PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos

¿Sustentabilidad en el desierto?

Minería, ciudades y actores: Planificación en la región de Antofagasta

José Antonio Domingo Piga Giles

Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos

Profesor Guía: Jonathan Barton

Santiago de Chile | Agosto de 2012

Esta tesis está dedicada a mi madre, Rachel Giles, que siempre sostuvo que el desierto era inimaginablemente hermoso.

Agradecimientos

Es mucha la gente a la que debo reconocer su apoyo, sin el que esta tesis no habría sido posible.

Arriesgándome a ser parcial, menciono primero a Álvaro Díaz y a Alfredo Rodríguez por su confianza original en la idea. A Camila Cuéllar y su apoyo incondicional. A Tomás Astorga, José Cabello y Álvaro Puig, que me introdujeron en el mundo de la geología y la minería, fundamental para entrar en la materia.

Agradezco especialmente a Jonathan Barton, mi tutor, cuya paciencia y asertividad han sido un puntal en este tiempo, y a Francisco Sabatini, siempre acogedor para ayudarme a aclarar y definir. El respaldo del hasta hace poco decano José Rozas y de Fernando Pérez, director del Programa de Doctorado, ha sido indispensable para insistir en el empeño. Las conversaciones con mis compañeros del doctorado siempre fueron una apertura para recomenzar el trabajo.

Agradezco a mis amigos del colegio en Antofagasta, con los que nos une la adolescencia compartida (ha sido como volver a sentarse en la mesa a continuar la conversación interrumpida para traer el café…) y en particular a Raúl Parraguez y a Carlos Solar quienes, con sus familias fueron eso para mí las veces en que estuve allá.

Mi agradecimiento a Pablo Pinasco, que en la región me abrió todos los municipios posibles. Gracias a Ivannia Goles, por supuesto. A Teresa Rojas, libros, conversación y ánimo. A Antonio Leiva, cuyas notas idiomáticas hicieron legible este texto. No puedo dejar de mencionar el continuo transporte de literatura indispensable que ha hecho Antonio Díaz.

Agradezco a todos mis entrevistados, que me entregaron tiempo y concentración para contar sus visiones y entendimiento sobre su vida, su trabajo, su compromiso.

Sin la Beca Presidente de la República que obtuve esto habría sido imposible. Agradezco al Estado de Chile la posibilidad de volver a estudiar.

La beca VRAID 2008 de la Universidad Católica me permitió realizar las salidas a terreno y dedicarle tiempo a la investigación inicial.

Mi mujer, Isabel Díaz, y nuestros hijos Camilo y Simón, han soportado mi obsesión por el desierto y la minería, la sustentabilidad y las ciudades del norte. Su amor hizo posible sostenerla hasta aquí.

"Cheshire –Puss," she began, rather timidly […] "Would you tell me,
please, which way I ought to go from here?"
"That depends a good deal on where you want to get to," said the Cat.

Lewis Carroll

Índice

	Resumen	1
Sección 1	**Introducción**	**3**
1.1.	Las relaciones entre minería y ciudades, actores e instituciones, ¿aseguran planificación para un desarrollo sustentable en Antofagasta?	3
1.2	Pregunta de investigación, hipótesis de trabajo y objetivos	18
1.2.1.	Objetivo general	21
1.2.2.	Objetivos específicos	21
1.3.	Caracterización de la región de Antofagasta	23
1.3.1.	Los asentamientos, los habitantes y el trabajo	26
1.3.2.	La llegada del capital extranjero: las empresas	31
1.3.3.	El emprendimiento y la empresarialidad	35
1.3.4.	Desierto, minería y transnacionales; inversión extranjera y crecimiento, demanda de trabajo, campamentos y conmutantes: ¿sustentabilidad?	38
Sección 2.	**Marco teórico**	**43**
2.1.	Globalización, desarrollo sustentable y planificación: conceptos para un enfoque sobre ciudades, instituciones y actores en la sustentabilidad de Antofagasta	44
2.2.	El contexto de la sustentabilidad	50
2.2.1.	La globalización	50
2.2.2.	El desarrollo sustentable: conceptos y definiciones	69
2.2.3.	La planificación	88
2.3.	Habitabilidad e institucionalidad	100
2.3.1.	La habitabilidad	100
2.3.2.	La institucionalidad	106
2.4.	Los actores sociales	117
2.4.1.	¿Quiénes son?	120
2.4.2.	La racionalidad	122
2.4.3.	La representación	124
2.4.4.	Las acciones	125
Sección 3.	**Metodología y métodos de investigación**	**129**
3.1.	Paradigmas y tradiciones	130
3.2.	Un ámbito paradigmático y una perspectiva epistemológica	140
3.3.	Métodos para una investigación cualitativa	144

3.4.	Métodos	147
3.4.1.	La entrevista	148
3.4.1.1.	¿Qué es una entrevista?	148
3.4.1.2.	¿Qué tipo de entrevista fue usada?	152
3.4.1.3.	¿Cómo fueron analizadas las entrevistas?	154
3.4.2.	Preparación de las entrevistas	156
3.4.3.	Aplicación de las entrevistas	160
3.5.2.1.	Aproximación al terreno y acceso a los entrevistados	160
3.5.2.2.	Estructura para la entrevista	167
3.4.4.	El análisis bibliográfico y documental	172
Sección 4.	**Una historia de planificación privada: minas y empresas, campamentos y ciudades**	**177**
4.1.	La tensión entre habitar y "desertar"	177
4.2.	La primera historia de un territorio disuasivo: 1860 – 1929	184
4.2.1.	La primera planificación: crecimiento hacia fuera desde la apertura del yermo de Atacama hasta 1879	189
4.2.2.	Campamentos en la pampa y puertos con vocación urbana	200
4.2.3.	La Guerra del Pacífico y la reorganización del país	217
4.2.4.	El crecimiento hacia fuera desde la Revolución de 1891 hasta la crisis de 1929	227
4.3.	Crisis, modernización y modernidad en Chile: 1929 – 1973	232
4.3.1.	*Company towns* y puertos	245
4.3.2.	Actores y planificación en la Antigua Minería	278
4.3.3.	La preparación para la irrupción de la Nueva Minería: 1973 – 1990	281
Sección 5.	**Perspectivas de futuro en la región: qué dicen los actores. Análisis de entrevistas**	**293**
5.1.	¿Cómo los actores definen sustentabilidad?	296
5.1.1.	Trabajo y vida en el desierto: "*nadie hace nido*"	297
5.1.2.	Relaciones entre territorio y empresa	313
5.1.3.	La realidad y la voluntad de la diversificación en la producción y la vida regional	320
5.1.4.	El espacio para "*habitar lo inhabitable*": ciudades en el desierto	325
5.1.5.	La perspectiva del deseo: la visión y la ideología	353
5.2.	Los roles de los actores: disponibilidad para la acción, asociatividad	356
5.2.1.	Cómo se ven a sí mismos y a otros	357
5.2.2.	La asociatividad y la institucionalidad: convergencias y divergencias	376
5.3.	¿Qué dicen los actores?	395
5.3.1.	Las comprensiones sobre la sustentabilidad	396

5.3.2.	Los roles de los actores	399
5.3.3.	La asociatividad posible	402
5.3.4.	Las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad en la región	403
Sección 6.	**Conclusiones de la investigación**	**409**
6.1.	El predominio de la unidimensionalidad y el corto plazo respecto del desarrollo sustentable	414
6.2.	La cuestión del capital humano instalado: ¿una comunidad regional?	420
6.3.	Los actores dan cuenta de distintos intereses	423
6.4.	Asimetría de poder: ¿una constante en la historia de la región?	428
6.5.	¿Planificación y sustentabilidad en la región de Antofagasta?	433
	Listado de imágenes	**439**
	Listado de cuadros	**441**
	Listado de esquemas	**441**
	Listado de entrevistas	**443**
	Bibliografía general	**445**

Resumen

Esta investigación cualitativa indaga sobre los actores en la generación de visiones regionales, en la formulación de estrategias de planificación y en sus impactos sobre procesos de desarrollo sustentable en una región de Chile, Antofagasta, desde la perspectiva de las representaciones y la ideología que los actores construyen sobre sustentabilidad.

El objetivo es conocer los factores que determinan esas visiones, analizando las representaciones que esos actores construyen en sus discursos, en el contexto de la historia del proceso social y espacial, económico, cultural y urbano de la región, y en la existencia de una ideología de sustentabilidad en los actores. Se pregunta por una trayectoria, en la historia y en el discurso contemporáneo, que se oriente a la planificación de un modo de desarrollo más sustentable. La hipótesis de trabajo plantea que las características de masividad y la preponderancia multinacional y corporativa de la minería conducen a una visión de corto plazo, enfocada en la producción y en la velocidad de los retornos de las inversiones, que hace difícil la planificación de estrategias dirigidas al desarrollo integral de la región y a más sustentabilidad.

Antofagasta se caracteriza por la dependencia de recursos naturales y la presencia de grandes empresas mineras multinacionales, por una cultura de habitabilidad desarraigada expresada en campamentos, *company towns* y ciudades con escasa oferta urbana de calidad, junto a un desarrollo territorial desigual y una limitada participación del Estado, con una tradición sindical asociada al trabajo asalariado en la minería.

Los actores declaran desear el desarrollo sustentable. Sin embargo, ni en la historia ni en el desempeño reciente de la región, existen trazas consistentes de una planificación sostenida en ese sentido. Más bien la abundancia de recursos naturales impulsa a su explotación acelerada y a la especialización, sin que se generen capacidades locales para superar esta etapa primaria. La asimetría entre las empresas y los agentes locales privados y públicos dificulta la generación de estrategias alternativas. Las conclusiones indican una trayectoria regional que parece alejarse de los conceptos de sustentabilidad e ingerencia pública en una planificación estratégica del desarrollo. Lo que existe es planificación privada de la explotación minera en el territorio.

Las claves están en los incrementos de calidad de vida que sean posibles en las ciudades, junto a la descentralización y a una mayor capacidad e ingerencia públicas, en una alianza con el sector privado y la sociedad civil en una mirada de largo plazo, para encontrar un camino que salve la distancia entre el deseo y la acción.

Palabras clave: planificación, desarrollo sustentable, minería, oferta urbana, actores, cultura institucional

Sección 1: Introducción

1.1. Las relaciones entre minería y ciudades, actores e instituciones, ¿aseguran planificación para un desarrollo sustentable en Antofagasta?

Este trabajo de tesis indaga sobre la región de Antofagasta, en el norte de Chile. Es una investigación sobre el desarrollo sustentable y la planificación estratégica en esta región donde se produce cerca del 20% del cobre del mundo. Se trata de conocer, desde el enfoque de los actores, las perspectivas para un proceso de desarrollo dirigido a generar una sustentabilidad fuerte, entendidos en este proceso –además del impacto sobre los recursos naturales (el agua, los minerales) y la contaminación ambiental– los modos en que se organiza la estructura productiva, la habitabilidad y la institucionalidad en la región y su relación con los contextos nacional y mundial.

En el concepto de desarrollo sustentable que se asume en este estudio, recursos naturales y culturales[1] se ordenan en función de una imagen de futuro que asegura la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin afectar la capacidad de las siguientes generaciones para enfrentar las propias. Esta es una perspectiva temporal, lo que precisa de dispositivos de previsión y de manejo de variables en relación con el proceso de desarrollo, los que se encuentran en la planificación estratégica como herramienta de construcción de aquella imagen de futuro.

El objeto de la planificación para un desarrollo cuyo atributo sea la sustentabilidad, transformada en incrementos de calidad de vida y bienestar de los habitantes del territorio donde ocurre el proceso, debe dirigirse a satisfacer las necesidades de los diversos actores en ese espacio (Healey, 1992). A la sustentabilidad es consustancial una postura ética. El territorio y sus recursos –naturales y culturales– deben ordenarse en función de esos actores y en una mirada transgeneracional, diversificando su base productiva, agregándole valor a la producción regional y asegurando una participación creciente de dichos actores, aumentando la capacidad de acrecentar el capital económico y humano en la región, implicando así definiciones y ejercicios de planificación estratégica, con atributos de integralidad, entre otros, para que, más allá de las consideraciones ambientales primeramente asociadas a lo sustentable, se asegure la generación de una sociedad cuyos procesos sociales, culturales, ambientales y económicos sean duraderos en una perspectiva intergeneracional.

Se trata de planificar un desarrollo más sustentable en una región donde, históricamente, pareciera que su única razón para habitarla fuese la

[1] Esto es, el despliegue de una sociedad en relación con su territorio.

explotación de recursos no renovables, lo que la haría dependiente e incapaz de sostener procesos complejos, cuya expresión más significativa son las ciudades.

Es un territorio de características geológicas excepcionales, extremo en términos de clima –el desierto de Atacama– y también en el sentido antrópico: es un espacio conquistado en una guerra, de difícil habitabilidad, frágil en cuanto a su pertenencia e identidad dentro de la historia nacional, prácticamente monoproductor, especializado en una actividad primario-exportadora y, por lo tanto, económicamente dependiente.

Profundos cambios se producen en la minería y en particular en la Gran Minería del cobre, lo que puede significar nuevas condiciones para la integración regional del sector minero (MMSD, 2002; Urzúa, 2007) en el contexto del desarrollo de la región. El crecimiento de Antofagasta y Calama, las dos ciudades principales en la región, daría cuenta del proceso, cuando esta muta desde el *company town* a la ciudad autónoma. Estos cambios son una oportunidad para los actores regionales, respecto de la capacidad de capitalización –cuantitativa y cualitativa– en la región.

Es la transición desde los *company towns*, donde se internalizaban todas las funciones requeridas por la producción[2], incluida la construcción y mantención de las viviendas de los trabajadores. Este enclave autosuficiente daba cuenta de un régimen de dependencia y de segregación de los trabajadores y sus familias, de acuerdo a su estatus en la empresa. La desigualdad –programática– se expresaba en términos económicos –salarios– pero también espaciales y sociales (estándares de las viviendas y sectores exclusivos en el campamento), y además culturales[3].

Esta dependencia iba desde las fichas de salario –exclusivamente con valor local– a la obligación del matrimonio para las parejas, la prohibición del consumo de alcohol o limitaciones a los desplazamientos de las personas. Lo extremo de la situación desértica, la exclusión y coerción, las condiciones de trabajo y de vida y la posibilidad de reconocerse como explotados[4], generaron una identidad de gran fuerza (González, 2002; Rodríguez y Miranda, 2009), asociada a la condición de relativa trashumancia y al control en los campamentos mineros, cuyas manifestaciones sobreviven hasta hoy.

[2] Lo que incluye desde el abastecimiento de insumos y de servicios (encadenamientos hacia atrás) hasta la habitación de los trabajadores, el campamento minero justamente.

[3] Por ejemplo, gran parte de la vida de los campamentos se hacía en sectores diferenciados por idiomas, inglés y castellano. El mundo social de los *gringos* y el de los chilenos se encontraban absolutamente separados. Porteous (1974) ilustra los casos de la minería del cobre en Chuquicamata, Potrerillos y Salvador. Para referencia de la cultura *pampina* ver González, 2002.

[4] Después de la Guerra del Pacífico, el proletariado que se forma en el país, propiamente asalariado en términos económicos, lo hace de modo significativo en las zonas mineras. Sobre la formación de la llamada "cuestión obrera" en Chile véase Jobet, 1955; Salazar, 1985; Vitale, 1993; González, 2002; Ramírez, 2007, entre otros autores.

Desde la década de 1960 comienzan a producirse traslados de trabajadores y sus familias a las ciudades, en procesos que han impactado de modos diversos a las zonas mineras y a esta región[5] en particular. En la ciudad, la condición de dependencia se ve matizada por la vida urbana, donde hay otras referencias más allá de la empresa, que dominaba el *company town* en sentido literal y estricto. La vida en la ciudad es así libre, ciudadana en definitiva, dice este argumento (Boeri, 2005). El proceso de traslado es caracterizado como

> *"la integración de los habitantes del campamento de Chuquicamata a la ciudad de Calama… una oportunidad histórica para demostrar el compromiso que la empresa mantiene con esta comunidad"* (Boeri, 2005: 325),

proceso que además es una transformación en la cultura de trabajo y la vida que implican las operaciones de la mina. Sin embargo, este no parece haber dado cuenta cabal de la intención de esta operación, particularmente en cuanto al cambio cultural que CODELCO buscaba[6]. Más bien al contrario, y se explicita la disconformidad con lo ocurrido:

> *"La mala calidad de vida de sus habitantes empeoró con el traslado de Chuquicamata a la ciudad, y las promesas de un mayor desarrollo siguen sin cumplirse"*[7].

De esta constatación, ligada a la permanente expresión de la inequidad entre lo que la región entrega al país y lo que este devuelve, surge la demanda por ser la región autónoma de El Loa, con la noción de administrar la propia riqueza.

Junto a esto se ha incrementado el número de conmutantes, trabajadores que viven fuera de la región[8] (Houghton, 1993; Storey, 2001; Aroca, 2006; Aroca y Atienza, 2008), lo que se explica por las facilidades de transporte, los sistemas de turnos de trabajo y las condiciones de vida que ofrecen las ciudades en la región. Esta región, además de *commodities*, exporta remuneraciones y gastos de reproducción familiar, en una escala significativa, que implicaría "*que el ingreso que se llevan los conmutantes podría ser más de cuatro veces superior al FNDR de la II Región*", como propone Aroca[9] (2006: 25).

---

[5] Ver Porteous (1972) a propósito del traslado de Sewell a Rancagua en la década de 1960, y Boeri (2003) sobre el traslado del campamento de Chuquicamata a Calama, a principios de los años 2000. En una escala menor, a principios de la década de 1980 se produce la 'bajada' de los habitantes de Mantos Blancos a Antofagasta. En todos estos casos se generan poblaciones urbanas relativamente cerradas donde se ubican estos nuevos habitantes, ahora en camino a ser 'ciudadanos'.

[6] No hay una evaluación sistemática del proceso. Existe opinión de algunos actores y comentarios en la prensa.

[7] *El Mercurio,* 30 de abril de 2006.

[8] En inglés *commuting*. Castellanizando la expresión, los trabajadores que viven fuera de la región serían "conmutantes".

[9] El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es el principal instrumento de canalización de recursos desde el Estado central hacia las regiones, además del financiamiento de iniciativas y proyectos sectoriales. La mitad de la decisión sobre su uso es regional. Es construido anualmente entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, los sectores comprometidos directamente y los gobiernos regionales.

Una clave estaría en la demanda insatisfecha por atributos de calidad de vida en las ciudades de la región. Lo que puede expresarse como la internalización del enclave, en el sentido de estar siempre rodeado de lo ajeno, en una situación de vida transitoria, en función de las expectativas de salario –por sobre el promedio nacional (Superintendencia de AFP, 2008)–, pero en ciudades contaminadas (Agacino *et al.,* 1998; Cademártori, 2002), más caras y con escasa oferta urbana. Así, estos trabajadores se convierten en conmutantes que trabajan en Antofagasta y viven en otras regiones, actores que no reconocen a la región como propia, no tienen arraigo, no realizan allí sus inversiones significativas ni sus gastos de reproducción, restándole un importante monto de recursos al mercado local, como señala Aroca (2006), y perdiendo entonces parte significativa de los eventuales beneficios locales de la actividad minera –mejores ingresos y un patrón de consumo elevado– a favor de otros centros urbanos y regiones.

Se manifiesta que no existe claridad respecto de la capacidad existente en la región, en su sistema urbano, en las instituciones, en los actores –en diversos niveles y en cada contexto– para convertir esta oportunidad de la transformación de la minería –en particular, la coyuntura de demanda y precio de los últimos años– en políticas, planes y programas que conduzcan a una modalidad de desarrollo sustentable más allá de la minería extractiva.

Desde la perspectiva de los asentamientos humanos y la habitabilidad, la oferta urbana regional ha sido incapaz de consolidar una base de capital, sólida y equilibrada en cantidad y calidad, como para generar el bienestar y la calidad de vida que permitan acercarse a un umbral de autonomía de la región, no solo en cuanto a niveles de retención de capital y de crecimiento económico, sino específicamente respecto de la creación de una cultura de identidad y arraigo (Atienza y Barrera, 2005) más allá de la transitoriedad de la explotación minera y la antigua cultura de *company town* (Rodríguez y Miranda, 2009).

El territorio regional ha sido explorado y explotado por grandes empresas mineras multinacionales, las que han modelado las operaciones y dispositivos de transformación espacial necesarios para la extracción y exportación de los recursos mineros. No para el desarrollo de la región.

Esta primera relación entre el territorio y la explotación de sus recursos es caracterizada en la literatura como enclave; esto es, un espacio geográfico aislado delimitado por un territorio ajeno. Los enclaves se generan para la explotación de recursos allí localizados (Davis y Tilton, 2005), una actividad movilizada desde el exterior, autárquica y desvinculada, intensiva en insumos importados –tecnología, bienes y servicios, recursos humanos de la mayor jerarquía en la estructura–, enfocada en la producción de esa materia prima para ser exportada a países más desarrollados (Meller, 2002). Es el esquema

de las factorías extractivas. El enclave constituye un modelo de implantación productiva y, en este sentido, es integralmente ajeno, económica, social, espacial y culturalmente. La expresión urbana de esta modalidad es el campamento alrededor de las faenas (Garcés, 1999; Bravo, 2000).

Pero, más allá de los campamentos, se han construido ciudades. Los *company towns,* por una parte, lograron una relativa identidad (Garcés, 1999; Rodríguez y Miranda, 2009) con una huella arquitectónica y urbanística, un estilo de vida y una cultura, la "pampina". Por otra, la capital regional y principal puerto es una referencia urbana nacional[10]. Esta historia de los asentamientos humanos en la región registra sucesivas tramas fósiles, lo que da cuenta de un tipo de relación entre esta impronta económica y los asentamientos humanos.

La demografía regional muestra un paralelo entre población y ciclos mineros que significó desplazamientos y migraciones en la región y fuera de ella, siendo el más fuerte el observado a partir de la depresión de 1929 (el censo de 1940 refleja lo ocurrido en la década de 1930), aunque el proceso de pérdida de mercados venía ocurriendo desde el fin de la Primera Guerra Mundial. Este despoblamiento de la pampa salitrera constituye un permanente recordatorio de la condición de este territorio y de su fragilidad.

Asociado a los ciclos se observa, además, un crecimiento económico desigual entre las tres provincias de la región: Antofagasta, El Loa y Tocopilla (Cademártori, 2002), en que se produce un 'eje ganador' (como lo identifica un actor regional) entre las ciudades de Calama y Antofagasta, por donde históricamente ha fluido gran parte de la actividad minera, mientras en las ciudades donde esos flujos han disminuido (Taltal, Tocopilla), en función de su competitividad y de la oferta que puedan consolidar, se observa una dinámica de baja intensidad. La ciudad de Antofagasta concentra la mayor parte de esta dinámica, lo que se expresa en su demografía, los indicadores de actividad y una oferta urbana de relativa mayor diversificación.

En la provincia de El Loa, Calama, "la capital del cobre", es una ciudad-oasis condicionada por CODELCO y la vecindad de Chuquicamata. Como se dijo antes, esta cercanía, expresada en una política corporativa –CODELCO Buen Vecino– y en el traslado del campamento de Chuquicamata a la ciudad, no redunda en una mejor calidad de vida para sus habitantes[11].

Tocopilla es otra ciudad-puerto, relativamente específica en cuanto a sus principales flujos de productos en la historia –embarques de salitre y pesca

[10] Antofagasta es la cuarta ciudad del país en población (INE, 2002). Es posible identificarla como un área metropolitana.

[11] El Mercurio, 30 de abril de 2006. Se agregan a este diagnóstico las entrevistas realizadas.

primero y luego principalmente cobre, desembarque de carbón o petróleo, más insumos y pertrechos diversos– y dependiente de la mediana y pequeña minería, actividad desmedrada y de extrema fragilidad, con altos índices de desempleo, mayores o menores en función de los precios de los minerales explotados. La principal actividad actual de la ciudad se relaciona con su especialización en generación termoeléctrica.

En la provincia de Antofagasta, Taltal –antes frontera norte del país hasta la incorporación de Tarapacá, luego puerto del cantón salitrero del mismo nombre y actualmente salida de la producción de la pequeña minería de cobre y desembarques de pesca– es una comuna que decrece y que busca proyecciones en la apertura de una oferta turística. En Mejillones se han localizado dos plantas termoeléctricas y el Complejo Portuario Mejillones ha realizado y planifica terminales de gran escala, para servir a los incrementos de tráfico de la minería principalmente. A diferencia de Taltal, Mejillones ha recibido un considerable flujo de inversión extranjera directa (IED) en los últimos años, lo que abre un espacio de negociación por inversiones locales con las compañías[12]. El pueblo funciona como un suburbio de Antofagasta, ciudad donde vive cerca del 20% de los trabajadores de la comuna.

Toda la actividad de la región, centralizada en las faenas extractivas por una parte y en las ciudades por otra, genera impactos ambientales severos, entre los cuales la creciente escasez de agua es el problema de mayor relevancia, entre otros (Cademártori, 2002, 2009; Araya, 2006).

El crecimiento económico y desarrollo de la región de Antofagasta –y el del país– han estado imbricados con la extracción de guano, salitre, plata, cobre, sales y otros no metálicos. Es el principal distrito de minería de cobre del mundo, responsable de cerca del 20% de la producción cuprífera global (COCHILCO, 2011). La oportunidad de desarrollo futuro de los territorios dependientes de recursos no renovables está condicionada por múltiples factores, más allá del horizonte de los recursos naturales y su explotación (Hotelling, 1931; Schwartzmann, 1955; North, 1955; Levin, 1964; Derycke, 1971; Devarajan y Fisher, 1981). La posibilidad de generar procesos de desarrollo en las zonas con alta especialización productiva, particularmente en minería, levantando alternativas a dicha monoproducción, ha sido precaria en la historia del país.

Se trata de recursos cuyo agotamiento, reemplazo o crisis en la demanda siempre han constituido un evento que afecta radicalmente la vida local, regional y también la nacional. De modo análogo, la reconstitución empresarial en determinados momentos (modernización de la gestión,

[12] Más de cinco mil millones de dólares estima el alcalde en la entrevista realizada, lo que coincide con las estimaciones de las empresas.

revisión de estructuras de costos, nuevas relaciones de producción, entre otras causas) ha transformado los asentamientos humanos y la vida posible. Tales han sido los casos de la plata en Atacama y luego en Caracoles, de la crisis del salitre en Tarapacá y Antofagasta, más recientemente la difícil reconversión de la zona carbonífera de Lota y Coronel, el cierre de Pedro de Valdivia y Victoria o el traslado del campamento de Chuquicamata a Calama. Los ciclos en la demanda y precio del salitre y del cobre han marcado el devenir del pasado siglo en la región, con impactos directos en el ritmo de su desarrollo (Blakemore, 1990; Fermandois *et al.,* 2009), resultando en procesos traumáticos de adaptación, cuyo costo ha sido pagado principalmente por los asentamientos directamente afectados, en desempleo, pérdida de población y deterioro de las condiciones generales de vida, pero también por el Estado, esto es, por el conjunto del país, por la vía del financiamiento de subsidios, además de la crisis de reinserción.

La región de Antofagasta registra un paralelismo con la región Metropolitana, en cuanto a ser las zonas de Chile con el mayor producto, la mayor inversión extranjera y las mayores exportaciones, al tiempo que tiene un dinamismo económico mayor que la media nacional[13] y emerge como la segunda economía regional del país, desplazando a Valparaíso y Bío Bío (Daher, 2003), compartiendo con la Metropolitana esta primacía, pero diferenciándose por ser monoproductora, una región *commodity*; o sea, plenamente inserta en la economía global, ya que el mercado de los *commodities* es uno mundial. Siendo estas dos regiones poseedoras de economías altamente diversificadas, la supremacía de Antofagasta pone en entredicho el tipo de políticas de diversificación productiva que tradicionalmente se han aplicado y que explican su posición relativa. Se crea de esta manera un polo en el norte, que desplaza al segundo polo central –Valparaíso– y al polo del centro-sur, Concepción, en un radical cambio en la geografía económica de Chile. Cabe preguntarse si ciudad-región y región-*commodity* son definiciones compatibles y que colaboran en la generación de un proyecto de desarrollo regional sustentable e inclusivo.

El análisis de zonas de similares características de especialización –y dependencia– en el mundo, cuya transformación a una sustentabilidad fuerte ha sido posible[14], da cuenta de la implementación de procesos complejos de diversificación productiva, de dinamización urbana, de introducción de tecnología, con fuerte intervención pública en un contexto de planificación de largo plazo y de acuerdos estratégicos con el sector privado (Urzúa, 2007).

[13] Si se observa el crecimiento del PIB entre 1985 y 1997, el período entre crisis de mayor crecimiento nacional, "*solo una región, la III de Atacama, crece más que la Metropolitana (3,24 versus 2,57 veces), seguida muy de cerca por la II Región de Antofagasta (2,52 veces)*" (Daher, 2003: 96).

[14] Australia, Finlandia, California o Colorado, en Estados Unidos, entre otros.

En la actual coyuntura, algunos autores (Larraín, Sachs y Warner, 1999; Davis y Tilton, 2005,) sugieren que, en lo general, Chile ha evitado la *enfermedad holandesa*[15] y ha manejado adecuadamente los recursos asociados al *commodity*, incluso señalando que el sector minero ha sido "*un motor de inclusión social para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida y las desigualdades de su entorno*" (Lardé, Chaparro y Parra, 2008: 9), mientras otros (Aroca, 2001; Marín y Geisse, 2002; Meller, 2002; Aroca y Atienza, 2008) sostienen que existen síntomas que deben atenderse con prontitud, si se quiere evitar los efectos de este y otros fenómenos asociados a este tipo de configuración espacial, productiva, social y cultural.

Se constata que el desarrollo sustentable está presente en el discurso, en la organización institucional y en acciones que las grandes empresas mineras multinacionales (GEMM) sostienen respecto de su presencia en la región y en el país, asociada a la idea de responsabilidad social empresarial (RSE). A su vez, el sector público declara la voluntad y decisión del Estado de actuar en el sentido de la sustentabilidad, lo que se expresaría en la formulación de políticas públicas y su aplicación en estrategias y programas. Las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, las agrupaciones de base territorial y funcional, las iglesias, entre otras, también manifiestan su interés en colaborar en el impulso a la sustentabilidad más allá de la minería extractiva en su estado actual.

Pero ni públicos ni privados explicitan una perspectiva temporal, en el sentido de generar una planificación de largo plazo para el desarrollo sustentable en horizontes de más de una generación. Lo que pareciera una aproximación ventajosa y adecuada para pensar el futuro, si se consideran crecimiento económico e indicadores cuantitativos, más la declaración de entidades corporativas, del Estado y de organizaciones de la sociedad civil sobre el tema, resulta no ser así o no serlo en un horizonte de tiempo, medida indispensable para planificar. Los actores declaran querer desarrollo sustentable para la región, pero en sus agencias no parece haber acciones específicas integradas en un proceso de planificación con tal dirección y sentido.

El Estado nacional, al contrario del proceso sostenido en una parte del siglo pasado y que culmina con la nacionalización del cobre en 1971, período en el que se establece el Estado para la industrialización, planificador del desarrollo nacional, asume un modelo de desarrollo distinto después del golpe de Estado, restableciendo los principios de la economía de mercado que habían prevalecido hasta 1938 (Sunkel, 2011). Esto significó una política de desregulación, privatizadora y de apertura al exterior, neoliberal, en acuerdo

[15] El término se refiere a una amplia gama de efectos negativos en países en desarrollo en los que la minería es dominante en las exportaciones, como elevar el valor de la moneda local en términos reales, desincentivar la sustitución de importaciones y la formación de capital social, concentración de poder económico en élites corruptibles, entre otros (Gylfason, 2001; Davis y Tilton, 2005).

con el llamado Consenso de Washington. Una menguada capacidad del Estado para planificar en función del bien común es uno de los efectos que este modelo tiene sobre el desarrollo regional y la sustentabilidad. Así, de acuerdo con el modelo, los instrumentos de planificación de los que dispone el Estado para intervenir en el territorio son indicativos y referenciales, no vinculantes ni obligatorios, dejando un amplio espacio de acción a las GEMM para determinar el ordenamiento del territorio. En esta lógica, el Estado nacional es dependiente de esta operación expandida de las GEMM, pues recibe recursos generados y exportados desde la región por la vía tributaria. Efectivamente, históricamente las GEMM tienen un peso específico capaz de modelar los procesos económicos, sociales y culturales y de configurar el espacio regional y los asentamientos humanos de la región de Antofagasta.

En este contexto, la sociedad civil encuentra grandes dificultades para convertirse en un interlocutor en el debate sobre el desarrollo regional, para participar en ese proceso y en el planteamiento de demandas significativas en un diálogo horizontal. Esta situación genera una tendencia a la conflictividad y la desconfianza, en una relación con agentes que responden a referentes relativamente ajenos a la región (las empresas y el Estado nacional), cuya presencia es temporal y de tránsito en función de la especialización productiva de la región. Desarraigo que contrasta con redes de articulación y colaboración y de generación de vínculos y lealtades; es decir, con un mayor capital social. De esa actividad de creación y de elaboración de sentido que ocurre entre los actores permanentes en la región, es que pueden surgir las ideas-fuerza de una estrategia común que pueda expresarse en un plan para la sustentabilidad.

Como se señaló, para la habitabilidad regional, marcada por la transitoriedad de la minería y su expresión espacial en los campamentos y *company towns*, se observa una transformación que impacta las modalidades de trabajo, la organización social y la configuración urbana y territorial de la región. Por motivos diversos –carga en los costos de producción, medición de índices de contaminación, costos de mitigación, cambios en las facilidades de transporte, entre otros–, las empresas han dejado de considerar la habitación de los trabajadores y sus familias como parte de su acción, para trasladarla a los propios trabajadores y al Estado en último término, en tanto responsable de la oferta urbana.

El trabajo minero se organiza en turnos de diversa duración, lo que facilita la conmutación laboral, al tiempo que genera condiciones particulares en las relaciones con el entorno familiar y social, junto a impactos en la salud por las especiales condiciones de este régimen –trabajo en altura, exposición a contaminación, clima extremo, horarios– (Agacino *et al.,* 1998), condiciones no suficientemente estudiadas. Con la idea de convertir a los trabajadores en ciudadanos, las ciudades reciben contingentes de nueva población, sea por traslados programados o atraídos por una oferta de trabajo relativa y frágil, lo

que agrega presiones sobre el aparato público en los períodos de baja de la actividad, particularmente sobre el nivel local, que no logran respuestas adecuadas, debido a la escasa capacidad de reacción del sector público.

Las GEMM, en alianza con el Estado nacional y grupos económicos locales, ejercen su acción modeladora sobre el territorio. En la historia regional se ha entendido esta modelación como una relación de enclave. Respecto del enclave tradicional, definido como un área rodeada de un territorio con el cual hay nulas o escasas relaciones económicas, sociales y culturales, el argumento es que actualmente sí existiría la posibilidad de permear esa frontera entre las explotaciones mineras y el territorio regional, en particular mediante encadenamientos hacia atrás con las GEMM, lo que generaría un mercado de producción industrial, de empleo y de consumo local enriquecido por la demanda de las empresas extranjeras.

Un mejoramiento en la calidad de las relaciones con las empresas mineras y sus requerimientos en insumos, mano de obra, servicios, etc., permitiría a la región capturar una mayor parte de los recursos allí generados. A esta configuración productiva y espacial se la ha identificado con la noción de *cluster*, una agrupación de varios sistemas de creación de valor, una concentración de empresas con vínculos territoriales e institucionales, la que facilita los procesos de desarrollo en función de la proximidad geográfica y la intensificación de las relaciones entre actores, genera economías de escala, reducción de costos, multiplicación de los aprendizajes colectivos, aumento en la velocidad de la introducción de innovaciones, entre otros efectos positivos. Se ha asumido en el discurso de los actores que esta forma de agrupación espacial permitiría superar el enclave que tiende a dominar la impronta territorial de la región. También el *cluster* significa una disminución en la tendencia a la diversificación, al concentrar actividades en torno a la minería.

A pesar de las declaraciones de los actores, de las buenas cifras en los indicadores cuantitativos, de la competencia positiva que la aparición del *cluster* representaría frente a la cultura de enclave, entre otras características de la región, el desempeño regional no parece generar las bases –económicas y productivas, sociales y culturales– que se requieren para asegurar el fortalecimiento de la sustentabilidad. Esto equivale a decir que el orden que las grandes operaciones mineras generan, dado su peso específico en el territorio regional, se dirige a una situación distinta del desarrollo sustentable. Pero todos los actores en sus discursos lo identifican como objetivo de las agencias privadas y públicas. Una explicación es que un esquema de poder mantiene esta situación aparentemente contradictoria, en el que participan actores e instituciones incidentes, en una nueva modalidad de enclave.

El enfoque que el modelo de economía de mercado –que viene transitando desde el neoliberalismo de las décadas de 1970 y 1980– impone a las

relaciones económicas, sociales y culturales en los espacios regionales, pone en entredicho la real posibilidad que tiene en este contexto la planificación estratégica como instrumento con el objetivo de la calidad de vida de las comunidades en sus territorios, entendido aquel en tanto parte de una trayectoria hacia una mayor sustentabilidad.

Como todos los minerales, el cobre es un bien finito, cuyo agotamiento, reemplazo o baja en la demanda ocurrirá probablemente este siglo. El desarrollo regional está íntimamente ligado a estas fluctuaciones y a su desenvolvimiento. Así, la sustentabilidad de la región de Antofagasta es hoy función de la Gran Minería del cobre (Aroca, 2001), de la evolución de los factores clave para su explotación, el agua y la energía y, aún a bastante distancia, de la explotación de otros recursos[16]. El desempeño de esta región está condicionado por la minería, como también por la habitabilidad que genera esa actividad en una geografía desértica y por el encuentro de la institucionalidad privada (las grandes empresas mineras multinacionales) con el Estado (North, 1990). Los actores que esta configuración espacial ha generado para cada uno de esos ámbitos (al extremo: emprendedores y aventureros; inmigrantes, pampinos y conmutantes; generadores de políticas, administradores y políticos) son los que han definido su impronta territorial y urbana, con sus visiones de futuro, sus intereses, agencias y capacidades de negociación, de asociatividad y de articulación.

En este escenario, el elemento que puede mediar entre la dependencia de la minería y la sustentabilidad en un horizonte intergeneracional, es la planificación, entendida como un proceso integrador de las potencialidades regionales, que construye alternativas económicas, sociales, ambientales y culturales en una mirada estratégica de corto, mediano y largo plazo.

Este trabajo analiza perspectivas para un proceso de planificación de esas características, como dispositivo eficaz para el diseño de un futuro desarrollo más sustentable en la región de Antofagasta.

Por una parte, el estudio se realiza a través del análisis de la historia regional, particularmente enfocada en las trazas de la planificación del uso del espacio de la región, abarcando el período desde la apertura del territorio regional en la década de 1860 hasta mediados de la década de 2000. Se trata de las lógicas caracterizadoras de esta historia, determinantes en su trayectoria, con patrones de respuesta y adaptación, resistencias, estándares, conductas sociales, institucionales, entre otras que dan cuenta de su identidad.

[16] La minería del cobre parece no detener su crecimiento, al tiempo que nuevos productos encuentran mercados en plena expansión, como el litio en el caso de la minería no metálica. Al respecto ver artículo en revista *Qué Pasa,* Nº 2002, 21 de agosto de 2009.

Por otra, la investigación indaga en las representaciones que los actores construyen sobre el presente y el futuro de la región, los conceptos que estructuran sobre las actividades productivas, las instituciones y la habitabilidad, entre otros aspectos determinantes para la continuidad de su proceso social y económico, cultural y urbano. Estas representaciones constituyen la base sobre la que se puede consolidar una ideología de sustentabilidad, en el sentido de elaborar un diagnóstico de los elementos constituyentes del devenir regional, someterlo a los tamices axiológicos que cada actor sostiene, para eventualmente disponerse a actuar en consecuencia.

La investigación está referida a tres períodos temporales. Por un lado, el pasado en tanto intentos de planificación del territorio de la región, lo que se ha construido con fuentes secundarias, y por otro, el presente y las proyecciones de futuro, lo que es analizado a partir de entrevistas realizadas a actores incidentes en la región. La historia de Antofagasta da cuenta de la relación entre la abundancia de recursos naturales y el desarrollo, un juego de dependencia y de búsqueda de arraigo e identidad en el desierto. En el presente que relatan los actores convive un discurso bien construido con una práctica que parecen tener difíciles articulaciones: la idea de la sustentabilidad se ve arrastrada y superada por los fenómenos asociados a la existencia de recursos naturales y a las dificultades para disminuir la dependencia. En este sentido, el futuro requiere de una política que efectivamente encuentre caminos de diversificación, intensivos en diversas formas de capital.

Se señaló la existencia de una oportunidad[17] abierta por el nivel de desarrollo tecnológico, institucional y organizacional alcanzado por la minería, en general por la actividad minera directa y en particular por las condiciones en que este desarrollo ha ocurrido en la región de Antofagasta, que puede representar un punto de inflexión en la planificación de un futuro desarrollo regional sustentable. Tres ejes pueden caracterizar esta oportunidad:

1. La transformación cuantitativa de la producción –el número de yacimientos en explotación y la cantidad producida, junto a la amplificación de los horizontes de permanencia de la actividad– acompañada de un cambio cualitativo, una nueva cultura productiva, lo que no es diferente de lo que ocurre en cualquier sector de esta escala en la economía del mundo globalizado.
2. La formación de una relativa conciencia entre los actores en diversos niveles, respecto del tamaño del desafío. Por ejemplo, la articulación del *cluster* de la minería y el reto que representa como transición de la

[17] Desde 1990, la Gran Minería de capitales privados se reinstala en el país y principalmente en la región (Consejo Minero, 2002), donde operan seis de las mayores empresas mineras del mundo, incluida CODELCO, la que también ejecuta un amplio plan de inversiones. Se produce un salto, tanto cuantitativo como cualitativo, en el sector, lo que redunda en mayores inversiones, más producción, nuevas concepciones empresariales y en un horizonte ampliado de explotación y permanencia en la región.

actividad -que es y será crecientemente intensiva en capital, en tecnología, en calidad y en conocimiento– es un tema sobre cuya realidad y proyección no parece todavía suscitarse acuerdo.

3. En las últimas décadas, las ciudades –y en especial las principales, Antofagasta y Calama, donde se concentra el 83,5% de la población regional– han experimentado fuertes procesos de crecimiento en población, en infraestructura y en actividad agregada (INE, Censos 1992-2002), pero no logran posicionarse como un elemento de relevancia en el proceso regional, siendo aún un aspecto clave respecto de las carencias que se han detectado.

El pasado reciente y el presente constituyen un indicio de las posibilidades de una perspectiva de desarrollo. El estudio recoge de los actores, protagonistas contemporáneos de este devenir, el relato y el análisis que realizan acerca de las condicionantes, oportunidades y dificultades para un futuro más sustentable en la región. Esta experiencia constituye una fuente directa de información y una indagación respecto de potencialidades en función de las proyecciones de cada uno en sus ámbitos de acción. Estos protagonistas son actores en el mundo privado, regional, nacional y transnacional; en la administración pública de nivel municipal, regional y nacional; en las organizaciones de la sociedad civil, laborales, territoriales o funcionales; en las universidades regionales y nacionales; expertos en ámbitos relacionados con la región: minería, desarrollo, ciudades y territorio, institucionalidad.

El contexto teórico, por una parte, establece parámetros para definir la globalización, condición del mundo contemporáneo que afecta escalarmente a los territorios, vista como origen de la dinámica regional en tanto demanda sus productos; mientras, por otra, revisa conceptualizaciones sobre desarrollo, sustentabilidad y planificación. La Gran Minería del cobre forma parte de una actividad cuyos referentes son efectivamente globales. En este sentido, se rige con estándares internacionales[18], que dan cuenta del estado de avance de las actividades económicas y su relación con la sociedad en otras culturas, con parámetros que, por vía de la regulación internacional, se imponen en el país.

Así como se exporta cobre, el país importa regulaciones y conceptos gestados desde otros estándares y culturas productivas, las que impactan por esta vía la realidad nacional, regional e incluso local. Por ejemplo, gran parte de la implementación legal y administrativa sobre aspectos medioambientales realizada en el país está directamente relacionada con la legislación internacional, pues la competitividad de las empresas transnacionales, su posibilidad de existir en definitiva, está directamente relacionada con la trazabilidad de las actividades que realiza en cualquier parte del mundo.

[18] Por ejemplo, la iniciativa mundial por una minería sustentable (MMSD).

El mercado global de la Gran Minería funciona con acuerdos internacionales respecto de las relaciones de las empresas con las comunidades locales y su gestión ambiental, parte de la llamada responsabilidad social empresarial (RSE). Crecen la cantidad y los ámbitos que estos acuerdos cubren y es de interés seguir su despliegue, que da cuenta de los conceptos de institución, entre ellos las reglas del juego social y el incentivo de los intercambios –económicos, políticos, sociales–, de actor, entendido en la relación entre el sujeto que actúa –el agente– y la acción que ejerce –la agencia– como constituyentes del continuo histórico que define el futuro; es decir, la posibilidad de la sustentabilidad acudiendo al concepto de estructuración (Giddens, 2006).

En este sentido –el lugar lo hace la gente (Boisier, 2004)–, la perspectiva de los actores que inciden, que tienen opinión, que participan y que toman decisiones, entre otros flujos, es central en la incorporación de nociones de planificación y de futuro para las ciudades y la región[19]. Para esto es fundamental el conocimiento y análisis de la acción de los actores del desarrollo urbano-regional –actores individuales o colectivos– en una línea temporal. De allí puede surgir una visión de futuro y una planificación.

Las condiciones y calidades de estos actores y del entorno donde actúan han cambiado en las últimas décadas. Esto es relevante, pues significa nuevos roles que comienzan a establecerse, lo que es parte de las transformaciones que la globalización de la economía ha impuesto a las sociedades contemporáneas.

La incorporación de la participación de la ciudadanía en las decisiones en diversos niveles, la presión de las organizaciones por mejores condiciones de vida, de consumo, de información, entre otros aspectos, comienzan a ser parte integrante de la cadena de decisiones y de generación de valor.

Como se señaló, la tesis se apoya en el concepto de estructuración, en tanto conjunto de reglas y de recursos organizados, articulada en sistemas sociales que incluyen las actividades de agentes en un tiempo y un espacio determinados; sistemas que crean estructuraciones con modalidades en que son producidos y reproducidos en una interacción. Estructura y agente están en una relación de dualidad, lo que significa que hay a la vez constricción y límite, pero también habilitación y posibilidad. El poder es la reproducción de una estructuración que predomina sobre otra (Giddens, 2006). En esta aproximación se afirma que poder no solo debe entenderse en términos de asimetría de distribución, sino como inherente a cualquier asociación social. Esto implica que en la dualidad hay una dialéctica que alude a la capacidad de negar la expresión del poder y actuar en consecuencia. La noción de ideología

[19] Como lo hicieron en las décadas de 1950 y parte de los sesenta, los actores regionales concertados y organizados alrededor de demandas que superaban las diferencias de clase, en lo que llamamos la "cultura Papic", en referencia al principal líder de ese movimiento.

desarrollada por Therborn (1980) y luego por Thompson (1986) expresa esta dialéctica como sujeción y cualificación, en tanto interpelación para actuar con sentido; es decir, reconociendo lo que existe, discerniendo lo que es bueno y lo que es posible. La ideología así opera como un dispositivo cultural.

En la literatura económica sobre la región parece quedar clara la distancia que existe entre una trayectoria dirigida hacia la sustentabilidad y la que se sigue en Antofagasta (Cademártori, 2002, 2009). Más aún, es posible entender que las relaciones de poder que se han desarrollado en ese territorio lo determinan espacialmente, a partir de la preeminencia de la Gran Minería en la actividad económica y su capacidad de influir en las otras dimensiones de la vida individual y social.

El solo crecimiento económico no genera desarrollo sustentable, sino que este se produce por acciones que generan fenómenos sociales y culturales (Boisier, 2010), por maneras de entender y de proceder. Las nuevas configuraciones de la minería son funcionales con la mantención de un esquema de exportación de gran parte del capital regional –recursos naturales, humanos y económicos–. Sin embargo, el discurso de los actores habla de sustentabilidad como uno de los objetivos de cada agencia. ¿Cómo entender esta aparente contradicción? La que además implica enfrentar la concepción de bien común en tanto motivo de la planificación versus la situación actual de una sustentabilidad débil y de desregulación.

En la tesis se plantea que es posible responder a estas interrogantes sobre la trayectoria regional, la sustentabilidad y sobre la capacidad de la planificación para intervenir en esa determinada trayectoria en función del bien común y sobre el discurso acerca de la sustentabilidad en contradicción con la acción de los actores, a través de las nociones que los propios actores expresan acerca de la sustentabilidad, de las relaciones que estructuran sus acciones, de la visión que tienen de los otros actores y de la habitabilidad que la región ofrece (Fainstein, 1999).

El encuadre teórico de la investigación plantea que los hechos sociales, en este caso los relativos al desarrollo regional y su sustentabilidad, pueden ser comprendidos desde las creencias y acciones de los actores individuales en tanto constituyen –o no– una ideología (Therborn, 1980; Thompson, 1986; Boudon, 2003). Estas creencias y acciones se generan en el mundo contemporáneo en el contexto de la globalización y de la teoría de la planificación, junto a las concepciones sobre sustentabilidad y desarrollo y la noción de estrategia.

Se sostiene que la manera de comprender las alternativas para un desarrollo más sustentable en Antofagasta varía según las creencias y las razones que expresan los distintos actores institucionales entrevistados. La falta de

consenso y las divergencias de formas de sustentabilidad y de plan o respecto de los roles que cada actor juega, en su espacio, comunidad, empresa o servicio, impactan decisivamente en la posibilidad de planificación y sustentabilidad, más allá de los discursos y propuestas institucionales.

Por esto, esta posibilidad no solo se explica por opciones productivas, de modelo económico o por carencia de incentivos o recursos de planificación, entre otros, sino que además encuentra en las creencias y razones de los actores fundamentos para su implementación o carencia.

En esta investigación se busca comprender esas racionalidades y las representaciones que del futuro construyen los actores, en tanto conforman una ideología, en función de sensibilizar y explicitar la necesidad de comenzar ahora la construcción de la sustentabilidad posterior a la minería del cobre en Chile y particularmente en la región de Antofagasta.

1.2. Pregunta de investigación, hipótesis de trabajo y objetivos

Hecha esta reflexión, cabe plantearse una pregunta de investigación que ordene el trabajo:

¿Existe una trayectoria -que se pueda reconocer- en la actividad económica y productiva regional, en su historia y en el discurso contemporáneo de actores informados vinculados a la región, que se dirija a la planificación de un modo de desarrollo con atributos que incentiven un futuro de mayor sustentabilidad? De las diferentes orientaciones de este proceso, ¿cuáles están más cerca de una mayor sustentabilidad?

En relación a la primera pregunta, una respuesta que avance y explique podría formularse en la siguiente hipótesis:

La masividad de la escala extractiva y la condición corporativa y transnacional de la minería[20], en la región condicionan la habitabilidad posible y las relaciones –económicas y productivas, sociales, culturales y ambientales- entre actores e instituciones. Mayormente la minería privada es la que planifica inversiones sobre el territorio, dirigidas a su recuperación en el corto plazo, con un fuerte énfasis en la producción. Esta relación con el espacio regional genera una sustentabilidad débil y dificulta orientaciones de largo plazo y en consecuencia impide una planificación estratégica en este sentido. Este condicionamiento genera una fragmentación en la consciencia de los actores, expresada en la discontinuidad entre su conocimiento, valoración y disposición a actuar en consecuencia, para transformar aquello que se ha conocido y a lo que se le ha aplicado una ética.

[20] Con las excepciones del salitre de SOQUIMICH y de la nacionalización del cobre y la creación de CODELCO. La primera empresa fue privatizada durante la dictadura militar.

La minería, en especial en una región extrema como Antofagasta, genera una particular identidad, ligada con fuerza a lo que se hace, a las actividades que se desarrollan, al oficio que se ejerce, lo que determina la noción de lo que se es, como ser humano, como persona, como habitante. Los oficios tienen una temporalidad, los diversos períodos de la vida en un esquema de formación previa y de preparación, de ejercitación, en la que se va logrando un cierto dominio de las especificidades y especialidades.

En la cultura relacionada con la minería, la estructuración de la propia identidad parece más ligada al tiempo que al espacio y al territorio, no solo por el lapso en que se ejerce el oficio, sino por la propia condición de temporalidad de los yacimientos, finitos por definición. Este modo de calificarse como actores (Thompson, 1986) respecto de un tiempo y un espacio, marca el desenvolvimiento de la región de Antofagasta en la relación con el país y con la actividad que la anima mayormente, la minería. Determina la vida urbana de sus ciudades y pueblos, la condición y la calidad de su existencia más allá de la actividad minera.

El análisis desde la perspectiva de la economía explica parte de la sustentabilidad y el desarrollo. Esta tesis busca reconocer el discurso que los actores expresan al respecto, para conocer cómo se representan la sustentabilidad y los caminos para lograrla, cuáles son las posiciones que predominan y de qué modo prefiguran el futuro regional. La minería, ejercida por corporaciones transnacionales y una nacional, condiciona el proceso de desarrollo, pero son personas las que lo sostienen en sus actitudes, decisiones, creencias, acciones. Es en los actores que se sitúa la posibilidad de transformación, si es que se verifica la existencia de una ideología y una consciencia agregada.

Las personas, actores en tanto sujetos con identidad, creadores de imaginarios, pero también súbditos –con sujeciones– limitados, normados y restringidos, identifican lo que es bueno y lo expresan sosteniendo valores, reconocen lo que existe y hacen diagnósticos sobre esa realidad que los rodea y definen lo que es posible, con lo que articulan su disposición a actuar, conformando una actitud frente a esa realidad. Este es el proceso de construcción de sujetos, la conformación de ideología (Therborn, 1980). La ideología así definida es parte de la cultura, entendida como las prácticas que producen significados[21]. Precisando en cómo opera específicamente la ideología en la vida de los seres humanos, esta alude a la posibilidad de actuar en un mundo estructurado con significados, pleno de sentido (Thompson, 1986).

[21] Ver sección 3.4, sobre los actores, en el marco teórico.

En esta tesis se acude a la noción de actor como sujeto –por una parte, construido como súbdito, subyugado por fuerzas u órdenes determinados, mientras, por otra, queda cualificado para ser protagonista y creador de su propio mundo de significados y sentidos–, aludiendo a la teoría de la estructuración (Giddens, 2006), para plantearse las posibilidades que tiene Antofagasta de proponerse un camino de desarrollo sustentable, dadas su historia, sus características y la integralidad de sus condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales. Esta proposición surge necesariamente de planificar, idea anclada en la tradición de la modernidad, que entiende a individuos libres, los que democráticamente se asocian para manejar sus asuntos colectivos, dirigidos hacia la noción de progreso, compartiendo un espacio y un tiempo (Healey, 1992; Friedmann, 1998).

Así, el conocimiento científico y las técnicas asociadas a la resolución de disyuntivas sociales en las sociedades democráticas, se entendían como parte constituyente de la planificación para un desarrollo económico y social universal, en un mundo en el que razón, ciencia, plan y democracia parecían coexistir en consenso con el capitalismo, en función de la satisfacción de ese interés público.

Por una parte, es posible que procedimientos implementados para cumplir objetivos democráticos y progresistas se vean trastocados por otros. Esta desviación se ha identificado con el poder del capital, cuyas necesidades son antepuestas a las de los individuos, de las comunidades en diversas escalas, de los ciudadanos en su espacio, con sus características culturales, físicas o ambientales. Pero, por otra, además de esta preeminencia de los intereses del poder en determinadas circunstancias, existe el desafío a la hegemonía de la razón moderna, a los fundamentos científicos de dicha lógica. Hay una crítica a la razón sistematizada, la que pone en entredicho todo el proyecto de la modernidad, y con ello a la idea de la planificación, empresa que se localiza en un Estado burocratizado, el que, con un discurso totalizante, representaría el bien común. El paradigma de esa representación es puesto en duda también.

El debate posmoderno es diverso. Cuestiona y pone distancias respecto de los consensos convencionales en el modernismo, como la existencia de verdades universales, la separación entre objetivo y subjetivo, así como también los dualismos que de allí resultan, junto con la defensa de la pluralidad y la diferencia. Hay algunos autores (Habermas, Harvey) que discuten un eventual paso a la posmodernidad defendiendo lo "incompleto" del proyecto moderno y buscando nuevas configuraciones para la acción colectiva, entre ellas la planificación.

La planificación en la sociedad democrática contemporánea, y en particular en la experiencia chilena, se enfrenta a dispositivos técnicos y administrativos basados en un racionalismo estrecho (Healey, 1992), cuya orientación es determinada por concepciones de política –económica, social– que favorecen

posiciones indicativas, en que el Estado subsidia la parte del funcionamiento de la sociedad que no es de interés del mercado, al tiempo que regula escasamente su acción en ámbitos complejos (Muñoz, 2007; Ffrench-Davis, 2008), en los cuales se debe definir lo que está bien y lo que está mal, por ejemplo, respecto de la creación de bienes públicos. Lo que resulta es el esquema que el poder diseña sobre los territorios, las comunidades que los conforman y la vida –económica, social, cultural, ambiental– que allí se desarrolla; esto es, la desviación de aquellos procesos democráticos y progresistas hacia la manifestación de intereses corporativos.

Una interrogante que se plantea esta tesis es si es posible lograr, de manera extendida, consciente y explícita, un desarrollo con mayor sustentabilidad en el contexto de la actual política económica capitalista global, en términos de una perspectiva transgeneracional, orientada al mejoramiento de la calidad de vida de individuos y comunidades (Fainstein, 1996) y a la profundización de procesos democráticos. Se discute el papel de la planificación en este sentido, en las condiciones específicas de la región de Antofagasta y de Chile, en su historia, en el presente y en eventuales configuraciones futuras.

1.2.1. *Objetivo general*

Analizar los factores que determinan la sustentabilidad de la región de Antofagasta a través de las representaciones que los actores construyen y de la ideología que expresan en sus discursos, los conceptos que estructuran sobre las instituciones relevantes para la región, la habitabilidad que esta ofrece, los aspectos determinantes y la propia continuidad del proceso social, económico, cultural y urbano, para entender la relación entre el discurso y la práctica de la planificación.

1.2.2. *Objetivos específicos*

1. Reconstruir los procesos de la planificación regional en el pasado, en particular el rol de los actores; o sea, sus racionalidades, influencia y posiciones que han tomado, para discernir si ha existido una ideología de sustentabilidad.
2. Definir las representaciones sobre sustentabilidad que expresan los actores, su influencia respecto de las orientaciones de la planificación en la región, las posiciones que sostienen y su actitud en cuanto al futuro.
3. Analizar la naturaleza de la relación entre el desarrollo regional, la sustentabilidad, el desenvolvimiento sectorial de la minería y las interacciones entre los actores, en el contexto de la planificación, sus estrategias y la integralidad de las concepciones y métodos de trabajo.



1. Fotografía satelital de la región de Antofagasta (Landsat, 2002). Nótese la marca de las especialidades productivas de la región y de la huella que han dejado las actividades humanas en la geografía, dando cuenta de la escala de la explotación sobre un territorio cuyas características climáticas permiten la permanencia de dicha presencia. Se distinguen los cantones salitreros y las localizaciones de la Gran Minería del cobre, junto con la traza de algunas de las tramas que han dibujado el territorio.

1.3. Caracterización de la región de Antofagasta

La región es parte del Norte Grande de Chile y, en términos físicos, comprende la sección central del desierto de Atacama, entre los paralelos 20º 56' y 26º 05' de latitud sur. Está constituida por una estrecha franja de planicies litorales, la cordillera de la Costa, abrupta hacia el mar y de suave pendiente hacia la depresión intermedia –el desierto– y la zona del macizo andino, constituido por cuatro franjas longitudinales: la precordillera, las fosas prealtiplánicas de los salares y las cuencas, la cordillera de los Andes propiamente y el altiplano. Es una de las zonas más secas y áridas del mundo. El agua la obtiene principalmente de ríos de origen cordillerano en la vertiente occidental de los Andes.

Es frontera con Bolivia y Argentina por el este, y por el oeste se encuentra con el océano Pacífico, limitando con las regiones de Atacama por el sur y de Tarapacá por el norte. Administrativamente, la región está dividida en tres provincias y nueve comunas: Antofagasta, con las comunas de Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Taltal; Tocopilla, con las comunas de Tocopilla y María Elena; y El Loa, con la comunas de Calama, San Pedro de Atacama y Ollagüe. La capital de la región es Antofagasta, así como de la provincia del mismo nombre, mientras Calama lo es de El Loa y Tocopilla de la provincia homónima.

Esta región fue conquistada en la Guerra del Pacífico, entre 1879 y 1884, en la que se enfrentaron Perú y Bolivia contra Chile. Perú perdió la provincia de Tarapacá, y Bolivia la de Antofagasta, así como también su salida al mar, lo que genera un permanente debate respecto de la recuperación de ese acceso, reivindicado por Bolivia. Los gobiernos de Chile, por su parte, no justifican esta demanda por considerarla superada por los acuerdos y tratados que garantizan a Bolivia el transporte de mercaderías por territorio chileno como un derecho, sin gravámenes de ninguna especie.

Se conocen poblamientos precolombinos atacameños, aymaras y quechuas desde la llegada de cazadores recolectores hace algo más de nueve mil años a los oasis de la cuenca del salar de Atacama y de los salares de Ollagüe –Ascotán y Carcote–, a la cuenca del río Loa, el altiplano y el pie de monte puneño, a los fondos de valles o quebradas en torno a los ríos Salado, Caspana, Toconao, Grande, San Pedro y Puritama, además del Loa, hasta el sur del volcán Llullaillaco (Yáñez y Molina, 2008). Estos primeros habitantes se hicieron más sedentarios desde fines del segundo milenio a.C., conformándose la unidad de tierra y trabajo familiar y comunitario conocida como *ayllu*, que en la particularidad de estas comunidades en la geografía atacameña incluye el agua. En el período entre el 1200 y el 500 a.C. se desarrollan la ganadería y la agricultura domésticas, asentándose la ocupación de la zona, con fuerte influencia Tiahuanaco entre los años 100 y 900 d.C.

La constitución del pueblo atacameño o lican antai y su definición territorial ocurren entre esa fecha y 1450 d.C. El imperio inca domina el área hasta la ocupación española en 1536, formando así parte del Tahuantinsuyu, en el espacio cultural andino. Por otra parte, la costa del norte, desde Aconcagua hasta el Loa, era recorrida por los changos (Bermúdez, 1963), trashumantes que recorrían las caletas en embarcaciones de cuero de lobos marinos buscando aguadas y pesca, que salaban y ahumaban, como el congrio así tratado, que llegó a venderse en Santiago, de lo que da cuenta el gobernador Ambrosio O'Higgins, que intentó promover esta actividad (Bermúdez, 1966).

Con esta trashumancia, de población indígena y españoles recorriendo y eventualmente asentados cerca del agua en sus bordes, el 'interior', la vasta zona entre la precordillera y la costa fue conocida durante la Colonia como el "despoblado de Atacama" (Vicuña, 1995), desde el viaje de Almagro hasta la independencia de las naciones sudamericanas. El relato de Jerónimo de Vivar[22] da cuenta de la noción de descampado, pero también de la existencia de estas culturas agropecuarias en la precordillera:

> "*De este pueblo de Atacama* [San Pedro] *será bien que contemos y digamos el sitio que tiene, y es de esta suerte: es un valle llano y ancho y largo a la contra del sitio de los otros valles, porque a cinco o seis leguas que corre el río, se sume e no se ve por dónde va ni dónde sale a la mar. Y en el edificio de las casas son diferentes de otras provincias. Tiene este valle muy grandes algarrobales y llevan muy buenas algarrobas, de que los indios la muelen y hacen un pan gustoso de ella"*[23] (De Vivar, 1558, 1970).

En la "crónica y relación copiosa" del paso por el descampado de Atacama, De Vivar describe la riqueza minera, además:

> "*Hay en este valle de Atacama infinita plata y cobre e mucho estaño y plomo y gran cantidad de sal transparente. Sácase de barro de la tierra en una manera de mina de metal, y cuando es caliente el sol a las diez del día, descárgasele la humedad que ha recibido de la noche pasada y hace grande estruendo dentro en la mina con el calor del sol. Hay mucho alabastro. Hay en sí mismo muchas y muy infinitas colores: colorado y azul dacle ultramarino, que allá se nombra en Castilla, hay verde excelentísimo, parece esmeralda en la color, hay amarillo maravilloso y blanco y negro muy finos, y de todas suertes de colores.*

[22] Jerónimo de Vivar llegó desde el Perú con Francisco de Villagra para ser parte luego de las fuerzas de Pedro de Valdivia en el sur. De sus años en Chile, entre 1549 y 1558, resulta la *Crónica y relación copiosa y verdadera de los reinos de Chile*, recién descubierta a mediados del siglo XX y publicada en la década de 1970. En los primeros capítulos de la obra describe el paso por el desierto, del cual da cuenta no solo como descampado, sino también del encuentro con la cultura lican antai y con la abundancia en minerales, siendo la primera relación escrita de esta riqueza.

[23] Continúa de Vivar: "*Hacen un brebaje con esta algarroba molida y cuécenla con agua. Es brebaje gustoso. Hay grandes chañarales, que es un árbol a manera de majuelo. Llevan fruto que se dice chañal, a manera de azofaifas, salvo que son mayores. Es valle ancho. Tienen los indios sacadas muchas acequias de que riegan sus tierras… las casas están hechos de adobes* [con] *ciertos apartados pequeños y redondos a manera de hornos en que tienen sus comidas, que es maíz e papas, frísoles y quinoas, algarroba y chañar, que tengo dicho, del cual también hacen un gustoso brebaje para beber e miel. En lo bajo de estas casas tienen los indios su habitación*".

Y de la otra sal que se cría para bastimento común hay en gran cantidad. Hay gran cantidad de salitrales y azufre".

En la actualidad, y de acuerdo a la Ley Indígena, la 19.253, en la región de Antofagasta existen 25 comunidades atacameñas en las comunas de San Pedro y Calama, una aymara en la comuna de María Elena y una quechua en Ollagüe (Yáñez y Molina, 2008). La población total que se declara indígena en la región al Censo de 2002 es de 22.808 personas, un 4,7% de los habitantes y un 3,3% de la población indígena del país. En la región hay un amplio territorio (la precordillera fronteriza con Bolivia y Argentina) declarado Área de Desarrollo Indígena (ADI) entre 1997 y 2005[24] (Yáñez y Molina, 2008).

Claramente predomina por siglos la imagen de esterilidad, desolación y aridez que evitó la ocupación del desierto. Es la idea del yermo que construyen los cronistas (Panadés y González, 1998) y que permanece como imaginario colectivo en la construcción productiva y creadora de los viajeros, que comienzan a convertirse –lenta y paulatinamente– en habitantes, armándose así una visión, más que la sola mirada sobre este descampado (González, 2009). La visión que interpretaba un páramo estéril comienza a ser desmitificada con la idea de utilidad que se desarrolla en la Europa posbarroca, racionalista y técnica. Así se pasa del espanto del desierto solitario –del que se deserta, precisamente–, la imagen colonial, a su valoración a través de la exploración sistemática de la ciencia en aras del progreso.

Los viajes y expediciones de finales del siglo XVIII y de la primera mitad del XIX[25], por una parte impulsadas por la necesidad de la administración española de asegurar el aporte de las colonias a la Corona, pero además buscando acrecentar el conocimiento científico de los territorios de ultramar –era el espíritu de la Ilustración– redescubren la abundancia minera que Vivar había señalado y que era ciertamente conocida por sus habitantes originales. Estas expediciones confirman el potencial económico de la región, que atraería a sus futuros ocupantes, no muchos años después.

Hasta el inicio del siglo XIX, Atacama dependía del Virreinato de La Plata y la provincia de Potosí, con límites en el río Loa por el norte, Peine al sur, la alta puna de Atacama por el oriente y al poniente la costa hasta Cobija. En 1797, este territorio pasa a ser parte de la diócesis del Cuzco, siendo luego vinculada a

[24] Una ADI implica que el Estado reconoce espacios territoriales como tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas, donde debe focalizar su accionar en beneficio de las comunidades que los habitan.

[25] Algunos años antes, entre 1712 y 1714, Amédée Frézier; luego, la *Historia natural y civil de Chile,* del abate Juan Ignacio Molina; la carta y relación sobre Paposo del obispo Rafael Andreu y Guerrero al gobernador de Chile; la misión de Christiano y Conrado Heuland a Perú, Bolivia y Chile entre 1795 y 1800; O'Connor, hacia 1826; D'Orbigny, poco después se detiene en Cobija; el cateador Diego de Almeida y Aracena viajaba habitualemente entre Copiapó y San Pedro desde 1824; Aquinas Ried y luego Johan Jacob von Tschudi, en la década de 1850, llegan hasta Chiu Chiu y Lasana desde la costa. Rodulfo Philippi (1860) escribe acerca de su viaje en esos mismos años, que se podría pensar en la empresa de habitar el páramo "*si se verificase un día en el centro del desierto el descubrimiento de minas de metales preciosos de una riqueza fabulosa*", porque sin eso nadie lo pensaría.

Buenos Aires por vía de la administración salteña. El asunto es zanjado por Bolívar, quien revalora la costa atacameña, incorporándola a la naciente República boliviana. Es así que el 28 de diciembre de 1825, Bolívar funda en Cobija, que "*existía ya como pueblo desde antes de constituirse la República de Bolivia*" (Arce, 1930: 15), el puerto de Lamar, con el fundamento de la inexistencia de un puerto en el "*partido de Atacama*", donde, por lo demás, ya existía Cobija.

La explotación de las guaneras en los roqueríos costeros en las cercanías de Cobija y en Mejillones imprime actividad al puerto, al tiempo que motiva la llegada de inmigrantes, emprendedores y aventureros en busca de riquezas. Pero esto no logra modificar la imagen de "paisaje incómodo" continuamente vadeado por la ruta de los oasis precordilleranos o contemplado desde un barco.

Las referencias que recoge Bermúdez (1966) dan cuenta de que el litoral entre la desembocadura del río Loa y la caleta de Paposo fue permanentemente recorrido por los españoles durante la Colonia, incluso con una intermitente actividad económica en algunos lugares como Cobija. También en los relatos mencionados se señala un tráfico entre la costa y el interior, atravesando el desierto de modo transversal.

Pero es con la Sociedad Exploradora del Desierto de Atacama, de Santos Ossa y Puelma, en 1866, que empieza la penetración del descampado para la explotación, la industria y el asentamiento. Comienza la apertura del territorio de Antofagasta como nuevo espacio para esa aventura.

El análisis que hace Levin (1964) de las características de los territorios con economías de exportación es útil para guiar la comprensión de la región de Antofagasta, situando ámbitos de indagación en las condiciones para el asentamiento de contingentes de población toda inmigrante en un primer momento, llegada para ejercer sus oficios, la escala de las inversiones y el origen de los recursos y la iniciativa que mueve a todo este conjunto.

1.3.1. *Los asentamientos, los habitantes y el trabajo*

Siguiendo la descripción de los factores de producción, trabajo, capital e iniciativa señalada (Levin, 1964), una primera conclusión, obvia pues en este caso se trata de la ocupación de un desierto –el otro factor de producción, el espacio al que está asociado el recurso a explotar–, es que la población que llega a la región de Antofagasta es mayoritariamente de otro origen. La impronta de los asentamientos humanos en la región queda de este modo marcada: intentos de habitabilidad sobre una geografía dura que interesa por sus riquezas, al parecer tan ilimitadas como la extensión de su desierto. En un primer ciclo (las décadas de 1860 a 1880, aproximadamente), la vida se organiza en campamentos, refugios temporales asociados a la explotación de los yacimientos y a las rutas de abastecimiento en el interior del territorio;

Salinas, Carmen Alto, Mantos Blancos eran apenas paradas en trayectos hacia Calama o hacia Caracoles, de extrema precariedad e inseguridad.

Estas aglomeraciones de apires, cateadores y pirquineros no eran mucho más que carpas o refugios de lata para protegerse del sol y del frío de la pampa, a la vera de los filones (Salazar, 1985). Los puertos crecen en directa relación con la actividad minera del interior. Se trata de una economía de exportación, que entra en el comercio internacional repentinamente, antes de que se desarrollara algún tipo de vida más que premercantil y de subsistencia.

En el interior, la minería indígena ocupaba un vasto territorio, el que desde tiempos prehispánicos trabajaba el cobre en pirquenes en Chuquicamata, Desesperado, Puquios, San Bartolo, cerca de San Pedro de Atacama, cuarzo en Toconao, plata en Peine, azufre en el Llullaillaco (Bravo, 2000; Yáñez y Molina, 2008), entre otros, dando cuenta de una cultura minera ancestral. Podría entonces pensarse que la población de estas comunidades se trasladara a los nuevos descubrimientos a trabajar, en virtud de su conocimiento y experiencia. Pero eso no ocurrió, lo que se puede explicar por la adscripción ancestral de los indígenas a las comunidades agrarias y a la tenencia de la tierra de acuerdo al sistema tradicional, como lo observara Levin (1964) en el caso del Perú, además de mantenerse durante el período colonial una pequeña y mediana minería indígena en la precordillera, al menos desde Copiapó hasta Tarapacá (Bermúdez, 1963; Bravo, 2000; Yáñez y Molina, 2008).

Se trataba de poblaciones pequeñas que mantenían faenas junto con la agricultura comunitaria (el ayllu), una vida en sordina, en una relación distante para "*no despertar la codicia y la atención de los españoles*" (Yáñez y Molina, 2008: 26 y 27), asentamientos protegidos además por esa imagen de páramo y descampado que se había configurado durante todo el período colonial. Debe considerarse también que la labor minera indígena estaba muy lejana de las características de la explotación industrial, de modo que no era este el contingente que se necesitaba para las faenas mineras de la región.

El factor trabajo es importado y sus orígenes son principalmente Chile, los mineros de Copiapó, expulsados por la decadencia de los yacimientos copiapinos, pero también viene a Tocopilla, a Cobija y a Mejillones población china, la que había llegado a trabajar en el guano de Chincha (Levin, 1964), peruana, boliviana, algunos calchaquíes de Argentina (Bermúdez, 1963). Europeos arribaron atraídos por la promesa de aventuras y riqueza, y es así que se van conformando colonias de migrantes: la croata, la italiana, la francesa, la española y la inglesa, ciertamente la más influyente, que provenía de Tarapacá y más bien ocupaba los niveles directivos y gerenciales de los emprendimientos con que se configura la industria extractiva.

A mediados del siglo XIX, en las costas de Antofagasta se conocía el guano y el cobre, cuya explotación generaba actividad suficiente como para atraer inmigrantes, la que, además del trabajo directo en las faenas, proveía los servicios necesarios para la subsistencia en Tocopilla, Cobija, Mejillones, Gatico, Caracoles, Peña Blanca, también conocida como La Chimba, luego rebautizada como Antofagasta[26]. Después, el salitre y la plata ampliarían la demanda: se requería trabajo para las faenas propiamente y para la construcción de los muelles, las viviendas, almacenes y oficinas, los caminos y pronto el ferrocarril. ¿De dónde podría provenir esta masa trabajadora?

El 'Sesto Censo Jeneral de la población de Chile', realizado el 26 de noviembre de 1885 y que ya incorpora el 'territorio de Antofagasta' recién conquistado, registra una población de extranjeros de uno por cada dos nacionales (INE, 1885: 788)[27]. La relación de extranjeros da cuenta de esa proporción, considerando que prácticamente todos vienen de fuera de la región[28].

El cuadro siguiente muestra la población en los tres primeros censos hechos, el crecimiento demográfico y la relación entre nacionales y extranjeros.

Cuadro 1: Población de la Provincia de Antofagasta entre 1885 y 1907 y catastro de extranjeros en 1907

Departamentos	Población							
	Censo 1885	Censo 1895	Censo 1907	% variación intercensal 1885-1895	% variación intercensal 1895-1907	% variación intercensal 1885-1907	Extranjeros en 1907	% del total
Antofagasta	16.549	21.678	69.972	31,0	222,8	322,8	13.623	19,5
Tocopilla	4.664	9.505	15.861	103,8	66,9	240,1	1.700	10,7
Taltal	12.423	12.902	27.490	3,9	113,1	121,3	2.477	9,0
Total	**33.636**	**44.085**	**113.323**	**31,1**	**157,1**	**236,9**	**17.800**	**15,7**

Fuente: elaboración propia a partir de los censos de 1885, 1895 y 1907, INE.

[26] En 1870, según Arce (1930). La etimología significaría 'pueblo del salar grande' y resultaría de la voluntad del presidente Melgarejo, quién poseía una propiedad agrícola en la puna de Atacama, en las cercanías de Salta, llamada Antofagasta. Arce declara no poseer documentación que respalde esta hipótesis y señala que, dado lo inapropiado de la denominación, si la estancia presidencial hubiese tenido otro nombre, probablemente ese habría sido el de esta región.

[27] Esta proporción se modifica significativamente en el censo siguiente, el de 1895, en el que se incorpora el departamento de Taltal a Antofagasta, ahora en la categoría de provincia (en 1885 aún se la denominaba 'territorio', término administrativamente excepcional). La proporción en 1895 es de 14%, contra el tercio de diez años antes, sin Taltal. Además, se consigna en el censo (INE, 1895: 99) que "*esta disminución proviene de la emigración boliviana*".

[28] En el Censo de 1920 (p. 1) se menciona que en 1865 habrían habitado la provincia 1.519 personas, esto es considerando los departamentos de Tocopilla (no figura población en la tabla) y Antofagasta (con 195 habitantes), entonces parte de Bolivia, más Taltal (1.324 habitantes), en territorio chileno. Esta relación entre población endémica y exógena continúa en la actualidad siendo un "síndrome" de Antofagasta: escasos son los que tienen raíces o los que las asumen y quieren profundizarlas.

Se trata de una región que se constituye por inmigrados, los que se establecen de la manera en que es posible hacerlo a la vera de riquezas insospechadas en medio del desierto: en campamentos cuyo desarrollo está directamente ligado a la explotación de los yacimientos y a los servicios que dichas faenas requieran. De este modo, los intentos de hacer habitable el desierto comienzan con la incertidumbre respecto de las características de la reserva y de la existencia de los minerales, además de con el imperativo de tener que importar todo aquello que hace posible la vida[29].

Pero sí existió la utopía de habitar el desierto. Después de la primera oleada de descubrimientos y de exploración (desde 1860) que generaron campamentos extremadamente precarios, los asentamientos establecidos para la explotación del salitre y del cobre desde fines del siglo XIX son propiamente *company towns* (Salazar, 1985), los que conceptualmente responden a la unidad espacial de vida y trabajo, ciudades imaginadas completamente con criterios conformados en base a estándares industriales, incorporando una planificación que produce pueblos formalizados, estratificados y operativos, sistemas constructivos que integran procesos fabriles y de prefabricación, además de modalidades de administración urbana que forjaron una sociedad con identidad y pertenencia (Porteous, 1972, 1974; Garcés, 1999, 2007), reconocible en la experiencia de una vida específica, la del pampino, su habitante por antonomasia, así como en estas 'ciudades', su particular arquitectura e infraestructura y en la transformación del paisaje del desierto de Atacama (Rodríguez y Miranda, 2009). Hay allí un "*aire de permanencia*", afirma Porteous (1970: 128) cuando define el *company town* como un

> "*dispositivo de exploración esencialmente temporal, donde 'exploración' incluye la exploración tanto social como económica*" (Porteous, 1970: 129)

asociado a la explotación de recursos –y también de personas, señala el autor– en localizaciones remotas, con componentes de control social, a veces ejercido por los empleadores con motivaciones filantrópicas, buscando "*librar a sus trabajadores de la tiranía de los constructores especulativos y de los tiburones comerciales*", proveyendo las facilidades urbanas que el gobierno no puede o no quiere entregar, para "*moldear sus caracteres y promover un sentido de lealtad a la compañía*" (Porteous, 1970: 129). Se crea así una cultura de vida en el desierto, una sociedad específica. Esta sociedad constituye referencia para el desarrollo de los movimientos sociales en Chile, pues es el origen del proletariado industrial propiamente tal (Encina y Castedo, 1954; Ramírez, 1971, 2007; Vitale, s/f; Salazar, 1985; Correa *et al.,* 2001; Salazar y Pinto, 1999, 2002).

[29] Las referencias de los viajeros que escribieron crónicas de su permanencia en las pampas, como Russell, o bien los diversos almanaques, relatos y crónicas que describen el país y en particular la región, hablan de las condiciones extremas de este poblamiento.

El resultado es un desarraigo primordial. Por una parte, los habitantes de la región tienen su punto de referencia en las nacionalidades de su ascendencia (sea esta croata, inglesa o china, más recientemente latinoamericana) o, por otra, en su región de origen en el caso de traslados intranacionales. En todos, internacionales o nacionales, se trata de migraciones motivadas en la búsqueda de oportunidades, las que están fuertemente asociadas a la especialización regional, la minería. En cuanto esta oportunidad deja de tener el atractivo original (expectativa de remuneraciones o de una vida mejor) y suma costos (salud, educación de los hijos, carestía, entre otros), la referencia adquiere vigencia y ejerce su peso en las decisiones de los inmigrantes, aun cuando la migración se haya producido hace una o dos generaciones.

Cada vez más, la conmutación es parte de la cultura laboral de la minería, en tanto se halla atada a la localización espacial del recurso que constituye la ventaja competitiva de las regiones especializadas (Houghton, 1993), condición de la cual Antofagasta no está ajena (Aroca y Atienza, 2008). Las modalidades de turnos y las facilidades de transporte (Storey, 2001), de manera creciente hacen posible la separación entre el lugar de trabajo y el domicilio familiar, siendo parte de los estilos de vida contemporánea.

Además, es posible encontrar sustanciales diferencias en términos de calidad de vida entre uno y otro lugar, cuando la oferta urbana de educación, cultura, salud y amenidades en Antofagasta, entre otros aspectos que constituyen los factores de desarrollo humano, es insuficiente para los parámetros de los trabajadores y sus familias. En el estudio que determinó "*variables objetivas*" para generar indicadores de calidad de vida urbana (ICVU), la ciudad de Antofagasta está en el lugar 15 entre 28 ciudades que están sobre el promedio nacional en ese ranking (Orellana *et al.,* 2011: 13), y primera entre las 10 metropolitanas (Orellana *et al.,* 2011: 16), lo que se justifica sólidamente por los indicadores relacionados con las condiciones laborales, definidas como

> "*facilidades de acceso al mercado laboral, ingresos, capacitaciones, desarrollo profesional y protección social de los residentes*" y por el "*ambiente de negocios, referidas a variables económicas manifiestas que permitan corroborar que la ciudad es un medio favorable para la generación de inversiones privadas y/o emprendimientos por cuenta propia*" (Orellana *et al.,* 2011: 8);

ámbitos en los cuales la ciudad, evidentemente, tiene indicadores generales positivos, lo que se explica ampliamente con la presencia de las GEMM y la actividad minera de gran escala. No ocurre lo mismo con las condiciones sociales y culturales, en donde hay carencias evidentes, reconocidas por todos los actores[30]. La economía 'calentada' por la afluencia de divisas y la presión

[30] 53,31 puntos contra el promedio nacional de 38,33, en el caso de las condiciones laborales, y 37,26 contra 23,14 en la calificación de ambiente de negocios. Al mismo tiempo tiene la segunda más baja en condiciones socioculturales, después de Iquique-Alto Hospicio, entre las ciudades metropolitanas (36,02 contra 44,80 nacional).

de consumo por los niveles de salario de la Gran Minería, a lo que suma crecientes demandas por vivienda, genera aumento de precios y una región comparativamente cara (Aroca y Atienza, 2008).

1.3.2. *La llegada del capital extranjero: las empresas*

Como tampoco ahora, a mediados del siglo XIX los recursos para comenzar cualquier industria extractiva en esas condiciones no eran para nada de montos insignificantes. Además de las inversiones destinadas a las instalaciones, equipos y la infraestructura de trabajo en las *oficinas*, debía considerarse el capital –que quedaba fijo– para la construcción y el mantenimiento de viviendas y amenidades 'urbanas' en los campamentos, junto con los costos de la faena y hasta la disposición del *commodity* para los clientes últimos; esto es, los costos de proceso, el carguío y transporte, el embarque, almacenamiento, etc., para lo que se precisaba de animales, huellas y caminos, ferrocarriles, muelles, bodegas, plantas beneficiadoras, estanques, provisión de agua y combustibles, entre otra infraestructura.

José Santos Ossa buscó financiar la explotación del salitre en el salar del Carmen convenciendo a los dueños de *El Mercurio* en Valparaíso que esta era la más ventajosa inversión de aquellas a las que Agustín Edwards Ross ya había concurrido antes a solicitud de Ossa. Este y sus socios, Francisco Puelma y Manuel Antonio de Lama, constituyen la Sociedad Exploradora del Desierto de Atacama en 1866, a la que el gobierno boliviano otorga exenciones y concesiones de terrenos para explotar el salitre (Arce, 1930; Bermúdez, 1963), franquicias que impulsan la configuración en 1869 de la primera asociación transnacional que opera en la región, Melbourne Clark y Cía., cuyos socios, en orden de importancia, fueron la casa inglesa Gibbs y Cía., que operaba como la Compañía de Salitres de Tarapacá en esa provincia peruana; Ossa, Puelma, Edwards, Clark y Smith, asociados estos con Gibbs en Tarapacá (Bermúdez, 1963). Es la venturosa asociación de los 'audaces y aventureros' con la 'emigración industriosa' que menciona Juan López (Arce, 1930), conjunción que en un marco de extrema libertad para operar comienzan el proceso de crecimiento económico de la región, que parte a propósito de la exportación de un recurso natural no renovable que constituye la ventaja competitiva de la región. A las condiciones geológicas se suman las geográficas, estabilidad climática, cercanía de los yacimientos a la costa y buenas condiciones para generar instalaciones portuarias, pero el elemento central es la inexistencia de gravámenes y las concesiones que Melgarejo había concedido, inadvertido de la riqueza minera que allí existía, la que posibilita dicho comienzo. Este es el inicio de la historia de la Gran Minería en esta región y en el país, la que hoy se continúa: Chile es el principal productor y exportador de cobre, con un 34,7% en 2006, con más del 38% de las reservas mundiales. Más de la mitad de esa producción se origina en Antofagasta y se concentran las reservas.

Desde fines de la década de 1980 se han materializado en el país, y en particular en la región de Antofagasta, importantes flujos de inversión extranjera directa (IED) en el sector minería[31] (Mouguillansky, 1999; COCHILCO, 2007b; Ramírez y Silva, 2008).

Cuadro 2: IED por regiones (1974-2006)

Región	IED acumulada 1974-1989		IED acumulada 1990-2006	
	Millones US$	Porcentaje	Millones US$	Porcentaje
Tarapacá	68	1,3	3.375	5,8
Antofagasta	**665**	**13,0**	**8.271**	14,2
Atacama	121	2,4	2.449	4,2
Coquimbo	210	4,1	1.695	2,9
Valparaíso	88	1,7	1.030	1,8
Metropolitana	2.693	52,7	15.275	26,2
O'Higgins	20	0,4	264	0,5
Maule	86	1,7	478	0,8
Bío Bío	55	1,1	988	1,7
La Araucanía	9	0,2	77	0,1
Los Lagos	94	1,8	496	0,8
Aysén	6	0,1	193	0,3
Magallanes	303	5,9	964	1,7
Multirregional[32]	693	13,6	22.850	39,1
Total	**5.111**	**100,0**	**58.405**	**100,0**

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras; Ramírez y Silva, 2008.

Efectivamente, en cuanto a los sectores de destino de las inversiones, en el caso de Antofagasta, para el período 1990-2006, el 93,2% se concentró en la minería. El impacto de estas inversiones, más aquellas públicas, hace que el producto interno bruto regional crezca a elevadas tasas en el período.

Cuadro 3: PIB de la región de Antofagasta
–porcentaje de participación de los cuatro principales sectores económicos–
(promedio anual 1961-2001)

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2000-2001
PIB regional (MM$ 1996)	436.922	675.605	943.142	**1.834.922**	**2.512.026**
1º **Minería (%)**	**49,1**	**53,4**	**56,3**	**60,3**	**64,1**
2º Construcción (%)	8,3	5,7	6,2	7,0	8,4
3º Industria manufacturera (%)	4,2	5,3	5,5	5,0	4,1
4º Transporte y comunicaciones (%)	5,0	4,4	4,0	3,8	3,4

Fuente: MIDEPLAN.

[31] Cerca de 20.000 millones de dólares entre 1988, en que comienza la inversión privada en minería, y 2006. La inversión pública en el período sobrepasa los 12.000 millones de dólares.

[32] Por otra parte, las inversiones extranjeras multirregionales, es decir sin localización en regiones determinadas, se dirigieron a los sectores de telecomunicaciones y de servicios de utilidad pública, como el de energía eléctrica.

El PIB per cápita regional es el más alto del país: alrededor de dos veces el nacional.

Cuadro 4: Comparación PIB de la región de Antofagasta con PIB nacional
(años 2003 a 2006)

Población Chile (proyección INE)	PIB nacional (M$ 2003)	PIB per cápita Chile (M$ 2003/hab)	Año	Población Antofagasta (proyección INE)	PIB regional (M$ 2003)	PIB per cápita Antofagasta (M$ 2003/hab)	PIB per cápita Antofagasta/PIB per cápita Chile
16.093.378	54.217.377	3.368.925	**2003**	526.982	3.611.890	6.853.915	2,03
16.267.278	57.315.532	3.523.363	**2004**	534.039	3.761.863	7.044.173	2,00
16.432.674	59.890.971	3.644.627	**2005**	541.093	3.828.905	7.076.242	1,94
16.598.074	62.694.083	3.777.190	**2006**	547.933	3.894.854	7.108.267	1,88

Fuentes: Elaboración propia con datos del Banco Central, INE y de Álvaro Díaz[33].

La diferencia se explica por el fuerte incremento del PIB minero. Este crecimiento de la participación minera oculta la importancia que ha tomado el resto de la estructura productiva regional, que es similar a la del promedio del país, si se compara el PIB no minero de Antofagasta, lo que significa que la región produce tantos bienes no mineros por persona como los que produce el promedio nacional (Lardé, Chaparro y Parra, 2008).

La región de Antofagasta presenta entonces el más alto dinamismo del país en términos de su PIB per cápita. Como se ha dicho, las cifras de la región están vinculadas al sector de los recursos mineros exportables, principalmente el cobre, por lo que su dinamismo corresponde a este alto nivel de especialización, más del 60% del PIB regional (Ramírez y Silva, 2008). Es así que Antofagasta tiene en la minería una ventaja competitiva explícita y marcada, que ha atraído importantes montos de inversión extranjera y nacional y que se ha insertado en el mundo por la vía de la exportación masiva de su especialización.

La globalización, con una creciente demanda por el recurso que constituye esa especialización, parece ser oportuna y favorable para esta región, que básicamente compite desde una ventaja natural.

Desde 1990, las exportaciones de la región se mantienen en el nivel más alto del país, cerca del 30%, a bastante distancia de las demás regiones, incluida la Metropolitana.

[33] Los datos proporcionados por Álvaro Díaz, la serie histórica del PIB nacional desde 1900 a 2008 en moneda de 2003, forman parte del desarrollo de su trabajo de tesis doctoral, no publicado. Agradezco la gentileza de facilitármelos.

Cuadro 5: Exportaciones por región

Región	Miles US$ fob		Porcentajes		Porcentaje crecimiento anual entre 1990 y 2004
	1990	2004	1990	2004	
Tarapacá	258.918	2.030.620	3,0	6,6	48,9
Antofagasta	**2.532.424**	**8.982.700**	**29,7**	**29,1**	18,2
Atacama	537.102	1.491.080	6,3	4,8	12,7
Coquimbo	207.515	1.332.090	2,4	4,3	38,7
Valparaíso	887.388	3.218.000	10,4	10,4	18,8
Metropolitana	955.694	3.776.060	11,2	12,2	21,1
O'Higgins	962.174	2.443.990	11,3	7,9	11,0
Maule	154.802	894.980	1,8	2,9	34,2
Bío Bío	1.056.598	3.487.540	12,5	11,3	16,4
La Araucanía	18.915	331.710	0,2	1,1	118,1
Los Lagos	253.888	1.804.670	3,1	5,8	43,6
Aysén	69.971	245.400	0,8	0,8	17,9
Magallanes	147.279	671.460	1,7	2,2	25,4
Otras	479.365	184.720	5,6	0,6	−4,4
País	8.522.033	30.895.020	100,0	100,0	18,8

Fuente: Lardé, Chaparro y Parra, 2008; MIDEPLAN.

De igual modo, los indicadores de desempeño social, de pobreza e indigencia, alfabetismo, escolaridad y niveles de educación alcanzados por la población, entre otros, son mejores que el promedio nacional. Del mismo modo, los ingresos de los hogares se ubican en torno al promedio nacional o por encima de él. El promedio de salarios (según informes de la Asociación de Fondos de Pensiones y la Superintendencia de AFP) es el más alto del país.

Es posible caracterizar a la región de Antofagasta señalando que desde su "apertura", en la década de 1860, ha atraído a grandes empresas dedicadas a la minería a escala mundial. Para los agentes privados de origen nacional, la competencia con las empresas extranjeras, luego transnacionales, ha sido escasa, más allá de la pequeña y algo de la mediana minería, ausencia que se explica por los altos montos de capital requeridos y el riesgo subyacente a la actividad minera. Estos agentes privados tradicionalmente realizan una trayectoria de entrada y salida de la minería, la que depende de los precios y de las condiciones generales para la producción (insumos, trabajo, capacidad de procesamiento básico, entre las principales determinantes), generándose así una continua apertura, explotación, cierre y reapertura, con lo que se renueva el ciclo. La reciente estrategia de desarrollo minero que ha asumido el

grupo Luksic incorpora al menos a un agente nacional al sector de la Gran Minería.

En todo caso, las reglas del juego para la inversión extranjera que dicta el gobierno militar, que le otorgan las más amplias facilidades y condiciones óptimas a la inversión extranjera, son las que abren las puertas a la entrada de grandes consorcios similares a las compañías norteamericanas que habían desarrollado la Gran Minería del cobre desde principios del siglo XX (Vera, 1962; Fermandois *et al.,* 2009). Además de las condiciones geológicas y geográficas de la región, se debe sumar la existencia de ventajas comparativas significativas para el capital que se establecen en la nueva institucionalidad minera, siendo la principal el régimen de concesiones mineras protegidas por el derecho de propiedad, lo que está en la Constitución de 1980, la que ratificó el dominio del Estado sobre las minas, pero con la introducción de esta particular noción de propiedad por vía de la concesión (Piñera, 1984; Agacino *et al.,* 1998; Moguillansky, 1999). Por otra parte se halla la estabilidad política básica que Chile tiene desde 1990. A pesar de la protección al inversionista que ofrece el marco institucional del gobierno militar, las inversiones en minería no llegaron de modo relevante entre la promulgación de la nueva Constitución en 1980 y 1987, sino que estas comienzan un ciclo de alza al año siguiente, cuando se evidencian las señales del término del régimen dictatorial y del consecuente aislamiento político y económico del país en el mundo.

1.3.3. *El emprendimiento y la empresarialidad*

La tercera característica que Levin (1964) señala es la iniciativa. El tránsito desde la noción del yermo, el descampado de Atacama, a la valoración del desierto como espacio útil (esto es, que genera utilidades) debió esperar hasta que la idea de progreso del siglo XIX se instalara en los ánimos de los mandantes de los exploradores y las expediciones modernas que llegaron hasta las costas del Pacífico sur en busca de oportunidades para aumentar la riqueza (de las naciones centrales y las metrópolis, pero también la personal y social) y el conocimiento científico.

La explotación privada de un recurso no renovable requiere del Estado la regulación necesaria para asegurar, para el país y para la región, la generación de bienes públicos relacionados con:

i) la conservación en el tiempo de condiciones ambientales adecuadas, establecidas de acuerdo a estándares internacionales, para los territorios de localización y de transformación del recurso y para sus habitantes,
ii) el cobro de un impuesto o gravamen a la explotación, recursos que deben dirigirse a generar condiciones de capitalización –cuantitativa y cualitativa– que busquen la sustitución de la fuente de ingresos que representa el recurso, una vez agotado,

iii) la planificación de largo plazo –concertada y acordada– del "cierre y salida" de la actividad cuando se acabe el recurso explotado.

Estos son algunos de los aspectos que un sector público responsable debiera exigir a una actividad con los niveles de impacto de la Gran Minería.

A propósito de la Gran Minería y su presencia en la región de Antofagasta, la noción de bien público puede ser entonces expandida hacia la capacidad –pública– de provocar e inducir articulaciones con vista a la sustentabilidad de las ciudades y de la región en el largo plazo (Ravetz, 2000) en función de su condición de dependencia y de la consecuente búsqueda de salir de esa situación.

Para esto el Estado, en sus diversos niveles, deberá concitar los intereses y voluntades de los diversos actores –internacionales, nacionales, regionales y locales– en torno a un proyecto de futuro. Esta es una tarea pública, cuyo objeto es la creación de un renovado tipo de bienes públicos que enriquezca el repertorio de posibilidades y alternativas para los actores en el contexto del desarrollo regional.

Existe acuerdo en el impacto del emprendimiento en el crecimiento económico, en tanto contribuye a acelerar cambios estructurales en la economía, acrecienta la competitividad y, desde allí, la productividad general, junto a la creación de empleo (Romani y Atienza, 2009). En la historia se describe el ciclo del emprendimiento desde la necesidad que conduce al autoempleo en países con bajos niveles de desarrollo económico, con pocos trabajos en los sectores más productivos, lo que va cambiando en la medida que la economía crece y se desarrolla, generando más y mejores empleos, lo que hace disminuir la actividad emprendedora. En ese escenario, una distinta motivación para los emprendedores es impulsada por el surgimiento de oportunidades, con una transformación cualitativa en el emprendimiento, que va entonces desde la actividad emprendedora por necesidad a aquella basada en la identificación de oportunidades.

Una conceptualización que asume una mayor complejidad para este proceso supone un sucesivo mejoramiento en los negocios y en el medio que los alimenta y apoya, con incrementos en las maneras de producir y de competir. Como señalan Porter, Sachs y McArthur (2002: 17):

> "*Ver el desarrollo económico como un proceso secuencial de construcción no solo de estabilidad macroeconómica, sino también de factores interdependientes como la calidad de la gobernanza, la habilidad societal para adelantar en sus capacidades tecnológicas, en más avanzadas modalidades de competencia y en desarrollar formas para la estructura organizacional de las empresas, ayuda a poner de manifiesto importantes trampas potenciales en la política económica*".

En la secuencia se distinguen tres etapas, desde el menor grado de desarrollo, en las economías basadas en los factores de producción, al mayor en las que se basan en la innovación, con la fase intermedia con énfasis en la inversión y la eficiencia. La etapa de menor desarrollo se caracteriza por gobiernos que proveen estabilidad política y macroeconómica y mercados suficientemente abiertos para facilitar la extracción de materias primas con suficiente mano de obra poco calificada, atrayendo así inversión extranjera directa (IED) e importando tecnología (Porter, Sachs y McArthur, 2002). Migraciones atraídas por esa oferta de trabajo van creando un exceso de trabajadores que impulsa el autoempleo, en una primera etapa del emprendimiento,

> "*las empresas producen* commodities *o manufacturas relativamente simples de tecnología estandarizada ya hace tiempo diseñada en países más avanzados. La tecnología es asimilada mediante importación, inversión extranjera directa e imitación… Una economía basada en factores es altamente sensitiva a los ciclos de la economía mundial, a la tendencia de precios de los* commodities *y a las fluctuaciones de la tasa de intercambio*" (Porter, Sachs y McArthur, 2002: 17).

En una etapa superior de desarrollo, la tarea pública se centra en la generación de infraestructura de conectividad y en la regulación de los impuestos y en el marco legal para el desenvolvimiento privado, entre otros aspectos, para facilitar la mejor integración con los mercados. Basada en la inversión, en esta fase se forman economías de escala de modo de alcanzar una mayor productividad, que lleva a la formación de capital financiero y eventualmente a la apertura de nichos en las cadenas de proveedores para una industria de mayor sofisticación, pero aún dependiente de diseño y tecnología extranjera (Romani y Atienza, 2009), aunque comienzan a darse relaciones más complejas, como licencias, *joint ventures* o producción bajo contrato con los fabricantes originales de maquinaria y equipos, además de la IED y la imitación, propias de la etapa anterior. Se espera que una economía de inversión produzca manufacturas y también servicios, muchas veces de exportación, aunque de pequeña escala. Es una situación susceptible de sufrir crisis financieras, ya que se basa principalmente en flujos de capital extranjero, así como soporta los golpes de una demanda externa para sectores muy específicos (Porter, Sachs y McArthur, 2002).

La etapa más difícil es la del tránsito desde el desarrollo basado en la importación de tecnología y la inversión y la eficiencia a uno que descansa en la innovación. Esta transición requiere una intervención directa del gobierno para impulsar

> "*una alta proporción de innovación, a través de inversiones tanto públicas como privadas en investigación y desarrollo, educación superior, mercados de capital mejorados y sistemas regulatorios que apoyen la partida de empresas de alta tecnología*" (Porter, Sachs y McArthur, 2002: 18).

La actividad industrial se mueve hacia la expansión del sector terciario, al mismo tiempo que evoluciona en producciones de mayor sofisticación, diversificación e incorporación de conocimiento, que va generando, a la vez que requiriendo, un espacio urbano de mayor especialización y altos niveles de conexión e identidad, acceso e intercambio (Storper, 1997; Sassen, 1999; Veltz, 1999; Bauman, 2005; Ascher, 2005; Vázquez Barquero, 2006). En este ámbito creativo surgen actividades emprendedoras motivadas por la evidencia de oportunidades más que la necesidad, búsqueda que, si es bien apoyada mediante sistemas adecuados de financiamiento, puede convertirse en un real motor de crecimiento (Henrekson, 2005).

1.3.4. *Desierto, minería y transnacionales; inversión extranjera y crecimiento económico, demanda de trabajadores, campamentos y conmutantes: ¿sustentabilidad?*

Este estudio analiza la región de Antofagasta, caracterizada por su particular modo de ser habitada, en función de la presencia de empresas conectadas con los procesos de mundialización-globalización desde la perspectiva de la explotación de recursos naturales, lo que ha generado el ingreso de inversiones extranjeras de gran escala. La riqueza de la región ha atraído permanentemente a migrantes en busca de trabajo, empleados de las empresas o emprendedores que por necesidad o por noción de la oportunidad latente generan actividades diversas, las que logran competir con la principal, la minería, en un ritmo siempre dependiente de los ciclos globales, de la demanda y de los precios de la materia prima. En los últimos decenios, la región ha recibido grandes flujos de inversión extranjera directa, concentrando la mayor parte de esos recursos, después de la Región Metropolitana de Santiago (cuadro 2), al tiempo que representa el más alto porcentaje de las exportaciones del país, alrededor de un 30% (cuadro 5). El producto interno bruto de la región ha crecido significativamente (cerca de seis veces entre 1961 y 2001 en pesos de 1996, ver cuadro 3) y el PIB per cápita regional es el más alto del país, 1,88 veces el nacional (cuadro 4). El nivel de salarios es el más alto de Chile.

Estas cifras podrían augurar un futuro de desarrollo para la región. Pero, ¿cuán sustentable puede ser ese desarrollo? La llegada de IED y la puesta en marcha de grandes complejos extractivos, ¿son capaces de generar procesos virtuosos que superen la incertidumbre sobre la continuidad de dichas explotaciones? La memoria de las crisis está siempre presente y la decadencia de la industria del salitre desde la década de 1930 es aún parte de la vida cotidiana de los habitantes de la región. ¿Existen señas inequívocas para la creación de una base productiva diversificada que logre atrapar los encadenamientos de producción, empleo y consumo que genera la gran industria del cobre, la nacional y la de capitales extranjeros?

Lo que equivale a preguntarse si la región logrará retener un porcentaje significativo de los ingresos, constreñida por la exportación de esos recursos, siendo los medios de producción de propiedad extranjera.

Por otra parte, en la perspectiva de la sustentabilidad del desarrollo, como se señaló antes, hay dos recursos naturales cuyo uso intensivo por parte de la Gran Minería debe ser observado. Uno es el propio mineral que las empresas explotan, a lo cual el Estado chileno no ha puesto otros límites que no sean los del mercado, más el reciente *royalty*[34] y la carga impositiva normal asociada a la actividad. La generación de capacidades alternativas a la minería del cobre debe ser prevista en función de la extracción de un recurso no renovable y finito por definición. Otra es la dotación de energía y de los demás recursos naturales usados por la explotación minera, en particular el agua, recurso escaso en la región, y los impactos en su disponibilidad en cantidad y calidad.

Es de gran interés la discusión que se ha desarrollado respecto de la aplicación de un *royalty* a la actividad minera en el país. De modo análogo a aquella sobre la normativa ambiental, este cobro es parte de las reglas del mercado en el mundo actual y ya no constituye un factor decisivo en la inversión extranjera en la minería del cobre en Chile, si es que alguna vez lo fue. Una segunda parte del debate –qué hacer con los recursos generados por el *royalty*– recién comienza.

En el momento en que se propuso un *royalty* a la actividad, las empresas mineras multinacionales terminaban un ciclo de postergación en el pago de impuestos, cuestión que estaba contemplada en la legislación chilena, lo que influyó decisivamente en la aprobación a su incorporación. El planteamiento del gobierno fue utilizarlo "*para transformar un recurso no renovable –el cobre– en innovación tecnológica permanente*"[35]. Con ese objetivo se creó el Consejo de Innovación, el que se ha discutido como estrategia en diversos ámbitos en el país, en función de que el uso de los recursos del *royalty* esté más directamente ligado a las regiones productoras de cobre.

[34] El *royalty* minero (o regalía minera) es el cobro de un impuesto por parte del Estado por el solo hecho de extraer sus recursos minerales. Sus antecedentes se remontan a la Edad Media y numerosos países lo contemplan en su legislación. El fundamento para la existencia de este tributo es un tipo de compensación que los privados deben hacer al Estado por extraer y beneficiarse de las riquezas contenidas en el subsuelo. El proyecto Royalty II (en el primer intento legislativo en el 2004, la idea de legislar no logró quórum suficiente) se tramitó entre el 4 de enero y el 16 de junio de 2005, fecha en que se publicó como la Ley Nº 20.026. El texto establece un tributo para las empresas mineras que tengan ventas anuales superiores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino, impuesto que se cobrará en forma escalonada y que tomará como base la renta imponible operacional del explotador minero. A los explotadores mineros cuyas ventas anuales excedan al valor equivalente a 50.000 toneladas métricas de cobre fino, se les aplicará una tasa única de impuesto del 5%. A quienes tengan ventas anuales iguales o inferiores a las 50.000 toneladas métricas de cobre fino y superiores a 12.000, se les aplicará una tasa escalonada, basada en tramos de tonelaje, y que puede ir del 0,5% al 4,5%. Los explotadores mineros cuyas ventas hayan sido iguales o inferiores al equivalente a 12.000 toneladas métricas de cobre fino, quedan exentos de este pago.

[35] Editorial de *El Mercurio* del 21 de marzo de 2007.

Además, las faenas mineras de gran escala generan problemas sociales, relacionados con fenómenos como la subcontratación, una forma explícita de precarización del empleo, según varios autores (entre ellos, Agacino *et al.,* 1998; Cademártori, 2001, 2009), los impactos sobre la vida familiar de los sistemas de trabajo de 'jornadas especiales', el alto costo de vida en comparación con otras ciudades, lo que genera una conmutación significativa y una nueva exportación de recursos por esa vía. Los impactos ambientales parecen no verse en una región desértica, pero existen y afectan a la población en todos los asentamientos, junto a los problemas de disminución de la disponibilidad de agua para otros usos que no sean los de la industria minera.

Pero existe un discurso acerca de la sustentabilidad que está presente en el ámbito de las grandes empresas mineras multinacionales, del sector público regional y nacional, de la sociedad civil. Es identificada como objetivo y condición para el desarrollo. Sin embargo, los estudios señalados (Aroca, 2001; Marín y Geisse, 2002; Meller, 2002; Aroca y Atienza, 2008; Cademártori, 2001, 2009) muestran un camino que no se dirige necesariamente hacia un desarrollo sustentable. Se explicita y describe incluso esta condición de sustentabilidad, pero las decisiones parecen tomarse en el sentido contrario a aquello que se define como necesario. Así, los índices de asociatividad son bajos (PNUD, 2006, 2009; Atienza y Barrera, 2005), los encadenamientos mínimos, las ciudades carentes de inversión en infraestructura fundamental para incrementar la calidad de vida. Todavía la región no se consolida como una buena alternativa para asumir permanencia, y esos inmigrantes, ya de décadas, siguen afirmando que son de Chillán o de Vallenar. O simplemente conmutan o migran de vuelta.

Muchas de estas interrogantes han sido respondidas. La mayor parte de esas respuestas es negativa: no parece haber indicios claros de una trayectoria dirigida al desarrollo sustentable. No hay un proceso de planificación capaz de orientar de manera efectiva el crecimiento de la región hacia una perspectiva transgeneracional. Las ciudades pequeñas sufren de aislamiento y disminuyen en población, mientras las principales crecen inorgánicamente, sin planes de desarrollo articulados, con bajos niveles de calidad de vida, hasta ahora imposibilitadas de ofrecer un ámbito urbano propicio, sugerente y acogedor para los cambios de fase, para impulsar la innovación y el conocimiento.

La evidencia indica crecimiento, Antofagasta crece pero no logra retener una parte sustantiva de esos recursos. Además, crece porque existe una coyuntura en la historia de la minería del cobre relacionada con la demanda y el precio, impulsados por el enorme empuje industrializador de China y la India, por los cambios tecnológicos y por el consenso, al menos declarado entre los actores, de que se necesita dar un salto desde el actual estado de desarrollo, si se sigue la nomenclatura de Porter *et al.* ya mencionada, aún basada en los factores de producción, en el caso de Antofagasta la abundancia de recursos naturales y

en particulares condiciones de explotación, a las etapas superiores hasta llegar a la fase de innovación. Hay una cierta trayectoria que se encuentra con un umbral de oportunidad, que pudiera significar dar ese salto hacia la sustentabilidad. Hay actores que afirman que esta región es la que mejores posibilidades tiene en Chile para dar ese paso. Pero la evidencia que señala crecimiento, también tiene un sentido que se aleja del desarrollo sustentable, pues parece no contar con los dispositivos necesarios para usar la oportunidad a la que se enfrenta el mayor distrito cuprífero del mundo.

La variable temporal parece ser una de las claves. Si se continúa en este camino, por simple acumulación de condiciones se llegaría a esas fases superiores del desarrollo, es un argumento que parece posible afirmar en una cierta lectura de las condiciones regionales. Otra visión señala que el umbral abierto se cerrará pronto, en función de los avances y los acomodos a las nuevas condiciones que otros actores –globales– en el negocio del cobre y de la minería en el mundo vayan logrando, lo que dejará a Chile, y a Antofagasta, en una posición nuevamente dependiente de los ciclos internacionales, sin haber podido tomar un lugar de privilegio en las nuevas condiciones que esta oportunidad representa en la minería mundial. El tiempo es variable fundamental en la actual situación y para asumirla se requiere de visiones prospectivas, compartidas y capaces de generar circuitos virtuosos y sinergias positivas, más allá de las visiones sectoriales o corporativas.

Como se ha dicho, los estudios señalados indican un camino distinto, que o no se dirige hacia la sustentabilidad o que, si lo hiciera, lo hace a un ritmo que no pone el objetivo del desarrollo sustentable en un horizonte identificable. Lo que equivale a invisibilizarlo como objetivo regional.

Pero los actores en este proceso han declarado a la sustentabilidad como objetivo. En este estudio se busca conocer la comprensión que estos actores tienen al respecto, confrontada con la historia. La tesis sostiene que la manera de comprender las posibilidades de desarrollo sustentable en Antofagasta varía según las creencias y las razones que expresan los distintos actores, institucionales o personales, dada la configuración ideológica que puedan construir. La falta de consenso y las divergencias de formas de sustentabilidad y de plan o respecto de los roles que cada actor juega, en su espacio, comunidad, empresa o servicio, impactan decisivamente en la posibilidad de planificación, más allá de los discursos y propuestas institucionales que se explicitan. Por esto, esa posibilidad no solo se explica por opciones estructurales o por carencia de recursos, sino que, como se ha dicho, además encuentra en la ideología que los actores expresan, fundamentos para su implementación o carencia. Conocer esas razones entregará elementos para continuar el trabajo de construcción de la oportunidad de sustentabilidad en la región y en el país o entender por qué esa oportunidad no es posible en su estado actual de desarrollo.

Sección 2: Marco teórico

2.1. Globalización, desarrollo sustentable y planificación: conceptos para un enfoque sobre ciudades, instituciones y actores en la sustentabilidad de la región de Antofagasta

Esta tesis busca conocer cómo se construye la planificación regional y la manera en que los actores se aproximan a la planificación privada y pública y la representación que tienen respecto de la sustentabilidad de la región de Antofagasta, en su calidad de mayor productora de la principal exportación del país, el cobre, por ello altamente especializada y dependiente. Para Antofagasta, ¿es posible una trayectoria de desarrollo sustentable más allá de la minería? Por una parte, en las declaraciones de la industria cuprífera multinacional y nacional, la sustentabilidad es un objetivo corporativo explícito, junto al Estado de Chile, que sostiene en la argumentación de sus políticas el mismo fin: la sustentabilidad[36]. Por otra parte, existen estudios[37] que indican que la región y el país describen una trayectoria que se aleja del desarrollo sustentable, presentando una diversidad de datos que permiten hacer esta afirmación.

Ante esta paradoja –públicos y privados declaran un objetivo, pero aparentemente la tendencia que se observa no sigue un camino hacia su materialización, pese a esa voluntad explícita–, en esta tesis se intenta comprender cómo se representan esta situación los actores ligados a la región y su proceso de desarrollo, para reflexionar sobre la planificación en relación con la sustentabilidad.

Se trata, además, de un período en la historia en que se conjugan la transformación del antiguo orden de las sociedades en el mundo, lo que genera nuevas demandas, redundando en un extraordinario nivel de precio para el *commodity*, una profunda reorganización de la industria minera, incluyendo regímenes de propiedad, gestión empresarial, tecnología e innovación, entre otras características. La pregunta por la sustentabilidad tiene que ver también con este momento y con la oportunidad que puede significar para el país y esa región en particular, en términos de redefinir el lugar que Chile ocupa en el mundo respecto de su rol de proveedor de materias primas y de repensar en esa capacidad productiva.

Ante la pregunta sobre si se puede comprender la situación de la sustentabilidad en el desarrollo de la región de Antofagasta a partir de las valoraciones y creencias que tienen los actores ligados al desarrollo de la

[36] Referencias en los informes de las empresas y en los documentos sobre desarrollo nacional, regional y local.

[37] Entre estos estudios se cuentan Agacino, González y Rojas, 1998; Aroca, 2002, 2006a, 2006b; Aroca y Atienza, 2008; Arroyo y Rivera, 2004; Atienza y Barrera, 2005; Cademártori, 2002, 2006, 2009; Geisse, 1997; Geisse y Marín, 2002; Fermandois *et al.,* 2009; Yáñez y Molina, 2008.

región, sobre aquello que permite o no un desarrollo más sustentable en ese espacio regional, la respuesta en esta investigación es que sí es posible y que hay elementos para aportar a un debate sobre el rol de la actividad planificadora y a la teoría de la planificación en este ámbito.

La actual coyuntura de la región de Antofagasta y del país está en el contexto de la globalización contemporánea, que tensiona las conceptualizaciones acerca del desarrollo, entendiendo que el desarrollo no puede sino ser sustentable, lo que alude a la temporalidad; es decir, la necesidad de planificar, discernir estrategias para disminuir la incertidumbre en un mundo incierto, en una sociedad fragmentada, diversificada, cambiante, de territorios abiertos y multiescalares, de nuevas asociatividades (Ascher, 2005). El análisis de este contexto es un punto de apoyo para la investigación, el que se presenta en la primera parte de esta sección.

Otra parte del marco teórico la constituye el estudio de las formas específicas que ha tenido la ocupación de la región; esto es, su dotación de recursos mineros y la habitabilidad que esta actividad ha generado, una cultura espacial específica; la institucionalidad privada y pública que ha estructurado esa sociedad y los actores que la conforman, siguiendo la tradición sociológica que parte de Max Weber, que propone que los fenómenos sociales pueden ser comprendidos si se logra dilucidar e interpretar los comportamientos individuales de los actores involucrados en dichos fenómenos. Se trata de una perspectiva enfocada en la acción social (Baert, 2001), en la que el actor social y sus acciones son objeto de análisis. Cuando las acciones sociales se dilucidan y son comprensibles, a su vez la sociedad se torna también inteligible en mayor grado, entendiendo que las acciones e interacciones de los sujetos individuales están en la base de los fenómenos sociales. Esta acción puede o no ser parte de un proceso de planificación (Healey, 1992).

En el contexto de la globalización y del modo en que el país y la región de Antofagasta en particular se han articulado a esta expansión del capitalismo, se ha observado un importante flujo de inversión extranjera y de crecimiento económico asociado (Agacino *et al.,* 1998; Moguillansky, 1999; Daher, 2003; Lardé *et al.,* 2008; Cademártori, 2009), lo que en los modelos positivistas debiera dirigirse a generar desarrollo, traducido en una mejor calidad de vida para sus habitantes (Boisier, 2010). Pero esto no ocurre necesariamente: crecimiento no es sinónimo de desarrollo (Ffrench-Davis, 2008; Cademártori, 2009; Claro, 2011). Pero existe desarrollo en Antofagasta, hay un proceso en el que ciertos indicadores efectivamente mejoran (Lardé *et al.,* 2008). Esta investigación se plantea indagar si la sustentabilidad[38] es un atributo de este proceso.

[38] En España, habitualmente se traduce "*sustainable*" por "sostenible", mientras que en algunos países hispanohablantes en América Latina, incluido Chile, se ha elegido "sustentable". Esta última palabra parece más apropiada: "Sustentar: traducción del latín… proveer a uno del alimento necesario. 2. Conservar una cosa en su ser o estado. 3. Sostener una cosa para que no se caiga o se

Se entiende el desarrollo sustentable como uno adecuadamente cimentado en su medio natural y cultural para asegurar su continuidad temporal intergeneracional[39], capaz de generar un delicado balance en la salud económica, ambiental y social de una comunidad (Fricker, 1998) con el objetivo de mejorar su calidad de vida, que fomente y haga posible que los procesos destinados a construirlo sean ampliamente inclusivos[40]; o sea, incorporando la participación de múltiples actores (públicos, privados, de la sociedad civil) en todos los niveles, en una perspectiva que busca superar aproximaciones sectoriales, corporativas o de grupos (Friedmann, 1998; Programa 21, 1998; Ffrench-Davis, 2008).

Esta región es relevante por su peso en la generación de riqueza minera –su entrada a los circuitos económicos, su 'colonización' e incorporación a la historia solo se explican por la minería–, por sus características de extrema dependencia primario-exportadora –es una región prácticamente monoproductora–, por la historia de las modalidades de su ocupación y por la presencia de grandes empresas mineras multinacionales[41] (GEMM), entre otras razones. Dada su dotación de recursos naturales, la exportación de bienes primarios ha sido siempre la razón de su conexión con la economía mundial. Ha sido una constante en toda su historia la presencia de agentes externos, sean estos empresarios, empresas o inversión extranjera (Meller, 2007). Los recursos que esta región genera por la actividad minera explican en gran medida la condición económica de Chile del último siglo y medio.

En el período que va desde principios de la década de 1990 (el inicio de producción de Escondida) hasta la actualidad, con la apertura de la minería privada en Chile, la Gran Minería del cobre ha visto modificadas sus previsiones respecto de la actividad, de modo tal que se configura una situación nueva para el sector y la región. Esta puede ser vista como una oportunidad para plantear un análisis renovado del rol que las empresas cupríferas multinacionales –de acuerdo a las expresiones contemporáneas de

tuerza. 4. Defender o sostener determinada posición" (Diccionario de la RAE, 1992). "Sostenible" no figura en el diccionario, pudiendo ser un neologismo, más próximo a la idea de sujetar o mantener algo para que no se caiga; en definitiva, más cerca de aspectos cuantitativos de crecimiento que de la calidad que se asocia al desarrollo. La etimología de la palabra caracteriza un aspecto que a menudo no se evalúa adecuadamente: "*mantener junto con tensión*" (citado por Fricker, 1998: 369).

[39] En el texto de la Ley 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, título I, artículo 2°, letra g: "*Desarrollo sustentable: el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras*".

[40] La inclusividad es consustancial al debate sobre desarrollo sustentable, siendo parte fundamental en la conceptualización contemporánea de la participación de la ciudadanía y de los habitantes en las decisiones que los afectan (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992; Friedmann, 1998; Boisier, 2010). Gran parte de la Agenda 21 se refiere a la participación de las personas en los procesos que las atañen en el presente y en el futuro y a la inclusión de los actores en los procesos. En el contexto de este estudio se la considera como atributo diferenciado de una visión sobre el desarrollo regional expresamente para destacarla como imprescindible.

[41] En general, en este trabajo la denominación "grandes empresas mineras o cupríferas multinacionales" incluye a la pública Corporación del Cobre de Chile (CODELCO), salvo que se indique en otro sentido.

la gran empresa transnacional– pueden tener en el desarrollo sustentable de la región, de las regiones mineras y del país.

Elementos principales de esta nueva situación en la Gran Minería son:

- la llegada de importantes montos de inversión extranjera directa (IED) y el crecimiento sostenido de la producción de cobre de las empresas multinacionales, que ya sobrepasa el volumen producido por CODELCO,
- estos incrementos de producción están hoy unidos a una sostenida expansión de la demanda (Consejo Minero, 2007), en el marco de la introducción en la Gran Minería del cobre de transformaciones dirigidas a una gestión integral –productiva, empresarial y ambiental–, lo que es propio de la transformación económica global,
- la extensión temporal de la explotación de los recursos que resulta de los avances en la tecnología, haciéndose posible incorporar minerales de baja ley, junto al descubrimiento o viabilización de nuevos yacimientos y explotaciones, lo que disminuye significativamente la incertidumbre consustancial a la actividad, además alejando los escenarios de 'cierre y salida' de faenas en el horizonte temporal,
- los acuerdos internacionales en torno al papel de las empresas mineras multinacionales (IIED, 2007) en los países productores o donde se realizan transformaciones industriales y su entorno físico y cultural[42], implicando, entre otros impactos, la reconversión a la producción limpia y nuevos tipos de relación con las comunidades –locales, regionales y nacionales.

Las proyecciones de inversión en la minería son de más de 80.000 millones de dólares en el período 2011-2018[43], de los cuales cerca del 85% corresponde a la minería del cobre. Se estima un incremento de producción de cobre (concentrados y cátodos) cercano al 29%; esto es, de 5.321.000 toneladas de cobre fino (producción del año 2005) a 6.869.000 (2012) (COCHILCO, 2006). Para Antofagasta se prevén inversiones directas en el sector cercanas a los 12.000 millones de dólares en el quinquenio 2011-2015, además de algo más de 2.000 millones de dólares en energía, inversión asociada a demandas de la minería directamente[44]. En volumen, Chile produce más de cuatro veces lo que hace veinte años, 33% de la producción mundial al 2010 (COCHILCO, 2011), lo que, junto a los avances en tecnología y en gestión, asociados a los cambios característicos de la globalización en la economía, han modificado radicalmente los niveles de

[42] Parte de estas iniciativas son llevadas adelante por el International Institute for Environment and Development (IIED), de Londres, a través del proyecto Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), que busca los mecanismos idóneos para maximizar la contribución del sector de minería y metales al desarrollo sustentable a nivel global, nacional y local. Ver Danielson, 2002. Por otra parte, está todo el ámbito de la responsabilidad social empresarial, que desde 2009 tiene una norma ISO, la 26000, la que, aunque voluntaria y sin certificación, genera un relativo estándar.

[43] Según proyecciones de la Sociedad Nacional de Minería, en *El Mercurio,* 21 de diciembre de 2011.

[44] Estimaciones de la Corporación de Bienes de Capital, publicadas en *El Mercurio,* 7 de febrero de 2012.

productividad, ahora muy superiores a la media industrial nacional[45] (Consejo Minero, 2003).

Por otra parte, las nuevas condiciones mundiales impactan en la estructura del sector público chileno, en sus métodos y procedimientos (Elizalde, 2003). De las presiones que esta integración al mundo contemporáneo conlleva, es que ha surgido el proceso de modernización del Estado en curso, expresado en la consideración de políticas territoriales de descentralización y de integración, entre otros que dicen relación con modelos de desarrollo diversos al neoliberal impuesto por el régimen militar y con instrumentos para su implementación, en los ámbitos de gobierno, empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil, etc., en un relativo replanteamiento del rol del Estado (Meller, 2005).

En este ánimo modernizador, luego de un largo período de abandono de la planificación en el sector público, particularmente en Chile, lo que se corresponde con la implementación de políticas neoliberales desde mediados de la década de 1970 (Stiglitz, 2002; Muñoz Gomá, 2007), es posible observar una gradual recuperación de la noción de planificar para escenarios diversos y dinámicos, que se manifiesta en una relativa ampliación de los horizontes de tiempo para la programación presupuestaria y en una voluntad crecientemente explícita de integración entre sectores (Fernández Güell, 1997; MIDEPLAN, 2002; Lira, 2006). Actualmente, esta voluntad se manifiesta en los programas de gestión integrada de proyectos y en avances en la proyección multianual de programas de inversión, en particular en infraestructura[46].

Del mismo modo, desde la perspectiva sectorial se han promovido acciones relativas a la competitividad territorial, en espacios compartidos entre regiones y localidades, más allá de las divisiones administrativas. Se habla también de la intercomunalidad, teniendo la experiencia francesa como modelo (MIQCP, 2001). Todas estas aproximaciones dan cuenta de la necesidad de la planificación, en una relativa amplificación de la concepción de política pública (neoliberal) que se ha instalado en el país. Los dos principios básicos han sido la neutralidad y la subsidiariedad (De Mattos, 2003), a los que esta 'intervención' del Estado no responde completamente. Hay un enfoque distinto, que implica una recuperación de la práctica prospectiva, en una versión contemporánea que se limita a la coordinación y al conocimiento de las acciones o programas que se ejecutan en un determinado espacio. Esta revaloración es un comienzo aún incipiente, pero que daría cuenta de un nuevo modo de enfrentar las políticas públicas, lo que deja ver también el surgimiento de una perspectiva neoestructural (Sunkel, 1991) y el

[45] Pese a la crisis asiática de 1997, el sector ha sostenido un crecimiento anual promedio en la producción de cobre entre 1998 y 2002 cercano al 6%, cifra muy superior al 3% de crecimiento anual del PIB nacional.

[46] El Ministerio de Obras Públicas desarrolla un proceso de planificación integrada en este sentido, con horizontes en los años 2020 y 2025, parte del programa de modernización de la gestión en infraestructura.

planteamiento de la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo, inclusivo, de largo plazo; esto es, con planificación y con creciente equidad, como bases de un desarrollo sustentable (Infante y Sunkel, 2009).

A partir de estos elementos, la oportunidad de plantear una visión sobre el desarrollo está condicionada por aspectos territoriales relacionados, por una parte, con la existencia de un territorio con abundantes recursos mineros –en la historia, el salitre, la plata; hoy, el cobre, el molibdeno; mañana, el litio, entre otros– y la presencia de grandes empresas mineras multinacionales en la explotación de estos recursos, lo que impacta en la relación de esta región con el país, al tiempo de establecer la interrogante sobre la sustentabilidad y sus dimensiones. Estas empresas son[47]:

Cuadro 6: Grandes empresas mineras multinacionales en Antofagasta

Grandes empresas mineras multinacionales (GEMM)	**Casa matriz**	**Faenas en Antofagasta**	**Producción** (miles de Tm 2010)
Anglo American	Londres, Inglaterra	Mantos Blancos	78.600
Barrick Gold Corporation	Toronto, Canadá	Zaldívar	144.400
BHP Billiton Base Metals	Melbourne, Australia	Escondida y Spence	1.264.800
CODELCO Chile	Santiago, Chile	Chuquicamata, R. Tomic y Gaby	1.020.800
Xstrata	Zug, Suiza	Lomas Bayas	71.800
Freeport MacMoran	Estados Unidos	El Abra	145.200
Antofagasta Minerals	Londres, Inglaterra	Michilla, El Tesoro y Esperanza	136.500
		Total regional GEMM:	**2.862.100**
		Total nacional:	**5.418.900**
		Total mundial:	**16.102.900**

Fuentes: Consejo Minero (2009, 2005, 2004, 2003), COCHILCO (2011, 2006), CESCO (2009), www.angloamerican.com[48].

Estas siete empresas representan casi la totalidad de la producción de la región de Antofagasta (más del 94%), que es alrededor del 51% del cobre chileno, cerca del 18% de la producción mundial[49] (COCHILCO, 2011; Consejo Minero, 2010).

Por otra parte, las características de este territorio –el desierto remoto llamado el 'despoblado de Atacama'– que han determinado la ocupación del espacio regional en términos de oferta urbana, de habitabilidad y de calidad de vida posibles, presentan particularidades determinantes para la proyección del desarrollo regional, condicionando la identidad –la base cultural– de los actores en esta realidad geográfica.

[47] Se mencionan solo aquellas de mayor tamaño relativo, en cuanto a producción e inversiones.

[48] Minera Esperanza entra en producción en el primer semestre de 2011. Se estima que su producción este año esté en el rango entre 80.000 y 100.000 toneladas (*El Mercurio,* 8 de junio de 2011).

[49] Chile produce el 33,7% del cobre del mundo, seguido por Perú, con el 7,7%; China, con el 7,2%, y Estados Unidos, con el 7,1% (COCHILCO, 2011).

Finalmente está la institucionalidad –principalmente la pública, pero también la privada y no solo la corporativa– y los roles que jueguen los actores de ella permitiendo, facilitando o dificultando la construcción de la articulación mencionada al principio. Los niveles de participación de los diversos actores (en extensión y profundidad) en las definiciones de interés nacional y, por supuesto, 'local y global', son esenciales. El acuerdo es fundamental para el funcionamiento de la economía y de la posibilidad de desarrollo. El desarrollo depende no solo de la interrelación entre organizaciones económicas en un territorio (las empresas y particularmente las GEMM en este caso), sino de los niveles de articulación de estas con otras organizaciones –políticas, sociales, educativas, entre otras, en el espacio que comparten– (North, 1990), lo que agrega componentes de complejidad en la noción de desarrollo.

Esta configuración histórico-territorial y sus resultados contemporáneos, en términos de crecimiento y desarrollo, están en el contexto de la globalización, la actual expresión de las fuerzas económicas y culturales que determinan la vida en el planeta. El marco teórico de la tesis pone en el contexto de la globalización las nociones, modelos y estilos que el desarrollo ha tenido y en particular su asociación con la sustentabilidad.

Por su parte, junto al concepto, la planificación ha sido el instrumento privilegiado en la construcción del proceso –de crecimiento económico, de socialización, de generación de cultura, en definitiva– que conduce al desarrollo. Este tipo de sistema binario es presentado en tanto referencia para entender las particulares condiciones de una región minera, un espacio concreto. Esta visión teórica se completa con la relación de este territorio con sus recursos, la habitabilidad y la institucionalidad que le han dado forma, en un esquema como el siguiente:



La planificación es una herramienta para mirar el futuro, cuyo objetivo es el desarrollo, el que, para ser efectivamente un valor, debe tener el atributo de la sustentabilidad, por definición participativa y equitativa en lo social.

La globalización es el nombre con que se ha identificado el modo de ser de esta etapa del capitalismo, en la modernidad tardía o posmodernidad, lo que condiciona el proceso de desarrollo económico, social, geográfico y cultural.

El énfasis en esta parte está puesto en poder conformar una visión conceptual de la planificación, a partir de la idea de múltiples perspectivas que se expresan en un mundo que ya no puede ser visto como conjunto con todo el detalle necesario. Cualquier aproximación debe tener un enfoque multidisciplinario y multisectorial, a la que agregamos el enfoque que podemos llamar *multistakeholder*, que incorpora a actores diversos en el escenario dinámico del mundo contemporáneo.

Luego de esta presentación, la sección está organizada en tres partes que se refieren al contexto en que se desenvuelve la sustentabilidad en la región de Antofagasta (2.2), tocando el fenómeno de la globalización (2.2.1), las definiciones institucionales y académicas de sustentabilidad y desarrollo (2.2.2) y la planificación (2.2.3), en tanto dispositivo de debate y concreción; a las ciudades y la institucionalidad en Antofagasta (2.3), y finalmente a los actores sociales y su capacidad de representarse la región y las capacidades de la sociedad que se ha generado (2.4).

2.2. El contexto de la sustentabilidad

Tres aspectos otorgan a la discusión sobre sustentabilidad en Antofagasta un encuadre que permite situar la interrogante acerca de las representaciones que los actores construyen sobre el futuro en la región. Estos son la globalización como fenómeno que caracteriza el período, la noción de sustentabilidad asociada a desarrollo, y la planificación en tanto dispositivo para prever, articular y construir dicho futuro.

2.2.1. *La globalización*

Este marco conceptual busca definiciones del fenómeno de la globalización, en cuanto referencia sobre la transformación del sistema capitalista, que ocurre desde mediados de la década de 1970 y que se apoya fuertemente en las posibilidades abiertas por las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), la revolución tecnológica contemporánea que definitivamente está creando modos distintos de territorio, regiones y ciudades, generando una vida distinta.

Existe un terreno común entre las definiciones de la globalización asociadas a la economía y el desarrollo de líneas de trabajo alrededor del posmodernismo, como caracterización de época, en una síntesis de las estructuras económicas, y además sociales y culturales que describen el mundo contemporáneo (Lyotard, 1989; Jameson, 1991; Soja, 1989, 2000; Harvey, 1998; Beck, 2004).

Es cierto que las visiones sobre la globalización son diferentes, dependiendo de los lugares y las posiciones desde las que se observe el fenómeno. Elizalde (2003) menciona dos corrientes en los análisis sobre esta mundialización de la economía: una que compromete la autonomía y la identidad de las regiones y las naciones, y otra que haría emerger el cuadro local, valorizándolo, dado que es en esta escala, la local, que se consolidan las formas de organización productiva en un fenómeno de territorialización, en lo que puede asimilarse a la idea de 'glocalización' de Swyngedouw (1992).

Por su parte, Stiglitz (2002: 37) define la globalización como "*la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras*". Agrega que la globalización ha promovido la atención hacia instituciones internacionales intergubernamentales como las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, que promueve el 'trabajo decente', o la Organización Mundial de la Salud, ocupada de las condiciones sanitarias en el mundo subdesarrollado. Además, dice este autor:

> "*La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no solo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras, sino también la tecnología*" (2002: 37).

Una explicación a la presencia e importancia que la globalización ha alcanzado puede encontrarse en algunos cambios recientes en la dinámica del desarrollo del capitalismo[50]. Por un lado, la desregulación financiera, que se inició en los Estados Unidos a principios de la década de 1970, internamente debida a la estanflación[51], particularmente en el período del presidente Carter, y al quiebre del sistema internacional de comercio e intercambio vigente hasta ese momento –Bretton Woods System–, en gran medida debido al crecimiento descontrolado del mercado del eurodólar[52].

[50] Esta descripción se basa en Harvey, 2000, y Stiglitz, 2002, principalmente.

[51] Estancamiento más inflación, traducción del inglés *stagflation*, palabra que describe una situación económica real en la cual se manifiesta, de manera simultánea y permanente, un proceso de inflación con unos niveles de estancamiento e incluso de recesión económica, en donde los precios crecen pero no la economía.

[52] Los eurodólares son activos y obligaciones en dólares establecidos fuera de Estados Unidos. La formación de este mercado fue un paso importante en la desregulación de los mercados de crédito nacionales y el surgimiento de los mercados financieros globales. El impulso esencial de los mercados del eurodólar tuvo lugar a través de los petrodólares y el aumento de los precios del petróleo luego de la crisis de 1973 y del abandono de la conversión dólar-oro por parte del gobierno norteamericano en 1971 y 1973.

Harvey (2000) sugiere que esta ola de desregulación financiera fue más una reacción ante la coyuntura que una estrategia deliberada, en la que unos sectores fueron mucho más beneficiados que otros. Bretton Woods fue un sistema global también, jerárquicamente organizado y ampliamente dominado por los Estados Unidos, y lo que ocurrió fue el desplazamiento hacia un orden global "*que era más descentralizado, coordinado a través del mercado y que hizo más volátiles las condiciones del capitalismo*" (Harvey, 2000: 61). El término globalización comienza a ser usado en este período.

El sistema de Bretton Woods es una idea de Keynes, que buscaba conducir el crecimiento económico desde el plano global. Se basaba en cuatro iniciativas: i) un banco central mundial que condujera globalmente la liquidez; ii) un 'fondo para la reconstrucción y el desarrollo' que promoviera el crédito para países de bajos ingresos; iii) una organización internacional del comercio que se ocupara por la estabilidad de los precios de los bienes de exportación primarios; y iv) un programa institucionalizado de subsidios vinculado a las Naciones Unidas. El 27 de julio de 1944, en Bretton Woods, se fundaron el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD o Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de crear un nuevo orden en la economía mundial y apoyar el comercio a través de un régimen internacional monetario con un tipo de cambio estable y fuerte y con el dólar norteamericano como patrón.

Las profundas transformaciones tecnológicas y las innovaciones en la producción de bienes y servicios, que se suceden desde mediados de la década de 1960, son un marco para entender la magnitud del cambio en la economía y la sociedad mundiales. En la perspectiva de los períodos de cambio tecnológico recientes –desde el vapor a la electricidad–, la revolución de las tecnologías de la información ha reconfigurado la base material de la sociedad (Castells, 1995; Sassen, 1999) en términos de: i) relaciones de producción: la acción humana sobre la naturaleza para apropiársela y transformarla, dando origen a productos, consumo y acumulación de excedentes; ii) de experiencia: la acción de los seres humanos sobre sí mismos determinada biológica y culturalmente y en relación con el entorno natural y social; y iii) de poder: la imposición de unos sobre otros mediante el uso potencial o actual de la violencia, sea esta física o simbólica (Castells, 2001), en este período histórico.

El paso acelerado y el alcance de las innovaciones tecnológicas y de la capacidad de ser transferidas e imitadas sobrepasa a lo conocido en otras fases de innovación tecnológica, las que, cuando ocurren, tienden a aparecer en grupos, en una concentración de los cambios, a menudo por sinergias y relaciones entre diversos equipos. Esta capacidad de las innovaciones de ser transferidas se debe a la existencia de élites entrenadas en ciencia y tecnología en diversas zonas de la economía mundial, es la más singular y al parecer imparable de las fuerzas de promoción de la globalización.

La revolución de la información y las comunicaciones ha generado nuevas necesidades, requerimientos, realidades comunicativas y transferencias entre sectores. Así, la "desmaterialización del espacio" en las comunicaciones (Harvey, 1998) se originó en el aparato militar, pero fue tomada por las instituciones financieras transnacionales como medio para articular sus intereses y actividades. El resultado es el "ciberespacio", desmaterializado e instantáneo, donde ocurren, entre otras, las transacciones financieras y especulativas. Las TICs cambian el mundo, como antes lo hicieron el ferrocarril o el teléfono. Las relaciones en el trabajo, en las formas culturales y el habitar, están modificándose en respuesta al cambio tecnológico.

Con todo lo radical que ha sido este proceso de transformación, hay un componente de comunicación significativo –la explosión de los medios–, el que es implementado por el creciente monopolio del *media power* (Harvey, 2000) a pesar de la aparente ilimitada oferta de democratización a través de internet. Hay un discurso y una retórica que dan cuenta de intereses y sobre el cual no se puede ignorar una dosis de teleologismo[53] y de ideología del poder (Stiglitz, 2002). Este 'sentido común' comunicacional deja fuera de debate aspectos significativos en el devenir de las actividades en un espacio determinado.

Por ejemplo, en Chile el *royalty* a la minería se mantuvo durante un período largo excluido de la discusión pública y de la posibilidad de legislar al respecto, en gran medida debido a la instalación de una idea: que las empresas mineras dejarían de invertir en el país si una medida arancelaria de estas características llegase a implementarse, lo que no se corresponde con los estándares de la realidad internacional de la actividad minera (Marín y Geisse, 2002), estando además este tipo de cargas a la minería contemplado en la Constitución de 1980 en su artículo 19, número 24. Más bien se trataba de la combinación de una presión de la *media* nacional y de la estrategia seguida por las empresas respecto de su manejo tributario y la interpretación de la ley frente al fisco de Chile (Barton, 2006b). Un discurso que instala aquello 'posible y sensato', haciendo referencia al riesgo de la regresión a un pasado ya superado –en el ámbito nacional– y a una situación que no es la aceptada en el orden internacional de los intercambios: ¿la noción de hegemonía gramsciana? Se trata de la naturalización de lo social, que abstrae la realidad en un sistema inamovible, distante y 'objetivo' (Lechner, 2002).

La disminución de los tiempos y de los costos asociados a los sistemas de transporte también es parte de los cambios que cada cierto tiempo ocurren en la historia. Es la liberación del peso de las condicionantes espaciales, que constriñen el intercambio de mercaderías y personas, permitiendo los ajustes

[53] La declaración de Margaret Thatcher de que "no hay alternativa" en un buen ejemplo de esta retórica interesada (Harvey, 2000: 63).

necesarios en la producción, el consumo, los desplazamientos de población, entre otros (Sassen, 2003). Este aspecto, la caída de los costos involucrados en la 'superación del espacio' físico, es tan relevante o más que la revolución de las TICs, aunque no es posible separarlos.

Es evidente que los cuatro aspectos reseñados –la desregulación financiera y el fin de Bretton Woods, la velocidad de generación, transferencia e imitación de las TICs, la revolución de las comunicaciones y las facilidades para la movilidad de *commodities* y de personas– deben ser vistos como conjunto, en el cual es muy probable que las interacciones entre ellos sean lo más importante. Por ejemplo, la desregulación de los mercados financieros habría sido imposible sin la revolución de la información y las comunicaciones, la que también ha permitido la transferencia e imitación de las tecnologías, afianzada en la facilidad de movimiento de mercancías y personas en el mundo. La globalización no tendría el sentido que tiene sin el impacto de los medios de comunicación, amplificadores de los discursos sobre sus características, atributos y con la conformación y transmisión de estereotipos a ella ligados.

Antofagasta no está en la fase de la generación de nuevas tecnologías. Aunque está plenamente inserta en la economía global, ya que el mercado del cobre es uno mundial, el impacto de la relación con el exterior es diverso al de una región de economía de innovación. El hecho de ser monoproductora condiciona su capacidad de respuesta a lo que Daher (2003) llama la "geografía del contagio" de las crisis (caída de precios, sustitución), haciéndola particularmente vulnerable a los efectos recesivos. Podría argumentarse que Antofagasta es un territorio 'glocalizado' desde su apertura en la década de 1860 como enclave movilizado por capitales extranjeros. La diversificación productiva debiera ser objetivo regional, de cara a la globalización. Las señales que este autor recoge dan cuenta de un proceso justamente a la inversa, con una tendencia a la concentración en la producción primaria, sin incentivos competitivos de innovación de base regional y local: un eventual *Copper Plains* en el Llano de la Paciencia no es *Silicon Valley* en San Francisco.

A su vez, David Harvey (2000) propone varias maneras para entender la globalización, que van desde analizarla como un proceso, como una condición o como un tipo específico de proyecto político. Estas miradas no se excluyen mutuamente, sino que pueden perfectamente coexistir. Este autor opta en su análisis por la idea del proceso, al tiempo que previene contra su naturalización, como si la globalización hubiera emergido sin que particulares agentes e intereses la hubieran promovido, o como si fuera un proceso constante o estuviera en una cierta condición final de irreversibilidad. Más bien, verla como un proceso, situado en la historia, permitiría entender cómo es que ha ocurrido y está ocurriendo este fenómeno.

El esquema de globalización, la idea de una *network society* (Castells, 2001), de territorios, ciudades y flujos en red, no es una configuración nueva completamente (Braudel, 1994; Veltz, 1999). El Mediterráneo de la antigüedad tardía es un buen ejemplo: ciudades-estado en la costa, nodos de intercambio autárquicos, separados de sus numerosos vecinos bárbaros y dependientes de sus *hinterlands* agrícolas, verdaderas *resource regions*, y algunas de ellas ya especializadas, *commodity regions*, frente al *mare nostrum* romano –el mundo conocido–, evidentemente un medio más favorable a los transportes que las tierras montañosas del interior, sólo penetradas con el esfuerzo de la Roma imperial puesto en las calzadas que construyó. Es lo que Braudel (1994: 86) llama una "*economía-mundo*", una parte del espacio geográfico mundial, con un centro hegemónico y zonas sucesivas; por ejemplo, Inglaterra era el centro del mundo en un momento de la historia, "*pero no toda Inglaterra, cuando Londres, a partir de los años 1780, suplantó definitivamente a Amsterdam*" (Braudel, 1994: 88), desde el polo capital a las periferias. El espacio occidental, en esta interpretación, se completa con la apertura de las economías de los socialismos reales y la paulatina integración de China, en una relativa correspondencia de una economía-mundo braudeliana con la "economía mundial", el "mercado total": una manera de decir globalización.

La globalización actual comienza con el surgimiento del capitalismo europeo a fines de la Edad Media, sustentado en la actitud cultural renacentista y en el inicio de la conformación de las nacionalidades europeas y los imperios coloniales. Con mayor intensidad que otras regiones del mundo en desarrollo, la historia de América Latina se ha ligado a esta evolución desde su origen a fines del siglo XV (CEPAL, 2002).

Es posible tomar el hito del descubrimiento occidental de América como inflexión hacia una internacionalización del comercio y muestra de la dimensión espacial del capitalismo (Harvey, 2000: 54):

> "*El capitalismo no puede existir sin sus 'arreglos espaciales'. Cada cierto tiempo vuelve a la reorganización geográfica (expansión e intensificación al mismo tiempo) como solución parcial a sus crisis e impas*ses"[54].

De este modo, esta completitud que se produce con la conquista del 'nuevo' mundo es coherente con una apertura –más que significativa– del campo de explotación de los reinos europeos, afirmando la noción moderna de

[54] La traducción del término *spatial fix* de David Harvey que se asume es el de 'arreglo espacial'. En la lectura que Harvey hace de la teoría marxista, está la noción de que hay una posibilidad de solución para los problemas del capitalismo, que parece estar en "*alguna tierra prometida o en otro espacio más allá del horizonte*" (2000: 27), el que sería este 'arreglo espacial'. La referencia es a la expansión colonial y la explotación sin obligación de renta o a la apertura de nuevos mercados. El término es ambiguo, como el autor acepta (en conversación personal sostenida en Santiago, octubre de 2011) y también da cuenta de la necesidad de la infraestructura para la "aniquilación del espacio": la compresión temporal de los viajes en avión requiere de aeropuertos; la velocidad de los automóviles, de autopistas; el tren, de líneas férreas y estaciones... *Spatial fix,* en esta acepción, evoca los dispositivos en el espacio necesarios para precisamente abolirlo.

imperialismo y colonia y generando la 'acumulación original o primitiva'; esto es, la separación radical del que trabaja –masas esclavizadas en ese caso– del control sobre los medios de producción (Harvey, 2000).

Como un dios Jano contemporáneo, la globalización tiene dos caras. Una es aquella a la que nadie podría oponerse, cuando se trata de la disponibilidad de conocimientos, por ejemplo, o la velocidad de las comunicaciones. Otra es aquella de los efectos sobre la vida de las personas, al observar

> "*los más limitados aspectos económicos de la globalización… que han sido objeto de polémica, y las instituciones internacionales que han fijado las reglas y han establecido o propiciado medidas como la liberalización de los mercados de capitales*" (Stiglitz, 2002: 37).

Las interpretaciones sobre los resultados de la globalización mantienen esta mirada contradictoria y controvertida, que se origina en las diversas posiciones de los que hacen la crítica. Giddens (1999) señala dos miradas, ligadas a posturas políticas divergentes. Una, asociada a la "socialdemocracia a la antigua", sostiene que la globalización es la continuación de tendencias históricas, es decir, una invención neoliberal, la que, desenmascarada como continuidad, deja de ser importante como concepto: "*Una vez que entrevemos el engaño, podemos seguir más o menos como antes*" (Giddens, 1999: 41). En el otro extremo, se dice que la globalización no solo existe, sino que representa un cambio radical ya muy avanzado. Más aún, ya la vida se desenvolvería en un mundo sin fronteras, donde política y gobiernos son irrelevantes.

La dimensión de la economía es la que identifica más al proceso y lo global se entiende primariamente como conexiones virtuales que abarcan todo el mundo. Así entendida la globalización, una red tecnológica de articulación económica en un mundo de fronteras selectivamente permeables con Estados nacionales y un ejercicio de la política sin poder real, pareciera que las realidades nacionales, subnacionales o locales de gestión económica no tienen importancia. Varios autores contradicen esta aseveración, señalando la condición estrictamente territorial del proceso de acumulación capitalista, en un asunto profundamente geográfico, como señala Harvey (2000: 23):

> "*Sin las posibilidades inherentes a la expansión geográfica, la reorganización espacial y el desarrollo geográfico desigual, el capitalismo hace tiempo habría dejado de funcionar como un sistema político-económico*".

El capitalismo tiene la compulsión de eliminar las barreras espaciales, "*aniquilar el espacio a través del tiempo*", como lo expresó Marx (citado por Harvey, 2000: 59), pero esto solo es posible con la producción de un 'arreglo espacial', un paisaje geográfico (de relaciones espaciales, de organización territorial y de sistemas de lugares articulados en una división del trabajo y de

las funciones de carácter global) apropiado a la dinámica de acumulación en un particular momento de su historia, el que será devaluado, desarmado y rehecho de acuerdo a nuevas condiciones en otro momento de esa evolución.

Este proceso, en la búsqueda compulsiva de instantaneidad –esto es, tiempo y espacio unidos por la voluntad de control de la riqueza, es decir, de la velocidad de su reproducción–, está relacionado con la afirmación de la irrelevancia de los Estados nacionales y de la política, como se la ha entendido hasta ahora. Desde esta perspectiva, una vez aceptada esta aparente condición del mundo contemporáneo, en la versión previa –de la modernidad preglobal–, la planificación no tendría mucho sentido si no se alcanzan acuerdos significativos entre gobiernos y empresas transnacionales, logrando identificar objetivos comunes. En el mundo globalizado, "*el capital no tiene domicilio establecido y los movimientos financieros, en gran medida, están fuera del control de los gobiernos nacionales*" (Bauman, 2005a: 77), donde el impulso a la velocidad del movimiento de los factores no es igual para todos ellos (2005a: 75):

> "*La 'economía' –el capital; o sea, dinero y otros recursos necesarios para hacer las cosas, para ganar más dinero y hacer aún más cosas– se desplaza rápidamente; lo suficiente para mantener un paso de ventaja sobre cualquier gobierno (territorial, claro está) que intente limitar y encauzar sus movimientos*".

Este autor constata la erosión del Estado nacional a manos de fuerzas transnacionales, difíciles de identificar, con una dinámica que no se deja trazar en el mapa y que no constituyen una lógica con un orden unificado. Son sistemas manejados por actores casi siempre invisibles, sin coordinación, en donde el mercado no representa la competencia de fuerzas que negocian e interactúan, sino "*el tira y afloja de exigencias manipuladas, necesidades artificiales y la avidez de ganancias rápidas*" (Bauman, 2005a: 77-78). Una de las primeras consecuencias es la declinación de la planificación pública. Actúa entonces la iniciativa privada preponderantemente, la que funciona de acuerdo a impulsos que no son necesariamente de interés público.

Visto así, este desgaste de los Estados nacionales tiene un aura de fenómeno natural (Lechner, 2002), sin que se entiendan con claridad las causas de la declinación, las que, aunque se conozcan, parecen ser imprevisibles, y aun previstas, no es posible impedirlas. Hay entonces una sensación de pérdida de control, de desestructuración del orden que se construyó a lo largo de toda la era moderna, orden asociado a la noción de gobierno, de Estado nacional.

Si hacemos un paralelo en la región de Antofagasta, allí se han producido varios 'colapsos' y declinaciones –el mineral de Caracoles, las guaneras de Mejillones y el emblemático fin de la empresa salitrera–. La región ha existido en función de sus recursos y de la accesibilidad portuaria. Su historia se

desenvuelve en la construcción de una sociedad cuyo sentido parece ser la iniciativa privada. Russell (1890: 2) la describe como:

> "*… un centro de emprendimiento comercial, que lo ha cubierto [al desierto] con una animada industria y próspera vida*"

montada en la precariedad de los campamentos y de una riqueza finita y que debe ser aprovechada. No pareciera ser necesaria ni la provisión de bienes públicos ni una proyección más allá de la existencia de los recursos con que tan pródigamente está provisto ese territorio.

Sin embargo, y con la misma certeza de la finitud de los recursos, es posible asegurar que las eventuales crisis serán de 'cargo público' si no existe una previsión al respecto. Esto es así, en último término, por un asunto de coherencia territorial de la nación, de responsabilidad pública y de la condición de Estado unitario de Chile. El trasfondo ético se refiere a la necesidad de prever la contingencia del término de los recursos. Lo que presumiblemente será asunto del Estado nacional.

Esta mirada sugiere la inclusión de procesos de planificación, los que requieren también de modos de gestión capaces de asumir e integrar las condiciones particulares de este caso y de otros en su especificidad. Es posible entender estas demandas como aquellos 'nuevos bienes públicos' que señalan Gutiérrez y Rojas (2002), una gestión pública orientada a convertir a los territorios en sujetos de su propio desarrollo. Ese tipo de Estado es distinto del antiguo, centralizado, desarrollista y de compromiso, el que existía coherentemente con otro modelo de desarrollo. Para un nuevo Estado-nación es crucial una gestión que pueda planificar para así manejar la creciente complejidad del mundo contemporáneo.

Hasta este punto es posible distinguir elementos en el proceso –hacia la globalización contemporánea– que van tensionando las relaciones entre espacio, territorios y el avance de las estructuras de acumulación capitalista (Harvey, 2000). A saber:

i) la constante aceleración de la reproducción del capital, compresión temporal que puede ser profundamente violenta para otros factores, como los ecológicos, los sociales o el trabajo, que no alcanzan a asimilar las transformaciones en el medio ambiente, en las estructuras de la sociedad o en los atributos de las relaciones laborales,

ii) la aniquilación del espacio, como se mencionó antes. Las reducciones en el costo y el tiempo de los desplazamientos han acaparado la atención del desarrollo tecnológico –transportes y comunicaciones– con un estado actual de casi cero fricción, y han promovido la construcción de la infraestructura necesaria para estos movimientos,

impactando el paisaje geográfico del capitalismo de modos contradictorios, generando una cierta esclerosis asociada a esos espacios enraizados, por una parte, mientras por otra incrementa ciertas articulaciones y lealtades con el lugar, que comienzan a ser actores en el debate territorial –factores de retardo en el avance de la buscada aniquilación,

iii) la construcción de la organización territorial, básicamente a través del Estado que legisla, regula el dinero y la política y monopoliza el uso de la violencia y otras formas de coerción, en función del ejercicio de una voluntad territorial soberana. Esta formación de Estados (en Europa se pasó de más de 500 entidades en el siglo XVI a 23 hacia la década de 1920, hoy incrementados a cerca de 50) debe entenderse como parte del proceso de globalización/territorialización: "*un proceso de territorialización, de-territorialización y re-territorialización continuo a través de la geografía histórica del capitalismo*" (Harvey, 2000: 60).

Giddens (1999) sugiere que no es posible hoy hablar de la 'ficción' del Estado-nación ni de los gobiernos convertidos en aparatos obsoletos, pero sí afirma la necesidad de una transformación de estas entidades, como expresión de dicha dinámica entre lo territorial y lo global. Este es un proceso contradictorio, en la perspectiva de ese 'desasosiego' por la pérdida del orden que se fundaba en la unidad dual del período de la posguerra. La imagen del des-orden global se asimila al derrumbe de la rutina política de los bloques de potencias de la Guerra Fría (Bauman, 2005a) y a la naturaleza elemental y contingente de aquello que antes parecía estar controlado o que lo era desde un punto de vista técnico, en la reproducción cotidiana del equilibrio entre las potencias.

Este equilibrio generaba la ilusión de totalidad y de unidad, en que todo en el mundo, cada minúsculo e insignificante rincón del planeta, tenía un lugar y una función en el orden global, que no era sino la dualidad conflicto-equilibrio entre ambas potencias. Hoy ya no es posible ver el mundo como totalidad, sino como un campo de fuerzas dispersas y desiguales, las que emergen con diversas formas –de conflicto y alianza– en torno a la recuperación de identidades y de capacidades. Esta sensación de pérdida de control se expresa también en el concepto de globalización, que

> "*en su significado más profundo* [...] *expresa el carácter indeterminado, ingobernable y autopropulsado de los asuntos mundiales*" (Bauman, 2005a: 80).

La globalización económica, como transformación radical de los intercambios, parece ser una realidad nueva y no solo la continuación de las tendencias anteriores, donde conviven situaciones distintas. Así como los mercados financieros están en un nivel plenamente global, gran parte del comercio y de la economía material de *commodities*, transporte y transformación continúa regionalizada (Giddens, 1999), lo que refuerza la idea del 'arreglo espacial' y la

búsqueda de independencia espacio-temporal. La historia del capitalismo se caracteriza por la aceleración en el ritmo de la vida, en una continua compresión espacio-temporal. Señala Harvey (1998: 267) que cuando

> "*el espacio parece reducirse a una 'aldea global' de telecomunicaciones y a una 'tierra astronave' con interdependencias económicas y ecológicas –para usar solo dos imágenes familiares y cotidianas–, y cuando los horizontes temporales se acortan hasta el punto de convertir el presente en lo único que hay (el mundo del esquizofrénico), debemos aprender a tratar con un sentido abrumador de compresión de nuestros mundos espaciales y temporales*".

La noción de lo global no se agota con la sola interdependencia económica, sino que incluye la transformación del tiempo y del espacio en la vida cotidiana. Acontecimientos, no solo económicos, afectan instantánea y directamente a los habitantes de las antípodas, tal como las decisiones individuales pueden tener implicancias globales, en la perspectiva del acceso y la velocidad de transmisión que permiten las tecnologías de la información y la comunicación.

Son efectos globales, que parecen imposibles de prever con alguna exactitud y que muchas veces no son siquiera deseados, ni constituyen iniciativas o emprendimientos (Bauman, 2005a). Lo que es coherente con la descripción de la globalización, más fragmentaria que integral. Las acciones de los individuos pueden tener efectos globales, pero no se sabe con certeza cómo planificarlas e instrumentarlas globalmente. Esta incertidumbre adquiere una resonancia particular en una región-*commodity*, en donde la necesidad de disminuir los efectos negativos de la globalización económica es estructural, si se presta atención a los efectos de las crisis[55] y los 'contagios' (Daher, 2003) en estas regiones.

De este modo, la globalización no se refiere a lo que las personas pudieran querer o esperar hacer, sino a lo que '*les ocurre*' a todos. Esta idea se relaciona directamente con la de fuerzas anónimas operando más allá de las capacidades de previsión y de planificación de cualquiera. Aunque en el caso de la región-*commodity* de Antofagasta se trate de fuerzas conocidas, las grandes empresas mineras multinacionales, actores privados que de modo relativamente autónomo orientan el crecimiento y el desarrollo de la región, este tipo de actividad primario-exportadora es en gran medida dependiente de otras fuerzas externas, lo que ubica a la minería también en la perspectiva de que '*le ocurran*' eventos más allá de su eventual proyección. En el nivel de las personas, como se sugiere antes, la posibilidad de anticiparse es mínima.

[55] La crisis de 1929 en Chile tiene efectos devastadores sobre su economía, dependiente del salitre. En el norte salitrero, con una incipiente minería del cobre, la crisis alcanza mayor profundidad, generando incluso movimientos migratorios con pérdida neta de población. En condiciones distintas, la crisis de 1982-83 repercute de modo análogo en esta economía poco diversificada. El Estado, en ambos casos, se ve obligado a asumir gran parte de los costos sociales mediante subsidios y programas especiales.

La imagen de la globalización parece inseparable de este rasgo, la ausencia de un centro único y hegemónico y la multiplicación de los vectores en acción –económicos, sociales, culturales–, quedando esta imagen como polo opuesto de aquella a la que aparentemente reemplaza, la de 'universalización' que era parte del discurso moderno sobre cuestiones que abarcaban totalidades, incluyendo al planeta entero (Bauman, 2005a).

La idea de universalización evocaba "*la esperanza, la intención y la resolución de crear el orden… significaba un orden universal: la creación de orden en una escala universal, verdaderamente global*" (Bauman, 2005a: 80), así como los conceptos de 'civilización', 'desarrollo', 'convergencia', 'consenso' eran claves en el pensamiento moderno. Todas estas definiciones señalaban la voluntad de cambiar y mejorar el mundo, extendiendo esta declaración de intenciones a una dimensión que abarcase a la especie, con la intención de crear condiciones de vida similares para todos, en todas partes, igualdad de oportunidades "*e incluso crear la igualdad*" (2005: 81). Este era el discurso moderno de la totalidad. Nada de esto permanece en el significado actual de la globalización, que se refiere, como se dijo, más a efectos que a iniciativas.

Esa voluntad de orden ya no está presente, desplazada por la incredulidad posmoderna respecto de los metarrelatos (Lyotard, 1989). La movilidad del capital supera la capacidad de los Estados-nación, impotentes en un mundo sin fronteras, se asegura en círculos ligados al funcionamiento de los flujos financieros. La gestión económica keynesiana se debilita en el Estado-nación de la globalización, post Bretton Woods. En efecto, los mercados financieros operan en tiempo real, moviendo en horas recursos equivalentes al PIB de varios países latinoamericanos (Stiglitz, 2002), cifras que se han multiplicado crecientemente en los últimos diez o quince años (Giddens, 1999).

Por otra parte, Beck (2004), en el análisis de la economía mundial capitalista, señala las 'estructuras estatales' y su capacidad de regular el funcionamiento libre del mercado, con el propósito de favorecer a los grupos con dificultades para acceder a dicho tipo de mercados. Si el Estado-nación no se convierte en una 'ficción', como afirma Ohmae (1997), al menos sí cambiará en función de las nuevas condiciones de la globalización, en la que esta capacidad de contención del mercado se ha visto al menos disminuida (Bauman, 2005b).

Siguiendo a Giddens, es posible reconocer presiones 'hacia abajo', subnacionales, donde se crean nuevas demandas y la posibilidad de rearticular o recuperar identidades locales. Las demandas de independencia, sea esta parcial o total respecto de los entes nacionales mayores, presentes en Cataluña, Escocia, Québec, en el mundo desarrollado; en Santa Cruz y Tarija, en Bolivia, expresada en la distancia (física y cultural) entre la costa y el altiplano en el Perú, entre sectores integrados y excluidos en todo el continente latinoamericano, son manifestaciones de esta presión. Es notable

que en Chile este ánimo de autonomía se exprese con la conformación de nuevas regiones[56], de acuerdo a la institucionalidad territorial vigente.

Existen también presiones laterales con la creación de regiones económicas[57] y culturales que traspasan las fronteras nacionales, como en el caso de Cataluña y el sur de Francia, de las áreas de frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, los acuerdos comerciales regionales (MERCOSUR, el NAFTA, la Comunidad Europea, los TLC, la APEC), entre otras configuraciones que generan áreas de realidad multinacional y con base en otras formas de identidad, aparte de las soberanías de los países (Borja, 2003).

La geografía que busca representar el territorio ya no se limita a las extensiones y a la distancia física, noción que actualmente no es más que una representación del mundo entre otras, sean estas la esfera de la economía o el mundo vivido por las personas. De acuerdo con Veltz (1999), la representación tradicional usada por los profesionales del espacio, geógrafos, arquitectos, urbanistas, por historiadores y economistas, y, en gran medida, por el sentido común, tenía las siguientes características (Veltz, 1999: 54):

> "*El territorio está fuertemente jerarquizado, la jerarquía se manifiesta sobre todo en macrodiferencias, entre entidades nacionales, regionales y urbanas, y es gradual y continua. Centros y periferias se diferencian claramente: se oponen sosteniéndose mutuamente; según los casos, el centro vive de las ganancias obtenidas en la periferia, y la periferia, de la redistribución de las riquezas del centro; y por último, el mundo está organizado en función de la distancia: las relaciones económicas o sociales son tanto o más intensas cuanto menor es la distancia*".

Las evidencias que el autor recoge van sistemáticamente desarmando esa representación tradicional de la geografía, la imagen moderna, dando cuenta de territorios cada vez más fracturados en la pequeña escala y más homogéneos en la gran escala[58], más *divisibles*, dice Veltz, aludiendo a la imagen de las estructuras geométricas que reproducen un mismo patrón a todas las escalas. Es un espacio mucho más de 'flujos' que de 'sitios', donde conviven procesos de homogenización –socioeconómica y espacial– con la

[56] Dos nuevas regiones se agregan a la subdivisión administrativa chilena: la de Arica y Parinacota, en el extremo norte, que se separa de Tarapacá, con capital en Arica; y la de Los Ríos, escindida de Los Lagos, con capital en Valdivia. En estos dos casos, uno de los elementos decisivos ha sido la existencia de competencias entre 'capitalidades', Arica e Iquique, Valdivia y Puerto Montt, heredadas de la regionalización efectuada durante la dictadura militar (Boisier, 2000), proceso que no sopesó adecuadamente este factor. Se agregan, además, realidades geográficas y territoriales.

[57] Esta realidad es parte de las interpretaciones –múltiples– de las nuevas formas de organización de la producción, en la que los modelos jerárquicos clásicos, que caracterizaban a la empresa fordista, han dado lugar a formas organizativas más abiertas y flexibles, como los distritos industriales, los *clusters*, los *milieus* innovadores, la economía del conocimiento, entre otras. Ver Vázquez Barquero, 2006, para una descripción de estas interpretaciones.

[58] Esta es también la discusión de varios autores respecto de la polarización o la medianización, en términos sociales, de las sociedades en la globalización. En particular véase Sassen, 1999, 2003; Hamnet, 1994, 2003, 2004.

persistencia y acentuación de las diferencias. Las estadísticas (en Europa y Estados Unidos) muestran un fuerte incremento de la pobreza que coexiste con un mejoramiento general de las condiciones de la población. "*Unos pierden mucho, otros se enriquecen enormemente, pero casi todo el mundo gana un poco*" (Veltz, 1999: 56), en lo que Galbraith (1992, citado por Veltz) llama la "cultura del contentamiento", explicando la debilidad de cualquier respuesta social frente a los procesos de exclusión.

Una nueva representación es la de los territorios en red (Castells, 1995; Veltz, 1999) en analogía a los efectos de las redes de comunicación y de transporte, que aluden a la velocidad y al paso por zonas sin parada –la llamada *channelization*–, lo que tiene impactos perturbadores desde la perspectiva de la continuidad territorial. Más allá de esta imagen, se reconocen dos propiedades más abstractas: una es el predominio de las relaciones horizontales (entre polos, las ciudades, por ejemplo) sobre las verticales (entre la ciudad y su *hinterland*); la otra es que la estructura en red no es ni piramidal ni arborescente, sino que se acerca más a aquella fractal antes aludida. En la escala superior está la red de polos que concentran las decisiones financieras y la investigación tecnológica de punta, la 'ciudad global'. Más del 60% de las transacciones mundiales se negocian entre Tokio, Londres y Nueva York (Sassen, 1999), cuyos centros de comando de flujos están conectados por redes electrónicas que permiten la efectiva globalización de los mercados. Para esta configuración de ciudades en red, la periferia es el resto del mundo. En la red, la economía se estructura mucho más fuertemente por

> "*la red primaria intermetropolitana que por las relaciones verticales con las zonas o las metrópolis secundarias*" (Veltz, 1999: 64).

Estos movimientos de la globalización, vinculados a la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, afectan la posición y el poder de los Estados y de las regiones en todo el mundo, "*la soberanía ya no es una cuestión absoluta, si es que alguna vez lo fue: las fronteras se están volviendo más borrosas*" (Giddens, 1999: 44), parte de la debilidad de estos Estados para 'imponer el orden', ese que se caracterizaba por iniciativas y emprendimientos transformativos, universales, modernos. En efecto, el Estado, sinónimo de soberanía territorial en la práctica y la teoría modernas, reclamaba para sí el derecho legítimo de formular e imponer las regulaciones de un territorio dado. Como se señaló, se trata de reglas y normas que aspiraban a convertir el azar en regularidades, la contingencia en determinación, el caos en orden, la imprevisión en *planificación* (Beck, 2004; Bauman, 2005a). La planificación era el dispositivo que permitía prever eventos futuros, siempre relativamente, por supuesto, dentro de un marco más o menos positivista, que permitía teorizar respecto de las relaciones entre economía política y los planes en cuanto al desempeño económico y el funcionamiento de la sociedad.

Esta moderna voluntad de orden, con la globalización parece reemplazada por una nueva y distinta –posmoderna–, representada en el territorio en red, donde cada polo –las ciudades en red– es definido como punto de cruce y de intercambio de redes múltiples, núcleo de mayor densidad en la 'gigantesca maraña' de flujos que parece ser la única realidad concreta, pero que al mismo tiempo constituye un reto para la capacidad de representación y para la imaginación (Veltz, 1999). En este sentido, para el caso de la noción moderna de Estado –un sistema institucional cerrado que ocupa un cierto territorio–, las escalas de articulación espacial de las operaciones y enlaces comienzan a entenderse como procesos más que como algo fijo y permanente, interrelacionados entre sí y objeto de análisis de múltiples disciplinas, superando la mera sectorialidad anterior (Brenner, 2004).

El Estado moderno está enfrentado a una multiplicidad de escalas simultáneas, diversas y en constante transformación. Así, su poder de influencia disminuye, traspasado por flujos transnacionales. Las naciones mantienen, y previsiblemente mantendrán en el futuro cercano, un considerable poder gubernamental, económico y cultural sobre sus ciudadanos y en las relaciones con los demás países. Pero es muy probable que solo puedan ejercer estos poderes colaborando activamente entre sí –de donde vendría el impulso asociativo que se mencionó– y con las regiones donde se emplazan, en asociaciones internacionales, y con sus niveles subnacionales, localidades inclusive. Es así que hoy las referencias mundiales son las regiones y las ciudades –como entidades–, más que la anterior definición de países, con el énfasis político-institucional de dicha definición (Sassen, 1999). La región delimitada por su alcance económico-social-cultural parece más clara y operativa[59]. De este modo, la idea de gobierno como el gobierno nacional da lugar a otra tal vez de mayor alcance (Giddens, 1999), la 'gobernanza'[60], de aparente mayor pertinencia para referirse a algunos tipos de facultades de regulación o de administración.

La gobernanza es entonces la capacidad de contribuir también al gobierno desde organizaciones que no son parte del Estado o son de carácter transnacional. Volviendo a la proposición de la permanencia y transformación del Estado-nación, aquí hay un cambio que se está produciendo en sus características, cuando este asume este tipo de participación. Los gobiernos hacen gran parte de las inversiones necesarias que financian la investigación y el desarrollo (Fountain, 2006) para la introducción de las innovaciones (tales

[59] Cataluña tiene su propia identidad histórica, evolucionada y consolidada, mientras Antofagasta la obtiene del cobre, con menor claridad respecto de su pertinencia social y cultural.

[60] La traducción de *La Tercera Vía* de Giddens (1999) dice "gobernancia", término que no está en el diccionario castellano. En cambio, como se señaló previamente, la palabra gobernanza, "acción y efecto de gobernar" (Diccionario RAE 1992, Espasa-Calpe, Madrid), traduce adecuadamente el sentido de la inglesa *governance*. En las ciencias de la administración se refiere a la capacidad de un Estado o un conjunto de órganos e instituciones administrativas para gozar de los medios financieros y administrativos necesarios para hacer efectivas sus decisiones. Pero se refiere a una escala distinta del Estado; más aún, que la pierde entre lo inmediato de lo local y lo etéreo de lo global, sin que exista una capacidad en esa escala para tomar los asuntos territoriales y sociales (Sánchez, 2008).

como las comunicaciones satelitales o la masificación de internet[61]). Chile es un ejemplo claro de este modo (Brunner, 2002; Eyzaguirre *et al.,* 2005; Díaz y Rivas, 2005; Álvarez, 2006). Por otra parte, "*las políticas liberalizadoras y privatizadoras han contribuido a la intensificación del comercio mundial y de intercambio económico*" (Giddens, 1999: 46), las que han sido impuestas a los gobiernos por organismos internacionales en función del nuevo orden económico mundial (Stiglitz, 2002), el de la globalización, que al parecer funciona mejor con este concepto de gobierno, la gobernanza, que con el anterior, el de la creación de un orden cuyo sentido era 'incluso la igualdad'.

La globalización da cuenta de una compleja serie de procesos, impulsados por factores políticos y económicos, transformando la vida diaria de las personas, particularmente en los países más desarrollados, generando nuevas configuraciones y dispositivos transnacionales. La globalización es también social, política y cultural, además de económica, y no está limitada al mercado global (Giddens, 2001). No se trata solo del "*problema ya clásico de las relaciones entre multinacionales y la regulación de las naciones-Estado*", sino que lo que está en cuestión "*son nuestras propias representaciones del territorio y de su vinculación con la producción de riqueza –sin hablar de la producción de sentido y de orden–*" (Veltz, 1999: 235).

En la sociedad que emerge de este proceso, la dimensión del sentido y del orden parece haberse extraviado o transfigurado en amenazas. El proceso ha generado la separación creciente de la economía –ahora global– de la estructura política del mundo, pasando a través de sus fronteras. Hobsbawm indica que las repercusiones de esta separación sobre la capacidad y el potencial de construcción de identidad de los Estados-nación son sobrecogedoras (Hobsbawm, 1998, citado por Bauman, 2006: 49):

> "*A diferencia del Estado, con su territorio y su poder, otros elementos de 'la nación' pueden ser y son aplastados por el globalismo de la economía. Los dos más obvios son la etnicidad y el lenguaje. Si se eliminan el poder estatal y la fuerza coercitiva, su relativa insignificancia se hace manifiesta*".

Una víctima del libre comercio mundial en red es la función que otorga sentido a las comunidades nacionales, dejando a individuos aislados, presas de una profunda inseguridad respecto del futuro; en la incertidumbre, en definitiva (Bauman, 2006). Esto es así toda vez que el espacio abierto de las redes no es funcional a la protección de los más débiles por la vía del derecho y la regulación de los intercambios (Veltz, 1999), de modo que la aparente instantaneidad de las relaciones es engañosa, pues no deja tiempo para las personas, los grupos, no hay tiempo para que culturas diversas se encuentren, se conozcan y puedan comprenderse.

[61] En Chile, la llamada Agenda Digital, dirigida a la alfabetización en TICs de la población, es una iniciativa promovida por el gobierno, a la que se han sumado después entidades privadas. Ver Díaz y Rivas, 2005.

Veltz (1999: 238) señala:

> "*Se plantea una contradicción… entre la aceleración de los ritmos de la economía y las exigencias de tiempo y de memoria tanto de las competencias como de la solidaridad. La exposición al azar se convierte en una desigualdad fundamental*".

En términos del manejo de variables y factores económicos, en la inserción de Chile en la globalización, más allá de la dicotomía entre las visiones ortodoxa y heterodoxa de los intercambios entre los individuos, la sociedad y el Estado, hay acuerdo básico en la mantención del orden fiscal y en las condiciones de la macroeconomía, además de la necesidad de intervención del Estado respecto de las deficiencias del mercado (Meller, 2005, 2007; Muñoz Gomá, 2007) y debate acerca de las posibilidades de conformación de identidad como sustento de proyectos de futuro en el espacio nacional, regional o local, en el contexto de la globalización. Como se pregunta Meller (2005: 24):

> *"¿Acaso cada individuo vive realmente aislado y no necesita del resto de la sociedad?* […] *¿no siente la necesidad de ser parte de un grupo o más ampliamente de un colectivo social?".*

En el mundo contemporáneo pareciera que las personas responden individualmente a proyectos de vida personales, 'soy lo que consiga hacer de mí mismo' es un lema ilustrativo; pero también cada persona es parte de un cierto colectivo, de una nación. Continúa este autor (2005: 25):

> "*No son identidades dispersas en un entorno vacío, sino identidades instaladas en una sociedad cada vez más heterogénea, versátil y diversa, pero que necesariamente debe generar ámbitos donde se realiza la pertenencia*".

La expansión de la individualidad, con la obligación de reconocerse como sujeto, solo tiene referencia con el otro, con otros en la colectividad. Esta dimensión se refiere a los aspectos culturales del desarrollo, como, por ejemplo, la dicotomía entre consumidores y ciudadanos, que conduce a los cuestionamientos sobre los sentidos y atributos de la calidad de vida a la que pueden aspirar los individuos y la sociedad. Si solo existen consumidores, sobreviene la insatisfacción y la frustración ante la dinámica del consumo, por definición inagotable e inalcanzable en términos de saturación, el "lugar donde todo termina", como señala Braudel (1994).

Una sociedad de consumidores "*genera fragmentación*", pérdida de la noción de pertenencia a una comunidad y "*se fomenta el desarraigo*", afirma Meller (2005: 25). La ciudadanía, en cambio, refiere a responsabilidades y participación –mayor o menor– en las definiciones que generan escenarios en la búsqueda de concordancias, implicando el compartir una visión de futuro para el país, entre otros aspectos. Las diferencias que existen sobre los roles del Estado y del mercado pueden ir resolviéndose en el debate acerca de estas

realidades, en una evolución de la sociedad, dirigida a mejorar las condiciones de vida de las personas, como el objetivo primordial de todo el proceso económico, evolución en la que no deben confundirse medios con fines (Sen, 1999). Como lo señala Meller (2005: 33):

> *"... el proceso económico constituye solamente un mecanismo para lograr el incremento del bienestar de hombres y mujeres y la expansión de sus alternativas de decisión*".

Entonces, este 'hacerse a sí mismo' tiene un correlato en la sociedad, en función de la construcción de una visión de futuro compartida, cuyo objeto es mejorar la capacidad, de cada individuo y la colectividad, para 'vivir mejor'.

En las formulaciones de Castells (1995) sobre las relaciones entre los cambios tecnológicos y las bases del proceso de producción, consumo y gestión, de una parte, y de otra, la sociedad, el espacio y el tiempo, se propone el 'modelo informacional de desarrollo' que explica la sinergia en el surgimiento más o menos simultáneo de variadas tecnologías y su rápida difusión, las que, centradas en el manejo y procesamiento de información, vuelven a impactar en el potencial de cada tecnología, lo que ha inducido un desarrollo mayor y más veloz del nuevo paradigma tecnológico (Castells, 1995). Este modelo informacional tiene dos rasgos principales: afecta, como se dijo, la velocidad de desarrollo de la investigación y de la tecnología, con la capacidad de generar nueva información, en una renovada comprensión del tiempo. Una segunda característica es que "*los principales efectos de sus innovaciones recaen sobre los procesos más que sobre los productos*" (Castells, 2005: 39), procesos que ocurren en el espacio. Ambos rasgos tienen efectos sobre la sociedad. Uno es la orientación hacia el procesamiento, pues 'los procesos, a diferencia de los productos, se incorporan a todas las esferas de la actividad humana'. Otro se refiere a la relación entre la esfera de los símbolos socioculturales y la base productiva de la sociedad. La cultura está en la base de la información, cuyo procesamiento es una 'manipulación de los símbolos' en función del conocimiento existente. Afirma Castells (2005: 41) que

> "*el papel predominante de las nuevas tecnologías de la información en el proceso de innovación, es establecer relaciones cada vez más cercanas entre la cultura de la sociedad, el conocimiento científico y el desarrollo de las fuerzas productivas*".

Así, la globalización pareciera extenderse en la tensión entre individuos y colectividades, infraestructura e información, entre símbolos y productividad, entre lo local y lo global y entre producción y cultura, entre otros que dan cuenta de la dialéctica de la transformación del tiempo y del espacio que las tecnologías de la información y el conocimiento han introducido en la sociedad contemporánea.

La globalización es una transformación que afecta a todas las dimensiones de la vida, generando una nueva situación, que es posible definir como "*la extensión totalitaria de su lógica [la de los mercados financieros] a todos los aspectos de la vida*" (Bauman, 2005a: 89), o bien, en una clave distinta, como un mundo –el espacio globalizado– en que los países y naciones, los territorios y ciudades están cada vez más explícitamente en competencia (Veltz, 1999).

El contexto –la posibilidad de más sustentabilidad en la región de Antofagasta– es de un mundo con una economía globalizada, en un proceso en el que las otras dimensiones de la vida humana quedan relativizadas a favor de las nuevas velocidades, flexibilidades y flujos de los territorios, paradojalmente más globales y más locales al unísono. Los sentidos de las comunidades parecen disolverse en la incertidumbre de la red mundial (Bauman, 2005b). En esta perspectiva, una herramienta que permita la construcción de escenarios de futuro y de estrategias para comenzar a construirlo en el presente (Godet, 2000), disminuyendo de esta manera la incertidumbre y la disolución de los vectores identitarios de las comunidades en diversas escalas, puede ser de utilidad, si la opción para incentivar el desarrollo de las regiones subnacionales y las ciudades (nodos de mayor o menor peso en la red) es la planificación.

Se trata de tener el futuro en consideración, en busca de la gobernanza y de las asociatividades que permitan a las sociedades articular visiones y planes con intenciones explícitas al respecto. Los atributos de este desarrollo –la inclusividad, la transgeneracionalidad, la sustentabilidad, en definitiva– pueden surgir del debate y la reflexión –colectivos– sobre las condiciones de cada espacio –económico, social, cultural– en un determinado momento de su proceso (Sunkel, 2011). La flexibilidad puede apreciarse en el número de escenarios que se ubican en el campo de lo probable (Godet, 2000), cifra que crece mientras mayor es la incertidumbre, y es posible de ser orientada hacia la inclusión de más objetivos compartidos por los actores en la sociedad, los que serán de carácter público, como la creación de bienes urbanos y territoriales, o bien privado, en la dirección de incrementar la innovación productiva, entre otros ejemplos de agregación de valor.

2.2.2. *El desarrollo sustentable: conceptos y definiciones*

La discusión sobre desarrollo y su definición es amplia y extensa, y parece requerir una permanente actualización y revisión. El concepto de desarrollo está también ligado a la noción de crecimiento económico, definido como el diferencial que se produce entre un momento y otro en la producción en un determinado territorio, sector o área, el que puede ser agregado o no. El registro de los resultados económicos por período sirve también al objetivo de poder considerar mejor los incrementos de la economía de un país en el

transcurso del tiempo. A partir de la comparación del producto interno bruto (PIB) de dos años se calcula el crecimiento económico. Sirve, por un lado, como indicador para apreciar la situación coyuntural; por otro, en el largo plazo y mediante el crecimiento económico, se aprecia también la productividad de la economía de un país en su conjunto. Además del equipamiento, son determinantes del crecimiento económico los factores clásicos de producción, capital y trabajo, y la de los conocimientos tecnológicos incorporados en las personas y en la capacidad productiva de las empresas, esto es el capital físico, el capital humano y los conocimientos. Esto es economía neoclásica.

Desde esta perspectiva, las cifras del PIB son usadas para evaluar el desarrollo de los países. Uso criticado, pues el crecimiento económico no es asimilable al desarrollo. El cálculo del PIB como concepto de bienestar (económico) es aplicado ampliamente, pues registra también la capacidad productiva que es necesaria para reparar los efectos negativos del crecimiento económico, como, por ejemplo, la mitigación de la contaminación ambiental. Al mismo tiempo es limitado porque no se incluyen actividades como el trabajo en el hogar o la informalidad.

El crecimiento, entonces, no es sinónimo de desarrollo, sino una condición (Boisier, 2010). El desarrollo tiene más dimensiones, como lo expresa Meller (2005) cuando señala que se trata de incrementar el bienestar y de expandir las posibilidades de decisión de las personas mediante el mecanismo del crecimiento, donde este incremento y expansión constituyen el desarrollo.

Como se ha visto, las descripciones de desarrollo apuntan a la complejidad de los procesos que deben generarse junto con el crecimiento de la economía. Por ejemplo, se señala que desarrollo es la "*producción de bienes y servicios que viabiliza, que da bienestar a la gente e incentiva a los agentes o actores económicos para actuar y mejorar en el tiempo*" en un proceso de inversión física, de inversión en capital social; es decir, en las personas, elementos con "*los que tenemos potencialidad para generar empleo y equidad*", lo que "*se hace con la gente, lo hacen los actores económicos… que no está[n] en el aire sino ubicado[s] en alguna parte*", en territorios que tienen sus particularidades y especificidades (Ffrench-Davis, 2002: 255). Por su parte, Castells, en su análisis sobre Chile y la propuesta de modelo informacional de desarrollo (2005: 106), señala:

> "*Una buena parte de los elementos básicos del modelo informacional está ya en vías de consolidarse en Chile (escolarización casi universal, administración pública eficiente y con niveles de corrupción bajos en términos comparativos, institucionalidad democrática, conectividad, mayoría de la población viviendo en condiciones de modernidad, etc.). Pero hay otros más cualitativos que no tienen suficiente desarrollo en Chile*".

Para este autor, las carencias en el sistema de innovación constituyen el principal problema del modelo chileno actual, e indica medidas para superar la brecha, siguiendo ejemplos de Finlandia e India: profundizar en la excelencia en la investigación universitaria o la atracción de empresas multinacionales negociando transferencia tecnológica, entre otras, afirmando que:

> "*... el modelo informacional es la capacidad social y personal de transformar la creatividad en fuerza productiva que permita a su vez el desarrollo de esa creatividad, en un círculo virtuoso entre el arte de vivir y la eficiencia de producir*" (Castells, 2005: 112).

El debate entre el modelo de explotación competitiva de recursos naturales y su colocación en el mercado de los *commodities* con escasa o nula agregación de valor, versus la capacidad potencial del modelo chileno para desplegar una capacidad basada en el contenido de conocimientos e información de esos productos, además de los servicios y de la eficiencia tecnológica y organizativa de la producción, distribución y gestión que pueda exportar (Castells, 2005), parece concluir en la necesidad de incrementar sustantivamente la productividad total de factores, en una nueva competitividad, lo que sería una contribución decisiva al crecimiento y al desarrollo.

La propuesta es que el proceso de crecimiento chileno, para convertirse en desarrollo, requiere evolucionar con el contexto global en el que se sitúa y madurar para generar cambios en la propia sociedad. Para avanzar a la próxima etapa falta un salto cualitativo en la

> "*integración entre crecimiento económico y calidad de vida, buscando su sostenibilidad de forma simultánea en las tres dimensiones: social, ecológica y económica*" (Castells, 2005: 113).

Las posibilidades de Chile implican la investigación de las condiciones culturales, sociales e institucionales que fundamentan la aplicación del modelo, concluye este autor, en acuerdo con lo que plantean Brunner (2002), Gutiérrez y Rojas (2002) y Eyzaguirre *et al.* (2005), entre otros.

Por su parte, en una perspectiva general, Vázquez Barquero (2006) señala que la conceptualización del desarrollo es evolutiva y va cambiando a medida que lo hacen las sociedades, puestas ante la necesidad de enfrentar problemas nuevos, con nuevas organizaciones económicas, niveles de conocimiento y realidades sociales, culturales y tecnológicas también actualizadas. El proceso del desarrollo surge de la agregación de múltiples actividades que responden a iniciativas del ámbito privado o individual y a aquellas de la esfera pública a través de organizaciones e instituciones del Estado. Los múltiples enfoques, métodos y técnicas que se usan para la planificación del desarrollo tienen

origen en dos visiones sobre los roles que el Estado y la iniciativa privada juegan en el crecimiento, lo que se ha expresado en el sistema capitalista (conceptualizado por los clásicos de la dinámica económica[62]) y el sistema socialista, cuyo soporte teórico está en la descripción y análisis de Marx del capitalismo de la primera mitad del siglo XIX[63] (Weitz, 1980).

El sistema socialista se basa en el control completo de la sociedad sobre todos los factores de producción, en la idea que esta es la mejor manera de lograr el máximo crecimiento económico. Marx vinculó el desarrollo al proceso de acumulación y de reproducción ampliado en su aspecto más genérico, que se puede aplicar tanto a la empresa aislada como a la economía global. El modelo abstracto de explicación del capitalismo y la solución en el control del gobierno y de los medios de producción por parte del proletariado, es histórico, ni universal ni eterno, y abarca la totalidad de las relaciones humanas, sobre el solo ámbito de la economía pura (Galdames, 2002). En esta visión, el sentido histórico del proletariado es asumir la responsabilidad por el bienestar general, superando la alienación del trabajo y las desigualdades inherentes al dominio de la burguesía (Harvey, 2000). De este modo,

> "*mientras mayor sea la intervención en la dirección y planificación de las actividades económicas, mejores serán las condiciones para que el gobierno pueda asumir la iniciativa y poder de conducción del proceso de crecimiento mediante la distribución apropiada de los medios de producción*" (Weitz, 1980: 26).

El capitalismo sostiene –de acuerdo con las teorías clásicas del crecimiento económico y del comportamiento de los seres humanos ante la escasez– que la más amplia libertad para la acción individual en la esfera de la economía es el motor que empuja a la sociedad a crecer y desarrollarse. No existiría otra causa para la dinámica de la economía que la acción individual, orientada a la apropiación privada del plusvalor generado por el trabajo en la reproducción del capital (Harvey, 2000; Thirlwall, 2003). Esta dinámica automáticamente se dirigiría hacia la "maximización del bien público", por lo que la iniciativa privada debiera funcionar y ampliar su campo de acción del modo más libre, sin ninguna intervención del Estado, en lo que se ha llamado la escuela del *laissez faire*, dejar hacer para que las capacidades del mercado de asignar recursos se expresen sin trabas, manteniendo la planificación del desarrollo en su nivel más bajo. Esta orientación económica fue conocida como neoclásica, de donde surgen el liberalismo y su versión contemporánea: el neoliberalismo.

Posteriormente, en la historia se introdujo la noción de bienestar en el comportamiento de los gobiernos (la visión keynesiana del Estado benefactor), de manera que hay una cierta intervención gubernamental en las

[62] Adam Smith, Thomas Malthus, John Stuart Mill, David Ricardo.

[63] Ver *El Capital: Crítica de la economía política*, 1867.

actividades económicas, variando desde la omisión completa que se plantea en el enfoque del *laissez faire* a una regulación de sectores y comportamientos económicos en las sociedades capitalistas. En esta visión surge la moderna concepción de planificación del desarrollo en la versión capitalista, realizada desde el Estado como organizador (Myrdal, 1961) y portador de la ética de la sociedad (Mannheim, 1959), noción –planificar el desarrollo– que se conceptualiza, define e institucionaliza (Ahumada, 1972).

El socialismo, el llamado Segundo Mundo[64] en la órbita soviética, desapareció como sistema desde la caída del Muro de Berlín en 1989 (Stiglitz, 2002). Así, resuelta la disputa entre dos sistemas rígidamente construidos –extremando las posiciones, mientras uno sostenía la total intervención, el otro la no intervención absoluta, como alternativas para la planificación del desarrollo–, lo que permanece es el capitalismo en su versión contemporánea[65], el neoliberalismo, y sus aplicaciones con mayor o menor grado de ortodoxia.

De modo de situar la aparición de los paradigmas y las ideas sobre el desarrollo en discusión, se revisan las teorías económicas que los originan[66].

Las teorías económicas adquieren interés en su relación con la política. Para elaborar las implicancias políticas de dichas teorías se deben exponer los paradigmas predominantes y llegar a un análisis crítico, con los conceptos fundamentales de la economía. Desde el siglo XVIII se ha intentado comprender al capitalismo como una sociedad nueva y compleja. El desarrollo de las fuerzas productivas y una creciente variedad de mercancías son creaciones materiales del capitalismo, las que, con discusión y contradicciones, se constituyeron como proyecto civilizatorio del capitalismo y de Occidente.

Las teorías económicas emergieron como economía política con la reflexión sobre los profundos y masivos cambios de la Revolución Industrial y el colonialismo, observados desde la moral, como el filósofo Adam Smith; desde la literatura, como Daniel Defoe, o por el especulador de bolsa David Ricardo; hasta la crítica descripción del capitalismo, la economía política, hecha por Marx. La economía política es una ciencia social que realiza un análisis científico-social del capitalismo, en el cual la política y la economía están interrelacionadas, por lo que la 'ciencia económica' debe investigar ambos campos temáticos en conjunto. La economía política constituye el origen de las ciencias económicas. La economía política clásica, desde Smith hasta Ricardo y John Stuart Mill, es entendida como una corriente que analizó la

[64] En esa nomenclatura, el Tercer Mundo lo constituían los países 'no desarrollados'; el Primer Mundo, Japón, Estados Unidos y Europa, y el Segundo Mundo, el bloque socialista: la Unión Soviética, China, Europa Oriental y los demás países socialistas.

[65] La existencia de versiones de socialismo en Corea del Norte, Cuba y China es la excepción al predominio del capitalismo. Hay también diversos niveles de convivencia entre ambos sistemas.

[66] Para esta revisión se usa el texto de Andreas Novy, del Departamento para el Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Economía de Viena, 2007.

economía, integrándola con el desarrollo político. Los neoclásicos fueron los herederos de los clásicos al final del siglo XIX y se convirtieron en la teoría económica dominante, 'economía pura', separada del análisis político. Desde entonces, la economía política fue marginada del ámbito académico. En 1867, Karl Marx publicó su crítica de la economía política en *El Capital*. La economía política marxista define el orden social dominante del capitalismo como contradictorio en la sucesión continua de fases estables y de crisis.

Se incorporaron técnicas con proposiciones matemáticas, las que fueron utilizadas como base para fundamentar, argumentar y definir criterios de actuación y esferas de intervención, hasta convertir a la economía en una disciplina 'legitimada'. La teoría neoclásica (que ve en forma negativa la conducción estatal de la economía) logró una influencia determinante. La crisis económica mundial que se inicia con el *crack* de la bolsa en octubre de 1929 dio pábulo a lecturas divergentes de las posiciones neoclásicas, críticas con las que se crea espacio para la aparición de una nueva teoría, el keynesianismo[67], que reivindicó la sistemática intervención estatal para combatir las oscilaciones coyunturales y la desocupación, y aportó fundamentos económicos para la distribución y el planteamiento del Estado de bienestar. Las contribuciones a la teoría económica pueden ser clasificadas en tres paradigmas, a saber: i) el neoclásico –y el neoliberalismo posterior–; ii) el keynesianismo –de donde emerge el estructuralismo–, y iii) la economía política –las vertientes marxistas.

La teoría neoclásica es el paradigma dominante en la economía, *mainstream* u ortodoxia, que se ve a sí misma como economía pura, distinta de la economía política. Los neoclásicos cayeron en descrédito con la crisis de 1929, ya que no tenían medidas o planes para enfrentar la desocupación y la recesión. El keynesianismo termina con el predominio de la escuela neoclásica por algunas décadas. Pero ya en 1939, en Ginebra aparecen nuevos economistas liberales. Por su parte, el concepto de neoliberalismo surgió de economistas como Hayek y Eucken, y es la continuidad del liberalismo clásico. Eucken, junto a la defensa de la iniciativa de los individuos, de la competencia y la protección de la propiedad privada, entiende que, en el campo de las medidas de política social y en la distribución fiscal, hay elementos importantes para el manejo económico[68]. Junto a ello se desarrolla, basado en las reflexiones de Ludwig von Mises y Friedrich August Hayek, el liberalismo autoritario. Hayek desarrolla el liberalismo económico como una evolución teórica de la filosofía social, en la que la idea fundamental es el mantenimiento de un presunto orden natural en el sentido del *statu quo*. La protección de la propiedad privada depende así de la eficacia en el mantenimiento de los mercados.

[67] Ver Universidad de Economía de Viena, 2007.

[68] El énfasis en el orden territorial social-estatal de los procesos económicos lleva a designar a esta corriente como 'ordo-liberalismo', la que el ministro de Economía alemán y luego canciller Ludwig Erhard convirtió en el fundamento teórico de la economía social de mercado alemana.

El estructuralismo[69] (también denominado paradigma cepaliano) que surge del keynesianismo se fundó en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe[70] (la CEPAL, con la dirección de Raúl Prebisch) como una teoría económica que cuestionó una a una las suposiciones de la tendencia hegemónica en la economía. El marco de este paradigma contempla varias ideas centrales: i) su encuadre en las relaciones centro-periferia; ii) una clara orientación de desarrollo hacia dentro; iii) el papel de la tecnología; iv) la industrialización sustitutiva, y v) el activo rol del Estado en la economía; estrategia que se combinaba con un conjunto de instrumentos y de políticas específicas arancelarias, tributarias, cambiarias, crediticias y de incentivos fiscales al desarrollo industrial; mientras por otra parte prestaba atención al crecimiento explosivo de las demandas sociales que la urbanización acelerada estaba creando, debido a las migraciones campo-ciudad (CEPAL, 1987; Iglesias, 2006). Junto a este desarrollo teórico dominante, en la vertiente marxista se gesta el pensamiento sobre economía política y la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969), que radicaliza las críticas del estructuralismo, poniendo la explicación principal del subdesarrollo latinoamericano en la estructura capitalista de la economía mundial, vinculando el análisis económico con la comprensión del desarrollo político y social de cada país. Como se dijo antes, es en este contexto que surge la disciplina de la planificiación, dispositivo para lograr el desarrollo (Ahumada, 1972).

El desarrollo es producto de las actividades iniciadas por individuos que usan sus recursos privados de manera voluntaria y de las acciones realizadas por los gobiernos, utilizando recursos públicos por intermedio de la legalidad vigente. Estos dos tipos de acciones son los que ponen en movimiento a la economía y no parece haber crecimiento posible sin una articulación efectiva entre ambas. Esta articulación requerirá de proporciones específicas para la iniciativa privada y para la intervención pública, en función del uso más eficiente de los recursos de que se disponga en un momento (Weitz, 1980), evolucionando de acuerdo a las características tecnológicas, de conocimiento y de su difusión en la sociedad (Vázquez Barquero, 2006).

En el contexto de la globalización –capitalista y, en mayor o menor grado, neoliberal–, los países están impelidos a asumir escenarios radicales de transformación de sus economías, como la apertura al exterior o la

[69] Las estructuras son reglas que ordenan la vida en común de las personas, sin que estas deban ser conscientes de ellas. Las estructuras no son necesariamente explícitas sino a través del pensamiento y la abstracción. En una primera aproximación, las estructuras pueden ser comprendidas como un modelo consolidado de acción, en el que se reproducen, no automáticamente, modos regulares de comportamiento y rutinas. Las estructuras describen la estabilidad de un orden social y están ligadas a una totalidad histórico-geográfica, en la que se combinan el presente y el pasado con el futuro, definiendo un campo de acción dinámico. Ver Universidad de Economía de Viena, 2007.

[70] La CEPAL fue establecida por la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, del 25 de febrero de 1948. Es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

privatización de ciertas áreas antes de administración pública, con elevados costos internos en muchos casos (Boisier, 1999; Stiglitz, 2002). Algunos autores[71] indican la relación necesaria entre el proceso globalizador, en el que para competir se demanda velocidad, flexibilidad, maleabilidad y respuestas a situaciones crecientemente complejas, y la descentralización de las decisiones reformando las tradicionales estructuras centralizadas, tanto en los ámbitos subnacionales como en los países en sus acuerdos regionales, la que incluiría razones de eficiencia económica a una reivindicación primero eminentemente política, como es la descentralización. Boisier (1999: 27) señala:

> "*En este marco, neoliberal por un lado y descentralizador por otro, aumenta la sensación de que algo anda mal, de que las cosas no están funcionando de la manera supuesta; de que hay crecimiento económico, tal como habitualmente se lo define, pero que el desarrollo no lo acompaña, sigue siendo 'esquivo'... Con más y más frecuencia se observa que en regiones cuya riqueza de recursos naturales y humanos haría prever, mediando una conducción adecuada, el surgimiento de un vigoroso proceso de ampliación de oportunidades, de ampliación de la libertad, de ampliación de opciones, de mayor justicia y de mayor compromiso ético en las relaciones interpersonales y también en relación con el medio ambiente, estas facetas propias del desarrollo siguen ausentes, con o sin crecimiento económico*".

Así, en el contexto de la globalización el desarrollo posee facetas que lo hacen aún más 'esquivo' y un objetivo difícil de alcanzar, introduciendo aspectos como lo regional en el ámbito territorial y la descentralización en cuanto atributo del proceso de toma de decisiones de la administración. Actores públicos y privados realizan sus iniciativas y actividades, con diversos énfasis en uno u otro sentido, como se ha visto, generando en el territorio la dinámica económica que resulta en crecimiento y, al parecer, en determinadas circunstancias y en presencia de determinados atributos, en desarrollo.

Como se señaló antes, esta discusión en Chile, y en particular en las regiones, ante la constatación de que "*algo anda mal, de que las cosas no están funcionando de la manera supuesta*", ha resultado en una creciente demanda por autonomía administrativa: nuevas regiones para nuevos y antiguos problemas. El análisis que realizan varios autores[72] respecto a esta expresión de regionalismo, hace hincapié en la necesidad de generar capacidades locales, en la responsabilidad del capital social de las regiones, densificando las tramas de asociatividad y de identidad colectivas. Solo así, una nueva división político-administrativa tendrá oportunidad de ser un sujeto, una sociedad con proyecto propio, pertinencia y real autonomía (Gutiérrez y Rojas, 2002), superando territorialmente la formalidad de los actos del gobierno central.

[71] Lira, 1990; Ábalos, 1990; Boisier, 1991 y 1999, entre otros.
[72] Falabella, 2002; Galdames, 2002; Gutiérrez y Rojas, 2002; Galdames, Gatica, Menéndez y Yévenes, 2002 (todos en *Repensar el desarrollo chileno: país, territorio, cadenas productivas*); Boisier, 1991, 1999, 2004, 2005; Cademártori, 2002 y 2009; Marín y Geisse, 2002; Meller, 2007; Muñoz, 2007.

En este sentido, el enfoque de Vázquez Barquero (2006) considera la organización de la producción en el territorio como un mecanismo estratégico determinante en el proceso de desarrollo económico, para lo que se identifican momentos en la evolución de los sistemas económicos y en la interpretación de los factores que la condicionan. Una primera fase corresponde a la Revolución Industrial, en el último tercio del siglo XVIII –cuando se generan y expanden los mercados nacionales–, en que Adam Smith y los clásicos centran su análisis en los recursos naturales y la aparición de nuevas formas de organización de las empresas, a partir de la expansión de los mercados, de economías de escala, de la división del trabajo y de factores de productividad (Thirlwall, 2003). A principios del siglo XX ocurre la Revolución Eléctrica, es el período de las invenciones y las innovaciones que cambiaron las industrias manufactureras, produciéndose una transformación de las actividades productivas, una consolidación de la integración económica debida al aumento del comercio internacional, la intensificación de los flujos financieros y la expansión de las empresas multinacionales. Schumpeter hace su proposición de ciclos de cincuenta y cinco años, entre el auge y la depresión del sistema y su recuperación. Él toma este concepto de los ciclos largos de negocio, del economista ruso de los primeros años de la República Soviética Nikolai Kondratieff (Hall, 1998b: 296),

> "*que había argumentado desde el punto de vista marxista que en el mundo moderno la caída de la tasa de utilidades ha operado con especial fuerza aproximadamente cada cincuenta y cinco años, produciendo periódicamente una crisis mayor en el sistema capitalista*".

Esto ocurre, dice Kondratieff, por el agotamiento de las posibilidades de una determinada generación de tecnologías, lo que debe superarse por la vía de invertir en un nuevo lote tecnológico, con la posibilidad de ganancias a través de industrias emergentes, superando la tendencia general. Schumpeter (1939) argumenta que cada ciclo está asociado con la aparición de nuevas industrias, ubicando las fechas de estos en 1787, 1842-43 y 1898. El primero corresponde a la Revolución Industrial. El segundo cubre el período conocido como la era del acero y el vapor, que impulsa el ferrocarril y la navegación; mientras el tercero, desde fines del siglo XIX, es el de la electricidad, la química y los motores (Hall, 1998b).

Y, desde fines del siglo XX, la revolución de la información y las comunicaciones. Las nuevas tecnologías irrumpen y abren una nueva fase del proceso de formación e integración de los mercados. La reflexión teórica busca entender el aumento de productividad y los mecanismos que inducen crecimiento y cambios estructurales en la economía. En esta discusión, señala Vázquez Barquero (2006), comienza a tener mayor peso la organización de la producción y cómo esta provoca efectos multiplicadores en la productividad, generando rendimientos crecientes y condicionando el desarrollo económico.

Después de la Segunda Guerra Mundial, entre varios autores[73] surge la visión del desarrollo que Vázquez Barquero (2006: 77) define como la valoración de

> "*los procesos de crecimiento y cambio estructural que persiguen satisfacer las necesidades y demandas de la población y mejorar su nivel de vida, y en concreto se proponen el aumento del empleo y la disminución de la pobreza*".

Para esto es necesario aumentar la productividad en toda la producción, pero con la misma o una menor cantidad de trabajo, siendo esta mejora en los rendimientos de los factores productivos la que posibilita la diversificación de la producción y satisfacer nuevas demandas de bienes y servicios. La combinación del trabajo con los otros factores productivos en función de las máquinas, equipos y los métodos de producción, es la que genera o dificulta el aumento de la productividad. La conclusión es que el aumento de producción de largo plazo se explica con la acumulación de capital y con la introducción de innovaciones tecnológicas en la producción; esto es, conocimiento.

Como se señaló, es fundamental el keynesianismo y la escuela estructuralista, que se organiza en torno a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, en el replanteo de paradigmas económicos que, en función de nuevas concepciones sobre la sociedad latinoamericana, la democracia y el futuro que surgen en ese período, se acerquen a las imágenes sobre el desarrollo que comienzan a construirse. Es el modelo heterodoxo de la industrialización sustitutiva y del desarrollo hacia dentro. En América Latina se da una particular discusión sobre el tema, como lo describe Iglesias (2006: 8):

> "*Nuestra región ha constituido un verdadero laboratorio de ideas y propuestas de política impulsadas por las ideologías de turno, en muchos casos siguiendo enseñanzas originadas en otras partes del mundo*".

Entre los factores que condicionan el desenvolvimiento económico, político y social, Iglesias destaca el papel del Estado como institución fundamental en América Latina, respecto de la formulación de los grandes paradigmas del desarrollo, señalando dos principales: el de la CEPAL y el del Consenso de Washington. "*El primer gran encuentro entre Estado y paradigma… en América Latina surgió de la propuesta cepaliana*" (Iglesias, 2006: 9) que incluyó una cantidad de ideas fuerza, destacando, como primer aspecto, el enmarque del paradigma en la relación centro-periferia, el desarrollo hacia dentro, la industrialización sustitutiva y el rol activo del Estado. La teoría del desarrollo considera como herramienta central a la planificación, apoyada en el papel que juega la tecnología en el nuevo contexto de la región, más

[73] Vázquez Barquero (2006) menciona a Abramovitz (1952), Lewis (1954), Solow (1956), Arrow (1962) y Kuznets (1966).

> "*un conjunto de instrumentos y políticas específicas de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales al desarrollo industrial… El desarrollo impulsado por esta estrategia transformó profundamente el perfil económico y social latinoamericano* " (Iglesias, 2006: 10).

Parte significativa de la transformación social de este período fue el intenso proceso de urbanización, generándose un fuerte crecimiento de las demandas sociales en las ciudades, con una constante migración desde el campo.
El agotamiento del modelo keynesiano-cepaliano se debió a muchas causas, pero con factores que incidieron fuertemente en los resultados. Iglesias (2006) señala la ausencia de un auténtico pacto social y político redistributivo. El Estado –estructuralista– fue dominado por intereses particulares, entre otros "*los de las agrupaciones o partidos políticos, grupos económicos, líderes militares, caudillos o dictadores, los cuales fortalecieron su poder político y económico por la vía del Estado*" (Iglesias, 2006: 10). Esto significa que el Estado que implementa el paradigma cepaliano fue omnipresente, clientelista, centralista y cautivo. Además, en América Latina los avances en la construcción de democracias sólidas no fueron suficientes para asegurar la autonomía frente a intereses particulares, como tampoco pudieron detener crecientes inestabilidades políticas y un ánimo antidemocrático, lo que tiene relación con la carencia de un acuerdo político y social que hiciera viable una perspectiva de desarrollo de mayor sustentabilidad, en el sentido de su mantención y profundización en el tiempo. El funcionamiento del mercado se vio entorpecido por la "usurpación del Estado" por intereses privados, que condujo a intervenciones públicas que incentivaron y promovieron el rentismo asociado a un excesivo proteccionismo, corrupción clientelista y especulación, sin dejar espacio a la competitividad de la industria o al aprovechamiento de oportunidades fuera de los estrechos ámbitos intranacionales.

La falla de este Estado estructuralista se expresa en las crisis sufridas por los países latinoamericanos en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado: deterioro y pérdida de la democracia, deuda externa, procesos inflacionarios desatados, pérdida de competitividad, aumento de las distancias sociales. En el plano institucional se destruyeron los ministerios de planificación y las instituciones de fomento, pero "*igualmente grave o aún peor fue que en la formulación de la política de desarrollo se perdieron las perspectivas de largo plazo*" (Iglesias, 2006: 10). De este modo, la planificación del desarrollo se debilita como concepto y desaparece de la práctica política y económica.

El decenio de 1980 significó, en la mayoría de los países, concentrarse en la sobrevivencia económica, la deuda y las sucesivas crisis de corto plazo. Así, el modelo heterodoxo es abandonado, para retornar al modelo ortodoxo expresado en el llamado Consenso de Washington. Esto significó la adopción de las reglas de mercado, la apertura al comercio internacional, la aplicación

de fuertes programas de estabilización, el ingreso de recursos financieros e inversión privada extranjera y una política generalizada de privatizaciones. El nuevo concepto de Estado que surge del Consenso de Washington es subsidiario y prescindente, de mínima intervención, lo que implicó la reducción de su tamaño, cerrando instituciones, eliminando instrumentos de política, entre otros. Se refuerza el abandono de las visiones de largo plazo, y la planificación, como actividad pública, desaparece prácticamente.

A pesar del agotamiento descrito, las crisis subsecuentes y al predominio de enfoques teóricos y aplicados de la ortodoxia neoliberal que se han impuesto en su manejo, se debe rescatar y reconocer que "*América Latina cumplió, no obstante imperfecciones graves, un exitoso proceso de desarrollo a lo largo de tres decenios, entre 1950 y 1980*" (Ffrench-Davis, 1995: 194). Este proceso terminó de acabarse en 1980, mostrando el modelo neoliberal más extremo que se aplicó después, resultados notablemente inferiores.

En Chile, el golpe de Estado de 1973 vino a trastocar de modo radical la historia que venía desarrollándose. En el país, desde los años 1950, se produjo una situación particular, donde el Estado asumió un papel central en la conducción de la economía, en los diferentes gobiernos que se sucedieron (Ahumada, 1956, 1966; Pinto, 1964; Meller, 2007; Muñoz Gomá, 2007), lo que se hizo a través de lo que se llamó el Estado empresario e interventor, ya a partir de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). De una parte, dispositivos fijaban precios, controlaban el tipo de cambio, las importaciones, regulaban el crédito y las tasas de interés; por otra, a través de la CORFO se creaban empresas decisivas para el desarrollo industrial del país, con claros estímulos al sector privado con créditos de largo plazo. De la CORFO surge la idea de un proyecto de modernización económica de largo plazo:

> "*En esa década de los años cincuenta, el proceso de planificación había comenzado a tomar forma en Chile*" (Muñoz, 2007: 75)

con impulso del gobierno de Estados Unidos y el programa de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, que propiciaba la 'programación del desarrollo', para acelerar el proceso de crecimiento económico en los países latinoamericanos. Como señala Meller (2007: 100):

> "*Un mayor crecimiento económico ayudaría a erradicar la pobreza y, de esta manera, restaría adherentes a los partidos de izquierda y a los simpatizantes de la revolución cubana. La Alianza para el Progreso promovía dos reformas estructurales básicas: la reforma agraria y la reforma tributaria*".

Junto con el crecimiento industrial en el país, basado cada vez más en las oportunidades que abría el aparato estatal que en las señales del mercado, uno muy intervenido y distorsionado, se hicieron evidentes los obstáculos estructurales para su incremento en el largo plazo, ligados con la agricultura que "*se había estancado y no contribuía con una oferta dinámica de*

alimentos para una creciente población urbana" (Muñoz, 2007: 75), al tiempo que en la minería del cobre también se observaba un letargo que no aportaba a la dinámica de las exportaciones. Esta situación vuelve a poner en la discusión el tema de la nacionalización de la industria del cobre (Vera, 1962; Fermandois *et al.,* 2009) considerada como la viga maestra de la economía nacional, capital esencial del país que debía ser recuperado de la propiedad extranjera, condición que representa una pérdida neta que sufre la nación[74].

El colapso político y la ruptura en la perspectiva de desarrollo que se había articulado desde la década de 1940 en Chile, estimulan un debate sobre democracia, economía política y política económica, modelos de desarrollo, características del Estado y la institucionalidad, entre otros aspectos que debían definir un nuevo período histórico, que terminara con la inequidad, desigualdad, la injusticia, la violencia, la desintegración social y que inaugurara una fase de continuidad política, social, económica, para lo que se necesitaba también una nueva cultura. Esto era parte del anhelo que se expresaba en el retorno a la democracia. En términos amplios, básicamente se trató de aprovechar las ventajas del mercado para catalizar inversiones privadas con marcos regulatorios que aseguraran, además de la generación de bienes privados, la producción de bienes públicos a través de un Estado democrático de nuevo cuño (Muñoz, 2007). Entre los bienes públicos aludidos está la noción de sustentabilidad. Que aparece ligada a la idea de recuperar una relativa línea de continuidad interrumpida en la vida nacional, en la que la participación es elemento central, además asociada fuertemente a las nociones ambientales y de conservación, en términos de la duración de los componentes del crecimiento, los recursos y su reproducción o transformación (Claro, 2011) y del mejoramiento en la calidad de la vida a la que la sociedad aspira (Sunkel, 2011). Ambos campos se articulan con la teoría de la planificación en tanto se produce una cercanía en la literatura con planteamientos éticos y de política pública (Fainstein, 1999). La idea de desarrollo es consustancial a la construcción de visiones de futuro. Las que deben tener como atributos la inclusión y la cohesión social, una cabal comprensión temporal, en tanto el presente configura lo que será el futuro, al menos en términos estratégicos[75].

El cobre, las riquezas básicas en su conjunto, están en el centro de este debate sobre desarrollo sustentable, en cuanto Chile es un productor de recursos

[74] Lo que se retoma en la sección dedicada al análisis histórico.

[75] Por ejemplo, la impronta moderna que otorgaba al diseño físico de la infraestructura una capacidad de transformación social, es discutida de cara a su impacto social, descubriéndose la necesidad de una visión de mayor complejidad de la dinámica de la sociedad (Hall, 1988a). Lo que no significa en lo absoluto dejar de ejecutar la infraestructura que se requiere, sino que esta debe ser conceptualizada de modo distinto, incorporando metodologías también diversas. La teoría de la planificación está abordando estos aspectos; entre otros, parte del debate sobre sustentabilidad.

naturales, por definición finitos. Como lo señala Sunkel (2011: 236) al referirse a la disyuntiva histórica de

> "*seguir dilapidando su naturaleza excepcional en nombre de la 'ventaja comparativa' que le asigna su abundancia relativa… Tampoco Chile podrá continuar dilatando sus responsabilidades al respecto, entre un estilo de desarrollo depredador de los recursos naturales, que ha sido dejado en manos de la iniciativa privada, sin que establezcan una estrategia armónica con el medio ambiente y las necesidades de crecimiento económico*".

Para la región de Antofagasta, esa estrategia armónica que pide este autor debe significar la búsqueda de un equilibrio complejo: en términos de escala de la actividad, no existe ninguna otra que pueda competir con la minería; por lo tanto, la construcción que los actores puedan hacer de modo participativo e inclusivo, debe hacer un ejercicio de imaginación para lograr superar la tendencia abrumadora a la especialización[76] y, además, la presión del Estado central por no distraer esfuerzos de la actividad principal.

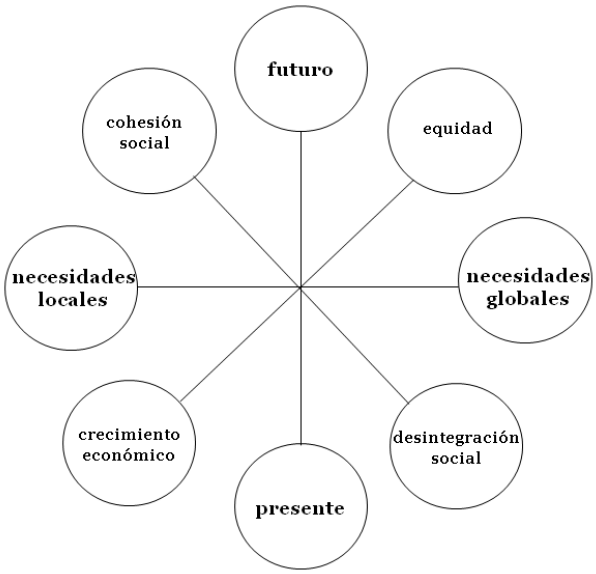
Los derechos que los ciudadanos chilenos tienen a recibir el aporte de la principal riqueza del país, en la forma de impuestos o *royalties,* redistribuidos a través de bienes públicos provistos por el Estado o de otros modos, se relacionan con la discusión sobre desarrollo sustentable, en términos de la expresión de Robert Solow (citado por Geisse y Marín, 2002) cuando sostiene que la obligación de la actual generación con el futuro, su responsabilidad con las que vendrán, no es dejar la tierra como fue encontrada –y explotada–, sino entregarla con las opciones y capacidades que aseguren un nivel de bienestar igual o mejor al del presente. Esto significaría la reinversión de las rentas resultantes de la explotación del recurso, en la promoción de actividades que generen una creciente independencia de la actividad primario-exportadora, en lo que autores como Turner (1993) o Gallopín (2003) identifican como sustitutibilidad de capitales. Eyzaguirre *et al.* (2005) relacionan los círculos virtuosos de innovación y competitividad con esta dinámica generada a partir de la reinversión de las rentas generadas por los *commodities*

El término sustentabilidad parece haber sido usado por primera vez en el mundo anglohablante en el libro *The Limits to Growth* (Meadows *et al.,* 1972), masificándose para la planificación, la economía y la arquitectura, entre otras disciplinas, desde principios de la década de 1990. Es un camino en que se va haciendo cada vez más explícito el tema, aunque es evidente que el problema de la *insustentabilidad* es mucho más antiguo, en el sentido de los problemas que el solo crecimiento económico, la carencia de respuestas adecuadas a las necesidades humanas o la inequidad social, han creado en las sociedades en la historia (Argan, 1984; Claro, 2011).

[76] *"¿Qué es Cabo Cañaveral sin los cohetes y la NASA? Nada. Aquí es lo mismo: ¿Antofagasta sin minería…? Nada. Hoy, sin minería no es nada*", dice uno de esos actores.

A su vez, por la vía de la sustentabilidad, la inclusividad y la participación se va incorporando al debate en torno a la planificación, junto con las nociones de sociedad civil y democratización, introduciendo la complejidad de etnicidad y género o condición etaria y de opción sexual, entre otras expresiones de la sociedad contemporánea –posmoderna, fragmentaria y multicultural– (Healey, 1992; Fainstein, 1999).

La noción de sustentabilidad se puede graficar como equilibrio entre sociedad y economía, entre local y global, entre hoy mañana, en un balance como este:



Fuente: basado en CMMAD, 1992, y Ravetz, 2000b.

Esquema en el cual es posible agregar cultura pertinente (expresión de la inclusividad y la diferencia) en tensión con una cultura globalizada (o internacionalizada, estandarizada, "comodificada", es decir, convertida en producto). Se trata de pares en tensión, entre los cuales se ubica el espacio con sus recursos y la cultura que los transforma.

La definición que se asume en esta investigación como referencia incluye al menos cuatro aspectos, que son: i) el ya mencionado bienestar, lo que significa identificar qué necesidades deben satisfacerse adecuadamente para crear ese bienestar, en un enfoque que se centra en las personas: el desarrollo es ante todo desarrollo humano (Claro, 2011); ii) la presencia de una estructura económico-social dirigida al progreso considerando la creación y el desarrollo científico y tecnológico; esto es, el paso a la sociedad del conocimiento (Porter *et al.,* 2002); iii) un alto grado de participación democrática de la población en las decisiones, por supuesto relacionado con la noción de bienestar (Özden, 2007), y iv) una visión transgeneracional de largo plazo, en el sentido de satisfacer requerimientos actuales con la previsión de no afectar las capacidades futuras (CMMAD, 1992).

Volviendo a los *commodities*, existe acuerdo en que entre las necesidades más significativas se encuentra la de proporcionar a los países exportadores una mayor participación en el valor agregado de los minerales que producen (CMMAD, 1992), fuente de los recursos que permitirían generar procesos de crecimiento y eventualmente tipos de desarrollo, entre ellos el sustentable. Como afirma el informe de la Comisión[77]:

> "*El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*" (CMMAD, 1992: 67).

La búsqueda de sustentabilidad y desarrollo sustentable exige la incorporación de elementos económicos, sociales, culturales, políticos, institucionales y ecológicos, integrando los criterios que abordan el desarrollo de arriba hacia abajo con los que van desde abajo hacia arriba, en una articulación de intereses e iniciativas de base con las que provienen de las cúpulas, en un escenario donde las formas de interrelación recíproca entre lo local y lo global deben ser observadas. Finalmente, el horizonte temporal se debe plantear la necesidad de una equidad intergeneracional, como también intrageneracional (Gallopín, 2003).

La conceptualización de sustentabilidad es ampliada a factores económicos, sociales, culturales, políticos y de la ecología, lo que se agrega al estudio de los efectos e impactos ambientales propiamente (biofísicos y químicos) en los mercados, para comprender el crecimiento económico y los procesos que pueden conducir a distintos tipos de desarrollo. Muchos de estos impactos no necesariamente se ven reflejados en las transacciones: contaminación transfronteriza, repercusiones en bienes globales –aire, agua, suelo–, impacto sobre el paisaje y pérdida de belleza escénica, extinción de especies y pérdida de biodiversidad, entre otros (CEPAL, 2002).

El esquema de debilidad o fortaleza de la sustentabilidad, que presenta el trayecto desde la sustentabilidad débil hacia la fuerte (Turner, 1993), describe la supuesta capacidad de sustitución entre diversos tipos de capital, a saber: el capital manufacturado (Km, hecho por humanos), el natural (Kn), el ético y moral (Ke) y el capital cultural (Kc), situados en cuatro posiciones, de muy débil a muy fuerte (Barton, 2006), donde la sustentabilidad muy débil asume la perfecta sustitución entre Kn y Km, mientras que la sustentabilidad muy fuerte supone una economía de estado estacionario, basada en la preservación absoluta del capital natural, el que no sería sustituible.

[77] La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo fue creada en 1983, en vista del llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas a realizar "un programa global para el cambio". El documento que la Comisión terminó en 1987 es conocido como el Informe Brundtland, tomado del nombre de la presidenta de dicha Comisión, la noruega Gro Harlem Brundtland.

La sustentabilidad, desde la perspectiva sistémica que plantea Gallopín[78] (2003), corresponde a una situación de equilibrio, donde la relación entre variables de entrada y de salida de un sistema (lo que el autor llama "*el producto*") mantiene un 'valor' que no disminuye en el tiempo. La asignación de valor, que no es necesariamente económico, puede ser un elemento de gran subjetividad, lo que implica que el significado de la sustentabilidad de un sistema es controvertido y se debe especificar de lo que se trata. Como señala este autor (2003: 12):

> "*Es posible que a veces nos interese sostener parte del producto, pero cambiar el sistema. El desarrollo sostenible implica cambio; a veces queremos mejorar o transformar el sistema mismo; en cambio, otras queremos cambiar el sistema para mejorar algunos de sus productos*".

Para definir sustentabilidad y desarrollo con esa característica, Gallopín (2003) da tres aproximaciones: i) la que afirma la sustentabilidad del sistema humano, en que el capital natural y el manufacturado pueden sustituirse perfectamente entre sí, sustitutibilidad para conservar niveles agregados de capital natural más capital manufacturado, sin que sea imprescindible la preservación del capital natural, sino más bien se le otorga relevancia al sistema ecológico cuando de este depende la sustentabilidad del componente humano; ii) la de la sustentabilidad del sistema ecológico aun a pesar del desplazamiento a los seres humanos. En este otro extremo –una ética biocéntrica– se afirma que los recursos naturales no pueden ser sustituidos por capital elaborado por los seres humanos, porque su agotamiento, en consecuencia, necesariamente significa "*pérdida irreversible de bienestar social*" (Gallopín, 2003: 15); y iii) la que se enfoca en la sustentabilidad del sistema "*socioecológico*"[79] total, haciendo énfasis en la existencia de importantes ligazones entre naturaleza y sociedad, de acuerdo a la noción de 'sustentabilidad fuerte', en donde la sustitutibilidad entre los distintos tipos de capital no es suficiente para asegurar el equilibrio del sistema, por lo que habría que conservar de modo independiente "*cantidades mínimas de una serie de tipos de capital diferentes (económico, ecológico, social)*" (2003: 16), reconociendo que los recursos naturales son insumos esenciales de la producción económica, del consumo o del bienestar, además de aceptar que varios son de carácter único y que afectar sus procesos puede ser irreversible, con lo que no podrían ser sustituidos por capital físico o humano. Es el llamado capital natural crítico. Observar este tipo de sustentabilidad socioecológica requiere la elección de criterios para la asignación de valor a los diversos activos (ecológicos y sociales).

El desarrollo sustentable es un proceso de transformación en el que la explotación de los recursos, el sentido de la evolución de la tecnología y los

[78] Este autor, hispanohablante, habla de sostenibilidad. Como se explicó, en este trabajo se ha elegido el término sustentabilidad, que es el que se usa en definitiva, salvo en las citas textuales.

[79] Un sistema socioecológico se entiende compuesto por un subsistema societal humano que interactúa con otro ecológico –o biofísico– rural o urbano, que puede existir a escala local o global (Gallopín, 2003).

cambios en las instituciones son coherentes y aumentan el potencial actual y el futuro para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la humanidad (CMMAD, 1992), considerando las características finitas de algunos recursos.

La definición de "necesidades y aspiraciones", en el Informe Brundtland, es objeto de debate y múltiples aproximaciones se pueden establecer al respecto. Los aspectos físicos, objetivos y racionales ven las manifestaciones externas de la sustentabilidad (Fricker, 1998), mientras que las que no son precisamente materiales o físicas, las subjetivas y las que surgen de las experiencias humanas, se refieren a lo que este autor llama las manifestaciones internas de la sustentabilidad, más que 'algo' a ser medido, ya que se refiere a la calidad de la vida y a la trascendencia de una generación a otra y a la transformación de las concepciones que pudieran contener u orientar significados de lo sustentable, las que cambian en el tiempo. Fricker (1998: 369) señala:

> "*El desafío de la sustentabilidad no es enteramente técnico ni racional. Es uno de cambio en las actitudes y en el comportamiento. La sustentabilidad entonces debe incluir el discurso social en el que los aspectos fundamentales son explorados colaborativamente dentro de los grupos o comunidades afectadas*".

La cita de este autor toca la capacidad que tenga una determinada sociedad para generar ese "delicado balance" económico, social y ambiental.

En este sentido, más que preguntarse por cómo medir sustentabilidad, es la sociedad la que debe medirse respecto de la posibilidad de equilibrio. Es destacable la referencia a que el desafío de la sustentabilidad desborda los ámbitos de la técnica y de la racionalidad, para situarse en la manera de ser de las personas, pues no es otra cosa la que se sugiere al indicar que se requiere transformar *performances* sociales e incluir la participación comunitaria.

Esto es, que la sociedad construye un discurso para representar un cierto estado de equilibrio al que eventualmente aspira, lo que debe ser objeto de debate y consenso, para cuya concreción se requiere de una mirada comprensiva del futuro, la planificación. Esta estructuración (Giddens, 2006) es la que evoca la idea de sustentabilidad.

Respecto de indicadores para medir sustentabilidad, aceptando que son constitutivos del método científico y de la evaluación de desempeños sistémicos, estos tienden a ser una agregación de aquellos económicos, ambientales y sociales, siendo los dos primeros más fácilmente cuantificables, ya que pueden ser expresados en lenguaje biofísico. En los indicadores sociales se intenta hacerlo del mismo modo, pero con menos éxito (Fricker, 1998). Así se explica la tendencia –bastante universal– a entender y medir la sustentabilidad reducida a términos biofísicos.

En economía, el indicador más común es el PIB, que se construye agregando varios otros menores y específicos. Existen otros indicadores, constituyendo diversos polinomios útiles para la sensibilización de parámetros y comportamientos particulares, adecuados para tomar decisiones y definir acciones correctivas en el tiempo, lo que debe ocurrir en función de determinados fines; por ejemplo, el incremento del bienestar, el que puede alcanzarse por varias vías.

Otro factor agregado es el Indicador de Progreso Genuino (Genuine Progress Indicador, GPI), que incluye ingresos y costos antes no considerados, como el trabajo voluntario y el doméstico, los bienes públicos, los cuidados familiares, o los accidentes de auto, la contaminación del agua o la pérdida de tierra agrícola, entre otros (Talberth, Cobb y Slattery, 2007: 3). Este indicador constituye así uno relativamente alternativo al PIB, en la medida que integra aspectos distintos.

A pesar de que existe acuerdo en que los indicadores económicos pueden ser adecuados para expresar medidas de ajuste en el tiempo y en la cantidad de factores agregados, no lo son para mediciones sociales o ambientales (Fricker, 1998). Pero, aun cuando los indicadores económicos no miden bien sustentabilidad, se deben considerar en la medición total.

Por su parte, los indicadores sociales son básicamente de cinco tipos: informativos, predictivos, orientados a los problemas, de evaluación de programas y de identificación de objetivos. Muchos aspectos sociales a medir son en parte económicos o ambientales y pueden ser también comparaciones entre distintos grupos.

Las condiciones objetivas son medidas a través de encuestas y del análisis de tablas de información sobre fenómenos observables. De las condiciones subjetivas, como la calidad de vida, por ejemplo, se obtienen mediciones con cuestionarios de diferentes grados de profundidad, que recogen percepciones y sentimientos. Es poco común encontrar correlación entre mediciones objetivas y subjetivas, si medimos de ambas formas el nivel de bienestar (CMMAD, 1992).

Henderson (1994, citado por Fricker, 1998), al repasar el debate sobre indicadores de progreso, sugiere clarificar la confusión entre medios y fines, por ejemplo, cuando pierde nitidez la distinción entre el crecimiento económico y el desarrollo, especificando en el desarrollo humano. Como lo pone Daly en su triángulo:



Triángulo de Daly[80]. Fuente: www.sustainablesonoma.org

Los indicadores ambientales en general se relacionan con el entorno más cercano a las actividades humanas y pueden incluir parámetros económicos, sociales y de sustentabilidad. Miden la calidad de los ambientes de habitación y de trabajo, usualmente a través del aire, el agua y la tierra. A su vez, los indicadores ecológicos se relacionan más con ecosistemas, los que no necesariamente están ligados a acciones humanas. La medición de la integridad de los ecosistemas y de la biodiversidad es relevante.

En términos ambientales biofísicos, las empresas mineras multinacionales en Chile aplican tecnologías avanzadas en el control de la contaminación a poblaciones y ecosistemas, con mínimos efluentes y emanaciones (Geisse, 1997; Lagos, 1997). Al respecto, Geisse (1997: 8) señala:

> "*Desde 1990, cuatro años antes de la incorporación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) al cuerpo legal (Ley 19.300) y seis años antes de que se promulgara el reglamento que los hace obligatorios, las empresas cupríferas multinacionales los estaban aplicando voluntariamente (aun cuando en la mayoría de los proyectos el financiamiento externo los hacía imperativos). En el marco de los EIA, los proyectos mineros iniciados desde 1990 no solo adoptaron normas más estrictas que las existentes en Chile* [...] *también llenaron vacíos de la legislación, por ejemplo, respecto de la calidad del agua, de efluentes al mar y de abandono y rehabilitación de faenas mineras*".

Es evidente la complejidad de este aspecto y la medición de los impactos de la actividad será siempre objeto de debate y de necesario seguimiento. Al ahondar en la discusión sobre minería y medio ambiente, este autor señala que se trata de aceptar la evidencia que indica que los estándares usados en Chile están ajustados a aquellos internacionales y que no existiría diferencia entre países en desarrollo y desarrollados en este ámbito (Geisse, 1997), lo que descarta la posición sobre una supuesta "fuga" de inversiones como respuesta a la aplicación de normativas ambientales más estrictas, argumento que se esgrime para evitar su implementación. Esta normativa no es más que parte del funcionamiento normal del mercado de los *commodities* mineros.

[80] Para describir las relaciones entre medio ambiente y actividades humanas, el economista Herman Daly pone como fundamento a la naturaleza y en la cúspide a las aspiraciones de bienestar y equidad, intermediando las capacidades humanas de transformación de la naturaleza con fines determinados. Daly relaciona las tres E, en inglés: *Environment, Economy, Equity*.

Por su parte, "*las promesas de un mayor desarrollo siguen sin cumplirse*", dicen los habitantes de Calama, la ciudad minera por excelencia, capital de la provincia de El Loa, en la región de Antofagasta, de donde surge la demanda por convertirse en región autónoma "*para administrar su propia riqueza*"[81]. Existen diversas propuestas para el uso de estos recursos[82] que se suman a la original de la innovación tecnológica, como la del estudio exhaustivo de la realidad del recurso hídrico y la energía en la región minera. La interpelación se le hace al Estado, acudiendo a su rol de garante de la provisión de bienes públicos (Giddens, 1999), pero también a las empresas.

Al respecto, el Informe Brundtland señala explícitamente que "*las empresas transnacionales pueden desempeñar una función importante en el desarrollo sostenible [...] una influencia positiva sobre el desarrollo*", para lo que debiera "*fortalecerse la capacidad de negociación de los países en desarrollo frente a ellas*" (CMMAD, 1992: 39-40), de manera que se incorporen las preocupaciones ambientales, pero en un contexto de mayor amplitud dirigido al fomento del crecimiento y la eliminación de la pobreza, además de la incorporación de aspectos como los ya señalados[83].

Estas son cuestiones relevantes en el estudio de la relación entre minería y desarrollo, entre sector público y privado[84], entre las empresas, los gobiernos –locales, regional o nacional– y las comunidades que comparten el territorio, incluidas las indígenas vecinas a las faenas mineras, con las implicancias que esto tiene sobre ecosistemas de extrema fragilidad, como los oasis, los humedales o los afloramientos de agua en el desierto y la precordillera. Las modalidades de uso de los recursos –propiamente el *commodity* y principalmente el agua, entre otros– dan cuenta de una línea base para los niveles de 'convivencia' que son posibles de lograr entre habitabilidad y explotación minera en este caso en particular. Una planificación de nuevo cuño parece ser la clave para este emprendimiento (Lira, 2006).

2.2.3. *La planificación*

Planteado el marco teórico sobre globalización y el estado de la conceptualización del desarrollo y la sustentabilidad, habida cuenta del énfasis en generar visiones de largo plazo, se revisa la teoría de la planificación, en tanto dispositivo para la acción y la operacionalización de ideas y objetivos.

[81] En *El Mercurio,* 30 de abril de 2006: D9.

[82] El ejercicio 2006 arrojó un *royalty* de más de 572 millones de dólares (*El Mercurio,* 3 de abril de 2007: B5), mientras los montos en el 2007 y 2008 fueron de 950 y 641 millones de dólares respectivamente. El 2009, la recaudación fue de 558 millones de dólares (*Diario Estrategia*, 5 de octubre de 2009).

[83] Sobre el particular ver, además, el capítulo 30 de la Agenda 21 de las Naciones Unidas, en Programa 21, 2007.

[84] Responsable uno del bien común y del patrimonio nacional, lo que incluye el cobre y el agua, mientras el otro es consumidor en abundancia de estos recursos.

Planificar es acrecentar las certezas sobre el futuro y disminuir la incertidumbre, en la perspectiva del desarrollo de las sociedades y de la anticipación útil para esclarecer los cursos de acción. El marco conceptual de esta tesis se refiere a las aplicaciones que esta herramienta ha tenido y tiene, en función del desarrollo sustentable.

La primera noción respecto de la planificación está ligada a la construcción de las ciudades. Es una alternativa al estado de la ciudad de la Revolución Industrial y a la miseria y degradación humana que allí se generó (Hall, 198a). Es, en este sentido, un producto de la modernidad. Esta respuesta a la ciudad victoriana tiene varias expresiones en Europa y en la cultura anglosajona en particular.

Una es la utopía de la ciudad rehecha fuera, llevándose a habitantes y trabajos a una suerte de colonización del campo, sin humo, sin deterioro, sin especulación en el valor del suelo, que caracterizaban a la urbe gigantesca (el Londres de Dickens). Es el concepto de *Garden City* de Ebenezer Howard.

Otra es la visión de la ciudad regional, en un enfoque más vasto y profundo que el anterior, conceptual y geográficamente en una escala mayor, que hace depender el crecimiento y la propia existencia de los asentamientos humanos de un equilibrio armónico, planificado regionalmente, articulando los recursos naturales allí existentes con su renovación. Esta visión es desarrollada por Patrick Geddes e interpretada después, en la década de 1920, por los fundadores de la Regional Planning Association of America, Lewis Mumford, Clarence Stein, entre otros, además de los planificadores del New Deal, como Rexford Tugwell y, de modo indirecto, Frank Lloyd Wright.

La tercera corriente se entronca en la antigua tradición de planear ciudades, que incluye a Vitrubio y las Leyes de Indias, más cerca a Haussmann o Cerdá, entre otros (Hall, 1988a). Parte de esta tradición ha sido contrapuesta a las anteriores, siendo muchos de sus ejemplos curiosos y discutibles: durante el siglo XX, y particularmente en las últimas décadas, ha constituido la expresión urbana de la megalomanía de los totalitarismos y colonialismos, o bien de impulsos corporativos en emprendimientos especulativos de expansión urbana o renovación de centros históricos (Davis, 2006).

Otra, que tiene bastante de este monumentalismo y de *boosterism* inmobiliario, pero también de la ideología del *Garden City*, es la que surge del Movimiento Moderno, que plantea la utopía de la demolición y el reemplazo de las antiguas ciudades por unas nuevas, "absolutamente modernas"[85], cuyo diseño formal y de funcionamiento responde a criterios lógicos y de estandarización, industriales, con formas puras de claridad científica (Le

[85] La referencia es a Rimbaud: "*Hay que ser absolutamente moderno*".

Corbusier, 1964). En América Latina, Brasilia es el mayor ejemplo de esta línea de pensamiento, junto con algunas operaciones de transformación y mejoramiento urbano que intervinieron parcialmente en áreas de ciudades.

En el ámbito de la teoría, de la ideología de la planificación, hay otra línea que, así como la anterior, entra y sale de los enfoques de las grandes tendencias, enriqueciendo y conformando variaciones que "*argumenta que las formas construidas de las ciudades debieran, como generalmente no lo hacen ahora, surgir de las manos de sus propios ciudadanos*" (Hall, 1988a: 9), instando al rechazo de las grandes organizaciones privadas o públicas que construyen 'para la gente', con influencias importantes del pensamiento anarquista. Esta idea entronca con las nociones de democracia urbana y de participación que están en el debate de la planificación hoy, poniendo a los actores de los procesos en el centro de las capacidades de transformación de los mismos (Healey, 1992; Fainstein, 1999).

El ejercicio de la planificación comenzó siendo una actividad amateur, ligada a a la organización social y productiva empresarial. Hay al menos dos vertientes en términos de la profesionalización de los planificadores: una se relaciona con la administración, con presencia de abogados, ingenieros y economistas, entre otros, mientras la otra con las disciplinas espaciales, arquitectura, geografía o urbanismo. Como es posible de ver en la descripción de las principales tendencias en la planificación, de una parte hay un énfasis en el diseño de la infraestructura física que necesitan las ideas de ordenamiento urbano, al tiempo que de otra hay una mirada más centrada en los fenómenos socioeconómicos y en el análisis de las condicionantes de un particular espacio. Los determinismos, sean en lo físico o lo social, pueden resultar en reduccionismos que afecten el resultado de investigaciones y acciones de planificación. En todo caso, este debate permanece vigente y parece resolverse en cada oportunidad de planificar, con mayor o menor cercanía a una u otra posición en función de las características institucionales y profesionales disponibles, del modelo de sociedad o de la materia que se trate.

De hecho, los enfoques se amalgaman, teniendo los resultados en la ciudad que resulta de las operaciones de planificación urbana como referencia, probablemente más cercana y menos abstracta que políticas, planes o programas económicos y sociales, cuyos productos serán también urbanos en definitiva, atendiendo a que las sociedades son crecientemente urbanas en el mundo contemporáneo (Hall, 1988b).

Respecto de cómo ocurre la planificación en este proceso de urbanización y su engarce con el funcionamiento de la sociedad, hay diversas experiencias. En el caso de North Rhine-Westphalia, en Alemania, que describe Ache (2000), se hace énfasis en la capacidad de aprendizaje (lo que se ha llamado *learning regions*) y en la comunicación, lo que deriva en incrementos en la capacidad

social de generar proyectos innovativos, todo en el marco de nuevos modelos de gobernabilidad; mientras que en Vancouver, Canadá (LRSP, 1999), el esfuerzo de delinear el futuro tiene un fuerte foco en la mejora de la habitabilidad en la región. Mientras en un caso se releva la adaptabilidad, en el otro es la calidad de vida el centro. En ambos casos, por supuesto, estos elementos no son excluyentes y consideran una cantidad de aspectos.

De una u otra manera, la planificación está profundamente ligada a la idea de desarrollo. Tanto es así, que aparecen como conceptos de mutua complementariedad: el desarrollo se planifica, la planificación es para el desarrollo. En definitiva, la planificación es una herramienta, un dispositivo, un método para pensar y actuar, dirigido a producir o inducir cambios en el curso de las tendencias de los acontecimientos (Lira, 2006). Cuando se la aplica a los movimientos tendenciales de la sociedad, la planificación estará influida por las ideas que fluyen y la orientan. Del mismo modo, sus límites se definirán por las condiciones en que una determinada sociedad logra desarrollarse. El desarrollo es entonces el destino de la planificación.

En la actualidad, a partir de la experiencia que ha permitido elaborar una conciencia sobre las limitaciones y las ventajas de las reformas neoliberales (Stiglitz, 2002), en América Latina se empieza a debatir la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y la definición de las características de las políticas públicas que le deben otorgar concreción. Existe convergencia en la necesidad de aumentar la sinergia en vista de multiplicar y maximizar las oportunidades nacionales. Es así que se multiplican argumentos alrededor de la idea de la transición hacia una sociedad y una economía del conocimiento, generando cambios en la estructura productiva y las capacidades sociales de los países latinoamericanos, los que podrían producirse si es que se reconoce el potencial de innovación, la necesidad de coordinar políticas públicas y de someter su desempeño a una evaluación con estándares internacionales exigentes (Medina y Ortegón, 2006).

Los países de la región se han transformado profundamente en las últimas tres décadas, en una fuerte apuesta por la internacionalización y la liberalización de sus economías, por una mínima intervención del Estado, además marcado por la austeridad fiscal y el protagonismo del sector privado. Estas son las vigas maestras del llamado Consenso de Washington, proceso que comenzó en algunos países latinoamericanos –como en Chile– a fines de los años setenta, instalado en definitiva casi generalizadamente desde comienzos de los noventa (CEPAL, 2002; Martín, 2005).

Las expectativas no materializadas por esta transformación, particularmente en asuntos de crecimiento económico y de equidad social, han dado pie al debate señalado (Stiglitz, 2002) para la búsqueda de visiones, estrategias e instrumentos para enfrentar de mejor manera los tratados de libre comercio o

la escala de la transnacionalización, junto a otros fenómenos que han caracterizado esta etapa de la historia de los países de la región y en el mundo.

La sustitución de importaciones, el proteccionismo que aislaba a las economías de la competencia, con empresas privadas que hacían pagar a los consumidores sus ineficiencias, un Estado muchas veces dedicado a la administración de actividades que funcionan mejor en el sector privado, la inflación descontrolada resultado de políticas monetarias laxas, entre otros problemas, generaron en muchos países grandes déficits (Stiglitz, 2002) e hiperinflación, fenómenos que impidieron crecimientos sostenidos. Ante estos problemas (Stiglitz, 2002: 89):

> "*La austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años ochenta y noventa*".

La crítica que este autor hace es que estas políticas se convirtieron en "*fines en sí mismas*", mientras se olvidaba que obedecían a la búsqueda de crecimientos equitativos y sustentables, objetivos de los que eran medios, y que debían además combinarse con otras políticas en tiempos calculados y medidos respecto de variados indicadores socioeconómicos. El crecimiento económico sostenido no necesariamente lleva a un desarrollo sustentable.

Los problemas mencionados se asociaron a la aplicación de la concepción keynesiana del Estado de bienestar, noción que adopta la socialdemocracia de posguerra, haciéndola su programa. Es la que Giddens (1999) llama la *"socialdemocracia a la antigua",* que veía al capitalismo de libre mercado como la causa de muchos de los problemas en las sociedades europeas de la primera mitad del siglo XX, pero que podían ser corregidos con la intervención del Estado en el mercado, asumiendo que "*el Estado tiene la obligación de suministrar bienes públicos que los mercados no pueden abastecer, o que solo lo pueden hacer de modo fraccionario*" (Giddens, 1999: 19). Los bienes públicos se definen por: i) su consumo no excluyente y articulado, es decir que pueden ser usados simultáneamente por una o varias personas, y ii) su inapropiabilidad, de manera que es difícil, y a veces no es posible, la asignación de derechos de propiedad bien delimitados o la restricción de acceso a su consumo (Klosterman, 1998).

Se trataría de renovar el repertorio de objetivos, estrategias, metas e indicadores de mediano y largo plazo, de adquirir o adecuar un instrumental teórico y práctico que permita generar visiones de futuro estructuradas, realistas y orientadas a la transformación, más que la mera extrapolación lineal del presente o la reproducción del pasado. Como señalan Medina y Ortegón (2006: 16):

> "*Una visión debe explorar alternativas de cambio e innovación frente a las estructuras actuales, sin que ello equivalga a plantear quimeras, ilusiones o sueños evanescentes… Pero una visión de futuro conservadora, que no se traduzca en proyectos de futuro innovadores, verosímiles, pertinentes y coherentes, corre el riesgo de reproducir un estado insatisfactorio de las cosas*".

Se asiste a una revaloración de la disciplina de la planificación, luego de un largo período en que se sostenía que era un ejercicio estéril, un desperdicio de recursos escasos y que la mejor política era justamente la ausencia de políticas (Lira, 2006). Es así que esta recuperación de la planificación alcanza hoy a instituciones en todos los ámbitos, públicos, privados y no gubernamentales, cada una de las cuales la utiliza en función de sus propios fines y haciendo énfasis en distintas concepciones teóricas y metodológicas y eligiendo unos u otros instrumentos, con lo que existen aplicaciones diversas de la planificación, eclécticas muchas de ellas, en que se explicita con fuerza la necesidad de innovar. Para el Estado, se vislumbra un rol respecto de la coherencia territorial de las políticas y la toma de decisiones.

Se ha asociado a la planificación la característica de ser estratégica, lo que merece ser analizado. La noción de estrategia proviene del mundo militar y de la guerra (Fernández Güell, 1997). Es el desarrollo de la inteligencia y los dispositivos necesarios para superar las dificultades dispuestas por el enemigo, así un término ligado a antagonismo, siendo la estrategia un método para discernir y clasificar acciones y procedimientos destinados a neutralizar o eliminar posiciones antagónicas. Del ámbito militar, la estrategia pasa naturalmente a la gestión empresarial, desde las definiciones de Frederick Taylor, Henri Farol y Max Weber, a principios del siglo XX, en busca de la organización científica del trabajo y del gerenciamiento de la productividad y la administración racional, a la planificación estratégica 'creativa y participativa' de transformación radical del enfoque de negocio, incorporando a todos los estamentos de la empresa, en un tipo de reflexión que busca responder a entornos y mercados cada vez más complejos, dinámicos y competitivos (Fernández Güell, 1997). Los énfasis están puestos en la planificación por sobre la entropía, la improvisación y la reparación parcial frente a las contingencias. Se destaca la identificación de fortalezas y debilidades de la organización y de oportunidades y amenazas que se pueden identificar en el proceso de planificación versus el plan como un producto, en la participación de los diversos agentes de la organización en las decisiones, entre otras particularidades.

Como señala Steinberg (2005), la planificación estratégica del desarrollo urbano puede ser entendida como una forma sistemática de preparación para el cambio y para el futuro de una ciudad, específicamente como un proceso creativo, de amplia participación, que establece las bases para acciones conjuntas de los actores en períodos de tiempo establecidos. Se acuerda una

visión de largo plazo, articulada en el análisis de diagnóstico de la situación actual, de su posible evolución, y un estado de avance futuro, en virtud del cual se van ordenando las decisiones sobre inversión de los escasos recursos disponibles para los puntos más críticos.

Para el diagnóstico se consideran los entornos –el proceso de globalización–, las distintas dimensiones del territorio –las escalas de actuación, las cuestiones ambientales, el estado de la sociedad y la economía– y la administración –el sistema de actores públicos y los grados de articulación con el sector privado y la comunidad–, de donde surgirán los procesos y las actuaciones en marcha, las demandas sociales, las áreas de mayor dificultad, los cuellos de botella y las potencialidades (Borja y Castells, 1997). Se identifican las ventajas competitivas, se enfocan y concentran los esfuerzos en las áreas críticas, se establece una estrategia integrada –objetivos y líneas de trabajo, proyectos concretos, físicos, económicos, sociales, campañas cívicas, medidas de administración y de normativa–, para la realidad urbana y territorial, se trabaja en base a flexibilidad en la toma de decisiones. En definitiva, la planificación estratégica se basa en una nueva cultura de manejo urbano y regional (Fernández Güell, 1997; Borja y Castells, 1997; Borja, 2004; Steinberg, 2005; Ascher, 2005).

En la actualidad, parece recuperarse la noción original de que la planificación aseguraría la reducción de la incertidumbre; es decir, disminuir la ineficiencia administrativa y de gestión, los costos económicos y el sectarismo en el ejercicio de la política, en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de programas y proyectos (Rondinelli, 1975), enriquecida hoy por el énfasis en la concepción estratégica de diseños e implementaciones. En este sentido, Ascher (2005: 72-73) señala que se necesita

> "*... una gestión más reflexiva, adaptada a una sociedad compleja y a un futuro incierto... A base de tanteo, articula el corto y el largo plazo, la gran y la pequeña escala, los intereses generales y los particulares*".

Rescata la noción de proyecto, pero ya no "*un designio acompañado de un diseño*", sino una "*herramienta cuya elaboración, expresión, desarrollo y ejecución muestran las posibilidades y limitaciones que imponen la sociedad, los actores enfrentados, los lugares, las circunstancias y los acontecimientos*" (Ascher, 2005: 73).

La participación es un imperativo en esta revalorización de planificación y política, en concordancia con la eclosión de expresiones y de discursos, de actores e interpretaciones, que caracteriza a las sociedades contemporáneas (Friedmann, 1998; Fainstein, 1999; Lira, 2006). Como ya se revisó, en el futuro la ciudad y su territorio serán cada vez más una ciudad-región, nodo complejo de la red mundial, "*un campo de poder político y económico*" (Ache,

2000: 436) dominada por flujos globales, crecientemente dependiente de recursos y capacidades también globales, en donde esta disminución –ojalá sistemática– de la incertidumbre (planificación) constituye un creador de valor y de alternativas, de indicadores y referentes (Ravetz, 2000).

La creciente complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente, obliga a buscar métodos participativos rigurosos, de modo que los caminos a seguir sean reconocidos y aceptados por todos, validados en enfoques multidisciplinarios, incluyentes y cada vez de mayor integralidad, en que la concepción y la ejecución resultan de la intervención de muchos actores, diversos, con ideas distintas, incluso divergentes, pero fomentando la capacidad de llegar a consensos (Ascher, 2005).

Los principales problemas para las ciudades contemporáneas están en los ámbitos de la economía y de la integración a la economía global, en el área de lo social, la equidad y de la disminución de los niveles de pobreza y en los aspectos territoriales, regionales y metropolitanos, enfocados a la habitabilidad de la ciudad, la recuperación de las áreas deterioradas, los centros históricos y los barrios marginalizados, siendo estos los más significativos entre otros. "*La planificación estratégica urbana puede ser vista como una aproximación común, si no como una respuesta a todos estos problemas*" (Steinberg, 2005: 71).

Es importante distinguir en el término planificación estratégica acepciones diversas que se pueden confundir en su uso habitual, particularmente cuando se lo asocia a emprendimientos con sinergias que acumulan impactos no necesariamente medidos en cuanto a si generarán más o menos sutentabilidad en plazos medianos o largos. La coherencia en este aspecto requiere de un significativo disciplinamiento sectorial, expresado en la comprensión de las escalas involucradas, desde aquella del barrio y las comunidades afectadas, la local, la de agrupaciones de comunas, la urbana, la regional, la nacional, así como la articulación de iniciativas de orígenes y financiamientos distintos (Barton, 2009). La planificación estratégica debe realizar la coordinación necesaria entre diversas exigencias que los programas, planes y proyectos deben contemplar para tener resultados adecuados en el futuro, en una relación de enriquecimiento y complejización.

Por una parte, es posible identificar etapas en la conceptualización de la planificación, las definiciones con que se la ha identificado y sus orígenes en la economía, la geografía, la arquitectura y el urbanismo, entre otras disciplinas, con teorías que ligan a la planificación con las nociones de desarrollo, de sustentabilidad y de participación, para incluir una visión más compleja de la estructura social y de los beneficios sociales que la habitual.

Es el tránsito desde la confianza en la racionalidad basada en la supuesta objetividad de los gobiernos, entendidos como Estados centralizados y benevolentes con una visión comprensiva y de largo aliento acerca del bien público, estructuralistas y cepalianos en gran medida (Sunkel, 1991), a la revisión de los roles de cada actor, en particular el sector público y la llamada "sociedad civil" (Friedmann, 1998; Marris, 1998), en el contexto de la reestructuración económica de la globalización y sus impactos sobre los territorios y las ciudades (Castells, 1995; Harvey, 1998; Sassen, 1991; Soja, 1989; Ascher, 2005).

Es evidente que ha existido una lectura que urde ordenamiento del territorio, ciudades y la nueva modalidad de acumulación capitalista que es la globalización: "*Procesos a través de los cuales el capital crea paisajes, las ciudades como sitios en los cuales se dirimen conflictos sociopolíticos, sus habitantes como arquitectos del futuro urbano*" (Harvey, 2006: 12). Hay una aproximación a los procesos de constitución de actores en los nuevos escenarios de la planificación, con la redefinición de la sociedad civil y la reemergencia de actores colectivos[86] junto al Estado y a la economía corporativa y los "*mandamientos del capital*" (Friedmann, 1998: 22). Como se indicó anteriormente, la planificación puede ser vista a través de varias líneas de investigación, que se han desarrollado desde que se la identifica como una disciplina autónoma e interdisciplinaria, relacionada con la economía o el diseño arquitectónico y urbano, hasta las visiones que la relacionan con la racionalidad comunicativa de Jürgen Habermas (1987), que entendería a la planificación como un proceso catalizador de la construcción social sobre el futuro y a los planificadores como negociadores e intermediarios entre actores –*stakeholders*– (Fainstein, 1999) respecto del objeto del que se trate. Este 'giro comunicativo' (Healey, 1992) en la teoría de la planificación reemplaza aquel que parte de los principios de la lógica y del conocimiento empírico formulado científicamente para guiar actuaciones e intervenciones:

> "*Una concepción comunicativa de la racionalidad reemplaza la del sujeto autónomo y autoconsciente… A esta nueva nueva concepción de razonamiento se llega por un esfuerzo intersubjetivo de comprensión mutua. Esto reenfoca las práticas planificadoras para habilitar el descubrimiento comunicativo de propósitos*" (Healey, 1996: 239).

Esta no es la única dirección en que las nuevas aproximaciones a la planificación se mueven y no existe un acuerdo universal en este tema, sino un campo de experiencias y de intercambio, en el que el desafío está en el reconocimiento de esas diferentes maneras, mientras se busca encontrar un sentido compartido, para el que la racionalidad comunicativa ofrece un camino, en el cambio desde la concepción individualizada, de sujeto-objeto de

[86] Es relevante revisar en este ámbito los escritos de Manuel Castells de la primera mitad de la década de los setenta (1973, 1974).

la razón, a otra formada dentro de una comunicación intersubjetiva. Cuando se comparten espacio y tiempo, pero con la voluntad de hacerlo diferenciadamente, se produce la búsqueda de acuerdos para dirigir los asuntos colectivos (Habermas, 1987). Este autor afirma que se puede desarrollar una noción de razón como mutuos acuerdos intersubjetivos a los que llegan personas específicas en tiempos y lugares también particulares, lo que significa una razón situada históricamente. En el proceso objeto y sujeto se constituyen, estableciendo visiones y posibilidades de acción que, en esta concepción de razonamiento, se convierten en conocimiento a través de principios de validación establecidos en un discurso, compartido en

> "*el lenguaje como un medio dentro del cual tiene lugar un tipo de procesos de entendimiento en cuyo transcurso los participantes, al relacionarse con un mundo, se presentan unos frente a otros con pretensiones de validez que pueden ser reconocidas o puestas en cuestión*" (Habermas, 1987: 143).

La referencia a "un mundo" se explica porque el razonamiento colectivo está nutrido y situado dentro de varios "mundos de la vida", desde donde se articulan las empresas colectivas. Así, los argumentos intersubjetivos tendrán una narración de experiencias además de análisis, "*pero al final, el propósito de nuestros esfuerzos no es el análisis, contar historias o la retórica, sino hacer algo; eso es, 'actuar en el mundo'. Para esto necesitamos discutir qué podemos y debemos hacer, por qué y cómo*" (Healey, 1992: 148). La crítica que se le ha hecho a este concepto de acción comunicativa viene de dos planos. Uno se refiere a que, apegado a la razón, continúa siendo un dispositivo 'moderno', con pretensión de universalidad. El otro apunta a que el autor quisiera creer que es posible llegar a acuerdos, cuando las relaciones sociales contemporáneas revelan aspectos en los que se manifiestan diferencias profundas (de clase, raza, género, de cultura), difíciles de resolver si no es mediante luchas de poder entre fuerzas antagónicas enfrentadas. Habermas dice que, fuera del razonamiento, solo cabe el fundamentalismo o el nihilismo.

La respuesta a esta amenaza de dominación debiera estar en una permanente y dinámica crítica en el proceso de razonamiento, en el cual los propios planificadores la pueden ejercer para revisar y evitar la tentación de dominación o la posibilidad del recurso a la fuerza, en la búsqueda de una planificación progresista, que desafíe al poder (Healey, 1992). La planificación en esta concepción de razonamiento intercomunicativo, si no quiere ser impositiva y dominante, debe aceptar que nos comunicamos también a través de diferencias que no son solo de posición económica, social o racial, o de pretensiones y requerimientos específicos, sino de interpretación. También existen diferencias en los sistemas de significación que cada actor maneja. Se trata de la construcción de estos sistemas o marcos de referencia, los que cambian, junto con las ideas que se ponen en el debate y en el encuentro de ellas, si existe una receptividad adecuada. El planificador es el que debe

realizar esa atenta escucha, para descubrir las convergencias y relevarlas, sin ocultar o pretender diluir las diferencias (además, en el rango de eventuales sistemas de significación distintos). En respuesta a estos encuentros, dice Habermas, es que son posibles los cambios y la evolución. Lo que no es posible es construir un consenso absolutamente estable que lo incluya todo (Healey, 1992), y los acuerdos a los que se pueda llegar serán 'acomodos temporales' respecto de percepciones diferentes, que además están en permanente adaptación.

Refiriéndose a Healey, Susan Fainstein (1999) señala algunos énfasis sobre este nuevo paradigma en la teoría de la planificación:

> "*i) todas las formas de conocimiento son construidas socialmente; ii) el conocimiento y el razonamiento pueden tomar formas diversas, incluso el relato de acontecimientos y afirmaciones subjetivas; iii) los individuos desarrollan sus visiones a través de la interacción social; iv) las personas tienen expectativas e intereses diversos, que son tanto sociales y simbólicas como materiales, y v) la política pública necesita construirse sobre un amplio rango de conocimiento y razonamiento de diversos orígenes, junto con hacerlos accesibles*" (Fainstein, 1999: 456).

El desarrollo –urbano regional, nacional, en particular en América Latina– es asociado a la planificación, en tanto técnica que permite entender y ordenar las visiones sobre sociedad y cultura, al mismo tiempo que es una herramienta capaz de inducir crecimiento, condición para el desarrollo, entre otros ámbitos, para otorgarles un sentido (Medina y Ortegón, 2006). En el contexto actual de la globalización capitalista en su versión neoliberal, la planificación enfrenta una relativa crisis de sentido, que la misma Fainstein (1999) indica al interpelar la utilidad que pueda tener en este contexto. Se ha señalado el sentido de la planificación en tanto generación de planes sobre la base de un conocimiento generado socialmente, el que es puesto en debate por la vía de discursos, que se desarrollan y evolucionan en la interacción con otros; proceso del que resulta una visión sobre la que se itera, de acuerdo a aquella metodología comunicativa. Una dialéctica cuyas bases pueden encontrarse en Mannheim (1959), Habermas (1987) y Giddens (2006). Hay diferencias evidentemente entre enfoques, que dependen de dónde se espera que provenga la planificación para toda la sociedad, si de una élite ilustrada o de este proceso comunicativo. Es probable que se necesite un retorno a una cierta edad de la planificación utópica como la que existió en la década de 1950 (Hall, 1988), siguiendo la tradición de la planificación de las ciudades, asociada a la democractización de la práctica planificadora, ya planteada por Mannheim en términos de una burocracia con control parlamentario, que le permitiera a estos expertos contar con la guía del público, a través de sus representantes electos:

> "*La nueva burocracia trajo consigo una nueva objetividad en los asuntos humanos. Hay algo respecto de los procedimientos burocráticos que ayuda a neutralizar las anteriores inclinaciones hacia el patronazgo, el nepotismo y la dominación personal. Esta tendencia a la objetividad puede, en casos favorables, ser tan fuerte que el elemento de conciencia de clase, todavía presente en una burocracia que es elegida principalmente en el rango de las clases dirigentes, puede ser prácticamente superada por el deseo de justicia e imparcialidad*" (Mannheim, 1940, citado por Fainstein, 2010: 59[87]).

Es el debate acerca de quiénes son aquellos que pueden planificar, ya superada "*la presunción de desinterés como máscara para el poder de los desarrolladores de propiedades y de los grupos de clases altas*" (Fainstein, 2010: 62), y establecida la "ideología de la planificación" como una estrategia de racionalización de los intereses de clase de estos desarrolladores (Fainstein, 2010[88]). Por su parte, las burocracias urbanas que toman las decisiones han sido llamadas a democratizar sus prácticas, respondiendo a la percepción de que los planificadores deciden afectando a los residentes, sin su conocimiento y sin considerar sus opiniones e intereses, siendo además de estratos sociales distintos, con resabios del paternalismo de "los que saben", lo que las comunidades necesitan y quieren para vivir.

Más allá de la, al parecer, definitiva sospecha sobre la burocracia, a pesar de la constatación antes citada, se trata del cambio desde la antigua noción de la planificación como una actividad científica con mucha información disponible y con un muy preciso sistema de seguimiento y control, en que se asumían objetivos fijos desde el principio, a una distinta: "*El nuevo concepto era de la planificación como proceso* [...] *independiente de la cosa que era planificada*" (Hall, 1988: 362). La nueva concepción de planificación comunicativa permite establecer un campo de trabajo para hacer interactuar las racionalidades que cada actor expresa en su discurso, a través de sus representaciones sobre aquellos aspectos que le interesan y sobre los que tiene un diagnóstico, una lectura sobre lo que existe y un tamiz axiológico, que surge de la ética que se sostiene y declara. Esto es convertido en discurso. Pero aun si el discurso es coherente y alude a la necesaria transformación de las estructuras, ya diagnosticadas y evaluadas moralmente, el solo discurso no cambia las estructuras (Fainstein, 1999). Se necesita una acción, una etapa de movilización, la que puede ser inducida por ideas que pudieran estimular un cambio en las conciencias, lo que en último término resultara en, por ejemplo, el cambio de una política pública. Pero se requiere el paso a la acción.

---

[87] El libro es *Man and Society in an Age of Reconstruction*, publicado en inglés en 1940. El párrafo que cita Fainstein está en la página 323.

[88] Que cita a David Harvey en "On Planning and the Ideology of Planning". En *Planning Theory in the 1980's*. Burchell y Sternlieb (eds.). Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick, N.J., pp. 213-234.

El tránsito desde el conocimiento y el diagnóstico a la lectura ética y moral de las representaciones que cada actor construye sobre la planificación, el desarrollo y la sustentabilidad, se convierte en una ideología de desarrollo sustentable cuando se manifiesta la disposición a la acción en consecuencia. Se habla de ideología en el sentido de entenderla como un fenómeno social discursivo, que incluye las nociones cotidianas y la experiencia de los actores junto al pensamiento y las doctrinas más elaboradas, tanto la 'conciencia' de dichos actores como los sistemas de pensamiento y los discursos de una determinada sociedad (Therborn, 1980; Thompson, 1986). Esta definición es cercana a la de cultura, en cuanto constituye una práctica capaz de producir sentidos, así como la ciencia y las artes. Una ideología genera y modela a los seres humanos como conscientes y reflexivos 'iniciadores de actos' en un mundo estructurado y pleno de sentido, interpelándolos en tanto sujetos (Thompson, 1986; Giddens, 2006).

El intento en esta tesis es plantearse un desarrollo más sustentable desde la perspectiva de los actores relacionados con la región, a partir de su comprensión expresada en un discurso, lo que dicen sobre planificación, desarrollo y sustentabilidad y de su disposición a actuar al respecto. Este tema se retoma en la subsección dedicada a los actores.

2.3. Habitabilidad e institucionalidad

Junto con el marco que articula a la planificación con las ideas de sustentabilidad del desarrollo, en el contexto de la globalización, de corte neoliberal, que caracteriza el mundo contemporáneo, en esta sección se revisan conceptos relativos a la habitabilidad y a la institucionalidad. Esto tiene sentido en tanto constituyen una condición particular en la región de Antofagasta. Habitar lo inhabitable solo se explica por la riqueza fantástica que emerje (González 2009), lo que ha dado lugar asentamientos humanos de características únicas, donde se sensibilizan las nociones de permanencia, arraigo e identidad. Esta configuración urbano-territorial está en relación y correlato con la institucionalidad, que colabora en dar forma a la sociedad regional, por lo que se revisa la conceptualización respectiva.

2.3.1. *La habitabilidad*

Ya desde la década de 1960, las grandes empresas multinacionales han aplicado la política de separar las faenas extractivas de la habitación de las personas que trabajan en ellas, trasladándolas a las ciudades y utilizando extensamente sistemas de turnos de trabajo[89]. Esta política da cuenta de una inflexión significativa en la relación entre empresa y trabajadores, el paso desde el *company town*,

[89] Una temprana experiencia en este sentido fue el traslado del *company town* de Sewell, de la mina El Teniente, a la ciudad de Rancagua, en Chile, en la década de 1960. Ver Porteous, 1972.

dependiente y subordinado (Porteous, 1974; Piquet 1998), a la ciudad, donde habría una vida libre y ciudadana. Los turnos de trabajo tienen costos familiares y para las comunidades, lo que requiere de una permanente evaluación, pero "*existe consenso en que los beneficios son mayores, poniendo al alcance de las familias las oportunidades de la vida urbana*" (Geisse, 1997: 8).

Los 'campamentos' (como se le llamó a la primera forma de los asentamientos mineros en el desierto chileno) fueron siempre desvinculados de las condiciones socioeconómicas de la región y, en la relación de la habitación con las faenas mineras y la producción, daban cuenta de un esquema de control social, segregación y exclusión. La urbanización, las viviendas, los servicios y suministros básicos e incluso las amenidades básicas eran provistos por las empresas (Garcés, 2003), siguiendo la tendencia del capitalismo moderno de "*resucitar o crear ab nihilo un 'sentimiento de comunidad'*" (Bauman, 2005b: 43). Una relativa tradición salitrera constituye la primera noción de una 'cultura de campamento' (Rodríguez y Miranda, 2009), la que, en relación a la habitabilidad y las viviendas en las salitreras, es expresiva.

Ahistórica durante siglos, la región entre Cobija y Paposo es 'abierta' e introducida a la historia por los recursos productivos que habilita y provee el capital privado, desde mediados del siglo XIX. Los asentamientos humanos de esta apertura histórica tienen la impronta del enclave; esto es, un espacio "aterritorial" de desarrollo exógeno, pues no existen tejidos de relaciones no mercantiles entre los actores de dicha apertura, sino que rigen aquellas capitalistas puras, lo contrario de la colaboración que se genera entre habitantes relacionados entre sí por la historia de un territorio (Cademártori, 2006). Corresponde a lo descrito como la 'antigua minería'.

Esta apertura de la región tiene su expresión urbana en los campamentos mineros, cuya descripción abunda en testimonios[90]. Es la expresión de horizontes temporales que las empresas establecieron desde el volumen del negocio a explotar. Así, la habitabilidad es precaria para la mayoría, en el marco de la llamada cuestión obrera, que en Chile justamente nace en la región minera (Vitale, s/f; Salazar y Pinto, 1999), donde la vivienda solo expresa condiciones generales de vida y trabajo difíciles y extremas[91].

En las sociedades urbano-industriales, las mínimas necesidades humanas de descanso, privacidad y expresión territorial hacen que la mayor parte de la

[90] Se revisa parte de esto en la sección de historia regional.

[91] Una "*casa en un desierto sin agua*" (Russell, 1890: 177), como describe William Howard Russell las habitaciones de James Humberstone, ingeniero y administrador de la oficina Primitiva, en su relato del viaje a Chile que realiza acompañando a John Thomas North, quien, luego de la Guerra del Pacífico, se había hecho propietario de gran parte de las salitreras de Tarapacá; para "*examinar los trabajos que han transformado el desierto… –desecho sin un signo de vida o vegetación– en un centro de emprendimiento comercial, que lo ha cubierto con una animada industria y próspera vida*" (1890: 2).

superficie de las ciudades se destine a la vivienda, la que en la historia se ha provisto a través de diversas estrategias, desde la especulación inmobiliaria de arriendos y venta a las sociedades obreras de habitación en la Inglaterra de la Revolución Industrial y a las cooperativas de ahorro y préstamo (Porteous, 1974). En América Latina existe una considerable experiencia de vivienda de autoconstrucción y de múltiples experiencias de 'soluciones habitacionales' usando diversas vías de producción y de acceso al suelo[92], que encuentra continuidad (desde mediados de la década de 1980 en Chile) en las estrategias de vivienda subsidiada, sea a través del apoyo a la oferta –empresas constructoras– o a la demanda –usuarios– (Rodríguez y Sugranyes, 2005) o de la construcción estatal directa.

Otra alternativa para la vivienda obrera es que el empleador la provea directamente como parte del salario y de las condiciones de contratación, o bien porque no existe otra alternativa. Este es el origen de los *company towns* (Porteous, 1970; Piquet, 1998; Garcés, 1999, 2003; Bauman, 2005b; Rodríguez y Miranda, 2009), en general un pueblo completo, pensado y ejecutado entero. El esquema contempla un pequeño número de casas de estándar superior para atraer y retener al personal de los niveles gerenciales y directivo, más los diversos tipos de viviendas para el resto del personal, usualmente segregadas entre sí. El pueblo se completa con los servicios y las amenidades básicas, espacios públicos y equipamientos.

En ocasiones es posible constatar que las empresas construyen las viviendas para 'proteger' a sus trabajadores de un entorno extremadamente especulativo, al límite de significar una carga demasiado pesada para los empleados. Además de esta aproximación, que Porteous interpreta como "*filantrópica*" (1974: 409), se debe tener en cuenta que la idea de *company town* está emparentada y relacionada directamente con las comunidades modelo de los utopistas del siglo XIX, desde las propuestas de Robert Owen y Ebenezer Howard, de New Lanark a Letchworth e incluso Le Corbusier y Frank Lloyd Wright (Hall, 1988a; Benevolo, 1994; Fishman, 1996; Bauman, 2005b). En la utopía de los falansterios y la ciudad celestial en el monte Sión, del movimiento *City Beautiful* o del orden geométrico del modernismo, entre otras manifestaciones, se encuentra la firme convicción de que el diseño era capaz de modelar a la sociedad; "*arquitectura o revolución*", decía Le Corbusier (1964).

El poblamiento colonial de América, aquel anglosajón y francés, el portugués y español, indudablemente ofreció un campo de experimentación y de prueba para las ideas sobre la ciudad que el Renacimiento había producido en

[92] Referencias en DESAL, 1970; Rodríguez, Riofrío y Welsh, 1972; CIDU, 1972; Alvarado, Cheetham, Garat y Rojas, 1973; Castells, 1973; Haramoto, 1983; Mac Donald, 1985; Necochea, 1987; Rodríguez, 1987; Basauri, Canales, Contreras, Piga y Venegas, 1992; Sur, 1996, entre otras publicaciones que dan cuenta del trabajo en torno a la ciudad y la vivienda en Chile y América Latina.

Europa. Diversos emprendimientos políticos, sociales, religiosos, incluso técnicos y científicos, daban cuenta y se fundaban en el planteamiento de modos de vivir acordes con esos bagajes culturales. Nuevas ciudades fueron encontrando y creando sus lugares, en el caso español con las específicas instrucciones de las Leyes de Indias. Para la administración colonial, las ciudades constituían un referente que permitía mensurar los territorios, nombrarlos y reconocerlos. Surgen así las colonias de asentamiento, donde se establecen los habitantes del 'nuevo mundo'.

Pero antes de los *company towns*, los 'campamentos' fueron herederos de otra tradición, la de las factorías, no de las ciudades, sino de las instalaciones que centralizaban el comercio y el intercambio entre la metrópoli y las colonias. El modelo respondía en parte a la constitución de empresas privadas de explotación, las que obtenían de la Corona concesiones de territorio abundante en materias primas para su explotación, empresas que contaban con el apoyo de sus gobiernos para la defensa de sus intereses.

Las factorías correspondían al ordenamiento logístico del transporte de dichos productos primarios. Así se hicieron puertos, lugares de embarque, 'de paso', precarios y temporales, así pensados además por la amenaza de los corsarios y por el carácter meramente extractivo de las actividades, de modo que no era necesario ni aconsejable hacer grandes inversiones en infraestructura, más allá de aquella indispensable para el funcionamiento de los flujos de mercancías. No se trataba de asentamientos permanentes, sino que existían en función de la riqueza y de su extracción y dejaban de tener sentido una vez agotada esta.

El modelo de factoría está asociado al concepto de enclave, que se refiere a un territorio rodeado por otro extranjero, extraño. Así, la factoría –el nodo de intercambio– puede ser también entendida como enclave, rodeado de lo "ajeno", lo que tiene connotación no solo económica o geopolítica, sino también social y cultural. Porteous, en el caso del desierto de Atacama que estudia, señala esta distancia (1974: 414):

> "*Todas las personas involucradas en la minería de cobre se sentían unidas en términos del aislamiento y el contraste económico con el resto de Chile; los pueblos están físicamente aislados de la corriente principal de la vida chilena*".

Esta "vida chilena" incluía, evidentemente, los salarios y las condiciones económicas, pero también las costumbres y formas de vida, como la segregación espacial y social, parte consustancial de la cotidianeidad, explícita en la antigua separación entre el "campamento americano" y el "sector chileno" (Garcés *et al.,* 2007) en estos *company towns*, generalmente delimitados por una franja de terreno; un cordón sanitario, al decir de Porteous (1974: 413):

> "*En Chuquicamata y El Salvador este terreno contiene el hospital de la compañía, símbolo de una 'comunidad de dolor' compartida entre dos grupos que difieren fuertemente en idioma, costumbres, educación, estilo de vida y posición en la jerarquía ocupacional y social*".

Estos asentamientos, los *company towns,* realizados en Chile desde la instalación de las empresas norteamericanas de la Gran Minería del cobre (1905 en El Teniente, 1915 en Chuquicamata) y del sistema Guggenheim en el salitre en la década de 1920, son sucesores de aquellos implementados en Europa y Estados Unidos por el capitalismo emergente (Reps, 1965; Bauman, 2005b) en el intento de concentrar el trabajo, la vivienda y el equipamiento, en donde la planificación física se centra en el programa productivo, que asume el protagonismo en el espacio delimitado y demarcado del campamento. El control sobre la vida de los trabajadores continúa más allá de los frentes de trabajo para "entrar" en las viviendas, ya sea de modo paternalista o bien para detener y reprimir la organización sindical, la discusión sobre las condiciones de vida o las estructuras sociales. Todo esto ha llevado a una deteriorada imagen pública del campamento, la que ha llevado a proponer la modalidad de reasentamiento en las ciudades, ya implementada desde fines de los años sesenta (Porteous, 1972) y definitivamente instalada en la política de relaciones laborales de las empresas en la década de 1990.

En este cambio de política de las empresas, junto a la racionalización que significa el desprenderse de la responsabilidad de la habitación de los empleados, se presupone entonces que las ciudades, autónomas, no controladas por la empresa (o las empresas) permitirían un rango de relaciones sociales mucho más amplio e incluso la proliferación de vínculos asociativos de colaboración, entre otras características de la vida urbana.

Actualmente, en términos de la oferta de habitabilidad, en Antofagasta se registra además un porcentaje significativo de personas que trabajan en la región y que viven fuera de ella[93], la más alta tasa neta de conmutación[94] en el país (Aroca y Atienza, 2008), de la cual un 73% se localiza a más de 900 kilómetros (Aroca, 2006b). Esta conmutación reflejaría al menos dos aspectos que se deben tener en cuenta en el análisis. Uno es el sistema de turnos de trabajo, que facilita e incentiva el distanciamiento con la habitación, unido a la disponibilidad y facilidades de transporte, el aéreo en particular. El otro tiene que ver con el costo de vida y la oferta urbana de las ciudades, lo que puede indicar presencia de "enfermedad holandesa"[95] (Aroca, 2006b; Davis y Tilton,

[93] Más del 10% de la población económicamente activa (Aroca, 2006b; Aroca y Atienza, 2008).

[94] Del inglés *commute, 1: conmutar, permutar, trocar, cambiar, rescatar* (Dictionary of the Spanish and English Languages, Velázquez, 1954).

[95] El término se refiere a una amplia gama de efectos negativos en países en desarrollo en los que el sector minero es dominante en las exportaciones, tales como elevar el valor de la moneda local en términos reales, desincentivar la sustitución de importaciones y la formación de capital social, generar concentración de poder económico en élites fácilmente corruptibles, entre otros. Joseph

2005) en la región. La vida en la región se realiza en este contexto de movilidad, donde las ciudades –básicamente Antofagasta y Calama– constituyen paradas en la accesibilidad a las islas de producción que son las faenas mineras, en un constante fluir dentro y fuera del territorio regional, directamente relacionado con el sector.

En una sociedad preponderantemente urbana, calidad de vida y atractividad dicen relación con una oferta de ciudad –bienes y servicios diversificados– crecientemente compleja y exigente. Con las inversiones mineras se corre el riesgo de crear una economía dual, una prolongación de otras sociedades, un poblamiento de enclave cerrado, con bolsones de riqueza segregados, sin capacidad para generar dinámicas autosuficientes dentro del espacio regional, replicando la experiencia histórica en este sentido. Experiencia que no es la creación de una economía desarrollada que pueda incentivar el florecimiento de ciudades sustentables (Stiglitz, 2002). Más bien, la dotación de recursos en la región genera una apropiación de ingresos que son invertidos fuera de ella, la que de esta manera se convierte en neta exportadora no solo de recursos no renovables, sino también de capital financiero y humano.

A pesar de esa afirmación, la región pasa de 410.000 a 493.000 habitantes en el intercensal 1992-2002, un crecimiento del 20%. Los centros poblados de la región han crecido en el último intercensal[96], salvo Tocopilla (–4%, de 25.000 a 24.000 habitantes), María Elena (–44,9%, que baja de 13.660 a 7.530 habitantes) y Ollagüe, en la frontera con Bolivia, que decrece un 28,2%, con una población de poco más de 300 personas. Taltal crece un 2,3%, completando cerca de 11.000 habitantes. Las ciudades de Antofagasta y Calama crecen un 30% y un 13,6% respectivamente. Particularmente notables son el caso de Sierra Gorda y de Mejillones, comunas pequeñas, cuyos centros poblados incrementan fundamentalmente su población en el período (65% y 33% respectivamente), asociado a actividades muy específicas, la ampliación de la capacidad portuaria y de provisión logística y de infraestructura en el caso de Mejillones, y la entrada en actividad de dos grandes minas en el territorio de Sierra Gorda, Gaby de CODELCO y Spence de BHP Billiton.

Interesa señalar que es posible advertir una clara relación entre actividades mineras, particularmente de gran escala, y crecimiento demográfico. Esta situación parece contradictoria con la afirmación anterior, de ser una región exportadora de recursos humanos pero que debe ser contrastada con el dato que el estudio de Aroca (2006) arroja respecto de la conmutación, las

---

Stiglitz la describe de esta manera (2002: 112): "*El nombre proviene de la experiencia de Holanda tras el descubrimiento de gas en el mar del Norte. Las ventas de gas natural apreciaron la divisa holandesa y perjudicaron gravemente a las demás industrias exportadoras del país. Para Holanda, el problema fue serio pero soluble; sin embargo, para los países en desarrollo puede ser especialmente arduo*".

[96] La demografía de la región es analizada con mayor detalle en la sección de análisis de la información recogida.

personas que trabajan en la región pero viven fuera de ella, y con las conclusiones a las que llegan Atienza y Barrera (2005), que, aun no siendo cuantitativas, revelan la debilidad del arraigo regional en la perspectiva de un desarrollo que pudiese eventualmente separarse de los ciclos de la minería. Estos autores, luego de estudiar las variables asociadas al Indice Compuesto de Capital Social[97] regional, señalan que "*la debilidad y fragmentación de los símbolos regionales, junto a la escasa acumulación de capital social, hacen que la región de Antofagasta posea un carácter fundamentalmente administrativo y productivo*" (2005: 24), sin que la dimensión de la habitabilidad y la vida urbana sea relevante. Continúan Atienza y Barrera (2005: 24):

> "*Por lo que se desprende de la historia regional, la región de Antofagasta llegó a tener una identidad marcada en el pasado: un territorio reconocido, un imaginario vinculado a la explotación del salitre y el desierto y un grado de asociatividad elevado [...] que hicieron reconocible a la región... por su constante lucha por los derechos de los trabajadores. Los cambios acaecidos desde los años veinte, cuando comienza la crisis del salitre y emerge con fuerza la minería del cobre, unidos al carácter administrativo de la regionalización chilena, parecen haber contribuido a un debilitamiento de esta identidad*".

De este modo se sugiere que la intervención del sector público en la planificación del desarrollo regional y en la provisión de bienes públicos de carácter urbano[98] no ha logrado modificar una tendencia de la región a perder capital natural y humano. Por su parte, las grandes empresas mineras multinacionales han modelado la habitabilidad en la región de acuerdo a sus requerimientos para la explotación de los yacimientos, con la impronta de la factoría y el enclave, expresada en campamentos provisorios que no logran generar una identidad (Bauman, 2005b) capaz de retener, por la vía de una adecuada oferta urbana, a los habitantes necesarios como para sostener una dinámica de largo plazo, más allá del plazo de extracción del *commodity*.

2.3.2. *La institucionalidad*

La caracterización de las institucionalidades pública y privada –no solo del sector privado corporativo, sino también las organizaciones de la sociedad civil–, los actores en ella, además de las normas, valores, principios, regulaciones y la confianza, tolerancia, asociatividad, redes, participación ciudadana y otros elementos de capital social, todo ello configura las

[97] Que se compone de las dimensiones de confianza en las personas, confianza en las instituciones, la reciprocidad y la asociatividad.

[98] Con esto nos referimos al carácter 'administrativo' de la regionalización, que parece haber especializado a las provincias y regiones, sin considerar las demandas regionales o las identidades culturales e históricas (Boisier, 2000), entre otros efectos; y a la escasez y a la precariedad de la inversión pública en bienes públicos urbanos, que afiancen una relativa calidad de vida en las ciudades.

capacidades para promover la oportunidad señalada. Históricamente, a través de la institucionalidad pública, el Estado ha retenido una porción del excedente minero –mayor o menor– para su reinversión en bienes públicos como infraestructura o servicios sociales, mientras las empresas privadas han buscado la maximización de sus utilidades en el marco de esa institucionalidad. El sentido que el uso del producto de la riqueza –la minera en este caso– adquiera depende de las características de la institucionalidad (convenios, normas, mecanismos) que una sociedad logre implementar (North, 1990).

En la actual situación del país es clave la posibilidad de "*transitar gradualmente desde el modelo primario-exportador hacia la economía del conocimiento, como requisito indispensable para continuar creciendo y lograr la equidad en el largo plazo*" (Eyzaguirre *et al.*, 2005: 6), para lo cual es imprescindible la formulación de políticas públicas explícitas, dirigidas a generar las bases de esa nueva economía del conocimiento[99] en torno a los recursos naturales, tarea que es enunciada por estos autores como "*público-privada*" (2005: 49), destacando la capacidad de innovación y de formación de capital humano de calidad. Señalan, además, la necesidad de una institucionalidad que

> "*debe crear los incentivos adecuados para movilizar a los distintos actores relevantes –gobierno, empresas, trabajadores, científicos, educadores, instituciones financieras, entre otros–, y desarrollar el capital social y la confianza que permita la colaboración público-privada y entre privados. En definitiva, debe ayudar a alcanzar un acuerdo social amplio en torno a la estrategia de desarrollo*" (2005: 50).

Se desprende que se precisa de una institucionalidad que promueva efectivamente asociatividades, confianzas y un ámbito de "construcción de mundos" (Flores *et al.,* 2000) y en que cada individuo y cada organización construyen su propia capacidad de acción, organizados de manera que contribuyan a procesos de aprendizaje social (Medina y Ortegón, 2006). Esta tarea es ineludiblemente pública, toda vez que el Estado –en las constituciones de los países latinoamericanos– es responsable del crecimiento y el desarrollo, incluso señalando que el instrumento con que este cuenta para cumplir el encargo es la planificación (Lira, 2006).

En el sentido de un modelo de desarrollo basado en el conocimiento, es posible afirmar que la región minera y sus ciudades ya responderían a la definición de ciudad-región, un sistema socioeducativo, entendido como Boisier (2006: 178) lo plantea:

[99] Una economía basada en el conocimiento se define como aquella que "*estimula a sus organizaciones y personas a adquirir, crear, diseminar y utilizar el conocimiento de modo más efectivo para un mayor desarrollo económico y social*" (Dalthman, 2004, citado por Medina y Ortegón, 2006: 21).

> "*Un territorio que contiene en sí mismo, en forma real o latente, el conjunto de subsistemas de cuya articulación y direccionamiento (sinapsis y sinergia) surge una complejidad evolutiva capaz de generar tanto crecimiento económico como desarrollo societal y que tiene un lugar central que funciona como una ciudad-global de primera clase, que articula un sistema de ciudades secundarias y que actúa como nodo emisor y receptor de procesos de intercambio entre la región y el mundo*".

Esta definición puede complementarse con la idea de un espacio que crecientemente se hace más complejo en función de los fenómenos urbanos, donde se encuentran los flujos de la economía globalizada con los territorios de la producción y de la vida humana (Storper, 1997; Ache, 2000).

Así visto el desempeño del territorio, en función de su propio desarrollo y el del país, con la riqueza de sus abundantes recursos y la presencia de las empresas multinacionales que los explotan, la nitidez territorial que establece el desierto y la historia de su ocupación y del asentamiento de sus habitantes, se puede enfrentar al menos uno de los desafíos del presente: la formación de una visión de futuro compartida y la generación de la creatividad imprescindible para retener el capital que allí se multiplica.

La formulación anterior debe confrontarse con la realidad regional, la que, en la descripción de autores como Geisse y Marín (2002) y Arroyo y Rivera (2004), es de dependencia del centro de poder político de la capital, centralismo común a todas las regiones chilenas, a lo que se suma en este caso la extrema dependencia del cobre, base económica monoproductora y no renovable.

Los gobiernos regionales y sus autoridades (los intendentes) responden al presidente de la República que los designa, no a la sociedad civil; esto es, a los habitantes de la región, sus organizaciones económicas, sociales y territoriales. El Poder Ejecutivo en las regiones carece de competencias institucionales y de representatividad política para desarrollar una perspectiva integrada de largo plazo.

Más bien, la gobernabilidad asociada a la institucionalidad pública[100] se caracteriza por ser centralista y sectorializada, reproduciendo esquemas del "Estado industrial" del siglo pasado (Geisse y Marín, 2002). Por otra parte, el Poder Legislativo, de acuerdo a la constitución vigente, no tiene capacidades suficientes como para impulsar procesos que colaboren de modo eficiente en la dirección señalada.

[100] La planificación pública está dispersa en diversos ministerios (Vivienda y Urbanismo, formalmente encargado del desarrollo urbano; Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones; Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Planificación, en lo que se refiere a la calificación de los proyectos de inversión a través del Sistema Nacional de Inversiones, y cada ministerio sectorial en términos de su infraestructura, por ejemplo), respondiendo a demandas sectoriales de escasa coordinación entre sí (PGU-MINVU, 1996). Los instrumentos de planificación no están integrados en una visión que les otorgue un sentido ordenador y potenciador. Las sinergias posibles no son aprovechadas. No existe una política que se refiera a la planificación del desarrollo, sino varias cuyas orientaciones no necesariamente son convergentes.

En el análisis de la CEPAL (2002) se afirma el reconocimiento universal a la democracia como la mejor forma de establecer agendas de desarrollo, junto a la caracterización de buen gobierno como el perfeccionar el diseño, la gestión y la evaluación de políticas públicas como unidad analítica y operativa del gobierno (Lahera, 1999; en CEPAL, 2002), a pesar de lo cual "*los gobernantes y los dirigentes políticos se ven sometidos a la tensión de conseguir un amplio apoyo local y, simultáneamente, respetar las rígidas reglas derivadas de formas específicas de globalización*" (CEPAL, 2002: 24-25).

El documento citado continúa señalando el despropósito del mencionado fomento de la democracia en un contexto que no permite que las representaciones nacionales –y regionales y locales– y los procesos de participación en esas escalas influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo. El poder del Estado en este sentido está menguando, lo que afecta la capacidad pública de reducir los costos de las transformaciones estructurales del mundo contemporáneo (Stiglitz, 2002), dificultando incluso la propia modernización del Estado.

Parece inadecuado el enfoque en las solas bondades del proceso de globalización (Meller, 2001), insistiendo en la desintegración del Estado, cuyo papel social y distributivo, generador de externalidades positivas en los ámbitos de la política en tecnología (Díaz y Rivas, 2005; Álvarez, 2006) y medio ambiente, de la inversión en bienes públicos, complementando activamente el papel del mercado (Meller, 2005), entre otros aspectos, es y continuará siendo fundamental en las posibilidades de desarrollo de los países en América Latina. Así, la idea de sustituir Estado y política por economía –de mercado, además– no parece convencer (CEPAL, 2002).

A su vez, las empresas cupríferas multinacionales se deben a sus propietarios en Phoenix, Melbourne o Toronto. No responden a intereses nacionales, regionales o locales, salvo en aquello que establezcan las leyes chilenas o las políticas que reflejan los estándares internacionales de relación de las faenas extractivas con los territorios de explotación, sus comunidades y entornos[101]. Existen una serie de iniciativas ligadas a la Gran Minería en este ámbito, las que requieren de evaluación (Del Corral, 2003), puestas en un marco coherente con la noción de complejidad creciente y de asociatividad, que se ha descrito como telón de fondo para el desarrollo. Por su parte, la empresa cuprífera estatal, CODELCO, se distingue de las extranjeras en lo concerniente a la entrega de recursos al Estado establecida en la Ley del Cobre.

En ambos casos, las institucionalidades pública y privada parecen carecer de incentivos para una planificación efectiva, que busque compatibilidades entre

[101] La responsabilidad social empresarial (RSE), también llamada inversión social corporativa (ISC), es expresión de estos estándares.

los intereses de ambos sectores y que integre a la comunidad, por ejemplo, en la perspectiva de proyectos de desarrollo regional de largo alcance, con visiones y definiciones claras sobre sustentabilidad[102].

Las iniciativas sobre responsabilidad social empresarial (Consejo Minero, 2004; Arroyo y Suárez, 2006) pueden abrir un campo de trabajo en torno a la sustentabilidad, como explícitamente se declara en la documentación de las grandes empresas del cobre[103], en la medida que los avances en teoría económica y en sus aplicaciones de política cuestionan el estado de cosas. En este punto es relevante revisar definiciones útiles para la conceptualización del ámbito de la institucionalidad, ligadas a los actores y a las nociones de desarrollo, sustentabilidad y planificación que se busca esclarecer.

La interrogante que origina esta investigación es antigua y se repite a través de la historia. Tiene que ver con el manejo que las sociedades pueden hacer de sus ciudades y regiones y de la escasez y la abundancia; pero, más allá de las trayectorias que se escojan para conquistar una relativa riqueza, de modo particular la interrogante se refiere a qué hacer con esa relativa abundancia, en la eventualidad de lograrla en un espacio y en un tiempo determinados. Una vez perdida la esperanza de la inmortalidad[104], se trataría de los logros a alcanzar con los recursos materiales y la calidad de la vida que se viva a través de esos logros, superando la escasez, la miseria y la imposibilidad de la libertad. Esta aproximación concierne las relaciones entre ingresos y objetivos a cumplir, entre productos y capacidades, entre esa relativa riqueza y la habilidad de vivir de acuerdo a un determinado deseo o proyecto. Hay una correlación entre la disponibilidad de recursos y las oportunidades de alcanzar objetivos. Este vínculo puede ser débil o depender de variables circunstanciales. Es posible que los énfasis estén puestos únicamente en el crecimiento económico y se pierda de vista el sentido de tal crecimiento, como señala Sen (1999: 14):

> "*La distancia entre las dos perspectivas (esto es, entre una exclusiva concentración en la abundancia económica y el foco más amplio en las vidas que podamos encaminar) es un tema mayor en la conceptualización del desarrollo*".

La superación de esta distancia, al menos el hecho de enfrentar la interrogante, es una responsabilidad a ser asumida no solo por el Estado,

[102] Este es un punto que genera debate. Se puede afirmar que la institucionalidad privada en general estaría más bien volcada a sus 'lógicas internas', mientras el Estado y los gobiernos se concentrarían en la implementación de políticas, planes y programas, proyectos e inversiones, todo lo que no necesariamente contempla la coordinación intersectorial y con el sector privado.

[103] Ver las otras publicaciones del Consejo Minero ya mencionadas, entre otras.

[104] Es la referencia que hace Sen (1999) a uno de los *Upanishads,* donde se plantea la pregunta acerca de cuánto puede la riqueza ayudar a conseguir lo que se quiere, que es dejar de ser mortal. Aclarado que, una vez ricos, no hay inmortalidad posible, surge una nueva pregunta: ¿qué hacer con aquello con lo que ***no*** me convierto en inmortal?

como claramente era en la modernidad, sino por la sociedad en tanto sectores público y privado, considerando la emergencia de la llamada sociedad civil. El mundo de la nueva globalización capitalista –la última modernidad o la posmodernidad– es uno de mayor complejidad y especificidad, sin narrativas completas e indiscutidas. De este modo, el comportamiento de los individuos y las opciones sociales se convierten en protagonistas de estas nuevas condiciones, por una parte, en una tensión entre personas y estructuras y, por otra, respecto de los intereses que se enfrentan en la determinación de los sentidos y las trayectorias que deben seguirse para el logro de las respectivas agencias que se impulsan (Vautier, 2002; Boudon, 2003; Giddens, 2006).

Avanzar hacia una sociedad mejor, más inclusiva, democrática y equitativa, ha sido un motivo poderoso para movilizar a las personas y orientar acciones colectivas e individuales. La identificación y la promoción de los atributos necesarios para este objetivo pone de relieve la prospección del futuro (Lira, 2006; Medina y Ortegón, 2006; Slaughter, 2008), tarea que puede basarse en procesos racionales de análisis, diagnóstico y decisión, para lo que se necesita un marco evaluativo que permita poner en perspectiva el diseño de políticas y su implementación, junto a instituciones cuya labor sea la promoción de tales empeños y a "*normas de comportamiento y razonamiento que permitan lograr lo que queremos lograr*" (Sen, 1999: 249).

Sen (1999) analiza tres líneas de pensamiento que ponen en duda las reales posibilidades de un 'progreso racional o razonado'. La primera es la heterogeneidad de preferencias de los individuos, que haría imposible un marco coherente para un impulso social razonado, el que no podría surgir de un cúmulo de preferencias individuales. Una segunda línea argumenta que la historia actual está dominada por 'consecuencias no buscadas'; más aún, si la mayor parte de las cosas importantes que ocurren son indeterminadas, una búsqueda intencionada de lo que queremos no tendría tampoco objeto. El tercer tipo de dudas se refiere a si es efectivamente posible salir de los estrechos límites de los intereses egoístas de cada uno. Si no lo es, entonces pedir más que el funcionamiento del mercado –el que invocaría preferentemente esos intereses–, aun siendo este ineficiente, inequitativo o injusto en muchos aspectos, sería absolutamente utópico.

Más que discutir si los enfoques centrados en el mercado –y en las visiones neoliberales– son más o menos apropiados para generar procesos de desarrollo, este autor deconstruye cada uno de los argumentos que anteponen una mirada escéptica respecto de la posibilidad de planificar un futuro colectivo explícito, basado en valores compartidos más allá de "la mano invisible" del mercado. El acceso a más y mejor información, las consecuencias no buscadas pero sí previsibles y la apertura de muchos acuerdos parciales, entre otras experiencias, dan pie a la idea de justicia y

equidad, que no es un espacio artificial en la mente humana, sino que existe y debe entonces usarse de modo sistemático y consciente (Sen, 1999).

Este es el ámbito de los valores sociales que en el capitalismo contemporáneo existen, impulsados desde las Naciones Unidas y otras organizaciones ligadas a actividades específicas[105] o al desempeño de países y regiones[106]. Una ética aún limitada en muchos aspectos, entre otros enfrentada particularmente a la desigualdad, la cuestión ambiental y a la necesidad de cooperación de modos diversos que operan fuera del mercado, pero que "*dentro de su dominio, el capitalismo trabaja efectivamente a través de un sistema ético que provee la visión y la confianza necesarias para un uso exitoso de los mecanismos de mercado y las instituciones relacionadas*" (Sen, 1999: 263). El éxito de una economía de intercambio depende de la confianza mutua y del uso de normas, algunas explícitas y otras implícitas, todo lo cual es imperceptible cuando existe, y cuando debe crearse puede significar un factor de retardo relevante para el desenvolvimiento económico.

La necesidad de estructuras motivacionales más complejas que la sola maximización del lucro ha sido reconocida desde hace tiempo[107]. Son motivos más allá del mercado que juegan un rol significativo en el éxito del capitalismo, aunque el ejercicio de la economía profesional contemporánea desconozca la rica evidencia que en este sentido existe. Esta dimensión extramercantil tiene un contrapunto en la cita que Bauman (2005) recoge de Albert J. Dunlap: "*La empresa pertenece a las personas que invierten en ella: no a sus empleados, sus proveedores ni la localidad donde está situada*"[108], posición centrada en los *shareholders*[109], como explícitamente señala Dunlap. Esta distancia ocurre en el espacio, dando cuenta de la dialéctica –contradictoria– entre la 'economía dura', como la llama Sassen, de la extracción, de la producción, de los *commodities*, etc., y aquella virtual, financiera, que no tiene determinación espacial en la dispersión de los accionistas, único factor realmente libre de la economía, centrada en la institución de la empresa que, por otra parte, pertenece solo a ellos, compitiéndoles entonces la movilidad de esas instalaciones fijas hacia las localizaciones que auguren lo mejores dividendos, visión que aparece lejana a

[105] Como la *Mining, Minerals and Sustainable Development* (MMSD), en el caso de la minería, o el *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD).

[106] Como la *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) o el *World Economic Forum* (WEF).

[107] Desde Marx y Engels en *La ideología alemana*, Tawney en *La religión y el ascenso del capitalismo,* o Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

[108] La cita de Bauman es de Albert J. Dunlap (con Bob Andelman), 1996, *How I Saved Bad Companies and Made Good Companies Great*. Time Books, Nueva York, pp. 199-200.

[109] "*Accionistas, el dueño de una o más acciones*". Velázquez Dictionary, 1954. Wilcox & Follet Company, Chicago.

las tendencias contemporáneas alrededor de la "teoría de los *stakeholder*"[110] (Freeman, 1994; Donaldson y Preston, 1995; Freeman y Phillips, 2002; Freeman, Wicks y Parmar, 2004), que abre un campo de trabajo en torno a la empresarialidad, los negocios, los gobiernos, las instituciones y la ética.

Un desafío en este sentido es cómo personas y organizaciones que provienen de muy diversos ámbitos pueden efectivamente trabajar juntas en un entorno económico, político, social y cultural crecientemente complejo (Hemmati, 2002). Los negocios *as usual*, los gobiernos *as usual* , incluso los movimientos de protesta como se entienden habitualmente, no parecen dirigirse a lograr desarrollo más sustentable. Se trataría de explorar el trabajo conjunto desde esas diversas miradas, de modo de avanzar (Hohnen, 2001) en un camino al parecer "*largo y difícil [...] si queremos vivir a la altura de los valores y principios del desarrollo sustentable y hacerlos una realidad*", superando un aparente empate en muchas áreas, para lo que se hace imprescindible aprender a escucharse mutuamente, "*integrar nuestras miradas e intereses y llegar a soluciones prácticas que respeten nuestra diversidad*" (Hemmati, 2002: 1). Así, en organismos internacionales y nacionales, tanto en ámbitos oficiales de toma de decisión (gubernamentales y entre Estados) como también en los niveles subnacionales y locales y entre los diversos actores públicos, privados, no gubernamentales y sus capacidades de fuerza y poder en juego, existe la percepción de que los tradicionales procesos de articulación y coordinación necesitan ser complementados con una serie de acuerdos y de arreglos que posibiliten nuevos escenarios de mayor cooperación para el ejercicio del gobierno, ampliamente entendido en la dimensión del *management*[111], así como en aquella de la gobernabilidad (Annan, 2000).

Barton (2008) recoge la idea de gubernamentalidad (gobierno y mentalidad) que acuña Foucault, encuentro entre poder y conocimiento, definido como los procesos de pensamiento que sustentan los modos de la toma de decisiones. Este término sugiere la complejidad que Hemmati (2002) propone.

Esta reflexión sobre las formas de gobernar ha comenzado desde la noción de actores, estructuras y los intereses que movilizan las respectivas capacidades, con referencia al espacio donde ocurre aquella competencia por el poder. El contexto es de búsqueda de un desarrollo sustentable desde la constatación de la necesidad de planificación, con un instrumental capaz de funcionar en diversas escalas en el territorio. Las escalas de actuación constituyen un anclaje espacial relevante, habida cuenta de la relativización de la limitación geofísica en el mundo globalizado, transnacional e instantáneo en términos del intercambio de flujos financieros y de información.

---

[110] "*Una persona confiada en los riesgos que toman los apostadores*", traducción del Webster New Collegiate Dictionary, 1981. El concepto de *stakeholder* se analiza en detalle más adelante.

[111] "*Manejo, administración, negociación; prudencia, destreza; directores o empresarios colectivamente*". En el Velázquez Dictionary, 1954. Wilcox & Follet Company, Chicago.

Así como se discutió antes, la contradicción entre la escala del Estado-nación, de regulación de la relación salarial nacional y la regulación internacional del comercio y el tipo de cambio, típicas del fordismo keynesiano desde la década de 1950 hasta la crisis de los años 1970 y la que genera la dinámica de la globalización neoliberal (Brenner 2003), con nuevas formas de acumulación del capital y de intensificación de la competencia espacial entre ciudades y regiones por atrapar los flujos financieros, ha resultado en la disminución de la capacidad del Estado para sostener políticas públicas tradicionales, de planificación del crecimiento de la base industrial y de regulación del mercado interno[112], en función de redistribuir sus efectos y legitimar el conjunto del orden social (Raposo, 2008), consecuentemente desnacionalizando la antigua economía nacional relativamente autárquica y autocentrada.

Nuevas configuraciones toman forma, desde lo local y regional hasta lo transnacional y global. La escala de las corporaciones, los movimientos financieros y las políticas globales conviven crecientemente con la valoración de regiones y ciudades y de las respuestas que en esta escala se generan a los procesos de la globalización (Brenner, 2003). Este proceso de reescalamiento está asociado a la privatización de la iniciativa, ante la declinación de la capacidad regulatoria pública. En la experiencia europea, el Estado jugaría un papel esencial en la promoción de un relativo entorno institucional, adecuado a "*la producción, coordinación y mantenimiento de 'recursos especializados' y 'configuraciones eficientes' de organización política y económica*" (Brenner, 2003: 20), institucionalidad que posibilita ventajas comparativas para las regiones y las ciudades en el nuevo contexto, orientándose hacia la creación de oportunidades[113] para la multiplicación del capital, asociadas a la búsqueda de competitividad socialmente producida en el territorio (Veltz, 1999). Esta tendencia está presente en muchas ciudades y regiones en el mundo, con proyectos de fuerte financiamiento público que son diseñados para incentivar y poner las potencialidades productivas de los lugares donde se localizan en el circuito global de valorización de las inversiones, no necesariamente para mejorar o reorganizar las condiciones de vida y de trabajo de la población que allí habita (Swyngedouw, 1996; Harvey, 2000), muchas veces resultando en una 'espectacularización' del paisaje urbano, de las perspectivas de desarrollo y de los programas políticos, creando una visión hegemónica (Zukin, 1995) que se aleja de la posibilidad de reestructurar, por ejemplo, el tejido socioeconómico de esa determinada realidad urbano-regional.

[112] En cuya expresión territorial se encuentran políticas redistributivas de bienestar social, subsidios a la localización industrial y la promoción de grandes inversiones públicas en consumos colectivos como vivienda, desarrollo urbano o educación.

[113] Una multiplicidad de políticas, programas y proyectos de desarrollo estatalmente organizados se han generado, tales como asociaciones público-privadas, parques científico-tecnológicos, esquemas de integración urbana de áreas portuarias, industriales o específicamente deterioradas, construcción de proyectos de arquitectura concebidos como actualización infraestructural, iniciativas de transferencia tecnológica, programas de capital de riesgo, entre muchas otras, en un marketing del territorio.

Como se ha señalado antes, se trata de un contexto de transformación desde la antigua estructura regulatoria-institucional[114] del fordismo keynesiano a la fase actual del neoliberalismo. Los desafíos de gobernabilidad y gobernanza para la actual condición urbana y territorial parecen encontrarse en la creación de un orden cívico relativamente cohesivo, libre de crisis sociales y económicas, mientras se canaliza capital hacia actividades especulativas, en general relacionadas con el sector inmobiliario y la infraestructura, que tienden a proveer una base de acumulación más segura en el largo plazo (Swyngedouw, 1996), en la medida en que otras inversiones son crecientemente sujetos de competencia global.

Una gobernanza que aparece sustituyendo las responsabilidades públicas (que no puede asumir un Estado disminuido y privatizado) a través de medios supuestamente técnicos, que van configurando un sentido común, un estado natural de las cosas. Así entendida, la gobernanza es la expresión de determinadas relaciones de poder –neoliberales– que se expresan en decisiones y no decisiones (Barton, 2008). Brenner y Theodore (2002: 20) describen el ascenso del neoliberalismo a nivel mundial como la extensión del reescalamiento

> "*de las relaciones capital-trabajo, de la competencia intercapitalista, de la regulación monetaria y financiera, del poder del Estado, de la configuración internacional y del desarrollo desigual en toda la economía del mundo. Así como la antes garantizada primacía de la escala nacional ha sido socavada en cada una de estas 'arenas', las formas heredadas de gobernanza del mismo modo han sido reconfiguradas sistemáticamente*",

lo que ha ocurrido con particular fuerza en la escala urbana y regional. Este giro ha tomado muy diversas expresiones, en numerosos experimentos neoliberales de política: *marketing* de lugar, especialización de zonas empresariales o turísticas (culturales, gastronómicas, étnicas, etc.), creación de corporaciones de desarrollo urbano, asociaciones público-privadas y activación de formas de emprendimiento local enfocadas hacia esquemas de reurbanización y renovación de barrios cerrados, incubadoras de negocios, nuevos modos de control social y de seguridad. El empeño de estos experimentos neoliberales de política urbana es movilizar el espacio de la ciudad para el crecimiento económico orientado al mercado y para el consumo conspicuo de élites de nuevo cuño (Brenner y Theodore, 2002).

Efectivamente, los "momentos destructivos y creativos" con los que estos autores describen la implementación del neoliberalismo, es decir, reestructurar la dependencia de las antiguas tendencias, revisando y reevaluando la interacción entre formas institucionales vigentes y emergentes proyectos neoliberales (de corto plazo en su mayoría), es una respuesta

[114] En la idea gramsciana que describe Swyngedouw (1996) de una combinación de procesos político-económicos contradictorios, internamente conflictivos y continuamente puestos a prueba en los que la reestructuración, el reescalamiento y la redefinición de las escalas del poder, la autoridad y la regulación del Estado eran elementos estratégicos centrales.

estratégica en función de acomodar la "utopía de la explotación sin límites"[115] a las condiciones sociales y políticas de un determinado período (Brenner, 2004). Esto explica algunas transiciones desde posiciones radicales –disruptivas, destructivas del antiguo orden– a otras más funcionales, ajustadas a las tendencias, reconstituyéndose el neoliberalismo para atenuar sus propios efectos. Es entonces el proceso de destrucción de los arreglos institucionales y los compromisos políticos existentes en una determinada fase, a través de iniciativas de reforma orientadas al mercado, y la creación de unos nuevos acomodos e infraestructura para el crecimiento económico –siempre dirigido al mercado–, la *commodification*[116] y el mando del capital.

En el contexto descrito; esto es, la configuración de una estructura aparentemente omnipresente, que parece significar la instalación de un cierto tipo de globalización con una institucionalidad que se adapta con ductilidad a las condiciones del funcionamiento del mercado, ahora de escala mundial, como se ha dicho es posible apreciar una tendencia 'creativa' (Veltz, 1999; Brenner y Theodore, 2002; Brenner, 2003), un recurso a la libertad humana que este período ofrecería (Sen, 1999): llamados intergubernamentales a superar modalidades meramente instrumentales (Annan, 2000; Hemmati *et al.,* 2002), una emergente nueva manera de hacer negocios, en particular en relación con la acción de empresas multinacionales (Consejo Minero, 2007, 2004; Arroyo y Suárez, 2006), a lo que se agrega la revaloración –relativa– de la planificación como herramienta para aumentar las certezas en contexto de inseguridades (Medina y Ortegón, 2006; Lira, 2006; Slaughter, 2008).

La gubernamentalidad (gobernabilidad más mentalidad) antes aludida; o sea, el análisis de los procesos que generan las decisiones, las acciones y también las omisiones, la "*forma específicamente reflexiva del entendimiento de agentes humanos*" (Giddens, 2006: 40), reflexiva en tanto autoconsciente y autoconfrontada, registrada en el flujo habitual de una vida social (Beck, 1997; Giddens, 2006), puede ser un concepto útil para este período. Es posible, a partir de este marco contextual, al que se agregan las características de la región de Antofagasta (recursos, habitabilidad e institucionalidad), plantear el rol de los actores en la configuración del desempeño de la sociedad (Giddens, 2006). En este sentido, la aseveración de North (1990) respecto de que las instituciones son la estructura que los seres humanos imponen a las interacciones humanas y desde allí definen los incentivos y las restricciones (como presupuestos, tecnología, etc.) que determinan las elecciones que los individuos hacen y que dan forma a las configuraciones sociales, económicas y espaciales en el tiempo, adquiere un renovado valor.

[115] Bourdieu define de esa manera el neoliberalismo en *Acts of resistance: against the tyranny of the market*, 1999. New Press, Nueva York.

[116] Convertir todo lo posible en productos y ventajas, en *commodities* transables en el mercado.

Es así que, en función de que estas aproximaciones –habitabilidad e institucionalidad, condicionadas por la existencia de los recursos mineros– dan cuenta de maneras diferenciadas de entender la sustentabilidad y los modos de construirla, que están asociadas a tipos de actores, a las creencias y razones que determinan las acciones, decisiones y comportamientos con que estos actores 'construyen' las alternativas de tal sustentabilidad, las aproximaciones pueden ser analizadas como *representaciones* conducentes a una ideología de la sustentabilidad, en términos de la capacidad de los individuos o grupos para otorgar sentido a sus conductas y referenciar sus condiciones para entenderlas. Y actuar en consecuencia.

2.4. Los actores sociales

Globalización, conceptos de desarrollo y sustentabilidad, teoría de la planificación, comprensión de la habitabilidad y la institucionalidad que caracterizan a la región, son elementos del marco que permite la comprensión del rol de los actores en la construcción de una visión sobre el futuro de la región de Antofagasta, en un proceso de desarrollo dirigido a generar sustentabilidad fuerte.

Los actores relacionados con la región asumen determinadas visiones de mundo, propiamente ideologías, como lo indica Ortiz: "*La ideología se define como una concepción de mundo que engendra una ética correspondiente a una acción en el mundo*" (1980: 84)[117]. Esta definición permite superar otras más estrechas[118], para relacionar a los actores, sus racionalidades y representaciones con las acciones que emprenden. Otro autor (Therborn, 1980), al aludir a la operación de la ideología en la organización, mantenimiento y transformación del poder en la sociedad, la delinea como un fenómeno social de tipo discursivo, incluyendo allí la experiencia y las nociones cotidianas de los actores sociales junto al pensamiento elaborado; tanto la conciencia de los actores sociales como los sistemas de pensamiento institucionalizados y los discursos de una determinada sociedad. Esta definición es cercana a aquella sociológica de cultura (Thompson, 1986) conceptualizada como el conjunto de actividades diarias e ideologías de un particular grupo o clase, o, más inclusivamente, como el concepto que indica ideología, ciencia y arte, posiblemente también otras prácticas que interesan desde su capacidad para producir significados. Más específicamente, este autor señala que la ideología en la vida humana involucra la construcción y modelamiento de "*cómo los seres humanos viven sus vidas como conscientes y reflexivos iniciadores de actos en un mundo estructurado y lleno de significados*" (Thompson, 1986: 15-16). Así, la ideología opera como un discurso que interpela a los seres humanos en tanto sujetos.

[117] Definición que Ortiz construye a partir de Croce y Gramsci.

[118] Centradas en tipos de sistemas doctrinales, por ejemplo, el marxismo, o bien las definiciones que la restringen a grupos sectarios, mayor o menormente extremistas, o a creencias mistificadas, no científicas y en definitiva falsas, así ligadas a la noción de "falsa conciencia".

La componente ideológica en las prácticas y discursos culturales, de acuerdo a esta definición, se caracteriza porque 'construye sujetos o subjetividades', los que pueden ser personas individuales y también sujetos colectivos, así como clases sociales o entidades corporativas de diverso tipo. La ideología interpela a los sujetos "*en el sentido de orientar o animar a los individuos en un cierto camino, con lo que les ofrece una posición y una identidad*" (Thompson, 1986: 16). Se establece el carácter dialéctico de toda ideología indicando el sentido doble y opuesto del término "sujeto", en tanto significa estar atado, tomado o capturado de alguna manera[119] y, al mismo tiempo, es también ser 'sujeto de la historia', es decir, un actor que es capaz de crear. Therborn (1980) se refiere a estos dos sentidos como sujeción y cualificación, en tanto que por la vía de la interpelación ideológica los individuos quedan cualificados para tomar roles y convertirse en agentes de una "agenda" –de cambio y transformación o de mantención del orden y conservación–, como lo expresa la teoría de la estructuración (Giddens, 2006). Continúa Thompson (1986: 16):

> "*El funcionamiento social básico de la sujeción-cualificación involucra tres modos fundamentales de interpelación ideológica. Las ideologías 'sujetan' y cualifican a los sujetos diciéndoles, relacionándolos o haciéndoles reconocer: lo que existe, lo que es bueno y lo que es posible*".

Esta perspectiva respecto de la ideología es útil en el contexto de este marco teórico, pues supera reduccionismos anteriores y permite encuadrar de mejor manera el sentido de investigar cómo se representan los actores, en la planifcación del desarrollo de Antofagasta, la sustentabilidad de la región.

En un análisis de las condicionantes territoriales es posible encontrar los elementos centrales que han determinado en la historia los modelos de desarrollo que se han implementado en la región de Antofagasta, a saber: i) la existencia de recursos mineros en condiciones competitivas; ii) las características del "despoblado de Atacama" y la oferta urbana, de habitabilidad y calidad de vida posibles, y iii) los roles que han jugado y juegan los actores en la institucionalidad pública y privada, no solo la gubernamental y la corporativa, sino también en aquella social, en la sociedad civil.

La historia de la región, el recuento de una planificación privada de las estrategias de explotación de los recursos mineros del país, se puede ordenar en dos grandes períodos.

Uno, la "antigua minería"[120], centrado en su propia faena, un enclave extranjero, transitorio, segregado y excluyente, cuya relación con el territorio

[119] En inglés, *subject* (sujeto) significa también súbdito.

[120] Que en esta región se inaugura en 1841 con la explotación del guano blanco en Mejillones (Cruz, 1965).

no trascendía al camino que comunicaba el lugar de extracción con el embarque en los puertos. El entorno –natural, social, urbano–, aparte del propio recurso más el agua y los medios para producir energía, carecía de importancia. Esta relación entre empresas y territorios generó una tradición de desconfianza y una cultura de rebeldía, recogida en la historia social de Chile y en la literatura (Ramírez Necochea, 1971; Salazar y Pinto, 2002; González, 2002; Crowson, 2007). Se trataba de una minería empobrecedora del territorio en donde se producía la extracción.

El segundo período, la "nueva minería", se instala en el país desde mediados de la década de 1980[121]. Esta oleada de inversión y de actividad viene acompañada de un discurso político y de una práctica corporativa, referida al medio ambiente natural, a la seguridad y prevención en las faenas y a la inserción de las empresas en las comunidades vecinas, afectadas por las operaciones, o bien, más ampliamente, la comunidad regional (Geisse, 1997, 2001; Danielson, 2002; Marín y Geisse, 2002; Consejo Minero, 2004, 2005, 2007; Chong, 2006; Minera Escondida, 2007).

Desde esta triple perspectiva –cuidado del ambiente, seguridad laboral e inclusión en la sociedad local–, la sustentabilidad es parte consustancial del discurso y da sentido a la minería contemporánea, por la vía de la responsabilidad social empresarial (RSE), definida como una contribución al desarrollo humano sustentable "*a través del compromiso y la confianza de la empresa hacia sus empleados y las familias de estos, hacia la sociedad en general y hacia la comunidad local, en pos de mejorar el capital social y la calidad de vida de toda la comunidad*"[122].

Por otra parte, el territorio es objeto de políticas públicas que se relacionan y articulan de modos diversos con aquella planificación privada antes señalada, de orientación clara y poderosa en medios y recursos, siempre en el contexto de esa cultura de desconfianza. Gran parte del siglo XX estuvo marcada por la discusión acerca de los derechos de los chilenos, representados por el Estado, *vis a vis* las empresas transnacionales sobre los recursos generados por el cobre en particular. Un momento álgido en este debate es la nacionalización de la Gran Minería cuprífera a principios de la década de 1970.

Las políticas públicas sobre espacio, sociedad y asentamientos humanos se llevan a cabo mediante herramientas e instrumentos que hacen operativas las concepciones sobre intervención, incentivos, autonomías regionales y otras formas de influencia sobre las dinámicas en los territorios. El objetivo es el bienestar de los habitantes, por vía del crecimiento económico y el desarrollo

[121] El comienzo de este período lo marca el inicio de operaciones de La Escondida.

[122] En ProHumana, ver sitio en la red.

social, lo que debe expresarse en incrementos continuos en la calidad de vida. En la legislación ambiental chilena, la Ley 19.300, la sustentabilidad es entendida de modo parecido a la afirmación del Informe Brundtland[123]. La argumentación y la batería de instrumentos asociados a la política pública declaran que la sustentabilidad es consustancial a lo urbano en el país.

Finalmente, el tercer ámbito se refiere a las capacidades institucionales que facilitan o no la estructuración del territorio, en función de los actores y sus acciones, lo que posee un sentido respecto de determinados fines e intereses individuales y colectivos. Las instituciones y las organizaciones que de ellas se desprenden constituyen el entramado regional básico, las reglas que estructuran las acciones y las interacciones entre los actores con arreglo a los logros esperados. Es justamente respecto de los acuerdos en la región que este ámbito adquiere una dimensión significativa en la metodología de la investigación. Esto es así toda vez que será la posibilidad de lograr niveles de consenso en términos de visión, objetivos, métodos y fines, entre otros aspectos, la que hará posible las sinergias y las articulaciones necesarias para potenciar las características de la región. En definitiva, el proceso que conduciría a la región a grados crecientes de sustentabilidad.

En función de que estas tres aproximaciones dan cuenta de maneras diferenciadas de entender la sustentabilidad y los modos de construirla, que están asociadas a tipos de actores, a las creencias y razones que determinan las acciones, decisiones y comportamientos con que estos actores 'construyen' las alternativas de tal sustentabilidad, las aproximaciones pueden ser analizadas como *representaciones* de la sustentabilidad, en términos de la capacidad de los individuos o grupos para otorgar sentido a sus conductas y referenciar la realidad para entenderla.

2.4.1. *¿Quiénes son?*

La idea de actor remite a la vinculación entre el sujeto que actúa (el *agente*) y la acción (la *agencia*) que ejerce. Un actor es entonces "*un agente intencional, cuyas actividades obedecen a razones*" (Giddens, 2006: 41), que decide y emprende sobre ellas siguiendo una lógica de acción. Puede ser un actor individual o colectivo, pues si la acción es única y se manifiesta como una sola decisión, la actuación corresponde a un actor, aun cuando este sea institucional. Las decisiones responden a motivaciones, a las maneras en que se da la acción y a la libertad posible que cada actor tiene para ejercer su forma de obrar.

Supone esto una racionalidad. El actor tiene razones para su acción y que expresa, en el margen de dicha libertad, sus valores y sus intenciones, una ideología en definitiva. Las perspectivas personales son sociales en su origen y

[123] La diferencia estriba en que se cambia *necesidades* por *expectativas*, al referirse a la capacidad del desarrollo sustentable para no comprometer a las generaciones futuras.

emanan de definiciones de innumerables situaciones y procesos sociales en los que el actor como individuo se encuentra y con las que se puede identificar (Shatzman y Strauss, 1973). De aquí surge la dialéctica entre individuo, que es corpóreo, espacial, temporal, por lo tanto histórico; y estructura, la que está fuera del tiempo y del espacio, existiendo solo en las 'implantaciones' de rastros de la memoria, que se efectúan en interacciones localizadas en el espacio y el tiempo (Baert, 2001), procedimientos generalizables que se concretan en las prácticas sociales, en una sociedad cada vez más heterogénea, versátil y diversa (Meller, 2005). Esta relación da cuenta de la expresión individual de la institucionalidad. Más aún, los seres humanos, en tanto actores en una determinada estructura, se presentan "*con perspectivas y definiciones que se convierten (algunas de ellas) en condiciones para sus propias acciones; de allí resulta que las fuerzas que lo 'impulsan' a actuar son sustancialmente de su propia factura*" (Shatzman y Strauss, 1973: 5). Son los actores los que deciden en función de sus creencias, motivaciones y de la estructura en último término, siendo esta la que define el espacio de lo posible (Giddens, 2006). No se trata de afirmar la inexistencia de la coacción social, sino del reconocimiento de límites estructurales, no como prohibiciones absolutas, no como estructuras sociales dotadas de vida propia que controlan los individuos, sino como fronteras de un espacio al interior del cual los individuos se mueven. Como lo formulan Boudon y Borricaud (1990: 307):

> "*Es cierto que la acción individual está sometida a limitaciones sociales, es raro poder comportarse a su antojo. Pero eso no implica que las presiones sociales determinen la acción individual. Estos límites determinan el campo de lo posible, no el campo de lo real*".

Las nociones de actor surgen de varias tradiciones, donde aquel se mueve entre distintas fronteras, realizando acciones a menudo ambivalentes en contextos de interacción que condicionan sus intereses y motivaciones. Incluso, una acción puede responder a varias lógicas a la vez. Valores y racionalidad, los límites entre unos y otra se encuentran a la hora de las decisiones y los límites se vuelven difusos. Boudon (2003) propone que la comprensión del actor individual significa acceder o develar las 'buenas razones' en las que sustenta sus creencias, acciones y actitudes, razones que suponen reconocer una racionalidad de los actores sociales para fundamentar sus acciones. Thompson (1986) describe este proceso como expresión de ideología, en el sentido descrito de conocer, valorar y actuar.

En esta investigación se considera al actor, en su individualidad y en su entorno estructural e institucional, como clave para una mayor sustentabilidad en la región, habida cuenta de que los elementos básicos que se han mencionado como oportunidad para el desarrollo están presentes y que los procesos que debieran conducir a ese desarrollo sustentable –que está como tópico principal en los discursos escritos y orales de todos los actores y

sus institucionalidades– efectivamente se inician y evolucionan en la medida que los actores asumen los conceptos en sus prácticas y tienen los incentivos adecuados para ello: se "*revelan los constructos simbólicamente desarrollados e interpretados de las personas sobre sí mismas y sus mundos: las personas cuentan lo que hacen y por qué lo hacen*" (Shatzman y Strauss, 1973: 6). Se trata de conocer este 'sustrato' de los actores, que determina el rango de sus acciones, en la historia y en la actualidad.

2.4.2. *La racionalidad*

La racionalidad encontraría fundamento en las 'buenas razones' que sostienen los comportamientos individuales (Boudon, 2003). Mientras para unos un accionar puede parecer irracional, para otros es lo contrario. "*Las ciencias sociales tienen por función explicar las acciones, creencias y actitudes colectivas que ellas encuentren en su camino, notablemente aquellas que a primera vista parecen irracionales*" (Boudon, 2003: 18). La noción de irracionalidad tiene una carga de confusión, lo que hace difícil proponer una teoría de la racionalidad que elimine dicha carga. Se trataría de iluminar una realidad opaca, de desenredar la concepción de una teoría, implícita en aquella "carga".

Boudon (2002) plantea entonces la "Teoría de la Elección Racional" (TER), una variante del individualismo metodológico, expresión creada por Schumpeter –con otras connotaciones– a partir de una indicación de Weber, muy asentado en su trabajo y que designa un paradigma; esto es, "*una concepción de conjunto de las ciencias sociales*" (Boudon, 2002: 9), asentada en un conjunto de postulados, a partir de aquella función explicativa antes señalada. Esta teoría surge de la intención del autor de resolver el problema que las ciencias sociales tienen para convertirse propiamente en tales, ciencias epistemológicamente validadas, lo que se resumiría en que utilizan explicaciones a los comportamientos que recurren a "fuerzas oscuras", psicológicas, biológicas o culturales, lo que conlleva más problemas que los que resuelve. La TER propone explicaciones que renuncian por principio a esa manera de aproximarse a los comportamientos colectivos y de los actores sociales, buscando efectivamente explicaciones sin "cajas negras": practicar una epistemología "aposteriorista" o "positiva", dice el autor, más que una "apriorística" o especulativa. De este modo, la racionalidad es una construcción subjetiva asociada a creencias, valores, intereses o actitudes, entre otros, que corresponde a situaciones específicas y concretas.

El primer postulado de la TER es el del individualismo, con el que se señala que todo fenómeno social es el producto de acciones, decisiones, de actitudes, de comportamientos o de creencias individuales, entre otras (Boudon usa el acrónimo ADACC para indicar este conjunto, que usaremos en lo sucesivo). Es análogo a la noción de ideología (Therborn, 1980; Thompson, 1986) que se ha

expuesto. Los individuos son los únicos sustratos posibles de la acción o de la decisión, nociones que de este modo no son metafóricas. Este primer postulado posee un fundamento ontológico, el que afirma que solo los seres humanos pueden ser el lugar de las creencias, los deseos, de las intenciones y que solo metafóricamente el Estado, los partidos políticos o una iglesia pueden alojarlas. El gobierno no piensa, sino que determinadas personas que son parte del gobierno lo hacen, siendo entonces el gobierno el contexto donde creencias o valores son expresados. Si en este sentido el gobierno no piensa, sí es capaz de tomar decisiones, lo que ocurre porque existe un sistema de regulaciones que permite que opiniones individuales de sus miembros se puedan convertir en decisiones colectivas, las que se comunican en su nombre.

El segundo postulado es el de la comprensión: todo ADACC individual puede ser explicado y comprendido, lo que consiste en reconstruir el sentido que el ADACC tiene para el actor. Por ejemplo, hay expresiones de determinados ADACC que no son sorprendentes –a nadie extraña que un peatón mire a derecha e izquierda antes de cruzar la calzada–, pues son comprendidos, mientras otros deben ser explicados –el ritual de la danza de la lluvia en ciertas culturas, por ejemplo– para asegurar su comprensión.

El tercer postulado es el de la racionalidad, que sostiene que todo ADACC es producto de razones, sin desconocer la existencia de causas irracionales. Es decir, siempre hay razones detrás de un conjunto de acciones y decisiones, aunque no sean estas visibles por otros, pues estas tienen un sentido para el actor que las realiza.

La cualidad principal de la TER es la autosuficiencia de la explicación. Según el modelo, debe considerarse que el actor posee razones poderosas para hacer lo que hace y creer lo que cree, pues todo ADACC surge de razones. En otros casos, las razones del actor son de carácter cognitivo, como cuando acepta una teoría que no concierne a sus intereses pero le parece justa, o axiológico, como cuando aprueba una acción que no concierne tampoco a sus intereses pero está de acuerdo con los principios que aprueba.

La definición de racionalidad clásica establece que la racionalidad cognitiva refiere a la producción de creencias verdaderas, mientras la racionalidad axiológica –o evaluativa– busca hacer una evaluación correcta. La racionalidad instrumental[124] pretende alcanzar de manera efectiva los objetivos apropiados (Rescher, 1995). A veces, la racionalidad axiológica es considerada oscura, sobre todo por aquellos que confunden racionalidad sin más con racionalidad instrumental y no logran concebir una racionalidad no instrumental.

[124] La relación que asimila racionalidad a racionalidad instrumental es tan influyente, que la tendencia es a que solo se entienda la racionalidad como instrumental (Boudon, 2003: 50).

Una precisión que hace Boudon (2003) se refiere a que el postulado de racionalidad admite que para el actor "*el sentido de sus actos o de sus creencias reside en las razones que adopta*", pero sin que esto implique de ninguna manera que "*el actor sea un ser puramente racional*" (2003: 52), desprovisto de afectividad. Más aún, cita a Hume cuando dice que "la razón es sirviente de las pasiones", en tanto las acciones humanas –como por ejemplo la magia o la investigación científica– buscan satisfacer necesidades vitales, las que tienen una poderosa resonancia afectiva, de donde se sigue que la afectividad parece imprescindible para explicar muchos convencimientos y verdades colectivas. Pero, de todos modos, el sentido que un actor da a sus acciones y a sus creencias debe convertirse en un sistema de razones, a riesgo de ser incomunicable (Boudon, 2003: 53).

De la revisión de las nociones de racionalidad se derivan las características de las razones y las creencias de los actores. Los procesos sociales dependen de estructuras sociales (Baert, 2001), instituciones y organizaciones que contribuyen a dar forma y a las definiciones de la situación de los actores (Giddens, 2006). Son estos quienes piensan, reflexionan, deciden y actúan, en el contexto de estas situaciones.

2.4.3. *La representación*

La representación es un conjunto organizado de informaciones, de opiniones, de actitudes y de creencias a propósito de un objeto dado (Abric, 2003) y se refiere a la capacidad de los sujetos o de los grupos para darle sentido a sus conductas y entender la realidad mediante su propio sistema de referencias. Se tocan de este modo la dimensión social y la individual de los sujetos, en una dialéctica que tensiona permanentemente la idea de representación, oscilando así entre las corrientes teóricas estructuralistas y aquellas más cognitivistas, con énfasis en los condicionamientos sociales la primera, mientras la otra le otorga mayor relevancia al individuo en la conformación de las representaciones. Estas son constitutivas de realidad y relevantes en la transmisión de la tradición cultural de un actor, formando parte de la narración que se articula en la intersubjetividad (Healey, 1992; Fainstein, 1999), al tiempo que generan dinámicas, son evolutivas y pueden impulsar procesos innovativos. Al decir que es un "conjunto organizado" se señala que toda representación tiene un contenido y una estructura.

Abric (2003) identifica cuatro funciones principales a las representaciones, a saber:

- Funciones de saber, que permiten entender y explicar la realidad.
- Funciones identitarias, que otorgan pertenencia e identidad al sujeto y a su grupo, un referente valórico y normativo.

- Funciones de orientación, que conducen los comportamientos y las prácticas, definiendo límites y legitimidades.
- Funciones justificadoras, que permiten explicar *ex post* actitudes, posturas y comportamientos.

En esta tesis se propone que hay representaciones presentes en las acciones de los actores investigados, históricos y contemporáneos, constituyentes de sus racionalidades (conocimiento y axiología) y claves en la decisión de actuar.

2.4.4. *Las acciones*

La acción es indisoluble del actor y trae un sentido inscrito en un contexto, siendo así posible hablar de acción y de interacción. Esto es, que la relación entre el conocimiento y la valoración de un determinado objeto –en este caso la sustentabilidad– debiera conducir a una acción, en términos de la conformación de una conciencia completa (Ortiz, 1980) referida a la propia condición de interacción e intersubjetividad. Los individuos no actúan solos, se relacionan y crean significados sociales. La interacción es una variable que parte de la certeza de la acción individual[125]. Por otro lado, esta dualidad se expresa también en términos de la intersubjetividad: la relación entre actores (sujetos individuales o colectivos) que implica toda acción tiene una base de comunicación. El sentido de las acciones está en relación con el contexto, pero también con el o los sujetos, siendo este proceso intersubjetivo el origen de muchas de las creencias colectivas. Así, la validación social de esas creencias y de la asignación de sentido se produce en la constatación de una base común que se comparte. La relación entre actores también puede ser entendida como transubjetividad, donde la validez de una razón o una creencia radica en que otros actores la comparten.

Cuatro aspectos sobre acción e interacción que se deben tener en cuenta son, primero, que suponen en el actor capacidad y voluntad de actuar, de modo independiente de los propósitos que tenga, los que pueden ser claros y conscientes o no. Se puede detectar y evaluar esta capacidad en función del análisis de lo que los actores dicen, sea esto en los registros históricos o en las entrevistas y declaraciones de los contemporáneos.

Uno segundo se refiere al contexto social en el que se inscribe: una acción tiene sentido en relación con los códigos culturales que la constituyen. Esto es particularmente relevante al examinar las imágenes que una determinada sociedad tiene de sí en cuanto colectivo que deviene en comunidad, autónoma y conformada por individuos a su vez autónomos, capaces de observarse, reconocerse e interrogarse respecto de lo que conocen, decidir en cuanto a lo que está bien o no y actuar, precisamente (Lechner, 2002).

[125] Impulsada por un proceso epistemólogico (que valida lo que es posible de conocer) y una operación axiológica (que indica lo que es correcto).

Por otra parte, la acción está fundada en intenciones que mueven al actor en el entorno de las emociones y los afectos a través de decisiones que son valóricas. Por ejemplo, en este ámbito la historia de la relación de ciertos actores con un territorio determinado –una región, una ciudad– es determinante a la hora de las decisiones que privilegian una u otra aproximación respecto a ese espacio (Mardones, 2007). Es igualmente significativa la presencia de interacciones sociales, donde se puedan madurar y compartir valores en redes de relativa densidad centradas en los sujetos y sus motivaciones. La subjetividad importa, afirma Lechner (2002: 43):

> "*Solo si nos hacemos cargo de la tensión existente entre la racionalidad propia de la modernización y la subjetividad de las personas, podemos hacer de los cambios en marcha un desarrollo humano*".

Toda acción tiene una representación que orienta y guía la toma de decisiones. La importancia que tiene la noción de representación en esta investigación dice relación con el estudio de las visiones individuales y colectivas de los sujetos.

Estos tres ámbitos –el territorio y la economía (recursos y su explotación), el espacio y la cultura (ocupación del territorio y asentamientos humanos) y la sociedad (institucionalidad y actores)– poseen características que han definido en la historia las posibilidades de desarrollo de la región. En función de la oportunidad abierta por las condiciones actuales, teniendo presente la propuesta conceptual de la Teoría de la Elección Racional, es posible encontrar en la participación de los actores los conocimientos, valoración y disposición a actuar en términos de la existencia de una ideología de sustentabilidad, que tenga impacto en la planificación, como proceso dirigido a disminuir la incertidumbre sobre el devenir de la región y su proyección futura.

La relación, entonces, entre esta región y su desarrollo, en el contexto de la minería contemporánea, es propiamente un asunto de planificación; es decir, de discernimiento de métodos de intervención para producir cambios en el curso tendencial de los eventos (Lira, 2006), fijar e integrar objetivos y tácticas (Fernández Güell, 1997), o bien como la capacidad para concebir un futuro deseado, así como los medios para alcanzarlo (Godet, 2000). La planificación puede ser una clave en la hipótesis de la 'oportunidad perdida' con el salitre a fines del siglo XIX y principios del XX, que generó una cantidad de recursos que "*fueron derrochados localmente y/o sacados del país por firmas extranjeras, y en último término 'aquí no quedó nada'*" (Meller, 2002: 34).

Se trata de la sustentabilidad de la región de Antofagasta a partir de conocer las representaciones de los actores construyen de la sustentabilidad en el desarrollo regional.

Después del análisis teórico, que va desde el contexto de la globalización, las nociones de desarrollo como concepción multidimensional y de la planificación como herramienta para disminuir la incertidumbre respecto precisamente del proceso de desarrollo, para llegar a las definiciones de sustentabilidad a partir de la presencia de recursos en el territorio, de la generación de habitabilidad en ese espacio y de la institucionalidad y los actores, es posible plantearse aquellas nociones de un desarrollo sustentable desde la perspectiva de las personas que toman decisiones sobre la región. Más aún cuando se asume que la sustentabilidad se apoya en los anhelos de futuro que los propios actores manifiestan.

Sección 3. Metodología y métodos de investigación

La motivación de esta investigación es conocer las construcciones sociales que los actores sociales construyen levantan acerca de la realidad de un territorio en particular en el país, en términos de la sustentabilidad (económica, social, ecológica, cultural) que sea capaz de generar en su espacio urbano-regional. Este proceso es entendido como la existencia de ideologías de desarrollo sustentable; esto, es la realización de un diagnóstico, la aplicación de una axiología y la disposición a la acción que de allí surge, asumiendo a la ideología como un fenómeno social discursivo, que incluye las nociones cotidianas y la experiencia de los actores junto al pensamiento y las doctrinas más elaboradas, tanto la "conciencia" de dichos actores como los sistemas de pensamiento y los discursos de una determinada sociedad (Therborn, 1980; Thompson, 1986). Esta definición es cercana a la de cultura, en cuanto constituye una práctica capaz de producir sentidos, así como la ciencia y las artes. Una ideología genera y modela a los seres humanos como conscientes y reflexivos 'iniciadores de actos' en un mundo estructurado y pleno de sentido, racional en la postura de Boudon (2002, 2003), interpelándolos en tanto sujetos (Thompson, 1986; Giddens, 2006).

El interés metodológico está en la comprensión de las racionalidades de los actores, en relación con la región de Antofagasta y sus posibilidades de desarrollo territorial, con sus características económicas, sociales, culturales y ambientales específicas y en el contexto del país, considerando la relevancia nacional de la minería y en función de esa sustentabilidad buscada. El intento es analizar los argumentos y las razones que estos propios actores declaran, manifiestan, conociendo sus actuaciones y declaraciones en la historia y, contemporáneamente, de manera de relevar el sentido de sus creencias y la lógica de su acción, expresadas en las representaciones que de la sustentabilidad es posible construir. Se busca en este diseño metodológico procurar El objetivo de este diseño metodológico es intentar que sea la comprensión de estos actores la orientación principal de la investigación.

Se trata de la región más rica en recursos naturales efectivamente explotados en Chile. Posee una relativa identidad que, aunque debilitada, surge de esa actividad extractiva y de la impronta del territorio –un paisaje extremo, personajes adaptados, historia–, la que se apoya en el desarrollo de al menos una ciudad que muestra una dinámica sobresaliente respecto de la región y del país. Hoy, una vez superada la fase de la 'antigua minería', el sector privado, en particular las empresas que operan en la minería y los servicios asociados, y el Estado explicitan sus políticas respecto de en cuanto a las responsabilidades que le competen a cada sector para en el desarrollo de la región y del país. Existe además , asimismo, un significativo cuerpo teórico y de experiencia en el ámbito corporativo y del gobierno, de las relaciones público-privadas, de la

gobernabilidad y la gobernanza, de la participación de las comunidades en los territorios con estas características, además en el período de mayor riqueza relativa y absoluta en la historia nacional. Entonces, la interrogante es acerca de la articulación de un plan institucionalmente planificado, de consenso relativo, que permita las condiciones para un desarrollo sustentable más allá de la actual condición de la minería.

La búsqueda de respuestas a esta interrogante es diacrónica; o sea, que, por una parte, indaga en los actuales actores (agentes, *stakeholders*) de los procesos en la región, realizando entrevistas semiestructuradas, mientras por otra se trata de reconstruir narraciones de las actuaciones de dichos actores en la historia, a partir de documentación bibliográfica. Los actores provienen del sector privado, comprendiendo con esa denominación a la llamada sociedad civil, del ámbito de la ciudadanía centrada en lo público (Lechner, 2002), de las organizaciones territoriales, funcionales o de intereses, las universidades, de los gremios, los credos religiosos, de un empresariado de base nacional, regional o local, o bien de la gran empresa transnacional, uno y otra dedicados a la minería, la industria o los servicios, y del sector público en todos sus niveles, el municipal, el del gobierno regional y el nacional, al menos incluyendo a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Esta sección presenta la revisión de los paradigmas que se consideran en la ciencia. Luego de tomada la opción por uno para el desarrollo de esta investigación, se aborda la perspectiva epistemológica que sustenta la búsqueda de conocimiento aquí planteada. Se sigue el planteamiento de un trabajo que consecuentemente es una investigación cualitativa, que se articula metodológicamente con dos tipos de método, el análisis histórico y la entrevista semiestructurada, describiéndose su construcción y desarrollo.

3.1. Paradigmas y tradiciones

En torno a las tradiciones y paradigmas que encuadran el trabajo científico, diversas posturas se desarrollan en la ciencia contemporánea, con criterios que es útil revisar para su adecuada valoración y adopción. En este ámbito, Tójar (2006) reúne afirmaciones que señalan que la polémica entre teorías y/o paradigmas no se resuelve mediante pruebas, pues es la comunidad científica –y no las reglas que en su trabajo se manejan– las que entregan justamente el *locus*[126] de racionalidad científica, de donde se afirma que la verdad es más bien de naturaleza consensual.

Por otra parte, los cambios paradigmáticos –las revoluciones científicas– son transformaciones que mantienen viejos conceptos y procedimientos, que de manera paulatina se van modificando y resignificando, sin hacer cortes

[126] Lugar, en latín.

bruscos. Esta transformación se debe preferentemente a enfoques distintos sobre tres contextos clásicos del proceso de investigación, que son el descubrimiento, la justificación o verificación y la aplicación. Además, la actual filosofía de la ciencia no admite que existan criterios absolutos de las fronteras del concepto de ciencia, como tampoco se acepta la existencia de conocimientos científicos como conocimientos seguros que se obtengan mediante la observación y el trabajo en laboratorio. Más bien, la nueva filosofía –pospositivista– se refiere a un cierto objetivismo que la realidad social impone y a un relativismo que tiene que ver con la ideología de la ciencia. Es un cuadro –se diría posmoderno, asimismo– de reajuste y de cambio.

La tradición se refiere a la existencia de una familia de aproximaciones conceptuales que comparten ontología[127], entendida como concepción sobre la naturaleza de la realidad, y metodología[128]. La palabra tradición viene de la raíz latina *tradere*, que significa llevar, expedir. Hamilton (1994: 61) define 'tradición' como:

> "[…] *un conjunto de asunciones generales acerca de las entidades y procesos en un campo de estudio y acerca de los métodos apropiados a usarse para investigar los problemas y construir las teorías en ese dominio*".

Por su parte, un paradigma se refiere a la visión de mundo que es compartida por un grupo de científicos y que conlleva una metodología específica, sea esta cuantitativa o cualitativa, y que se caracteriza por problemas, procedimientos, técnicas, vocabularios y tendencia interpretativa (Tójar, 2006). Se entiende entonces una realidad paradigmática como aquella donde miembros de una misma comunidad investigativa comparten las concepciones de los problemas y los procedimientos; es decir, realizan sus trabajos y los controlan en función del paradigma.

A su vez, la definición de Guba y Lincoln (1994: 107) explica 'paradigma' como:

> "[…] *un conjunto básico de creencias (o metafísica) relacionado con los principios fundamentales o primeros. Representa una visión de mundo que define, para los que lo asumen, la naturaleza del 'mundo', el lugar del individuo en él y el rango de posibles relaciones con ese mundo y sus partes. Las creencias son básicas en el sentido que deben ser aceptadas simplemente por fe (aunque bien argumentada); no hay manera de establecer su última veracidad".*

[127] Ontología: "*la ciencia de los predicados más abstractos y generales de cualquier cosa en cuanto pertenecen a los primeros principios cognoscitivos del espíritu humano* […] *ciencia del ser en sí, del ser último e irreductible*" (Ferrater, 1965: 323).

[128] "*Ciencia del método. 2. Conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal*", en Diccionario de la RAE, XXI edición, 1992.

La adopción de un paradigma es una guía, no solo en las elecciones de método, sino en modos ontológicos y epistemológicos fundamentales. Así perfilados, estos conceptos dan cuenta de la filosofía que se asume, con la que se respalda la investigación y las decisiones que se toman en su avance. El paradigma elegido expresa la orientación teórica y la visión de mundo del investigador e influenciará la recolección de la información y de los datos a realizar, así como su actitud en el transcurso del trabajo.

De este modo, las "creencias básicas" a las que los diversos paradigmas refieren, pueden expresarse en los modos de responder a tres preguntas fundamentales, las que están interconectadas de tal manera que la respuesta a una cualquiera define cómo pueden ser respondidas todas las otras interrogantes. Estas preguntas fundamentales pueden ordenarse en una cierta primacía lógica:

i) la ontológica, ¿cuál es la forma y la naturaleza de la realidad y, en consecuencia, qué hay allí que pueda ser conocido?, reflejando maneras de pensar acerca de la esencia del fenómeno a ser investigado, cómo son las cosas y cómo realmente funcionan;

ii) la epistemológica[129], ¿cuál es la naturaleza de la relación entre el "conocedor" –el investigador o el supuesto conocedor– y aquello que puede ser conocido –el objeto de estudio–?, relativa a la naturaleza del conocimiento a generar, a partir de la "realidad" antes asumida en la respuesta a la pregunta ontológica, que requiere de una distancia relativa que asegure objetividad, de modo que el conocedor pueda efectivamente descubrir cómo son y cómo funcionan las cosas; y

iii) la metodológica, ¿cómo puede el investigador encontrar lo que cree que puede ser conocido?; es decir, la decisión y organización de los métodos[130] de investigación, las maneras usadas para obtener conocimiento en el mundo –social, cultural, económico–, las que no pueden ser independientes de las respuestas dadas a las interrogantes sobre ontología y epistemología (Guba y Lincoln, 1994).

En esta investigación, la ontología se refiere a la condición de la región y sus posibilidades, en tanto ha sido como es, de modificar esa condición. Se acude a la construcción que los actores hacen respecto de tal condición regional. Para conocer esta construcción se recurre al trato directo con los actores, usando métodos cualitativos para recoger y analizar sus narraciones.

[129] Epistemología: como la gnoseología, es "[…] *la teoría del conocimiento*" (Ferrater, 1965: 759).

[130] Método: "*Se tiene un método cuando se sigue un cierto 'camino' para alcanzar un cierto fin, propuesto de antemano como tal* […] *el método tiene, o puede tener, valor por sí mismo* […] *cuando las cuestiones relativas al método, o a los métodos, se han considerado como centrales y como objeto a su vez de conocimiento: como tema de la llamada 'metodología'*" (Ferrater, 1965: 197).

La discusión se produce entre las concepciones paradigmáticas cuantitativas, de orientación positivista, y las cualitativas, con dos orientaciones principales, la interpretativa y la teoría crítica. De este modo es posible afirmar que han sido tres los paradigmas con los que se ha interpretado y explicado el mundo, cada uno con un conjunto de metodologías asociadas: el positivista, el interpretativo y la teoría crítica, como se resumen en el cuadro.

Cuadro 7: Paradigmas, supuestos ontológicos y epistemológicos, aproximaciones metodológicas y de evaluación, validación y generalización

Paradigma	*Supuestos ontológicos*	*Supuestos epistemológicos*	*Aproximación metodológica*	*Métodos de investigación*	*Evaluación, validación, generalización*
Positivista	La realidad es: objetiva, tangible, determinística, única, aprensible, ahistórica, reactiva.	El conocimiento generado es: atemporal, descontextuado, avalórico, dualista/objetivo, nomotético.	Método científico y predicción, verificación de hipótesis, cuantitativo, experimental/ manipulativo. Motivo para investigar: explicación por la vía de subsumirse bajo leyes generales. Postura del investigador: separado de la realidad a investigar.	Experimentos controlados, estudios de gran escala.	Aproximación tradicional: replicabilidad y predicción.
Interpretativo	La realidad es: construida socialmente, es holística, contextual, múltiple, proactiva.	El conocimiento generado es: dependiente del contexto, asociado a valores, múltiple, limitado en y por el tiempo, ideográfico.	Estudios de caso y descripción comparativa. Motivo para investigar: comprensión por la vía de la interpretación. Postura del investigador: interactiva, intérprete de la realidad a investigar.	Interactivos/ cualitativos. Entrevistas, observación participante, estudio de casos.	Reflexiva, uso de triangulación, comparación, extensión de la 'generalización naturalista' a la comprensión, descripción densa.
Teoría crítica	La realidad es: moldeada por factores estructurales (sociales, políticos, económicos, culturales, étnicos, de género), cristalizada en el tiempo.	El conocimiento generado es: dependiente del contexto, asociado a valores, limitado en y por el tiempo, crítico, transaccional/ subjetivo, dirigido al futuro.	Identificación del problema, planteo de soluciones y transformación. Dialógico/dialéctico. Motivo para investigar: entendimiento y emancipación. Postura del investigador: crítica, liberador.	Cualitativos, entrevistas, análisis histórico y estructural.	Reflexiva, exposición de limitaciones y percepciones de grupos diversos, voces mezcladas entre investigador y participantes, extensión de la 'generalización naturalista', descripción densa.

Fuentes: elaboración propia sobre la base de Morgan y Smircich, 1980; Murray y Ozanne, 1991; Guba y Lincoln, 1994, 2005; Colas, 1997. El sombreado más oscuro da cuenta de la posición asumida en esta investigación, en este caso el paradigma interpretativo con elementos de la teoría crítica (sombreado más claro).

El paradigma positivista tiene origen en la investigación en de las ciencias naturales y supone que existe una verdad única que debe ser descubierta a través de la observación de los hechos y la verificación de las hipótesis. El investigador positivista, utilizando métodos cuantitativos de recolección de información, busca producir un tipo de conocimiento que refleje la realidad especularmente como si esta no tuviese tiempo, explicándola desde fuera, sin que su ideología o sus propios valores afecten ese reflejo. Esta aproximación es la que habitualmente se elige en las ciencias sociales y particularmente para el estudio de las organizaciones. El llamado 'enfoque gerencial' de análisis se basa en la visión positivista del mundo, el que, además del ámbito de los negocios, domina el gubernamental y el de la legislación (Rikhardson y Welford, 1997). Es una aproximación que tiende a ser tecnocrática, instrumental, dirigida a resultados y orientada a soluciones, más que basada en teorías, dialéctica y dirigida enfocada a los problemas, como los paradigmas alternativos, que se proponen superar el positivismo.

A veces se usa el término de 'aproximación fenomenológica' para identificar cualquier paradigma de investigación opuesto al positivismo. Otros nombres para esta búsqueda son el paradigma cualitativo, que se asocia a las indagaciones interpretativas, contextuales y 'naturalistas'[131]; o bien, la noción de 'idealismo' como una filosofía cuya interpretación del mundo que descansa en la 'mente' humana, en el convencimiento de que la realidad no existe de modo independiente de la interacción de los actores sociales.

Es así que las categorías de objeto y objetividad versus sujeto y subjetividad, de cantidad y cuantitativo versus calidad y cualitativo no bastan para confrontar los diversos paradigmas ontológicos, epistemológicos y metodológicos. También pueden ser examinados en cuanto al modo en que se enfoca el rol de los individuos y de las estructuras en el modo manera en que se moldea la realidad social. Por una parte, está la teoría crítica, con una serie de aproximaciones también llamadas estructuralismos, que sostiene que las estructuras –económicas, sociales, culturales– son las que definen en último término los hechos, sobrepasando la capacidad de los actores de transformar su propia realidad. Por otra, los interpretativismos ven en la acción de los actores –individuales o grupales– el foco de los temas y la posibilidad de transformación[132]. La hermenéutica es una forma de interpretativismo, así como el marxismo y el feminismo son estructuralistas. En todo caso,

[131] La idea de investigación naturalista es usada por Lincoln y Guba (1985) para identificar la actividad investigativa cualitativa, en donde el investigador experimenta el mundo de los sujetos que está escudriñando.

[132] Esta capacidad de los agentes, los actores de una realidad, constituye –en inglés– una *agency*, un conjunto de acciones que tienen un sentido: "*1. la capacidad, condición, o estado de actuación o de ejercer poder: OPERACIÓN. 2. una persona o cosa a través de la cual se ejerce poder o un fin es logrado: INSTRUMENTALIDAD*", definición en Webster New Collegiate Dictionary, 1981: 22, G. & C. Merriam Company, Springfield, Massachusetts, EE.UU. En el diccionario inglés-español (de Cuyás 1928, Appleton and Company, Nueva York y Londres), se traduce *agency* como "*acción; agente, instrumento; agencia; diligencia, gestión, influencia, medio, órgano, fuerza; factoraje*".

categorías que se enfrentan en este caso son los agentes-actores, de una parte, y las estructuras, de otra. Una serie de enfoques haría parte de cada posición.

Cuadro 8: Enfoques pospositivistas

Interpretativismos	**Estructuralismos (también teoría crítica)**
Fenomenología	
Hermenéutica	Feminismo
Sociolingüística	Marxismo
Interaccionismo simbólico	Freiriano
Etnometodología	

Fuente: Lincoln y Guba, 1994, 2005; Tójar, 2006.

Recientemente se han formulado conexiones entre estructuralismos e interpretativismos, como, por ejemplo, la que realiza Habermas (1987; Baert, 2001; Tójar, 2006) en su propuesta de comprensión de la sociedad como un producto de los actores sociales, con su cultura y modos de ser en el 'mundo de la vida', que alude a "*los significados compartidos de nuestras actividades diarias y al hecho de que estas se den por supuestas*" (Baert, 2001: 170), y de los 'sistemas sociales', es decir la economía y la política, la forma de las estructuras sociales y los imperativos funcionales que condicionan las acciones humanas por la vía del dinero y del poder, articulando la hermenéutica, la teoría crítica y el análisis empírico de las ciencias sociales.

Del mismo modo, Giddens (2006) presenta su teoría de la estructuración, en que establece la dependencia entre los actores y las estructuras, dando cuenta de una condición dialéctica de la realidad en que las estructuras no se limitan a constreñir, sino que, al mismo tiempo que efectivamente establecen las fronteras para la acción, habilitan a los actores para que elijan en ese marco (Baert, 2001). Esta capacidad de elección permitiría, según Giddens, la reproducción de las estructuras o su transformación. La dualidad de la estructura queda clara en una analogía con el lenguaje, ya que cuando las personas hablan, no pueden sino usar las reglas gramaticales de su propio idioma, y al hacerlo colaboran a reproducirlas, estructuras cuya reproducción es un resultado no deseado de las prácticas sociales. Siguiendo con el lenguaje, cuando se habla no es con la intención de reproducir el idioma, pero es lo que ocurre al hacerlo. En este supuesto, el papel jugado por las estructuras es de limitación y reproducción de las situaciones sociales, pero al unísono es de estímulo para acciones de cambio. Sztompka (1993: 216) se refiere a esta posición en los siguientes términos:

> "*Si pensamos en cualquier evento empírico en una sociedad, cualquier cosa que esté ocurriendo, ¿no es siempre, sin excepción, una mezcla de estructuras y agentes, de operación y de acción? Muéstrenme un agente que no esté imbuido en una estructura, una estructura que exista aparte de algún individuo, una acción que esté participando de una operación societal, una operación social que no se resuelva en acción. No hay agentes sin estructura y no hay estructuras sin agente. Pero al mismo tiempo, las estructuras no se disuelven en agentes y estos tampoco se disuelven en estructuras*".

De una parte, tenemos la paradoja de la estructura que establece límite y otorga libertad, mientras de otra, la relación de interdependencia entre acción y estructura. Para Giddens, parece tratarse precisamente de la condición humana, de los dilemas de la ética, de la evolución de las sociedades, en el debate entre apertura y cierre.

Se sostiene que un fenómeno social es producto de acciones de sujetos individuales y de la interacción entre individuos, por lo que hacerlas inteligibles y visibles hará también comprensible a la sociedad. La acción o agencia no tiene que ver con la concatenación de una serie de actos dispersos, sino con un 'continuo flujo de la conducta', una corriente de intervenciones causales, reales o así consideradas, fluyendo a través de los agentes en el proceso continuo de los acontecimientos del mundo (Baert, 2001).

Con la caída de las grandes metanarrativas y el escepticismo en los sistemas globales de pensamiento, se manifiesta un énfasis en los contextos locales, una "*renarrativización de la cultura toma cuerpo*" (Kvale, 1996: 43), una revaloración de la construcción social y lingüística de una realidad puesta en perspectiva, donde el conocimiento es validado a través de la práctica: la realidad humana es comprendida como conversación y acción, donde el conocimiento paulatinamente se convierte en la habilidad para realizar acciones efectivas (Kvale, 1996). En esta investigación se propone el análisis y la interpretación del hablar de los actores sobre sí mismos y sobre las acciones que impulsan en torno al desarrollo regional.

Como se ha señalado, entre las teorías asociadas al paradigma interpretativo está la hermenéutica[133], aquella que se ocupa de la interpretación de los significados de una acción humana, un texto o una manifestación u objeto de arte. La hermenéutica postula una diferencia cualitativa entre los métodos de las ciencias sociales y los de las naturales, lo que se remonta a Dilthey, quien reivindicó un método de entendimiento interpretativo para las ciencias humanas. Las tradiciones son históricas e intrínsecas a la formación de conocimiento, haciéndolo así temporal, sujeto a revisiones en el futuro. La comprensión del mundo es un proceso multilineal, en el que nuestras antiguas concepciones son permanentemente reconstruidas al encontrarse con él. Como Giddens en la teoría de la estructuración (2006), Gadamer junta comprensión con lenguaje, enfatizando la necesidad del diálogo para entender los actos que los individuos realizan, comprensión que está en un determinado momento histórico, en un marco particular de referencia, tradición y cultura.

La fenomenología es otra aproximación desde el paradigma interpretativo, posición que sostiene que las cosas y los hechos no tienen significado por sí mismos, sino aquellos creados para ellos por los participantes en el mundo

[133] Hermenéutica "*significa primariamente expresión de un pensamiento; de ahí explicación y, sobre todo, interpretación del mismo*" (Ferrater, 1965: 837).

social. "*El conocimiento, en todas sus formas, es una vivencia psíquica; es conocimiento del sujeto que conoce*", dice el propio Husserl (1989: 29). De manera análoga, el interaccionismo simbólico, que tiene raíces en el pragmatismo filosófico y especialmente en la obra de George Herbert Mead, propone estas dos dimensiones para el sujeto social; la 'interaccionista', que es la capacidad de este de adoptar la actitud de las demás, y la 'simbólica', que se refiere a que depende de símbolos que comparte con los demás, principalmente el lenguaje (Baert, 2001). Dicho de otra manera, las acciones humanas dirigidas a los objetos o a otros sujetos se sustentan en el significado que estos tengan para las personas, el que se deriva de la interacción social y de su interpretación, en cuanto símbolos compartidos.

Harold Garfinkel formuló la etnometodología, que tiene mucha relación con el interaccionismo simbólico (Baert, 2001: 103):

> "*Ambas corrientes analizan las pautas de interacción cotidiana más que las grandes estructuras; descuidan los largos períodos históricos* [...] *se oponen vehementemente a la idea durkheimiana de que los hechos sociales tienen que tratarse como si fueran parecidos a los objetos físicos y dirigen su atención a aquellas prácticas de las personas afectadas que crean sentido; es decir, se ocupan de cómo se atribuye sentido al mundo social*".

Garfinkel propone investigar en los métodos de las personas, en la manera en que las personas construyen su propia definición de una situación social, en una 'construcción social del conocimiento'.

Por otra parte, la tradición de la teoría crítica se asocia a la Escuela de Frankfurt de sociología crítica y particularmente a Jurgen Habermas, que recibe de Adorno –de quien fue discípulo y luego ayudante de cátedra– y de los demás autores de la primera Escuela de Frankfurt (principios de la década de 1920) una concepción de la teoría crítica que se orienta hacia la autoemancipación de la humanidad, en la cual el conocimiento científico de la sociedad tendría que colaborar en el proyecto de eliminar las restricciones sociales y psicológicas del pasado (Baert, 2001). Esta aproximación comienza con dos juicios de valor: el primero es que "*la vida humana vale la pena vivirla. Segundo, la vida humana puede ser mejorada*" (Murray y Ozanne, 1991: 134). El término se usa para distanciarse filosóficamente de la teoría tradicional, desde la Ilustración, basada en un modelo de racionalidad que supone la razón como el instrumento para articular medios y fines (Horkheimer y Adorno, 1994). Por su parte, Tójar (2006: 73) señala que

> "*esta razón instrumental* [...] *que persigue el dominio de la naturaleza, no ha hecho sino dominar al propio ser humano. La teoría crítica plantea una nueva racionalidad como una crítica a todas las formas de ideología y de opresión que han aparecido en la sociedad contemporánea derivadas de esta forma instrumental de entender la razón*".

Para Habermas, la teoría crítica, en la intersección entre filosofía y ciencia, pretende revelar las condiciones estructurales de las acciones humanas y tiene como fin último el superarlas. El origen de la idea de teoría crítica que plantea este autor está en su trabajo sobre racionalidad, cuando la identifica como proyecto de la civilización moderna (occidental debiera agregarse) desde el siglo XVI, centrado en un aumento de la racionalidad de los fines y de los medios, el que, para Habermas, es solo una de las partes. La otra es la comunicativa, no exclusivamente instrumental, enfocada en fines y medios, sino aquella que tiene que ver con "*la institucionalización de mecanismos abiertos de crítica y defensa*" (Baert, 2001: 175), un aspecto positivo de la Ilustración al que Habermas (1987) llama racionalidad comunicativa. La razón instrumental se relaciona con el imperativo del sistema social, mientras la razón comunicativa se refiere al mundo de la vida.

El paradigma de la teoría crítica entiende la realidad como contradictoria y conflictiva, el escenario en el que se encuentran actores sociales, instituciones y estructuras de poder y del cual los intereses, el conflicto y el cambio son parte consustancial (Tójar, 2006). Los conflictos deben ser expuestos para generar transformaciones. La teoría crítica identifica una dicotomía en la investigación social, que enfrenta orden y conflicto en un debate sobre el statu quo y el cambio. La principal diferencia entre las diversas aproximaciones interpretativas y la teoría crítica se relaciona con los objetivos finales de la investigación, como lo señalan algunos autores (Burell y Morgan, 1979; Murray y Ozanne, 1991), sin que exista un debate significativo sobre los distingos entre estas tradiciones. Más bien quedan expuestos dos aspectos que tienen en común ambos paradigmas, a saber: a) la necesidad de establecer relaciones y diálogo entre el investigador y los sujetos de su indagación, y b) el supuesto de que la realidad es conformada por factores sociales y económicos, políticos y culturales, éticos y de género, entre otros.

Además de estas dos grandes perspectivas teóricas, el interpretativismo y la teoría crítica, está la teoría feminista o corriente de estudios de la mujer, que con la investigación cualitativa se enriquecen recíprocamente (Denzin y Lincoln, 2005). Esta perspectiva aborda la concepción, que se construye socialmente, de la condición femenina. No se refiere a la diferencia natural entre los sexos, sino a la subordinación, opresión y alienación que arbitraria e injustamente sufren las mujeres (Tójar, 2006). Es una teoría sobre el poder, para explicar el origen de la dominación y supresión de la mujer en casi todos los períodos históricos[134]. Esta postura supone una manera nueva de pensar, observar y explicar el mundo. Un primer problema a enfrentar es el del sujeto que conoce, lo que genera teorías sobre el modo de cognición de las mujeres, además de la posición femenina en la estructura y organización de la ciencia. Entre otros aspectos, esta perspectiva teórica y los esquemas epistemológicos y metodológicos que supone han contribuido a la visibilización de dimensiones igualmente discriminadas, como los

[134] En *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Engels se refiere a la derrota histórica mundial del sexo femenino.

pobres, determinadas clases sociales y etnias, las orientaciones sexuales, entre otras. Cada una con especificidades pero con esquemas de análisis surgidos de la teoría feminista, lo que la hace vigente (Tójar, 2006).

En el mismo sentido de las perspectivas teóricas principales está el ámbito de la investigación llamada posmoderna, en que la definición de posmodernismo está dada por la idea de una realidad más difusa y diversa, en la que la verdad tampoco es única ni uno solo el camino para descubrirla (Lyotard, 1989; Jameson, 1991; Harvey, 1998) y donde la subjetividad y el relativismo son considerados maneras no solo válidas para la indagación sobre la sociedad, sino imprescindibles.

Más allá de las definiciones, para este rango de paradigmas contemporáneos comprender es el logro de la búsqueda, más que la explicación positivista; la modalidad es la interdisciplina (Hamilton, 1994), la tónica es una relativa 'transitoriedad efímera' que supera cualquier eterna o inmutable metateoría, metadiscurso o concepto universal (Jameson, 1991). En este enfoque, el carácter pluralista del conocimiento es de las pocas condiciones que atraviesa las disciplinas y que pareciera gozar de cierta universalidad.

Existen múltiples demarcaciones para los paradigmas; desde posiciones que señalan que solo hay un paradigma pospositivista alternativo a las posturas cercanas al positivismo, con diversos enfoques, dentro de los cuales la teoría crítica añade un componente ideológico al paradigma interpretativo; hasta Lather (1991), que ordena dieciséis paradigmas según el tipo de conocimiento que se demanda, a saber: comprensión, emancipación y deconstrucción. En la siguiente tabla se presentan las diversas posturas paradigmáticas y las perspectivas epistemológicas y teóricas:

Cuadro 9: Posturas paradigmáticas, perspectivas epistemológicas y teóricas

<table>
<tr><th>Un paradigma</th><th>Dos paradigmas</th><th>Tres paradigmas</th><th>Dieciséis paradigmas</th><th>Perspectivas epistemológicas</th><th>Perspectivas teóricas</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Postpositivista</td><td>Interpretativo</td><td>Comprensivo</td><td>Interpretativo
Naturalista
Constructivista
Fenomenológico
Hermenéutico
Interaccionismo simbólico
Microetnográfico</td><td>Subjetivismo</td><td>Interpretativismo</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Teoría crítica</td><td rowspan="2">Emancipatorio</td><td>Crítico
Neomarxista
Orientado a la práctica
Participativo freiriano</td><td rowspan="3">Constructivismo</td><td>Teoría crítica</td></tr>
<tr><td>Feminista
Específicos de raza</td><td>Teoría feminista</td></tr>
<tr><td>Deconstructivo</td><td>Postestructural
Posmoderno
Diáspora posparadigmática</td><td>Posmodernismo</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia basado en Lather, 1991; Guba y Lincoln, 1994, 2005; Tójar, 2006. El sombreado y la negrita indican las opciones que se toman en esta investigación.

3.2. Un ámbito paradigmático y una perspectiva epistemológica

Para situar el paradigma de investigación y la estrategia metodológica para este estudio, una indagación sobre los actores cuya acción impacta y define la región, en una visión sobre desarrollo sustentable, en una región-*commodity*, es necesario plantear el acercamiento ontológico y epistemológico que se considera. Vistos los paradigmas y las categorías que se polarizan, se requiere examinar la comprensión y supuestos acerca de:

i) la naturaleza de la investigación (ya resuelto que es una aproximación cualitativa, se plantean la dualidad objetividad versus subjetividad),

ii) el papel que juegan los actores en la determinación de las estructuras (actores versus estructuras), y

iii) la dirección y el sentido que tenga la investigación (orden versus conflicto).

Dado que el objeto del estudio está enfocado hacia la actuación de actores en la institucionalidad pública y privada y en la sociedad civil sobre este territorio, para conocer si estos actores sostienen una ideología de desarrollo sustentable, se asume que esta actuación responde a una cultura –estilo con el cual las comunidades humanas interpretan, simbolizan y transforman su entorno[135]– y a sistemas dentro y fuera de cada ámbito –corporativo, institucional y social.

Este supuesto da cuenta de un contexto mayor donde tal actuación y sus efectos tienen lugar, el que debe ser caracterizado y descrito. Por una parte, el contexto dice relación con la historia del territorio, de su ocupación y de los actores en ella. Por otra, se refiere al marco económico y social, político y cultural que define el presente de la región, su administración y su sector predominante, el minero. Todo lo cual no es neutro, sino que responde a factores de diverso orden, que se explican en parte en este contexto. La historia es un campo de disputa donde se encuentran diversas representaciones alternativas. Una relativa naturalidad parece iluminar los distintos relatos, en función de las posiciones que cada fuente o autor sostiene. En esta investigación se revisa la historia para obtener una visión que comprenda los procesos, más allá de una pretendida naturalidad.

La construcción de los hechos sociales, de entre los cuales esta investigación se ocupa del desarrollo sustentable que se puede asociar a dicha construcción, no poseen la claridad ni la precisión de límites que se observan en los eventos del mundo físico. En esta construcción social, los intereses puestos en juego por los actores deben ser reconocidos como fuerzas generadoras de consolidación,

[135] Definición de cultura entregada por el doctor Luis Flores en el curso Filosofía del Conocimiento, segundo semestre de 2006, Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

por un lado, y de transformación de la sociedad, por otro. En esta dinámica hay intereses, valores, éticas, imaginarios e interpretaciones del mundo que generan el momento imprescindible para esa transformación, lejos de cualquier neutralidad objetiva.

Revisados los planteamientos pospositivistas, en esta investigación se opta por el paradigma interpretativo, en tanto valoriza la aproximación a los sujetos, a la naturaleza dinámica y simbólica de los procesos en que esos actores participan y a la interpretación que dan a sus acciones. Se trata de la comprensión de los procesos, más que de su explicación, lo que implica considerarlos en su integridad y en su propio contexto local de interpretación. Explicarlos significaría su fragmentación y descontextualización, en función de lograr un conocimiento objetivable. Se completa la opción con elementos del paradigma constructivista (Guba y Lincoln, 1994) y del hermenéutico (Gadamer, 1975), en la idea de que no hay descubrimientos sino construcción de realidades subjetivas: "*El conocimiento se construiría en base a interacciones sociales de personas que interpretan el mundo que les rodea*" (Tójar, 2006: 69), contrapuesto en la filosofía al "esencialismo" que existiría si no hubiese influencia cultural. Es en el intercambio social, mediatizado por el lenguaje, donde surgen ideas y conceptos. El intento es de penetrar en la subjetividad de los actores, la que genera estructuras que a su vez impactan en la comprensión y en la representación que dichos actores construyen de la realidad que los rodea. La aproximación interpretativa, entonces, con elementos de la teoría crítica, constituye el conjunto básico de afirmaciones paradigmáticas que sustentan el enfoque cualitativo de esta investigación.

La mayéutica saca de los interlocutores "aquello que tenían dentro de sí" y que desconocían, con lo que se abre el camino de la conversación como forma de acceso al conocimiento. De aquí surge la entrevista como herramienta, que se basa en el hábito de la conversación, organizándose allí como investigación. En el lenguaje, el hablar, en el diálogo, es que se hace posible el "sacar de dentro lo desconocido". En el acto de hablar transformamos nuestra conciencia, por los efectos que se producen en los interlocutores, en el encuentro del yo con el otro, que es el ritual de la conversación, interacción en la cual los tópicos de los que se trata se modifican y evolucionan.

El orden social es del orden del decir (Sierra, 1998), al hablar se le da forma al pensamiento, se afirma y controla la acción (Rodríguez *et al.,* 1993). Es en las prácticas conversacionales donde se construye identidad común, orden y sentido de la sociedad. En la conversación es donde el sujeto se diferencia y se identifica con otros. "*Los seres humanos somos lo que conversamos*" (Maturana, 1990: 88) por la vía del lenguaje, en tanto configuración de un mundo de acciones pasadas, actuales y potenciales. Todo acto humano tiene lugar en el lenguaje, señalan Maturana y Varela (1984), en función de la

capacidad de articular acuerdos que son los que posibilitan el actuar, comprenderlo en tanto acción social y construir sus sentidos.

En la investigación se buscó experimentar la realidad de las organizaciones e interactuar con los actores que las constituyen y sostienen, asumidos no solo como 'usuarios de símbolos', sino como sus creadores y además constructores sociales (Morgan y Smircich, 1980). De esta manera es un estudio 'naturalista' (Lincoln y Guba, 1985), donde el pensamiento de los individuos y su expresión dan cuenta de parte significativa de la comprensión del mundo que sostienen, la que se recogió en la investigación, en una experiencia concreta con la que se construye[136] conocimiento.

Más allá de las condiciones que esta región presenta para generar desarrollo sustentable –recursos, identidad e historia, políticas públicas y privadas explícitas, práctica de alianzas, de gobernabilidad y de gobernanza–, se trata del análisis de los factores que lo determinan a través de los discursos, dando cuenta de una ideología de desarrollo sustentable –conocimiento y diagnóstico, valoración y disposición a actuar– por parte de los actores (Therborn, 1980; Thompson, 1986). Para entender estos procesos es necesario adentrarse en las razones, acciones y decisiones que sustentan esa ideología en los actores (Boudon, 2002). Hecho esto es posible proponer aproximaciones a los conceptos que estructuran –acerca de la minería y la habitabilidad, las instituciones y los actores, los aspectos determinantes y la propia continuidad del proceso social, económico, cultural y urbano en la región– para entender la relación entre el discurso y la práctica de la planificación, que impacta en la sustentabilidad del desarrollo en Antofagasta.

La ideología hace que los actores, en tanto sujetos de la dialéctica de la estructuración en una relación de apertura y límite (Giddens, 2006), que por una parte los "subyuga" mientras por la otra los interpela como creadores (Thompson, 1986), sepan lo que existe (que conozcan), lo que es bueno (que valoren) y lo que es posible (que se dispongan a actuar). La conceptualización de los aspectos determinantes de la sociedad regional responde a racionalidades que a su vez pueden distinguirse en aquellas de naturaleza instrumental, axiológica o ético-valórica, y cognitiva.

Los actores sostienen convencimientos y creencias vinculados a la sustentabilidad que están relacionados con parámetros de contexto, en los que están circunscritos. Esa relación de apertura y límite da cuenta de las capacidades y niveles de decisión estratégica, de los roles institucionales que cada uno juega, de las capacidades cognitivas desarrolladas. Como señala Subercaseaux (2004: 9):

[136] Existe un debate que enfrenta los términos construccionismo y constructivismo, que no está completamente resuelto. Autores como Crotty (1998) los distinguen nítidamente, en tanto se trataría de la construcción individual del conocimiento en el constructivismo y de la generación colectiva del conocimiento en el caso del construccionismo. Para Berger y Luckmann (2008), las ideas, los conceptos y los recuerdos surgen del intercambio social y son mediatizados por el lenguaje.

> "*Un país no está constituido solo por territorio, sociedad y gobierno, sino también por una actividad constante de articular sentidos, crear sistemas simbólicos (u órdenes de sentido) capaces de generar lealtades y vínculos que gravitan en el ámbito de la cultura. Es en esta perspectiva que la cultura es un campo en disputa y que en determinados momentos históricos ella reconoce ejes unificadores, sean estos de carácter social, de etnia, de género o simplemente ideas-fuerza. En este plano la cultura va generando identidades, pertenencia, enraizamiento, origen y destino, pasado, proyecto y futuro*".

Se trata del hablar de los actores del desarrollo, en tanto este da cuenta de su capacidad para hacer posibles, orientar, determinar y guiar los procesos que conducirían al desarrollo con atributos y características específicos. Son las acciones de los actores las que movilizan los recursos de todo tipo que están en la base y explican dinámicas y configuraciones de los territorios y su transformación. El solo análisis e interpretación de información en textos, documentos y otras fuentes secundarias, no da cuenta de las alternativas en juego a la hora de las decisiones y las orientaciones de los procesos de crecimiento económico, transformación sociocultural y de desarrollo, en particular si se piensa en la sustentabilidad de dicho proceso en una región altamente dependiente de la actividad extractiva de un *commodity*.

Si se revisa teoría y prácticas de planificación estratégica en función de un tipo de desarrollo orientado hacia la sustentabilidad, considerando la realidad específica de una región, y se pregunta si estos procesos pueden ser comprendidos a partir de las racionalidades e ideologías de los actores respecto de lo sustentable o no del territorio, la respuesta es que es posible. Desde Max Weber se construye una fecunda tradición sociológica que propone que la comprensión de los fenómenos sociales es posible si quien investiga logra penetrar e interpretar los comportamientos individuales de los individuos sujetos involucrados directa e indirectamente en tales fenómenos. En esta tradición se fundamentan las perspectivas que centran su mirada en la acción social (Baert, 2001; Giddens, 2006). El actor y sus acciones (el *agente* dedicado a una *agencia*), con el soporte de racionalidades[137], son el objeto de estudio de estos enfoques sociológicos (Boudon, 2003).

La perspectiva epistemológica que se asume es el subjetivismo, con prioridades puestas en el sujeto, los individuos o grupos, en la interpretación de su entorno, generándose conocimiento a partir de la persona que conoce. Es contrario al objetivismo, relativo al objeto externo, independiente del sujeto que lo observa. También se usan elementos de la perspectiva del construccionismo a partir de la noción de que no existe una realidad objetiva a ser descubierta, sino una que se construye. En esta postura, una misma situación puede ser relatada, esto es construida y reconstruida, de maneras

[137] En una línea que ordena creencias, razones, percepción de las razones más fuertes, coherencias, racionalidades.

distintas por personas con una historia de experiencias y de interacciones diversas (Tójar, 2006). Por esto que no es posible afirmar que hay "una" realidad. El conocimiento se construye sobre la base de interacciones sociales de individuos que interpretan el mundo a su alrededor.

En la sociedad, diversas interpretaciones acerca de la historia y su desarrollo emplean sus capacidades de intervención –económicas, sociales, culturales, espaciales– para lograr que sus posiciones se impongan sobre otras, lo que transformará el curso de los procesos. Posiciones que se convierten en *agencias* –políticas públicas, estrategias de posicionamiento corporativas y empresariales–, *acciones* impulsadas por organizaciones públicas o privadas, haciendo uso de su poder para concretarlas en distintos ámbitos (Giddens, 2006), acciones colectivas, públicas o privadas, y también individuales.

Definida una aproximación cualitativa, las perspectivas teóricas y epistemológicas y los paradigmas que enmarcan esta investigación rescatan elementos de tradiciones diversas a partir de una opción principal. Esto se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 10: Epistemología, paradigmas y perspectivas teóricas

Perspectivas epistemológicas	**Paradigmas**	**Perspectivas teóricas**
Subjetivismo (con elementos del Construccionismo)	**Interpretativo** (con elementos de los paradigmas constructivista, hermenéutico y crítico)	**Interpretativismo** (con elementos de teoría crítica)

Fuente: elaboración propia.

3.3. Métodos para una investigación cualitativa

Se trata de una metodología heterodoxa, que reúne aportaciones de la fenomenología, la hermenéutica, la investigación histórica, a las que podría agregarse el estudio de caso, siendo este un caso intrínseco, relevante por sí mismo y su unicidad (Stake, 1994).

La opción de trabajo para esta investigación es la alternativa cualitativa, en la tradición interpretativa. En este sentido, desde el punto de vista de la ontología, se considera la realidad como una construcción de autoría del investigador, es decir, subjetiva, lo que generará un tipo de conocimiento basado en la experiencia y en la intuición, en un proceso de implicación en las manifestaciones de dicha realidad, única manera de intentar abordarla de modo integral, en tanto es dinámica y está en constante transformación (Tójar, 2006). Metodológicamente se apuesta por la realidad desde la perspectiva de individuos imbuidos en situaciones concretas, sin pretender hacer generalizaciones que pudieran ocultar particularidades de eventual relevancia.

Desde el punto de vista metodológico, se asume que la investigación cualitativa va desarrollando estrategias de obtención de datos que a su vez construyen el diseño, dándole forma o modificándolo, si hubiese uno existente (Tójar, 2006), usando una variedad de métodos no estandarizados, como por ejemplo la observación participante, la revisión documental, la propia producción de bitácoras, textos, ensayos y otras formas de aproximación, los grupos de discusión, la entrevista, entre otras (Guba y Lincoln, 1994). De estos métodos, en esta investigación se usan la revisión documental y la entrevista.

La sustentabilidad del desarrollo de un territorio puede entenderse desde múltiples perspectivas. Los marcos de referencia relacionan la base económica con la sociedad y con el modelo que se aplique, como soportes de ese espacio (Eyzaguirre *et al*., 2005), lo que constituye la estructura del sistema social, las prácticas entre actores o colectividades más o menos institucionalizadas. La relación entre esta estructura y los actores[138] que realizan acciones, las que a su vez son producto de decisiones que se toman en función de la dualidad entre actores y estructuras (Giddens, 2006), oscila entre el máximo determinismo estructural y la libertad individual absoluta. Cuánto pesa uno y otra dependerá del ámbito al que la decisión afecte, de los niveles de conocimiento individual o colectivo del asunto que se trate, de cuán independientes los actores sean de la estructura, entre otros. Y de intereses, valores y posiciones relativas de poder en cada caso y en el momento de la decisión.

La construcción de una región, y de esta en particular, es el resultado de un flujo de toma de decisiones, un proceso continuo que liga intereses, ideas, visiones, planes, inversiones, obras, entre otros aspectos, que en definitiva generan actividades, asentamientos humanos, crecimiento económico transformaciones en la geografía y en el paisaje y, eventualmente, un determinado tipo de desarrollo, el que puede o no tender a la sustentabilidad.

La opción es por métodos de recolección de información que logre esa interacción profunda con los actores en sus propios ámbitos de desenvolvimiento; las grandes corporaciones multinacionales y las empresas locales, la sociedad civil y la administración del Estado. Se estableció un proceso de conversaciones con actores en diversos ámbitos relacionados con la región, del cual resultó un mapa de instituciones y personas a ser contactadas para lograr una cobertura adecuada de temas, intereses, visiones y posiciones.

[138] Se elige el término *actor*, que tiene sentidos similares a los de *agente* y de *stakeholder* en la literatura. Se hace necesario aclarar nuevamente el sentido que la expresión *stakeholder* tiene en el contexto de este estudio, que se refiere a la participación de ellos, actores-agentes, en cada uno de los 'mundos' –productivo-corporativo, de las administraciones pública o privada, en distintos niveles, o del mundo de las variadas organizaciones sociales, que pueden ser territoriales, funcionales, de afinidad, etc.–, pero además respecto de la propia región como objeto de estudio, de la que cada uno es agente de una *agency* al respecto. O de cómo la región pasa de objeto a sujeto, diría Boisier.

Por otra parte, se indicó antes, está la documentación histórica, los textos escritos, los documentos gráficos –planos, mapas, dibujos, fotografías–, los relatos de viajeros en diversas épocas; como asimismo los análisis e investigaciones que estudian el pasado e indagan en el presente de la realidad nacional, regional o local respecto de la *performance* del sector –la minería– y de los asentamientos en el territorio. Se procedió a construir un listado bibliográfico y documental a revisar.

Como señala Sztompka (1993), los actores individuales de una estructura (una organización o una institución) no son objetos pasivos, como tampoco sujetos completamente autónomos, sino agentes con un sentido; esto es, capaces de influenciar procesos en las estructuras a las que están relacionados (Giddens, 2006). En el ámbito estudiado es evidente que el contexto general y las estructuras determinan situaciones en períodos particulares, pero también el rol de los agentes (en diversos niveles) juega un papel en dicha definición.

Como señalan Guba y Lincoln (2005), la tendencia hacia "*la acción se ha convertido en una controversia mayor que ilumina los debates entre los investigadores que asumen distintos paradigmas*" (2005: 201) en el ánimo, por ejemplo, de conectar investigación con análisis de política, evaluación y deconstrucción de fenómenos sociales y culturales, con la acción concreta, que debiera considerar relaciones de poder, exponer contradicciones, asumir la interdisciplina, orientarse explícitamente hacia el mejoramiento de las personas y de la sociedad, para finalmente proponer una agenda para el cambio.

En esta tesis interesa conocer las representaciones que los actores tienen sobre sustentabilidad, aceptando que dan cuenta de continuidad o transformación en la reproducción del sistema social y su institucionalidad; de la estructura, en consecuencia. Un sentido de la investigación es la prefiguración del futuro, asumiendo que la sustentabilidad es un valor ético que expresa un determinado tipo de comprensión del mundo y de la vida humana. La metodología planteada se refiere a las nociones de actor y de acción, a la representación y a la toma de decisiones que refleja racionalidades asumidas o latentes en los actores.

Dadas las particulares características de la región de Antofagasta y de su devenir en la historia, la investigación indaga en discursos de los actores contemporáneos, recogida en entrevistas cualitativas, por las razones que se explican más adelante, pero además busca rescatar la noción de sustentabilidad que en la historia los actores han sostenido a través de fuentes secundarias. En la siguiente tabla se muestran metodologías escogidas para esta investigación cualitativa:

Cuadro 11: Metodologías, preguntas, sujetos informantes y tipos de resultados buscados.

	Metodología	Pregunta de investigación/foco	Sujetos informantes	Tipos de resultados
Desarrollo, sustentabilidad y planificación en la región de Antofagasta	Fenomenología	Conceptualización sobre el rol que los actores juegan en la conformación del espacio y las representaciones que construyen.	Actores contemporáneos, públicos, privados y de la sociedad civil.	Comprensión de las representaciones sobre contenidos, formas y valores que presentan los actores.
	Hermenéutica [140] / Investigación histórica	Comprensión de las interacciones históricas y contemporáneas entre actores en el proceso de conformación del espacio regional.	Antiguos y actuales actores, expertos, autores, analistas.	Narraciones, reconstrucciones, síntesis de la historia regional.
	Estudio de caso	Comprensión de los procesos del desarrollo sustentable de una región monoproductora en el contexto de la globalización.	Antiguos y actuales actores, expertos, autores, analistas.	Construcción de matrices comprensivas de los procesos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Tójar, 2006.

3.4. Métodos

Para la metodología planteada anteriormente, los métodos de recolección de datos que se han elegido son el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas, en función de levantar información respecto de los actores, en tanto sujetos del desarrollo regional y la sustentabilidad. Ya se dicho que en esta investigación interesa la relación entre estructuras y actores, en el caso de una región caracterizada por la existencia de recursos, lo que la ha hecho monoproductora y dependiente, con una difícil habitabilidad en un escenario geográfico extremo y con un andamiaje institucional que no ha logrado constituir una sociedad regional con rasgos identitarios permanentes. Como se ha expuesto, si a partir de la oportunidad que se abre por las ventajas comparativas de la minería en este período, existen muchas de las condiciones para generar desarrollo –más que crecimiento–, en un contexto en que sería posible replantearse el tema de buscar desarrollo sustentable, la perspectiva de los roles que les caben a la actores y de su propia manera de representarse la sustentabilidad, en el marco de la dialéctica señalada, es de relevancia para comprender estos procesos.

Las posiciones actuales de los actores y aquellas que han sostenido en el pasado son elementos que permitirán comprender los procesos, en tanto los actores son sus sujetos. Se consideran tres áreas de análisis: i) aquella aplicada a los contenidos temáticos que se plantean; esto es, sustentabilidad y construcción de desarrollo sustentable, desarrollo urbano-regional, transformación del paisaje geográfico, el sector minero, entre otros; ii) la de los contenidos abstractos,

[140] Para un set (pregunta de investigación, informantes, métodos y resultados) se usan dos tipos de tradiciones metodológicas.

valores, ideas, símbolos, y iii) la de las formas usadas preferentemente en el discurso por el entrevistado para transmitir su pensamiento.

Se trata de un trabajo crítico y los datos fueron analizados mediante la reducción, en función de contenidos, valores y formas presentes en ellos. Luego, fueron clasificados conceptualmente en unidades que comparten criterios comunes. Sobre este cuadro se procede a la categorización, donde se hace el análisis y la síntesis al mismo tiempo, en vista de argumentos inductivos y reflexivos, referidos al marco teórico de la investigación, lo que se organiza en un sistema de categorías (Schatzman y Strauss, 1973; Lincoln y Guba, 1985).

La visión de conjunto y triangulada de esta información permite la comprensión con mayor integralidad de una realidad que no consigue ser entendida con metodologías cuantitativas, que eventualmente pueden explicar partes de los procesos, pero no las lógicas internas de su desenvolvimiento.

Como se argumenta en lo que sigue, las entrevistas semiestructuradas y el análisis documental, considerados por su capacidad de expresar y de entregar información sobre la dialéctica que se ha planteado, estructura e individuo, pues da cuenta de aquello institucional, con mayores o menores grados de formalización según del registro con que se cuente (del pasado en los documentos o del presente en la entrevista) y de las características del actor en cuestión, su nivel de decisiones, rango profesional, político o social, entre otras, al tiempo que ofrece, particularmente en la entrevista, una visión centrada en la persona que, por ejemplo, actúa u omite acción en un determinado momento o ante una circunstancia.

Cuadro 12: Métodos, resultados y áreas de análisis

Métodos	**Tipos de resultados**	**Areas de análisis**
Entrevistas semiestructuradas	Comprensión de las representaciones	Temáticas explícitas Nivel de abstracción Formas discursivas
Análisis documental	Narraciones, reconstrucciones, síntesis histórica	Temáticas explícitas Nivel de abstracción Formas discursivas

Fuente: elaboración propia.

3.4.1. *La entrevista*

3.4.1.1. *¿Qué es una entrevista?*

Una entrevista es una conversación entre dos personas acerca de un tópico de mutuo interés, que tiene elementos de la conversación cotidiana y de la entrevista formal, con altos grados de institucionalización, pues la intención está fijada de antemano, externamente, lo que determina el curso de la

interacción, pero que alternan con la posibilidad de la expansión narrativa de los sujetos, que

> "*a partir de relatos personales, construye*[n] *un lugar de reflexión, de autoafirmación (de un ser, de un hacer, de un saber) de objetivación de la propia experiencia*" (Sierra, 1998: 297).

Se recoge la visión posmoderna en que la entrevista es entendida como "*un sitio de construcción de conocimiento*" (Kvale, 1996: 42), donde este es relacionado con cinco aspectos: i) el conversacional, relevando el discurso y la negociación; ii) el narrativo, con énfasis en lo local ya señalado y centrado en la búsqueda de la verdad en las historias colectivas que sustentan los valores comunitarios (Lyotard, 1989); iii) el lingüístico, pues el medio de la entrevista es el lenguaje, de manera radical entendido como "la realidad", donde las estructuras del lenguaje son las que hablan a través de los individuos (Kvale, 1996); iv) el contextual, ya que el conocimiento obtenido en un determinado contexto no se transmite ni puede medirse con otro en otros contextos, así como la diferencia entre el lenguaje oral y el escrito adquiere aquí relevancia, y v) la naturaleza interrelacional del conocimiento, en que el conocimiento existe en la relación entre las personas y el mundo, flujos, redes e intersubjetividades. Estos rasgos se tejen entre sí, para comenzar a aclarar la naturaleza del conocimiento generado por la entrevista y para desarrollar sus potencialidades en este sentido.

La entrevista es una técnica de investigación que permite entrar en dichas nociones desde la propia perspectiva del actor. La entrevista es una forma de comunicación primaria, una conversación verbal entre dos o más personas (entrevistador y entrevistado) para un propósito determinado y expreso, un encuentro privado donde uno cuenta su historia, entrega su manera de entender hechos, circunstancias, decisiones, etc., y responde a preguntas que el otro le formula, relacionadas con un ámbito específico. Previamente se han establecido objetivos y fines entre los interlocutores, por la vía de un acuerdo mutuo, un consenso que favorece una disposición del entrevistado a asumir el rol que le asigna el entrevistador: "*Como ninguna otra técnica, la entrevista, por esta misma razón, es capaz de aproximarse a la intimidad de la conducta social de los sujetos*" (Sierra, 1998: 282).

Entrevistar es un contacto interpersonal que promueve la construcción de conocimiento expresado a través del lenguaje. Kvale (1996: 6) señala que una entrevista es

> "*una conversación que tiene una estructura y un propósito. Va más allá del intercambio espontáneo de visiones como en una conversación cotidiana, y se convierte en una cuidadosa aproximación de interrogación y escucha con el propósito de obtener conocimiento cabalmente testeado*".

La entrevista es así considerada como un método valioso para la investigación cualitativa, como el mismo autor señala (1996: 65-66):

> "*Con el objeto de la entrevista entendido como existiendo en un mundo social lingüísticamente constituido y negociado interpersonalmente, la entrevista de investigación cualitativa como método lingüístico, interpersonal e interpretativo se transforma en un método más objetivo en las ciencias sociales que los métodos de las ciencias naturales, desarrollados para un campo de objetos no humanos* [...] *la entrevista es sensible a y refleja la naturaleza del objeto investigado, en la conversación de la entrevista el objeto habla*".

En esta tesis la entrevista se justifica como método de investigación no solo por los tipos de información que pueden ser obtenidos, como se reseñó antes, sino también considerando conceptos ontológicos y epistemológicos. El conocimiento, las visiones, comprensiones, experiencias e interacciones de los actores constituyen propiedades significativas de la realidad –social y cultural– en las que esta tesis busca indagar a través de las preguntas de investigación, lo que constituye ontología.

Respecto de la epistemología, Kvale (1996: 36) afirma que

> "*la entrevista de investigación es tratada como una forma profesional específica de 'técnica conversacional' en la que el conocimiento es construido a través de la interacción del entrevistador con el entrevistado*".

Además, este autor afirma que la conversación es un modo básico de conocimiento'cuando lo entendemos como la justificación social de la creencia más que volver a presentar[141] con exactitud, como en un espejo, la naturaleza: "*La certeza de nuestro conocimiento es un asunto de conversación entre personas, más que materia de interacción con la realidad no humana*". Por último, la "realidad humana", continúa Kvale (1996: 37), puede ser entendida como "*personas en conversación. Para el filósofo hermenéutico Gadamer, somos seres conversacionales para los que el lenguaje es una realidad*".

Como se introdujo anteriormente, tres tipos de información pueden ser obtenidos a través de una entrevista, que son, primero, la inherente al contenido directo del discurso, donde se expresan de manera 'objetiva' los aspectos relacionados con el ámbito temático del que se trata la investigación, la sustentabilidad del desarrollo, la historia urbana, la minería, grupos sociales específicos, oferta de las ciudades, institucionalidad u otros tópicos.

[141] En el texto original dice "representar" en el sentido de presentar de nuevo, volver a presentar. Lo escribo de esa manera para no confundirlo con el concepto de "representación" de Jean-Claude Abric, antes expuesto.

Un segundo aspecto a recoger es la dimensión de la abstracción. Pueden crearse repertorios para categorizar las palabras, partiendo desde el uso de aquellas más concretas, como por ejemplo la casa, el perro, comer o hablar, versus las oportunidades en que se utilizan términos de mayor nivel de abstracción, como es el caso de la justicia, el poder, la libertad o la responsabilidad (Nils y Rimé, 2003). Aquí es posible inferir las percepciones de los participantes, sus actitudes, sentimientos, valores, creencias y las representaciones –en el sentido expuesto–, expresados de un modo relativamente espontáneo y, en mayor o menor medida, libremente organizados por el entrevistado (Nils y Rimé, 2003), que expresa su realidad singular, así verbalizada en el lenguaje.

Un tercer tipo de información se refiere a las formas discursivas que utiliza preferentemente el entrevistado o el autor en el caso de un texto, las que fueron reseñadas. Aquí las palabras que el entrevistado elige al hablar entregan información sobre, por ejemplo, "*la afectividad ligada a un tema específico*" evaluada en función de su "*coloración afectiva*" (Nils y Rimé, 2003: 169), la que puede ser conocida a través de índices sobre el tema, que existen en diccionarios especializados.

La manera de aproximarse permite inferir los códigos lingüísticos que les son más familiares y, por tanto, son usados con mayor frecuencia en la expresión de la realidad que los entrevistados asumen como tal (Kvale, 1996), con el énfasis que cada forma discursiva otorga, en el sentido de la creación de conocimiento que es posible.

Por supuesto que los contenidos manifiestos –la temática explícita que motiva la entrevista– ofrecen una menor dificultad para su lectura y análisis que aquellos latentes –los implícitos que el lenguaje denota– que abren un campo más complejo de asir. Una interrogante es cómo servirse de esa ecuación individual para llegar a la social. Dicho de otra manera, parece necesario entonces relacionar transversalmente el conjunto del contenido de todas las entrevistas realizadas, analizando regularidades y diferencias en la revisión temática, por ejemplo.

En esta investigación, el método de la entrevista permite la profundidad que se busca lograr en la expresión del discurso de los actores. Como se señaló, los actores constituyen un eje fundamental para comprender los procesos en un territorio, en el sentido de su capacidad para establecer visiones y, en definitiva, una construcción social donde se manifieste una ideología, en tanto el desenvolvimiento de una consciencia completa –individual y colectiva– capaz de conocer, discernir y actuar.

Cuadro 13: Áreas de análisis y contenidos de cada área

Areas de análisis	**Contenidos y conceptos**
Temáticas explícitas	Desarrollo y sustentabilidad, ciudades, instituciones, minería, sociedad, entre otros
Niveles de abstracción	Valores, símbolos, afectos, creencias, ideas –concreción-abstracción–
Formas discursivas	Conversacional Narrativo Lingüístico Contextual Interrelacional

Fuente: elaboración propia sobre la base de Kvale, 1996; Nils y Rimé, 2003, y Tójar, 2006.

3.4.1.2. *¿Qué tipo de entrevista fue usada?*

Se puede diferenciar en tipos de entrevista de acuerdo al nivel de estructuración del formato, en el guión prefijado para la conversación. La entrevista estructurada o estandarizada presenta una serie de preguntas que realiza el entrevistador y que deben ser respondidas por el entrevistado en una determinada secuencia, de la cual no es recomendable salirse.

En la entrevista semiestructurada hay una mayor flexibilidad en cuanto a la secuencia de las preguntas y el entrevistador puede agregar o explorar en busca de más información, adaptándolas a los niveles de comprensión y de respuesta del entrevistado. Aquí, el rol del entrevistador es focalizar en los temas en estudio y estar atento a aprovechar eventuales profundizaciones en los momentos adecuados.

La entrevista no estructurada es una conversación guiada, con un listado de tópicos a revisar de manera aleatoria, que se usa en investigaciones exploratorias para abrir áreas de trabajo posterior (Hernández *et al.,* 2004) o en la construcción de historias de vida y de registros etnográficos. En la fase inicial del trabajo de campo se realizaron una serie de entrevistas de estas características destinadas a expandir y constituirlo, que permitieron definir el espacio de investigación.

La elección que se hizo en esta investigación por el método de la entrevista semiestructurada[142] obedece al reconocimiento de ventajas en cuanto a ser un lugar de construcción de conocimiento, como afirma Kvale (1996), habida cuenta de la ya citada afirmación de Maturana (1990) acerca del ser humano en la conversación; es decir, en el lenguaje capaz de evocar tiempo y espacio. Este instrumento permitió entrar en el universo conceptual del entrevistado,

[142] Que evidentemente presenta también rasgos de entrevista no-estructurada y enfocada, respondiendo a la identificación que se hace de entrevista en profundidad, pero además usando incluso elementos de la estructurada. Lo que se afirma es que la modalidad de semiestructurada es la que preferentemente identifica el empeño metodológico de la investigación.

en su cultura, en su actuar, abriendo la posibilidad de conocerlo. Como lo indica Sierra (1998: 308):

> "[…] *cuando se intenta conocer el modo de actuación de los actores en relación a su sistema de representación social como sujetos inmersos en la praxis social, la entrevista ilustra adecuadamente los puntos de conexión concretos entre comportamiento individual y objeto de investigación*".

Las limitaciones de la entrevista se pueden encontrar en la relativa parcialidad con que se accede a la realidad social, pues se trata de la visión que determinados individuos entrevistados en circunstancias particulares transmiten al investigador (Sierra, 1998). Constituye una construcción metodológica que debe realizar el entrevistador en el trabajo de análisis, que entrega solo parte de la densidad real de los procesos[143] que se busca desentrañar. Por otra parte, como se señaló al mencionar que el medio de la entrevista es el lenguaje, la realidad que se describe en la entrevista ella está mediatizada por las capacidades de descripción del sujeto entrevistado, la forma del discurso que es capaz de articular. Lo que se recopila consiste básicamente en enunciados verbales discretos y limitados. Hay aquí un peligro de distorsión, de exageración, de fugas temáticas en el intercambio verbal que se establece en la conversación.

No debe pretenderse que lo que un entrevistado dice es necesariamente lo que esa persona cree o verbaliza en otras situaciones. La razón, de modo independiente de su objetividad o de su expresión, es siempre contextual; es decir, está referida a un contexto específico. Se debe tener en cuenta entonces que el discurso que se expresa en una entrevista es la trama de una persona situada en un tiempo y en un espacio irrepetibles, el aquí y ahora de la propia entrevista. Como sugiere Tójar (2006), el trabajo de entrevistas buscó integrar estas desventajas del método para obtener descripciones exhaustivas y densas mediante el agotamiento de las temáticas, la profundización en los núcleos de los tópicos de conversación, siempre manteniendo las pautas previas consideradas para la entrevista y atendiendo a las eventuales aperturas que se presentaron.

Vista esta definición y conocidas algunas de las limitaciones del método, es posible concluir que la entrevista semiestructurada constituyó en esta investigación un soporte válido para encarar la descripción densa de la realidad y entrar en sistemas de normas y valores, captura de imágenes y representaciones, creencias, códigos expresivos, cristalizaciones ideológicas, *inter alia*. Las entrevistas realizadas fueron un lugar privilegiado de reflexión, para sensibilizar, reflejar y aprender el objeto de investigación, la sustentabilidad del territorio de Antofagasta.

[143] La densidad real de los procesos se refiere a la multiplicidad de factores, dimensiones, elementos, entre otros aspectos, que participan en la construcción de una determinada realidad sobre la cual se está indagando.

3.4.1.3. *¿Cómo fueron analizadas las entrevistas?*

En la investigación cualitativa, la verdad del relato construido se reconoce y acepta como una verdad fragmentaria, de manera que el análisis de las entrevistas debe intentar traducir de modo verosímil aquello que los entrevistados expresan y perciben de sí mismos, de su entorno y de su experiencia. No se trata de la verdad, sino de la verosimilitud. "*El análisis se sustenta por tanto en la interpretación y la reinterpretación de lo que dice el entrevistado*" (Sierra, 1998: 329), además del modo en que lo dice y de los lenguajes corporales y de comunicación no verbal que expresa. Analizar las entrevistas lleva al dilema de la fundamentación del habla, como dice Sierra (1998), no se sabe si el entrevistado está hablando de lo social o si lo social hace hablar, por la vía del propio discurso, al entrevistado. Hay que indagar entonces si el producto final de lo registrado en la entrevista es construcción propia del entrevistado o bien si, por el contrario, este es construido por la entrevista. Se debe atender a las distinciones que en este sentido se tienen que hacer respecto de cada entrevistado, quizás no centrándose en el plano de la verdad, sino más bien atendiendo a las verosimilitudes, como se señaló antes. En este ámbito, las creencias, los dichos populares, las formas estereotipadas del sentido común, los prejuicios y las opiniones personales constituyen un material esencial para el trabajo analítico. Así enfrentado, el manejo de los datos –transcripción de entrevistas, acopio y ordenamiento de documentación, entre otros aspectos de su manipulación– requiere observar criterios de textualidad, en el sentido de recoger rigurosamente lo que se dijo, pues este será el material básico de trabajo, que debe mantenerse fiel a la expresión original en el proceso de transcripción (Kvale, 1996).

El inicio del trabajo de análisis consistió en la revisión permanente, el constante retorno a las transcripciones, anotaciones, a las bitácoras y cuadernos con las informaciones recogidas, con las anotaciones de terreno para reflexionar, buscar vínculos y relaciones en el tiempo, como por ejemplo preguntarse si hay correspondencia con otros datos recogidos en el mismo período, es decir, sincrónicamente, o bien si hay relación con anteriores informaciones, en una perspectiva diácrónica, buscando la triangulación de fuentes. Como ya se ha señalado antes, varios tipos de lectura pueden asumirse (Kvale, 1996; Tójar, 2006) para aproximarse a los datos: una literal y explícita, enfocada en el contenido por el que se indaga; otra centrada en el lenguaje, en la estructura y el uso de las palabras, la narrativa, los contextos; y una interpretativa, buscando el contenido de las formas del lenguaje, lo que quieren decir los discursos transcritos, los valores, las ideas, los símbolos allí presentes. Estas modalidades de lectura son asumidas en este caso dependiendo de la etapa en que se encuentre el análisis de las entrevistas.

Al mismo tiempo comienza la reducción de datos, una relativa simplificación orientada a facilitar su manejo, distinguiendo las redundancias y la información superflua. Aquí, el criterio es el de respetar la relevancia de la

información que queda luego de la reducción, lo que se define con el trabajo de iteración sobre el material original y la reflexión sostenida en el avance del proceso investigativo. Esto requiere atención, pues informaciones aparentemente irrelevantes pueden emerger posteriormente de manera central en la interpretación de las entrevistas, cada una, agrupadas o en el conjunto.

A pesar de la desconfianza de un cierto sector de investigadores cualitativos que se resisten a los intentos de sistematizar procedimientos de análisis, con el argumento de que pueden disminuir la actitud de búsqueda intuitiva y creativa de los investigadores, justamente como una manera de ordenar y orientar esta etapa de la investigación, Miles y Huberman (1994) plantean un conjunto de tareas relacionadas entre sí. A saber: la ya mencionada reducción, la disposición y transformación de los datos y la extracción y verificación de conclusiones. La reducción se ha asumido en este trabajo ya desde las actividades realizadas antes de la recolección de información en terreno; es decir, las interrogantes que dieron origen al trabajo y los propósitos iniciales, la delimitación del tema de investigación, la elaboración de articulaciones conceptuales con la búsqueda bibliográfica, los primeros contactos y salidas a terreno, la primera selección de recursos e instrumentos de recolección de datos.

La reducción durante y después de la recolección de información contempla la separación en grupos o unidades de dicha información, su identificación y clasificación, para concluir en la síntesis y en el agrupamiento. De este modo, y como ya se ha dicho antes, se incluyen criterios para distinguir los materiales producidos en el trabajo de campo, los que se combinan mutuamente, a saber: los de contenido temático, que agrupan los temas de la entrevista; los relacionados con una narrativa social, cultural o temporal, por ejemplo, referidos a un período histórico o a una secuencia cronológica, a roles del entrevistado, a un contexto o espacio determinados; los relativos al lenguaje propiamente; los aspectos de interrelación entre personas, de intersubjetividades, de sentimientos e intuiciones, de relación con el mundo, entre otros, siendo estos los principales a ser usados en esta parte del trabajo de análisis.

Por otra parte, la reducción de la información dice relación con una clasificación conceptual de unidades bajo un mismo criterio y su categorización. El proceso es de desagregación y de posterior reagrupación por afinidad. Una categoría se derivará de las interrogantes, de los conceptos clave y de los aspectos centrales e importantes en el planteamiento que se desarrolla (Miles y Huberman, 1994). Aun siendo precisa la elaboración de estas categorías, es posible que una misma información sea catalogada dentro de varias categorías, ya que puede ser analizada desde diversos puntos de vista o criterios. De modo general se busca que la información que se incluya en una

determinada categoría presente una homogeneidad interna, frente a otras diferentes. Una relativa nivelación conceptual entre las categorías puede ser necesaria, como un dispositivo estratégico para reflexionar e iterar, de manera de lograr un relativo distanciamiento para rever la información desde una nueva perspectiva (Schatzman y Strauss, 1973), contando con una referencia en las claves mencionadas antes.

Los criterios que se usan para definir las unidades son variados, relacionados con las áreas de análisis: temáticos (fragmentos que tratan un mismo tema, mayor o menormente más o menos explícito o en distintos niveles de abstracción), formales (relativos a las formas discursivas usadas), temporales o cronológicos (según se refieran períodos históricos o secuencias de tiempo de los hechos que se exponen), espaciales (relativos a los lugares a los que se refiere la información que se recoge), sociales (que expresan el papel social del informante, su relación con el poder o su nivel de representatividad), entre otros.

3.4.2. *Preparación de las entrevistas*

Un primer criterio define cuáles son los ámbitos fundamentales a conocer y analizar, por lo que se hizo un listado de eventuales entrevistados, ligados a esos ámbitos. Estos son: i) la sociedad civil, ii) el sector público, iii) el sector privado regional y local, y iv) la gran empresa minera multinacional. Los actores constituyen el universo a indagar, actores institucionales en tanto son representativos de su respectivo ámbito, pero individuales y no metafóricos en términos del primer postulado de la Teoría de la Elección Racional (TER) en cuanto son las personas, perteneciendo a instituciones y organizaciones, las que deciden y actúan.

De modo de completar una visión sobre la región se realizaron entrevistas a expertos relacionados con las diversas áreas involucradas, minería y recursos, desarrollo urbano y regional, economía, inversiones públicas, entre otras.

Como se dijo antes, mediante un primer trabajo de campo, realizado con expertos en los temas regionales (minería, desarrollo urbano, planificación, desarrollo regional, empresas, servicios públicos, historia regional) se construyó un mapa donde se identificaron instituciones y actores, constituyéndose un universo de alrededor de 80 personas a ser entrevistadas, organizadas en cerca de 18 actores de la sociedad civil, 9 del sector público de nivel nacional, 15 regional y 8 de nivel local, 6 legisladores, 10 actores privados y 14 actores de las grandes empresas mineras multinacionales. El proceso de su realización requirió una preparación que significó algo más de un mes previo, en términos de establecer el contacto con los entrevistados, solicitar el encuentro, cuya duración se calculaba en una hora aproximadamente, fijar la fecha y confirmarla, lo que fue particularmente complejo y azaroso al concertar entrevistas en la región.

Una vez concretadas las fechas, se les envió a los entrevistados el guión de la entrevista[144], de modo que conocieran los temas a abordar en la conversación. Las entrevistas fueron grabadas, previa autorización por parte del entrevistado, junto a la solicitud de autorización para citar (sea con nombre y organización o institución) e incluir en un listado de entrevistados.

Para una selección de las entrevistas (algo más de un tercio), la transcripción es parcial, mientras la mayoría de las entrevistas fue transcrita fueron transcritas completamente, solo con pequeñas intervenciones para hacerlas comprensibles. En estos casos el texto fue enviado a los entrevistados para eventuales observaciones o precisiones que fuesen consideradas importantes[145].

La mayor parte de las entrevistas se realizaron en dos períodos, primero entre octubre y diciembre de 2007 y luego entre mayo y diciembre de 2009, en Antofagasta, Mejillones, María Elena, Calama y Tocopilla en la región, y en Santiago, completándose 78 conversaciones registradas[146] a actores categorizados de acuerdo al siguiente listado:

Cuadro 14: Listado de entrevistados

	Lugar de entrevista	Posición y actividad de los entrevistados
		I. Sociedad civil
1	Antofagasta	Sociólogo, Corporación de Desarrollo Productivo
2	Santiago	Arquitecto urbanista, a cargo equipo, Plan Regional de Desarrollo Urbano, 2004
3	Antofagasta	Directora Departamento de Ciencias Geológicas, Universidad Católica del Norte
4	Santiago	Economista, experto en desarrollo
5	Antofagasta	Secretaria ejecutiva Corporación de Desarrollo Productivo
6	Antofagasta	Rector de la Universidad Católica del Norte
7	Antofagasta	Doctor en Geología, profesor UCN, director museos Ruinas de Huanchaca
8	Antofagasta	Sociólogo, Corporación de Desarrollo Productivo
9	Antofagasta	Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Antofagasta
10	Santiago	Arquitecto, experto en desarrollo regional y medio ambiente
11	Antofagasta	Historiador, profesor de la Universidad Católica del Norte
12	María Elena	Dirigente sindical de SOQUIMICH
13	Santiago	Arquitecto consultor
14	Antofagasta	Sociólogo, Corporación de Desarrollo Productivo
15	Santiago	Profesor PUC
16	Antofagasta	Director, Sindicato Fundición Altonorte, Xstrata
17	Antofagasta	Arzobispo católico de Antofagasta
18	Calama	Secretario del Sindicato CIMM
19	Antofagasta	Presidente de la Confederación Minera de Chile
20	Antofagasta	Presidente del Sindicato de La Escondida

[144] Hubo casos en los que esto no fue posible de manera anticipada, lo que significó un lapso mayor para la presentación y explicaciones, antes de comenzar.

[145] Uno de los entrevistados observó la rigurosa literalidad de la transcripción, por exagerada y revelar en el entrevistado un lenguaje "poco apropiado", en sus palabras. La respuesta fue que interesaban las características del lenguaje usado, con los énfasis, modos y modulaciones, las que denotaban el tipo de relación con los temas tratados. Se le aclaró que en el caso de usar alguna cita en el texto de la tesis, el lenguaje sería morigerado y que su nombre no aparecería nunca ligado a ese texto.

[146] Esto es, que fueron grabadas. Se realizaron dos entrevistas cuyo registro fueron solo anotaciones. Además de numerosas otras conversaciones con anotaciones escritas.

21	Antofagasta	Economista, Corporación de Desarrollo Productivo
22	Antofagasta	Arquitecto, profesor de la Universidad Católica del Norte
23	Antofagasta	Director general de Investigación y Posgrado, Universidad Católica del Norte
24	Antofagasta	Historiador, ex regidor y ex alcalde de Antofagasta
25	Calama	Presidenta organización de mujeres de El Loa
26	Antofagasta	Secretario, Sindicato Fundición Altonorte, Xstrata
27	María Elena	Dirigente sindical de SOQUIMICH
28	Antofagasta	Sociólogo, Corporación de Desarrollo Productivo
29	Antofagasta	Dirigente sindical de empleados de multitienda Falabella
30	María Elena	Dirigenta sindical de SOQUIMICH
31	Antofagasta	Dirigente sindical de multitienda Ripley Antofagasta
32	Antofagasta	Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de la región
33	Santiago	Economista, asesor del MINVU para el traslado de Chuquicamata a Calama
34	Antofagasta	Trabajadora social, Corporación de Desarrollo Productivo
35	Antofagasta	Ingeniera comercial, Corporación de Desarrollo Productivo
36	Antofagasta	Vicepresidenta, Sindicato Fundición Altonorte, Xstrata

II. Grandes empresas mineras

37	Santiago	Geólogo, consultor
38	Santiago	Gerente BioSigma, filial CODELCO en asociación con Nippon Mining & Metals
39	Antofagasta	Gerente de Asuntos Corporativos, Minera Escondida Limitada
40	Santiago	Presidente del Consejo Minero
41	Antofagasta	Superintendente de Desarrollo Sustentable, Barrick, Zaldívar
42	Santiago	Gerente de Asuntos Externos, Anglo American Chile
43	Santiago	Geólogo, gerente de exploraciones de Xstrata Copper
44	Santiago	Presidente de Base Metals, BHP Billiton
45	Santiago	CODELCO, gerente corporativo de fiscalización y control empresas contratistas
46	Santiago	Geólogo, vicepresidente de Recursos Mineros, Antofagasta Minerals
47	Santiago	Ingeniero de minas, ex gerente general de La Escondida
48	Santiago	Geólogo de CODELCO
49	Santiago	CODELCO, jefe corporativo de Gestión Comunitaria
50	Santiago	CODELCO, vicepresidente corporativo de Desarrollo Humano e Inversiones
51	Santiago	Ingeniero, encargado de desarrollo del *cluster* minero de BHP Billiton

III. Empresarios regionales

52	Antofagasta	Empresario metalmecánico
53	Antofagasta	Presidente de la Cámara de Comercio y Turismo de Antofagasta
54	Antofagasta	Gerente, Asociación de Industriales de Antofagasta
55	Antofagasta	Empresario
56	Antofagasta	Ex SEREMI de Economía, dirigente Cámara de Comercio y Turismo Antofagasta
57	Antofagasta	Empresario
58	Antofagasta	Arquitecto, encargado de desarrollo inmobiliario del FCAB
59	Antofagasta	Arquitecto, presidente Cámara Chilena de la Construcción, filial Antofagasta

IV. Autoridades políticas y administrativas regionales

60	Mejillones	Alcalde de Mejillones
61	María Elena	Alcalde de María Elena
62	Antofagasta	Alcaldesa de Antofagasta
63	Calama	Gobernador de la provincia de El Loa
64	Santiago	Intendente entre 2000 y 2002 y ministro de Minería entre 2002 y 2006
65	Antofagasta	Presidente del directorio, Puerto Antofagasta, intendente entre 1990 y 1994
66	Antofagasta	Gerente de la Empresa Portuaria de Antofagasta
67	Calama	SECPLAC de Calama
68	Antofagasta	Arquitecto, asesoría urbana, Municipalidad de Antofagasta, Gobierno Regional
69	Antofagasta	Secretario Ejecutivo, Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Antofagasta
70	Santiago	Arquitecto, encargado de proyectos urbanos MINVU, 2006-2008
71	Antofagasta	Director regional de CORFO, Antofagasta
72	Tocopilla	Secretario Municipal, Tocopilla
73	Antofagasta	Ex SEREMI de Planificación, intendente de Antofagasta entre 2008 y 2010

74	Tocopilla	SECPLAC de Tocopilla
75	Santiago	Economista, ex asesor del intendente Dulanto y de CODELCO
76	Antofagasta	SEREMI de Obras Públicas

V. Autoridades políticas y administrativas nacionales

77	Santiago	Senador por la región de Antofagasta
78	Antofagasta	Jefe de gabinete, coordinador distrital de diputado
79	Santiago	Vicepresidente Ejecutivo de CORFO entre 2006 y 2010
80	Santiago	Ingeniero, estudios de COCHILCO

Las entrevistas en la región de Antofagasta resultaron en cuatro estadías de una semana cada vez, en los períodos señalados, lo que significó readecuar fechas y horas de las entrevistas, entrevistados o no poder realizarlas. El guión utilizado fue el siguiente:

Cuadro 15: Guión de la entrevista

1.	**Presentación** El entrevistador se presenta, explica el contexto de la tesis doctoral y solicita autorización para grabar y condiciones para hacer uso del material que se recoge con la entrevista.
1.1.	Explicación de los objetivos de la investigación.
1.2.	Explicitación del interés en el entrevistado para la tesis.
1.3.	Presentación del entrevistado: relación con la región, experiencia, actividad actual.

2.	**La institución u organización a la que está ligado** En esta sección se trata de establecer el contexto institucional del entrevistado, la vinculación y el rango que la sustentabilidad ocupa en dicho contexto.
2.1.	Descripción de la institución u organización.
2.2.	Identificación de motivaciones institucionales para involucrarse en el tema y factores de incentivo o desincentivo.
2.3.	Identificación de las acciones institucionales específicas que se realizan. Se solicita establecer además una relación entre actividades concretas y sustentabilidad.
2.4	Descripción de los valores relacionados con la sustentabilidad.
2.5.	Se pide señalar si se hace planificación en la institución e identificar marco, horizontes, modelos para la actividad.

3.	**Enfoque de la sustentabilidad en el espacio regional** Esta parte tiene cuatro niveles: uno conceptual, con la descripción del territorio, definición de términos e identificación de las escalas de actuación administrativa pública, con la incidencia en el territorio y relaciones entre y con la sociedad civil y la empresa privada. Un segundo aspecto es el rol, capacidades, responsabilidades y acciones de privados y públicos. El tercero se refiere a la autonomía en las decisiones. Y el cuarto solicita prospección de futuro, a partir de una calificación de la vida actual.
3.1.	Conceptos: 3.1.1. Breve descripción del territorio regional y una explicitación de sus recursos y potencialidades y de su sistema urbano y productivo en relación con el tema. 3.1.2. Definiciones de sustentabilidad y de desarrollo. Se solicita una visión personal y relaciones conceptuales para la región. 3.1.3. Identificación de escalas de articulación espacial institucional en el territorio y opinión sobre los niveles de administración pública: municipal, regional, nacional, y relaciones entre estos y los ámbitos privado y de la sociedad civil.
3.2.	Desempeño de instituciones y actores: 3.2.1. Opinión del rol, capacidades, responsabilidades y acciones de las grandes empresas mineras multinacionales (incluida CODELCO). 3.2.2. Opinión del rol, capacidades, responsabilidades y acciones del sector privado. 3.2.3. Opinión del rol, capacidades, responsabilidades y acciones de los actores sociales. 3.2.4. Opinión del rol, capacidades, responsabilidades y acciones del sector público.
3.3.	Autonomía: 3.3.1. Dependencia y decisión: entre ciudades en la región, con Santiago, con el extranjero; identificar qué se delibera y se decide en la región y qué no, y cómo afecta esto el desempeño regional y urbano.
3.4.	Prospección: 3.4.1. Opinión sobre las ciudades de la región; se pide comentario, comparación, ranking; la vida en la región en una perspectiva temporal. 3.4.2. Identificar presencia de imágenes objetivo de la región y sus ciudades. 3.4.3. Horizontes temporales en la relación con el espacio regional, personales e institucionales: visión a 5, 10, 20, 30 años.

4.	**El entorno institucional** Este subgrupo temático busca establecer la visión del entrevistado sobre la calidad de la institucionalidad en la región, en tres aspectos: una perspectiva histórica, una calificación sobre asociatividad y sobre la posibilidad de lograr acuerdos.

4.1.	Caracterización de la institucionalidad regional. Se solicita opinión sobre tipos de relación y de articulación entre instituciones, en una perspectiva histórica, lo que existe y lo que debiera ser.
4.2.	Se solicita calificar los niveles de asociatividad existentes en concreto e identificar a actuales y eventuales socios estratégicos, personales, institucionales, regionales.
4.3.	Calificar la posibilidad de lograr consensos respecto de temas de interés público.

5.	**Recapitulación y conclusiones** Busca establecer los principales problemas y capacidades que el entrevistado comprende que existen sobre el tema y su contexto.
5.1.	Visión sobre las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad del desarrollo urbano-regional.
5.2.	Aspectos principales de la conversación que quiera destacar el entrevistado.
5.3.	Identificación de acciones puestas en diversos escenarios temporales, corto, mediano y largo plazos.

La elaboración del guión de la entrevista corresponde a las nociones que se recogieron en la revisión bibliográfica para hacer el marco teórico, organizadas en términos de:

i) describir la propia situación; esto es, el contexto en el que se desenvuelve cada actor y cómo su entorno próximo se relaciona con la sustentabilidad,

ii) definir las concepciones de sustentabilidad que los actores y las instituciones manejan, representación en la que están implícitos los valores que los animan,

iii) caracterizar la institucionalidad regional en tanto estructura que posibilita o dificulta la puesta en práctica de la axiología expresada, y

iv) establecer la actitud que manifiestan al respecto; es decir, la disposición a actuar.

3.4.3. *Aplicación de las entrevistas*

3.4.3.1. *Aproximación al terreno y acceso a los entrevistados*

El trabajo de recolección de datos e información en terreno se organizó en dos fases. La primera, de dos meses de duración, parte luego de establecida la metodología de la investigación[147]. Consistió en la realización de un primer conjunto de conversaciones en Santiago, en el que se eligió a expertos en los temas de minería y de las regiones, considerándose a actores comunitarios, profesores universitarios, asesores de alto nivel en el sector público y privado, profesionales en ejercicio en la minería y en el análisis regional, consultores y evaluadores de políticas, planes y programas. Se trataba de conocer de fuentes primarias, personas ligadas al desierto, a la vida en la sociedad de Antofagasta y al medio minero, geólogos, ingenieros de minas, metalurgistas, arquitectos y otros expertos; visiones acerca del mundo de la nueva minería hoy, de la cotidianeidad de las decisiones y de la cultura institucional en la región, para

[147] Esto es, la definición por el enfoque cualitativo bajo el paradigma interpretativo, con elementos constructivistas, hermenéuticos y críticos, en la perspectiva epistemológica subjetivista preferentemente, con aportes del construccionismo, en un esquema metodológico que usa dispositivos de la fenomenología, la hermenéutica, la investigación histórica y del estudio de caso, y privilegiando dos métodos: la entrevista semiestructurada y el análisis histórico.

calibrar las entrevistas posteriores. Junto con esto se realizó una búsqueda y lectura de material bibliográfico y periodístico relativo a la región y a los temas de la tesis –sustentabilidad, minería, habitabilidad, desierto, instituciones, actores y sociedad, entre otros–, de modo de conocer actualizadamente pormenorizadamente aspectos principales del debate regional.

Este primer ciclo de entrevistas tuvo como objeto depurar el guión de entrevista y afinar aspectos prácticos de la realización del trabajo. La selección para estas primeras conversaciones y entrevistas se hizo en función de sus experiencias en la minería, en el mundo académico y de la investigación, en la visión desde el aparato del Estado, como ejecutivos de larga práctica en multinacionales que operan en el país, en el ejercicio en la planificación urbano-regional en Chile, en particular respecto de Antofagasta, junto con el conocimiento del proceso de decisión pública para la inversión regional. Luego de estas conversaciones y lecturas, una vez realizados los ajustes al guión de la entrevista, se procedió a construir el listado de eventuales entrevistas, en función de la posición que los entrevistados ocupaban en los distintos ámbitos a explorar, de consultas realizadas o de conocimiento de personas específicas.

En términos de los aspectos concretos, se constata que la realización de entrevistas requiere de una larga preparación, primero para conseguir las citas, para lo cual se debe considerar un promedio de un mes aproximadamente, dependiendo de las características de cada entrevistado, siendo los alcaldes los de mayor dificultad, junto a los ejecutivos de empresas mineras. Los entrevistados fueron contactados por teléfono y por correo electrónico, haciéndoseles llegar un resumen del trabajo de tesis y los tópicos a ser tratados en la entrevista. Los encuentros fueron acordados por teléfono y fijados con al menos dos semanas de anticipación.

Por otra parte, es relevante para el entrevistador lograr un manejo de los contenidos y el lenguaje específico, en los temas a abordar con mayor énfasis, en el caso de cada entrevistado de acuerdo a su área de *expertise*, para lograr compartir los significados adecuadamente y, particularmente, con rapidez, para poder llegar pronto a los asuntos centrales y no detenerse en explicaciones sobre lo que es obvio para un experto en determinado tema. Este compartir conocimientos le agrega confianza al entrevistado, en el sentido de que el entrevistador se ha preocupado de adentrarse en lo que se va a conversar, permitiendo avanzar en extensión e intensidad en los temas, por una parte, mientras por otra le da confianza en cuanto a la utilidad y el aprovechamiento real de su tiempo dedicado a esta actividad, el que se entiende así bien aprovechado por un entrevistador efectivamente informado.

En la primera fase de trabajo de campo, de las primeras entrevistas, algunas fueron grabadas y transcritas íntegra y literalmente, mientras de otras solo se

hicieron notas escritas. Con este material se definió el mapa de actores e instituciones y se optó por la grabación de las entrevistas en lo sucesivo, ya que tomar notas, necesariamente exhaustivas, toma un tiempo del que no siempre el entrevistado dispone y obliga al entrevistador a distraerse en ellas, restando atención al entrevistado. La fluidez mejora notablemente al concentrarse en las preguntas y respuestas y los giros de la entrevista, para distinguir dónde se debe profundizar o insistir. La transcripción se realizó selectivamente, en algunos casos (dos tercios) las grabaciones fueron transcritas completas y en otros solo parcialmente, seleccionando de acuerdo a la búsqueda de un equilibrio en la cantidad de entrevistas y a la representatividad de cada entrevistado en cada categoría, al interés de la entrevista, por su profundidad, particularidad u originalidad, entre otras características.

La primera fase permitió además la revisión y ajuste de los métodos de investigación, poniendo atención en las áreas de análisis, las que se terminaron de definir en este proceso. De este modo, antes de hechas las entrevistas, solo el área temática explícita, esto es la sustentabilidad, el desarrollo urbano-regional, la minería, era objeto de la conversación. Ya en la primera entrevista apareció la necesidad de abrir no solo el espectro temático hacia el ámbito de las instituciones y las personas, sino que era imprescindible estar atento a dimensiones de mayor complejidad, en las que los niveles de abstracción son mayores, donde aparecen convicciones, valores, ética, símbolos, entre otros aspectos, los que dan cuenta de un sustrato de mayor complejidad.

Es lo que Boudon (2003) identifica como el conjunto de acciones, decisiones, actitudes, comportamientos y creencias individuales (ADACC) que permiten a los individuos justamente actuar y decidir concretamente y no de modo metafórico, como cuando se afirma que es una institución la que define tal o cual aspecto. Este autor afirma que solo los seres humanos son la localización de los deseos, de las intenciones, de las creencias, y que su alojamiento institucionalen el Estado, las empresas o los partidos políticos, es nada más que una metáfora. Esta constatación –las personas son el único sustrato para la acción y para tomar decisiones– genera una reflexión acerca de estructuras e individuos, en la relación que propone Giddens (2006), para entender que esta dialéctica parece atravesar los esquemas de trabajo en todos los niveles de decisión, públicos, privados y de las organizaciones de la sociedad civil. Que el gobierno o la compañía han tomado una u otra decisión, significa que hay un sistema regulado que posibilita que las decisiones individuales de las personas que allí trabajan se conviertan en colectivas y se den a conocer en el nombre de esas entidades.

Estas decisiones, en la dialéctica de individuos y organizaciones, constituyen visiones de mundo, ideológicas en tanto concepción que crea una ética correlacionada a una acción en el mundo (Ortiz, 1980). La operación de la ideología en la organización, mantenimiento y transformación del poder en la

sociedad es un fenómeno social de tipo discursivo (Therborn, 1980). Definiciones cercanas a la de cultura: conjunto de actividades diarias e ideologías de un particular grupo o clase, o más inclusivamente, como el concepto que indica ideología, ciencia y arte, además de otras prácticas que generan significados (Thompson, 1986) indicando que la ideología integra la construcción y modelamiento de la vida humana consciente y reflexiva, capaz de iniciar acciones en un mundo estructurado y con significados. Así, la ideología opera como un discurso que interpela a los seres humanos en tanto sujetos.

La componente ideológica construye sujetos o subjetividades, individuales y colectivos, así como clases sociales o entidades corporativas de diverso tipo. La ideología interpela a los sujetos ofreciendo una posición y una identidad (Thompson, 1986), en términos dialécticos, indicando el sentido doble y opuesto del término "sujeto", en tanto alude a estar atado, al tiempo que es "sujeto de la historia", alguien que crea. Estos sentidos dialécticos, "sujeción" y "cualificación" (Therborn, 1980), permiten a individuos y a colectivos, interpelación ideológica mediante, calificar para asumir roles y convertirse en agentes de una agenda. En ese rol, el conjunto del ADACC habilita –a un individuo o a un colectivo– para conocer lo que existe y para someter ese conocimiento a una valoración ética. El paso siguiente, la disposición a actuar, es el que completa la consciencia y abre la posibilidad de la acción transformadora.

Las entrevistas de "afinamiento" permitieron constatar la presencia de estas dimensiones en los discursos, en el habla de los entrevistados, con lo que se perfeccionó el instrumento de estructuración de la entrevista.

Una tercera área para atender particularmente es la de la forma del discurso, la que revela si la persona entrevistada está acostumbrada a hablar en público y a explicar sus argumentos, o si adquiere una distancia más bien conversacional. Es evidente que no todo el tiempo se puede estar nada más que en una disposición, la narrativa, por ejemplo, para exponer posiciones acordadas corporativamente o el sentido común acerca de tal o cual asunto, o la sola conversación que va negociando espacios de intercambio; pero siempre hay un aspecto del hablar de los entrevistados que parece ser predominante, lo que determina el tipo de información que es posible obtener.

Ya durante este primer proceso de exploración y ajuste se estaban haciendo los contactos con instituciones y personas en diversas organizaciones en la región de Antofagasta, de modo de identificar a informantes claves en los diversos niveles que estaban ya definidos en el universo de entrevistas (empresas, organizaciones, gobierno), lo que permitió posibilitó comenzar a establecer una red de contactos y de información que ha permitido salvar relativamente la distancia con el terreno del caso en estudio.

Este trabajo previo dio forma a una segunda fase en la aproximación al terreno, que comienza en octubre de 2007 con el primer viaje a Antofagasta, una vez definido un número de reuniones y de encuentros con representantes de los diversos grupos sociales que debía abarcar. Es necesario observar que durante todo el tiempo se mantuvo la lectura de textos y la puesta al día de información sobre la región, el sector y los ámbitos teóricos y metodológicos antes especificados, lo que ha tenido impacto en su evolución.

Se establecieron las fechas para el viaje en octubre, entre el 21 y el 26, considerando que una semana es un período que permitía abordar razonablemente el trabajo que se planificaba. En este sentido, se pudo fijar para esta primera salida a terreno, entrevistas con cerca de 15 personas en Antofagasta, del ámbito universitario, sindical, minero y de la administración pública de nivel local y regional, con lo que se estimó se cubría parte significativa del universo para una primera incursión, donde interesaba contrastar, a modo de triangulación, los aspectos de los que se había recopilado información en documentos, con la percepción de estos actores directos en la región, además de aplicar el guión de entrevista y comprobar el producto que resultaba de un conjunto inicial de encuentros.

Un aspecto que interesaba conocer era la minería de nuevo cuño, la 'nueva minería' a la que se hizo referencia, más allá de la cuantiosa información que se divulga, conocer una nueva faena post Escondida, es decir, de después de posterior a 1990. La oportunidad fue el viaje a las instalaciones de Zaldívar, la mina de cobre de Barrick a 170 kilómetros al este de la ciudad de Antofagasta, cuya producción comienza en 1995, de hecho vecinas con La Escondida en la franja central de la meseta al sur del salar de Atacama. Es evidente que los estándares de seguridad para los trabajadores y el manejo ambiental, en términos de emisiones de residuos industriales líquidos o sólidos y de contaminación aérea, son efectivamente internacionales y son los que se encuentran hoy en cualquier instalación extractiva o de transformación industrial de esta envergadura en el mundo. Esta visita permitió, además, conocer en terreno las modalidades contemporáneas de trabajo en este tipo de faenas, como los turnos, la subcontratación de servicios, la incorporación femenina al trabajo en todos los niveles (lo que en la antigua minería era impensable), entre otras. De la misma manera, esta experiencia es de utilidad para calibrar la "inmersión" en los datos propios de la investigación.

En esta primera estadía en la región fue posible hacer diez de las quince entrevistas pactadas. Las cinco que no se realizaron fueron por cambios imprevistos de agenda de los entrevistados, de los que se supo al confirmar con anticipación los encuentros. Es significativo hacer un examen de los factores que dicen relación con el acceso y el consentimiento para ser parte de esta investigación, a través de una entrevista, por parte de las personas y también de las organizaciones que conforman su universo de informantes.

Una primera cuestión dice relación con el conocimiento previo de la zona y de un conjunto de personas[148], lo que permitió establecer contactos directos y usar la técnica de la *bola de nieve*, de modo de identificar a otros eventuales informantes. Esto generó una relativa cercanía con varios de los participantes, en particular aquellos del sector público, los que declaraban su acuerdo con una posición relativa a la identidad con la región, en la medida que la entrevista iba avanzando. Incluso fue usado en posteriores presentaciones a otros informantes, estableciendo que la investigación que provocaba la entrevista la hacía alguien que "conoce la región", argumento que facilitó el acceso a algunas personas.

Estos elementos de cercanía –conocimiento previo de la región por haber vivido allí, el trabajo en un ministerio– permitieron una apertura con las personas entrevistadas y, como se dijo, un compromiso de colaboración. Por otro lado, para los actores entrevistados del sector privado, dos factores influyeron en la aceptación a participar, los que fueron explicitados en varias oportunidades. El primero es muy específico y se refiere a la condición del entrevistador de trabajar en el Ministerio de Obras Públicas, lo que "garantiza objetividad y conocimiento de terreno". Al preguntar qué se debe entender por esto, la respuesta es que el trabajo en ese ministerio es "productivo", pues se relaciona con "obras concretas", lo que es considerado como de "gran responsabilidad" y valorado. Esto constituyó un respaldo para ser recibido por algunos entrevistados, en particular por los empresarios locales.

En las grandes empresas mineras multinacionales, un argumento que pesó y que fue declarado por varios de los participantes, es la necesidad de establecer cada vez más y mejores puentes entre el mundo de la producción y las universidades. Además, el hecho de que el doctorado fuese dado por la Pontificia Universidad Católica le añadía "la seriedad que garantiza esta universidad". La explicación es que se trata de un sector –la Gran Minería– que está siempre siendo observado e "injustamente juzgado por lo que hizo y por lo que hace, y también por lo que no hace". De modo que se mantiene, entre ciertos niveles de jerarquía, un cuidado particular en las entrevistas.

Cuando fue posible hacerlo, un elemento significativo fue el haber enviado con anterioridad el resumen del tema de la tesis, efectivamente breve –150 palabras–, y referencias sobre el alcance de la entrevista, sin que se enviaran las 'preguntas de la entrevista', sino el guión acerca de los temas a tratar, explicando que esto era más apropiado para la aproximación metodológica de la investigación. Este texto, de dos páginas, motivó a los entrevistados por tratarse de "un tema de fundamental importancia" en el momento actual de la industria minera. Junto a esto, la recomendación de otras personas constituyó

[148] El autor de esta tesis vivió en la región, en la que mantiene contactos personales y profesionales.

un elemento facilitador claramente, claramente facilitador, lo que resulta del efecto *bola de nieve*.

Luego de esta primera estadía en la región, se procedió al trabajo de transcripción de las entrevistas y a su lectura, mientras se continuaba con el trabajo la labor de establecer contactos, generar encuentros y preparar un segundo viaje a Antofagasta, a realizarse en diciembre. En el lapso entre uno y otro viaje se realizaron cinco nuevas entrevistas, a tres ejecutivos mineros en Santiago, a uno de los senadores de la circunscripción y a un experto en desarrollo urbano del sector público. Se logró comprometer otras quince entrevistas para la segunda incursión a la región, incluyendo al rector de una de las universidades, ejecutivos de agencias públicas regionales, el arzobispo, un consejero regional, representantes de entidades gremiales, un alcalde y ejecutivos mineros. Tres no se pudieron realizar, siendo los impedimentos la modificación imprevista de la agenda. En el caso del alcalde de Tocopilla, con quien se había acordado una entrevista antes del terremoto de noviembre y refrendado después, la entrevista no se pudo realizar llevar a cabo por una sorpresiva visita de autoridades regionales a la comuna, quedando pendiente para el siguiente viaje.

En esa oportunidad, segunda salida a terreno, los niveles de dominio sobre particularidades y detalles de la marcha de la región, de sectores específicos o de la política local, generaron en la mayor gran parte de las entrevistas un mayor nivel de profundidad y especificidad en las preguntas. Además, se contó con la colaboración del secretario ejecutivo de la Asociación Regional de Municipios de Antofagasta, quien facilitó los encuentros, dado su conocimiento de los actores y de las dinámicas habituales en la región. Esta persona fue contactada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional en Santiago.

El segundo período de entrevistas se realizó entre mayo y diciembre de 2009, durante el cual se realizaron efectuaron dos nuevas estadías en la región, además de las entrevistas realizadas desarrolladas antes en Santiago. En este conjunto de conversaciones es significativo anotar que se comenzó a notar una cierta saturación en términos de la repetición de los argumentos que se presentaban en las respuestas, alrededor de la décima encuesta en las categorías Sociedad Civil, Grandes Empresas Mineras y Autoridades Administrativas Regionales; mientras que en las otras no se apreció esta saturación, lo que puede responder a la menor cantidad de entrevistados, salvo la categoría de Expertos.

3.4.3.2. *Estructura para la entrevista*

Como se ha señalado, se usó la entrevista semiestructurada, ya que se trata de actores cuyos roles eran previamente conocidos, método que ha posibilitado

sostener y abrir las entrevistas a sus percepciones e inquietudes. En todos los casos se utilizó el guión como protocolo para tratar los temas. El guión de entrevista permite mayor control y libertad para que el entrevistador tenga grados de acomodo a las circunstancias que cada entrevistado va poniendo en la conversación, profundizando o modificando el orden de los tópicos a tratar. Respecto de esta forma de hacer la entrevista, con un guión que abre ámbitos de conversación, se debe tener en consideración aspectos relativos a las entrevistas a élites, que se mencionan en varios textos (Kvale, 1996; Fontana y Frey, 2005), como que estas personas están acostumbradas al uso del poder y lo hacen notar, en términos de dejar establecida su autoridad y su conocimiento de los temas. Esta condición impacta en la atmósfera que se crea en la entrevista, generándose una relativa distancia que debe ser cubierta, lo que puede restarle calidad a la comunicación. Es posible salvar este inconveniente, por ejemplo, demostrando conocimientos específicos del tema que se trata, como se señaló antes, para lograr una 'comunidad ¿comunión? ¿identificación? ¿conexión? ¿alianza? de intereses' que permitirá confianza y apertura. Esto significa que el entrevistador debe manejar una batería de herramientas para lograr la mejor entrevista posible.

Al contrario de lo que ocurre cuando se entregan preguntas cerradas previamente, el tener la posibilidad de manejar alternativas de preguntas, con la posibilidad oportunidad probabilidad de insistir, modificar el enfoque, buscar precisiones, permite a su vez respuestas más espontáneas y menos prearmadas, lo que es preferible en función de la calidad de información que se busca. Al respecto, el interés no está en la repetición de lo que presumiblemente esté escrito en los informes o en los documentos oficiales de una empresa o ministerio, sino en la interpretación y la posición que el entrevistado en definitiva asume sobre determinado asunto. De la misma manera, es útil poder decidir por la mejor manera de ordenar la secuencia de trabajo interrogativo, de acuerdo a la situación específica y a las reacciones del informante.

El promedio de duración de las entrevistas fue de 75 minutos, aunque algunas duraron algo más de dos horas y otras un poco menos de una (50 minutos). Lo que en general se acordó, particularmente con los ejecutivos de las empresas mineras, fue 45 minutos, los que se vieron la mayor parte de las veces sobrepasados. Antes de comenzar a grabar, todos los encuentros comienzan con un resumen del tema y los objetivos de la tesis, un espacio de mayor o menor duración de una conversación menos formal, adecuada para distender el ambiente, el que, en la mayor parte de las veces, se usa utiliza para entregar información sobre el entrevistador y su acercamiento a la sustentabilidad y a la región.

Como se señaló antes sobre el punto de la grabación, se solicita previamente el consentimiento del entrevistado para grabar y se aclara que una vez hecha la

transcripción, esta se le enviará para su conocimiento[149] (lo que se ha hecho rigurosamente), y que solo se incluirá la participación del entrevistado, y a través de él, de la empresa u organización a la que pertenece, únicamente si existe autorización expresa para hacerlo. Solo en un caso el entrevistado ha hecho mención a este punto en el sentido de que la autorización se entregará conociendo el texto de la entrevista y de la tesis –aun entendiendo que la entrevista es materia prima para el trabajo de análisis, que eventualmente solo será citada en forma parcial sin declarar la fuente si no es esto autorizado y que no se publicará ni será parte de la versión final de la tesis doctoral, la que tiene fines académicos y no periodísticos, por otra parte–, y que esta autorización para citar e incluir en la lista de entrevistados será por escrito. Mi disposición como investigador-entrevistador a seguir este procedimiento es manifiesta, en función de obtener dicha mención, que se considera de interés para el trabajo. La generalidad de los entrevistados fue receptiva y aportadora.

Las recomendaciones que se mencionan habitualmente en la literatura de investigación social fueron observadas (Kvale, 1996; Sierra, 1998; Nils y Rimé, 2003; Tójar, 2006), como tratar de establecer un buen nivel de comunicación, no ser excesivamente inquisitivo, sino atento a las reacciones del entrevistado, flexible y adaptable, otorgar tiempo suficiente para que este formule sus respuestas, siempre dar la oportunidad para que el informante complemente, agregue tópicos o haga comentarios, verificar que todos los temas del guión hayan sido tocados y tratados apropiadamente.

Retomando el criterio orientador para la realización de entrevistas, usando este instrumento se busca saber si existe entre los actores relacionados con la región una ideología[150] de desarrollo sustentable y si están entre los valores que declaran los actores, aquellos ligados a las definiciones de sustentabilidad validadas en el debate contemporáneo[151] (participación, una mirada intergeneracional, la apertura a aprender y a cooperar, entre otros). Se intenta conocer si los actores hacen un diagnóstico que incluya la sustentabilidad social y económica, ambiental y cultural, si hay conciencia de este tema, si manejan representaciones acerca del desarrollo sustentable y cuáles son, y si existe hay una disposición a actuar al respecto. Estas, entre otras, forman parte de las interrogantes que orientan las entrevistas.

Se trata de conocer si existe una actitud relacionada con la sustentabilidad, esto es si se está en presencia de una propensión a la acción o, más bien, entre

[149] Lo que se considera como una suerte de validación en algunos círculos. En este caso, solo tiene el objeto de generar un retorno con el entrevistado.

[150] La ideología entendida como parte de la cultura, así como la ciencia, las artes y otras prácticas capaces de producir sentidos. Una ideología genera y modela a los seres humanos como conscientes y reflexivos "iniciadores de actos" en un mundo estructurado y pleno de sentido, interpelándolos en tanto sujetos (Thompson, 1986; Giddens, 2006).

[151] Ver sección 3.

los actores hay una consciencia bloqueada o fragmentada (Ortiz, 1980), en la que predomina la noción de exportación –legitimada ambiguamente– de todas las formas de capital, de derroche local y, en definitiva, ese fantasma de la oportunidad perdida –una vez más– en un territorio en el que "'*no quedó nada*'" (Meller, 2002: 34).

En el transcurso de la investigación se perfilaron intuiciones que resultan de las lecturas realizadas acerca de la historia y del desempeño reciente de esta región en el contexto contemporáneo y del conocimiento de la realidad en diversas escalas, local y regional, nacional y aquella de las multinacionales, la global. A partir de estas primeras ideas se plantean afirmaciones hipotéticas de trabajo a ser contrastadas con las expresiones de los actores, de manera de conocer los valores que los motivan, el diagnóstico que hacen de la situación regional, a partir de su conocimiento y conciencia del papel de la sustentabilidad en las posibilidades de desarrollo, y la disposición a la acción que manifiestan, entendida como actitud frente a las categorías que se reconocen; esto es, la realidad que cada actor expresa. Esas afirmaciones están en relación con los objetivos planteados, con el guión para las entrevistas y con la matriz de análisis.

Hay tópicos que fueron relevados por los entrevistados o que surgieron de las propias entrevistas, en el sentido de ser identificados como nodos analíticos, decisivos en la conformación de las representaciones del desarrollo y la sustentabilidad de la región en los actores, que fueron mencionados de modo reiterado, o señalados explícitamente, en la mayor parte de los casos. Se trata de elementos situados mayor o menormente más o menos dentro de las posibilidades de actuación individual de cada actor y aluden a campos de estudio y análisis y a rangos de trabajo e iniciativa que institucionalmente pueden ser abordados, sea en términos de definiciones, de crítica o de campo de acción concreto. Los tópicos son las ciudades y la realidad urbana regional, el *cluster* en la región, el *royalty* a la minería, la educación y el papel de los liderazgos. Estos tópicos emergentes también generaron afirmaciones, las que fueron integradas.

Para la construcción del guión de la entrevista se atiende a esas afirmaciones hipotéticas de trabajo, generadas a partir de las intuiciones y tópicos antes señalados, entendidas como una mirada que busca identificar unidades básicas de sentido y las relaciones que existen entre estas unidades (Martinic, 2006), de manera de generar contraste con lo que los actores expresan.

Con esto y a partir de dos de los objetivos específicos[152] formulados: definir las representaciones sobre sustentabilidad que expresan los actores, su influencia

[152] El otro objetivo específico, reconstruir los procesos de la planificación regional en el pasado, en particular el rol de los actores, se refiere a la parte de la tesis de reconstrucción histórica, presentada en la sección 5.

respecto de las orientaciones de la planificación en la región, las posiciones que sostienen y su actitud respecto del futuro, y analizar la relación entre el desarrollo regional, su sustentabilidad posible, el desenvolvimiento sectorial de la minería y las interacciones entre los actores, se formuló el guión definitivo para las entrevistas, en cuanto a los ámbitos a los que la conversación propuesta a los entrevistados se dirigía, con el que se realizaron las entrevistas, buscando evitar las preguntas directas sobre cada tema planteado en aquellas, de modo de lograr opiniones más veraces (Abric, 2003) y no dirigidas, sino una visión respecto de cada ámbito.

Consecuentemente, la matriz de análisis está construida siguiendo la ruta pauta de indagación así trazada, desde el guión de la entrevista, donde se establecieron cuatro categorías (Martinic, 2006) para estructurar esa visión: la sustentabilidad como argumento central, identificando las definiciones y la identificación el reconocimiento de las acciones que la promueven; los actores que generan la sustentabilidad y los roles que juegan, incluso el que cada actor se otorga; los rasgos principales de la institucionalidad, con énfasis en las capacidades de asociatividad que se expresan en la región en relación a los roles cometidos desempeños de los actores públicos, privados y de la sociedad civil, junto a tópicos que han jugado el papel de nodos e ideas fuerza en las entrevistas, mencionados con regularidad como elementos clave en las oportunidades y desafíos que la región enfrenta en este período, en relación con la sustentabilidad del desarrollo. La matriz es la siguiente:

Cuadro 16: Matriz de análisis de entrevistas

	Categoría de análisis	Cita	Concepto clave
1	**Sustentabilidad: argumento central**	(cita)	(concepto clave)
2	**Actores que generan sustentabilidad**	(cita)	(concepto clave)
3	**Institucionalidad: rasgos principales**	(cita)	(concepto clave)
4	**Características de las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad**	(cita)	(concepto clave)

A esta matriz es sometida cada entrevista, de modo de depurar y sintetizar sus contenidos. Para el análisis de las entrevistas, la unidad básica de sentido escogida fue el párrafo, que contiene principios significativos para analizar la racionalidad expresada en el discurso, el que es citado textualmente. Se identifica además un concepto clave en cada caso. Lo central es reconocer los párrafos significativos e interpretarlos en función de las categorías antes definidas. Para efectos de la discusión sobre cada categoría, las afirmaciones hipotéticas previamente formuladas constituyen un referente de contraste, en términos de confirmación, profundización o valoración relativa. Como se indicó antes, las categorías de actores entrevistados son las siguientes:

- Actores de la sociedad civil: dirigentes sociales y sindicales, expertos académicos y consultores independientes, actores religiosos.
- Actores de las grandes empresas mineras: ejecutivos y profesionales de la Gran Minería del cobre, incluida CODELCO.
- Empresarios regionales: ejecutivos independientes y representantes de agrupaciones gremiales.
- Autoridades políticas y administrativas regionales: alcaldes, funcionarios municipales y de los servicios del Estado, activos y retirados.
- Autoridades políticas y administrativas nacionales: senadores, equipos políticos locales, funcionarios estatales de nivel nacional.

Enseguida, las respuestas de cada categoría de actores es sometida a un análisis interpretativo, en el que es agregado y depurado el análisis de cada entrevista para cada categoría analítica, construyéndose la conceptualización que da cuenta de las representaciones de cada categoría de actores. Este análisis agregado es vertido en una matriz de resumen.

Cuadro 17: Matriz de resumen

	Categorías de actores				
Categoría de análisis	**Sociedad civil**	**Grandes empresas mineras**	**Empresarios regionales**	**Autoridades políticas y administrativas regionales**	**Autoridades políticas y administrativas nacionales**
Sustentabilidad					
Actores					
Institucionalidad					
Oportunidades y desafíos					

Los pasos dados entonces son:

- Identificación de los nodos.
- Lectura y relectura de cada entrevista para seleccionar los párrafos significativos y marcar las palabras o ideas clave.
- Identificación y sistematización de cada uno de los temas clave, en relación con la matriz de análisis, y eventual identificación de otros temas emergentes.
- Elaboración de síntesis para cada entrevista y aplicación en la matriz para categorizar los temas en cada entrevista. cada una de ellas.
- Elaboración de síntesis agregada para cada categoría de actores y vertido en matriz de resumen.
- Reflexión y discusión sobre las conclusiones que resultan de la agregación de los resultados para cada categoría de análisis y de actor.

Finalmente, con todo el análisis realizado y su agregación, se redactan las conclusiones finales de la investigación. Esas conclusiones son cualitativas y no necesariamente son convergentes, sino que presentan una visión en perspectiva de las nociones que manejan estos actores, relevantes en el desarrollo de la región, la que pretende aportar al debate sobre la globalización, la sustentabilidad y la planificación en las regiones en esta etapa de la historia del país.

El resultado de la indagación histórica está en la sección 4, mientras el análisis de las entrevistas está en la sección 5 del texto.

3.4.4. *El análisis bibliográfico y documental*

En esta investigación, el análisis de la bibliografía se usó para conformar la visión histórica de la región desde mediados del siglo XIX, lo que se hizo leyendo textos históricos, documentación y otras publicaciones, lo que se recopiló y revisó, y que permitieron constituir la historia regional, con énfasis en la transformación del espacio territorial y la evolución de su ocupación. Esta búsqueda se complementó con la revisión de fuentes directas en archivos en Antofagasta y en Santiago, para encontrar registros que corroboraran las afirmaciones de trabajo, además de iconografía poco vista, para constituir un aporte historiográfico.

De este modo, entonces, se propuso la recopilación de información de fuentes secundarias en textos y publicaciones sobre historia regional y nacional, para la reconstrucción de esa historia desde su aparición de la región en el contexto nacional, a fines de la primera mitad del siglo XIX. Esto consistió en la búsqueda bibliográfica en textos de historia local, regional y nacional, para la reconstrucción de los procesos, económicos y urbanos, sociales, culturales y ambientales, entre otros, que constituyen la sucesión de aperturas y cierres del territorio regional. Se trata de mostrar los ciclos que han marcado a la región, en la perspectiva del futuro de la inserción regional. Estos ciclos son expresados en las ciudades y sus desarrollos.

Se buscó articular una visión histórica desde la región, puesta en el contexto del país y en la perspectiva de los actores y las instituciones, los movimientos y la dinámica que han configurado sus principales características y condiciones, urbanas, productivas, sociales, culturales, ambientales. Para esto se definieron períodos, dos principales con un punto de inflexión en la crisis de fines de la década de 1920. El primero considera la ocupación costera y la apertura del territorio, la impronta el enfoque empresarial y los asentamientos humanos, entre campamentos y ciudad, la Guerra del Pacífico, la integración a Chile y la constitución de los cantones salitreros hasta la declinación de 1929. El segundo período presenta la Modernidad y la modernización de Chile, la construcción de la Antigua Minería, enclaves autárquicos, el paso del salitre al

cobre, entre *company towns* y ciudades, la crisis de 1973 y la aparición de la Nueva Minería, con la oportunidad de una relación empresa-territorio distinta. El desierto "inhabitable" y la precariedad, la búsqueda de una identidad, la marca de la iniciativa privada son algunos de los temas que articulan esta visión.

Asumiendo que no es una investigación de la historia de Antofagasta propiamente[153], sino un estudio recopilatorio y complementario, en el contexto de esta tesis sobre minería y desarrollo regional, sustentabilidad y planificación desde la perspectiva de los actores en el pasado y en el presente, para conocer sobre el futuro, para completar una búsqueda rigurosa se revisaron bibliografías de diversos autores sobre los temas de mayor interés en la construcción de esta visión histórica.

Un primer aspecto es la historia regional, particularmente por la narración de las particulares condiciones en que se fue desplegando la ocupación del territorio, en donde la descripción de las condiciones de vida al intentar "habitar lo inhabitable" constituye un eje principal en la comprensión de la impronta regional. Hay una literatura del salitre, si se puede llamar así, que da cuenta de la vida en la pampa, que describe los pueblos del desierto. Pero la historia de las ciudades es escasa, dispersa y existe poco material para reconstruir sus desarrollos urbanos. Sobre la época de los campamentos, los trabajos son escasos y ocupados de dedicados a la minería y los acontecimientos en la sociedad que comenzaba a formarse, más que de a los asentamientos. Sobre las condiciones de trabajo y de vivienda de los trabajadores salitreros hay informes de gobierno a propósito de acontecimientos como los de San Gregorio, dentro de un cierto continuo de estallidos sociales. El gobierno incluso propone modelos de vivienda obrera para la "región salitrera", cuyos planos estaban en el archivo fotográfico de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas. Por otra parte, destacan los enfoques sobre *company towns*, específicos y acotados. Además, Asimismo, existe una producción historiográfica regional especializada. Respecto del tema urbano, en la región es particularmente importante la expresión del Movimiento Moderno, así como en todo el Norte Grande, sin que exista un cuerpo de investigación al respecto. Efectivamente la arquitectura y el urbanismo modernistas marcan la impronta de Tocopilla y Antofagasta al menos, además de las intervenciones menores en Mejillones, Taltal e incluso Calama. Es particularmente significativo este período, pues se trata de la 'era de la planificación' pública y con objetivos de país, que llega al Norte Grande desde antes de la formación de la CORFO y del Instituto CORFO del Norte (INCONOR). Es el Estado que, desde la segunda mitad de la década de 1920, con la impronta el sello de la modernidad construye

[153] Me refiero a que no se usaron métodos propios de la disciplina, sino una aproximación compilatoria de acuerdo a los objetivos planteados para la tesis.

infraestructura ligada a la producción y que realiza los primeros planes propiamente urbanos, además aparte de intervenciones "civilizatorias" con arquitectura pública. De modo fragmentario, igualmente escaso, el trabajo de planificación económica de la CORFO y de planificación física, primero en Obras Públicas y desde 1965 en Vivienda y Urbanismo, da cuenta de cómo se ha pensado la región desde la sectorialidad pública.

La historia económica conforma un área documentada, aunque no en particular respecto de la escala regional, suplido porque el salitre, el cobre y en general la minería constituyen un tema que atraviesa la economía política chilena. Este ámbito es parte fundamental del análisis histórico. Así, la región de Antofagasta aparece de manera fragmentada en esta literatura, mayormente a través del lente de su impacto en el país por la minería. Está la literatura especializada en la influencia extranjera, en el salitre y luego en el cobre, como caso de estudio. Parte significativa de la visión más cercana en el tiempo se constituye con los informes corporativos de las grandes empresas. Por otra parte, en términos del estudio de la dinámica regional, el trabajo del Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR) de la Universidad Católica del Norte está instalado en la región, y en este sentido constituye un eje fundamental de producción local de conocimiento especializado.

Junto con la revisión bibliográfica y de archivos se recorrieron los archivos y buscadores universitarios de artículos relacionados y otras fuentes. Este trabajo se hizo de manera presencial y a través de internet.

Las imágenes que se seleccionaron tienen el sentido de constituir una iconografía que diera cuenta informara de la escala y la relación entre la minería y la habitabilidad, registros de la planificación de los emprendimientos mineros, que dan cuenta de los tamaños de los emprendimientos, y de la imaginería con que los alarifes de las ciudades y del territorio fueron constituyendo el trazado de la región. Se presenta una historia gráfica de estas trazas sobre el territorio regional, desde el 'vacío' interior original (el descampado de Atacama) con los puntos de las caletas en la costa, hasta la actual red de la minería del cobre, con las densas tramas fósiles de los cantones salitreros en el valle central y los ejes que unen puertos y minas, oasis, salares. Esto constituye la imagen del modo en que el espacio regional ha sido ocupado, expresiva de los ciclos mineros.

Por otra parte, los espacios urbanos regionales, los modos de ser de las ciudades, dan cuenta de ponen de manifiesto cómo se ha pensado el asentamiento y cómo ha sido posible 'habitar lo inhabitable'. Están las grandes intervenciones públicas, como el puerto en Antofagasta y la producción urbanística y arquitectónica que generó el Movimiento Moderno, repertorio que usó el Estado en la tarea de integración del país (del Norte Grande en particular), probablemente las únicas, al menos las mayores, operaciones que

buscaron darle un estatus urbano a las ciudades de la minería, siempre campamentos de tránsito pendientes de la aparición –y la extinción– de la riqueza. El salitre del período Guggenheim y el cobre de la Gran Minería tienen un equivalente en los *company towns;* esto es, el intento de una cultura urbana.

Se trató de presentar una iconografía de estos procesos, más allá de la ilustración de la narración de la historia, en la idea de mostrar el espacio regional en su historia, dando cuenta de cómo se ha concebido –la "aparición de los objetos en la conciencia", dice Sartre– y cómo se ha antropizado –si es eso posible– el desierto. Se buscaron y seleccionaron las imágenes que expresaran estos procesos y la transformación.

Por otra parte, hay una particular señalética que deja ver cómo se comprende a la región, dos ejemplos de un discurso que se hace público respecto de la "ajenidad" que parece constituir un sino regional[154].

El proceso de revisión significó encuentros y conversaciones con personas relacionadas con los temas y con la región, lo que permitió acotar las búsquedas, acceder a un amplio repertorio de documentación y de validación de opiniones, además de profundizar el conocimiento acerca de la región. Por otra parte, Por otro lado, el autor ha participado en iniciativas públicas, seminarios y encuentros de debate y proyección sobre la región desde 1998.

[154] Ver la sección de análisis de entrevistas.

Sección 4: Una historia de planificación privada: minas y empresas, campamentos y ciudades

En esta sección se enfoca una visión de la historia regional en la perspectiva de actores e instituciones, en la dinámica que ha configurado la ocupación del territorio con sus principales características y condiciones, urbanas, productivas, sociales, culturales, ambientales. La presentación de esta perspectiva de la historia de la región cumple el objetivo específico de reconstruir los procesos de la planificación regional en el pasado, en particular el rol de los actores, respecto de las racionalidades, influencia y las posiciones que han tomado, para discernir si ha existido una ideología de sustentabilidad.

4.1. La tensión entre habitar y "desertar"

En 1969, luego de cuatro años de trabajo en el país, John Friedmann (1969: 20) compara el modo de la urbanización en Chile en relación a otros países:

> "*En su extrema dependencia del gobierno nacional, las ciudades chilenas parecen más asentamientos temporales que comunidades permanentes con una expresión política propia*".

Esta afirmación es congruente con las observaciones de otro extranjero, a 140 años de distancia, sobre una condición que reconocen en la infraestructura física en Chile: su precariedad. Poeppig, en 1829 (1965: 125), la relaciona con la servidumbre de la gleba que constata en el campo chileno, una agricultura atrasada, en un contexto cerrado como era la hacienda, un mundo autorreferente, donde la imposibilidad de tener algo que considerar propio genera el desarraigo:

> *"Se explican por la misma razón la pobreza y el desaseo de las viviendas de la clase inferior en el campo, pues nadie se tomará la molestia de instalar una casa cómoda y destinada a una permanencia prolongada cuando no se puede saber cuánto tiempo se le dejará sin molestarlo en su posesión".*

¿Para qué esforzarse en la habitación si esta es siempre temporal y ajena? Friedmann ve una débil relación de los chilenos con el lugar, en regiones que son más bien 'artefactos económicos' y administrativos que entidades 'histórico-culturales' políticamente maduras y articuladas. ¿Qué sentido puede tener el arraigo si siempre se dependerá de un centro de donde emana la posibilidad de supervivencia, sea esta por la vía presupuestaria, política o cultural? El rasgo común es la dependencia y su correlato en desarraigo e incapacidad de articular proyectos de base territorial, expresada en precariedad física, en la sensación de campamento y de transitoriedad.

Es posible suponer que hay algo en la conformación de la concepción del territorio que se ha desarrollado en Chile que sea explicativo de la percepción de estos visitantes de la metrópoli (Alemania en un caso y Estados Unidos en el otro) sobre la precariedad y la falta de apego que los chilenos demuestran por el lugar donde habitan[155]. En esta tesis, esta condición es un dato respecto de la sustentabilidad de una región extrema.

Antofagasta es un territorio objeto de guerra, desértico y despoblado, rico en minerales, lo que parece ser la única razón para no "desertar". Esta base de capital natural ha hecho a esta región dependiente, expulsando a otras formas de capital (cultural o humano, manufacturado o real, social o ético y capital financiero; en las denominaciones de Turner, 1993, y de Gylfason, 2004), una abundancia que paradojalmente dilata e incluso impide el desarrollo (Gylfason, 2004). El argumento es que la abundancia de recursos naturales retrasa y evita el desenvolvimiento de otras formas de creación de valor, generando dependencia económica, demorando el avance entre una y otra fase de desarrollo (Porter, Sachs y McArthur, 2001), inhibiendo la diversificación en la producción de la región y dificultando la evolución regional hacia formas más competitivas, colaborativas y cooperativas (Polenske, 2004) en su estructura económica, social y cultural.

En la medida que el mundo se ha movido hacia la globalización como forma de desarrollo, este proceso evolutivo de las sociedades no parece responder a modelos generales que expliquen los itinerarios exitosos, sino que para aproximarse a su comprensión se debe observar la articulación de diversas formas de capital moviéndose en espacios más o menos ricos en oportunidades de interrelación, con actores que entienden y estimulan decididamente la innovación, la transformación de las formas de organización en las empresas, la intensificación de la oferta urbana de cultura, de trabajo y de convivencia, como factores influyentes en un esquema crecientemente complejo.

En esta región rica y disputada, dinamizada por la presencia permanente de inversión extranjera, la interrogante acerca de esta posibilidad de desarrollo sustentable se origina en la plausibilidad de estándares de racionalidad alternativos que superen las trayectorias que señalan Hotteling (1931) o Gylfason (2001), que parecen supeditar a las regiones dotadas de abundantes recursos naturales a un crecimiento relativo, convirtiéndolas en economías monoproductoras, exportadoras de materia prima no elaborada y dependendientes, en definitiva. El paso que establecen Porter, Sachs y

[155] Al respecto, Salazar sostiene la tesis de 'la ilusión de la plusvalía total', a través del inquilinaje y la peonización de la fuerza de trabajo, en el contexto del sistema de la hacienda y de la explotación minera, con el predominio de lo que llama el capital mercantil financiero por sobre el productivo industrial. Este autor ve en las clases dominantes del país una total incapacidad para aceptar e integrar a peones, campesinos u obreros como sujetos de una historia común, sino como fuerza de trabajo a la que sería posible explotar sin límite, en ese sueño de plusvalía total. Ver Salazar, 2003.

McArthur (2002) entre las economías basadas en los factores de producción, el capital natural en este caso, y aquellas sustentadas en la innovación y el conocimiento, parece requerir condiciones más complejas que la sola bendición –maldición– de los recursos naturales.

El desarrollo sustentable necesita diversificar la oferta de productos generados en determinado espacio e invertir fuerte y sostenidamente en infraestructura, en educación y en calidad de vida para sus habitantes, entre otros factores. La transición hacia el estadio en que parece culminar la conceptualización del desarrollo en las sociedades occidentales contemporáneas, el de la innovación, con generación de investigación, tecnología, nuevas modalidades de organización, retroalimentación permanente y sofisticados sistemas de comunicación en tiempo real y redes de intercambio de habilidades y saberes, parece lejana vista desde la región de Antofagasta y sus capacidades actuales de agregación de valor, de retención de capital –diversas formas de capital–, de importación de recursos humanos calificados, entre varios aspectos que señalan los trabajos que se han consultado[156].

Por otra parte, en la historia económica y la economía política chilena, desde la visión de autores como Pinto (1962), Véliz (1963) y, más cercanos en el tiempo, Cariola y Sunkel (1990), Muñoz (2007), Meller (2007) y Ffrench-Davis (2008), ha primado la opción liberal, tomada por diversos grupos de interés y de presión en el ejercicio del poder en el país, en el sentido de no invertir suficientemente en incentivos para la diversificación productiva, particularmente en el sector industrial de transformación, entre otros aspectos, sino que las políticas liberales más bien buscan profundizar en la exportación de recursos naturales, con criterios 'rentistas' y de corto plazo. Es con esta argumentación que repetidamente se define oficialmente el camino macroeconómico del país, señalan estos autores.

Hay una excepción. El período de la industrialización para sustituir las importaciones (ISI) que comienza luego de la crisis de 1929 y que dura hasta el inicio de la década de 1970, con decisivo impulso estatal e introducción de la planificación en tanto instrumento de previsión y delineamiento del futuro, se corresponde relativamente con procesos análogos en el mundo (el Estado de Bienestar keynesiano) y en particular en América Latina (el desarrollismo, el estructuralismo y el espíritu de la modernización, encarnados en la CEPAL y asumidos por los gobiernos reformistas), lapso que termina abruptamente en Chile con el golpe de Estado, la adopción de políticas neoliberales y el desmantelamiento del aparato productivo público, exceptuando la Gran Minería del cobre.

[156] Estos estudios ya se han mencionado en otras secciones y son fundamentalmente los realizados por el equipo del IDEAR de la Universidad Católica del Norte en Antofagasta, junto a los artículos de Ambiente y Desarrollo. En un tono distinto, Ramírez y Silva (2008) y Lardé, Chaparro y Parra (2008), desde el ILPES y la CEPAL, respectivamente, desarrollan una incisiva mirada sobre la trayectoria de las regiones chilenas, en la cual Antofagasta juega un rol particular.

Desde 1990, con la recuperación de la democracia, ha habido un intento de superar el neoliberalismo, lo que se enfrenta a la estructura de poder que esos grupos de interés y de presión rearticularon durante la dictadura[157], con la adopción de políticas públicas que garanticen menos desigualdad y mayor inclusión social, que permitan enfrentar asimetrías de productividad entre sectores, la heterogeneidad regional y el centralismo, entre otros aspectos del desenvolvimiento socioeconómico del país (Meller, 2007; Infante y Sunkel, 2009), en lo que se ha dado en llamar 'postneoliberalismo'.

Se trata de un proceso en desarrollo sobre el cual existe crítica al menos respecto de la capacidad que tenga la sociedad chilena para la transformación de los vectores principales en los que ha basado su crecimiento económico. Esto ocurre además sobre la base de buenos indicadores económicos (crecimiento del PIB) y sociales (disminución de la pobreza, entre otros) que han convertido el modelo que Chile ha asumido en ejemplo en América Latina.

Entonces, a pesar de los avances se señalan límites para esa trayectoria, los que, de una parte, son cuantitativos (Fazio, 2005; Ffrench-Davis, 2008; Cademártori, 2009), mientras otros son más bien cualitativos (Lechner, 2002; Castells, 2005), coincidiendo en que el sentido de la trayectoria no necesariamente conduce a la sustentabilidad, sino a continuar la especialización exportadora de recursos naturales. En una sociedad que asume el paradigma neoliberal, para algunos el caso de la minería en Antofagasta es la reedición del enclave (Cademártori, 2009) en versión de la globalización.

Los actores actúan sobre un territorio, en el cual las decisiones clave acerca de su futuro se toman fuera, sea en la capital nacional o en alguna metrópoli extranjera. El Estado no hace planificación pública –o lo hace insuficientemente– y entrega potestades al mercado. En el caso de Antofagasta, incluso se puede decir que cae en la tentación de abandonar un espacio remoto, poco poblado y manejado por entidades externas. La trayectoria no se dirige necesariamente a la sustentabilidad, o bien podría hacerlo pero no se sabe con certeza (Boisier, 2000), y en todo caso lo haría a una velocidad inadecuada, lo que se explica por la inexistencia de planificación, es decir, de metas vinculadas a plazos.

Es claro que un paso hacia aquellos estándares de racionalidad alternativos requiere bastante más que el "natural desarrollo" de las fuerzas productivas, sociales y culturales en un determinado territorio, sino que tiene que transformar el sentido común que parece predominar por sobre las decisiones de política pública y respecto de la actividad privada. Como señala Véliz (1963: 238), pareciera que el raciocinio es que

[157] Ver Fazio, 2005; Meller, 2007; Muñoz, 2007; Ffrench-Davis, 2008; Infante y Sunkel, 2009.

> "*mientras Chile tuviera minerales que exportar no había necesidad de preocuparse del hipotético problema de establecer industrias nacionales*".

Si las decisiones sobre esa abundancia inhibieron al menos dos veces en la historia de Chile la diversificación industrial (Pinto, 1962; Véliz, 1963), fundamento de sustentabilidad para el desarrollo, en la actualidad existe la convicción de que es necesario hacer frente a las nuevas demandas que la sociedad contemporánea impone, respecto de la construcción de un futuro que incluya explícitamente criterios de sustentabilidad. ¿Cómo entender la paradoja? El sentido común, el de la abundancia de recursos naturales, afecta las oportunidades para efectivamente dar los saltos que se requieren para transformar la realidad y pasar de una fase a otra (Porter, Sachs y McArthur, 2002) a pesar del consenso sobre la necesidad de corregir la actual trayectoria de continuidad de la dependencia.

En la actualidad, la posición de Chile respecto del cobre claramente delinea una situación de ventaja comparativa y también competitiva, que es del contexto histórico (ver sección 2) en el mundo y del estado de las fuerzas productivas en la minería, lo que genera un potencial inédito en términos de la expansión de la demanda, de reorganización en forma de producción, de innovación, en la revolución de las tecnologías de la información; un cambio de paradigma que abre espacios de participación y de competencia con países en otros niveles de desarrollo que, por ejemplo, han superado la minería extractiva, dejando una ventana de entrada a la creación de nuevos métodos y procedimientos. Esto es particularmente válido en la región de Antofagasta.

Además de superar la paradoja, aprovechar esta posición requiere de otras transformaciones en relación con la oferta urbana de habitabilidad, calidad de vida y de intensidad de interrelaciones entre actores. En la base está la capacidad de generar identidad y pertenencia, entendidas como sustento de la ciudad, la entidad donde ocurre en efecto el cambio de fases.

El énfasis en la explicación económica es expresión de la necesidad de relacionar la observación inicial sobre la precariedad y la falta de arraigo con el desenvolvimiento y las decisiones acerca de los factores productivos. La ciudad es reflejo de esas características, pero además también es vector en la generación de posibilidades de transformación (Borja, 2003; Brenner, 2004). Este rol de las ciudades en la configuración actual del capitalismo (Ascher, 2005) no es nuevo sino que adquiere un valor cualitativo en escalas mayores, con claridad más allá de la propia ciudad, la región subnacional, el país y el vecindario continental, para instalarse en la red global.

En el caso de Antofagasta se trata de aquella parte de la red especializada, la de la minería y del cobre en particular, que tiene sus expresiones específicas, como la Bolsa de Metales de Londres, la iniciativa de *Minerals and Mining*

Sustainable Development, ya mencionada, o las empresas proveedoras de la Gran Minería, además de otras instituciones internacionales relacionadas.

Pero la región también participa –o podría participar– de otras áreas de articulación global, como las universidades (con capacidad de competencia en al menos dos o tres ámbitos de alcance mundial, de acuerdo a las entrevistas sostenidas con académicos en la región), los sitios arqueológicos o la observación astronómica; así como también las relacionadas con climas extremos, paisaje y culturas originales, entre varias otras. Cuán potenciales sean estos vínculos depende de cuáles sean los horizontes y las visiones que se desarrollen respecto de esas ciudades, la región y también del país en su contexto.

El arraigo y la pertenencia que las ciudades en la región sean capaces de generar es una clave en la sustentabilidad. Los recursos y la minería son una condición, sobre la cual instituciones y actores han actuado otorgándole a Antofagasta una trayectoria de desarrollo que, desde el pasado y el presente, prefigura el futuro, que es lo que esta investigación estudia.

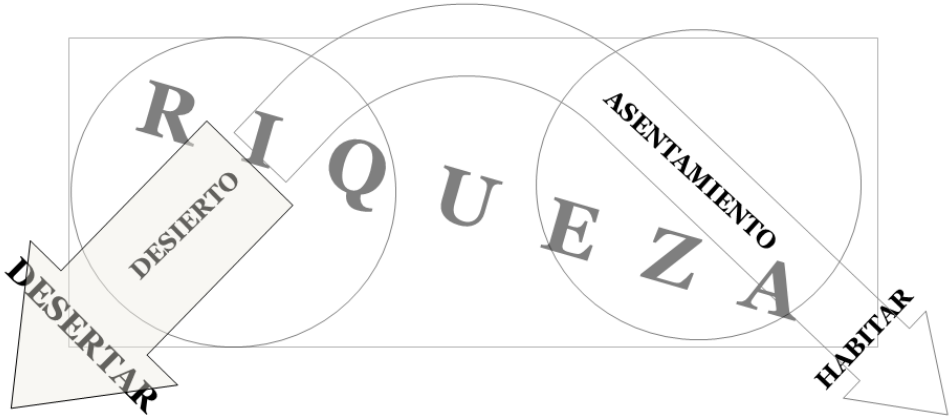
Esta concepción de generar visiones inclusivas, participativas e intergeneracionales implica una cultura de asociatividad entre entidades y entre personas, entre el sector público y el privado, entre las regiones y el centro, entre las ciudades capitales y las otras y con el territorio donde se desenvuelve la historia, la antropización de un espacio antes inerme y meramente 'natural'. La revisión de las características de este proceso en la región de Antofagasta se realiza a través del análisis de las conceptualizaciones del desarrollo que se han desplegado en ese territorio; esto, es cómo ven y cómo han precisado el futuro los actores y cómo construyen una visión al respecto, como se explica en la sección 4, de metodología.

Esta parte se refiere al pasado, a la planificación y a las operaciones y emprendimientos que fueron configurando el espacio y la sociedad regionales. Desde 1860, la década en que el territorio comienza su historia propiamente, haciendo centro en el trazado, ya que no fundación, de la ciudad de Antofagasta en la caleta de Peñablanca o La Chimba, para comenzar el período conocido como la Antigua Minería, hasta 1990, cuando comienza la operación de las grandes empresas mineras multinacionales, la Nueva Minería. Como se señaló antes, para construir esta parte se ha consultado bibliografía sobre historia regional, historia económica, economía política, documentación acerca del desarrollo urbano y regional, entre otras fuentes.

Esta sección enfoca la historia regional para encontrar rasgos que caracterizan su "modo de ser" dadas sus condiciones específicas. El relato histórico, que intenta ser construido con apego a una visión desde la región, busca establecer las escalas en que se han desenvuelto los procesos regionales, los que es

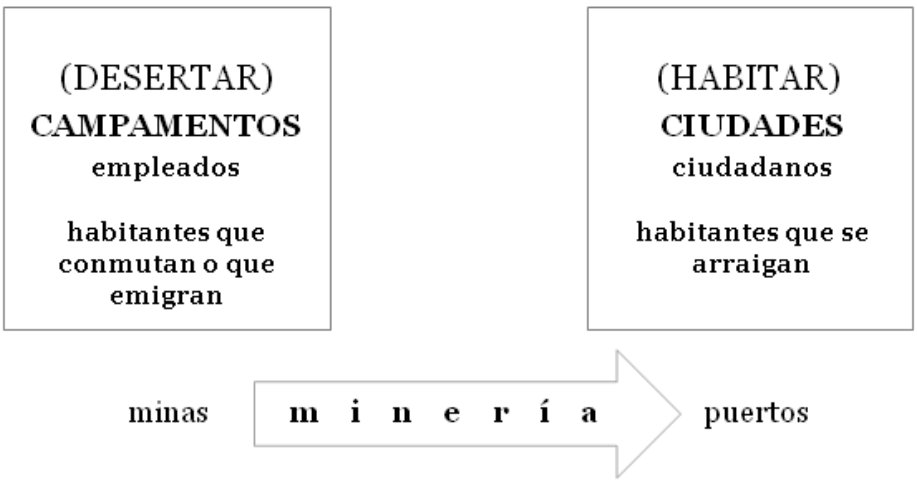
posible ordenar en polos que dan cuenta de los impulsos que movilizaron a la región, al modo de una generación de *momentum* por tensión y diferencia. Esta energía presente en la historia liga la noción de "descampado" a la de asentamiento, por ejemplo, con la mediación de la riqueza que provoca el intento de "habitar lo inhabitable". Se puede representar la historia de la región en torno a elementos básicos, que constituyen los ejes que han sustentado su ocupación, en un esquema como este:

Figura : Habitar y desertar: la tensión original de la región



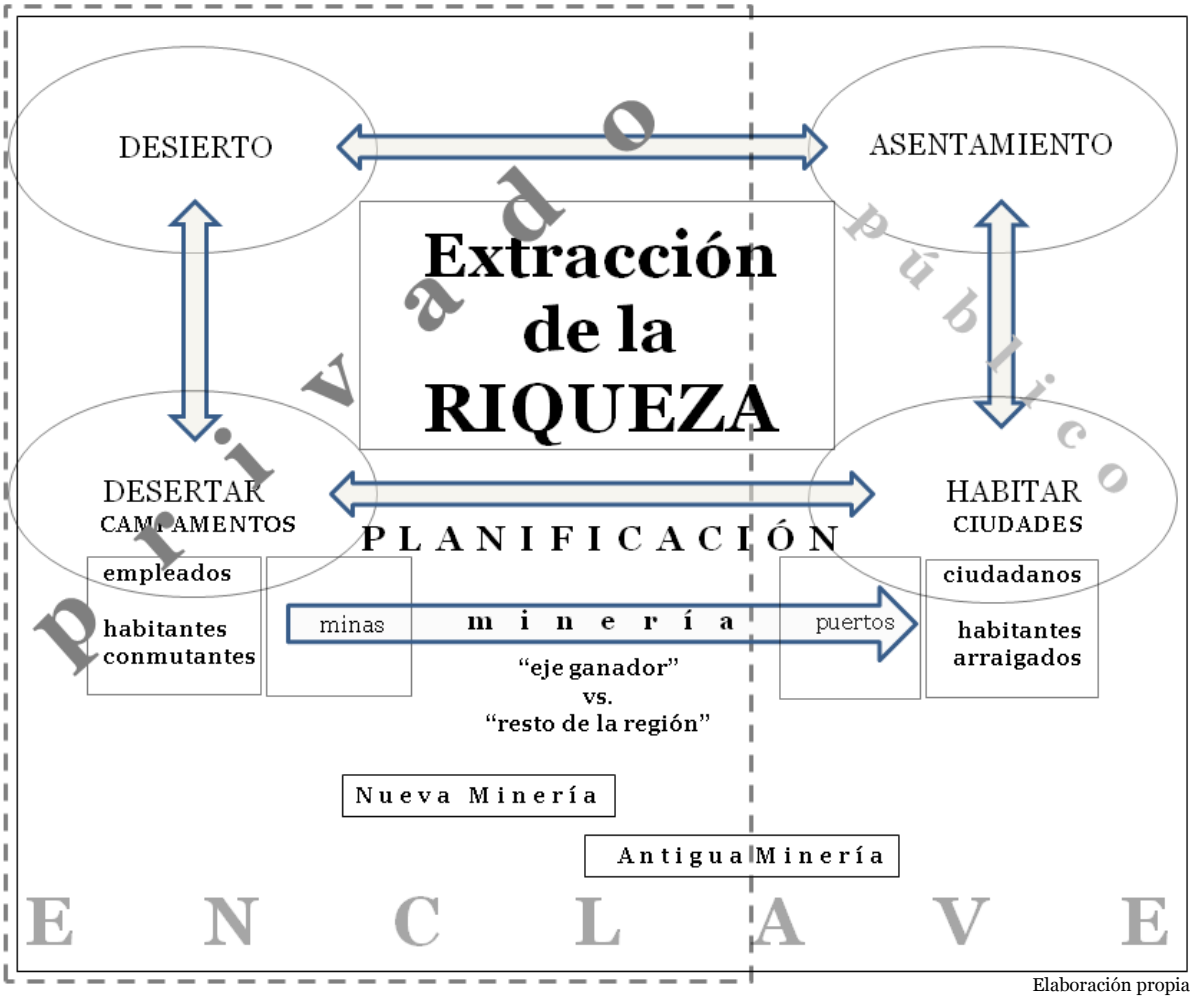
Lo que ha existido es la divergencia permanente entre la pulsión por abandonar de frente a la de asentarse, en el marco de la "aparición" de una riqueza abundante pero esquiva. Esta ambigüedad original parece marcar el devenir de la región y tener aún hoy equivalencias y nuevas expresiones. Del mismo modo, el tamaño de la actuación privada la hace prevalecer por sobre la capacidad o la voluntad y decisión del sector público de ejercer un rol central en la región. La idea de enclave (también en versión antigua y contemporánea) atraviesa toda la historia de Antofagasta, al tiempo que se ha ido configurando un repertorio de situaciones que surgen de especificidades y formas que ha tomado la explotación de la riqueza.

Figura : La polaridad entre la vida de campamento y la vida de ciudad



Así como Antigua y Nueva Minería son conceptos que se ven al mismo tiempo distinguidos y enlazados por la noción de enclave, hasta llegar a una agregación de estos elementos, en un esquema de este tipo:

Figura : Dimensiones en juego en la historia regional



Elaboración propia

Con una visión histórica del pasado y del presente, en esta investigación se trata de establecer una prospección de futuro posible. En la situación actual pueden reconocerse rasgos de lo que ha sido la historia del desarrollo nacional y de las particularidades regionales, respecto de los debates que se han suscitado: estilos de desarrollo, uso de los recursos de las exportaciones mineras, características y destino de las inversiones públicas, asociatividades y alianzas entre sectores público y privado, impactos e impronta territorial de las actividades, entre otros.

4.2. La primera historia de un territorio disuasivo: 1860-1929

La planificación se ocupa del futuro, en particular de la transformación física del espacio y el impacto de estas operaciones arquitectónicas e infraestructurales sobre los procesos sociales, en una relación de doble acceso: desde la sociedad y

desde lo espacial. El resultado es la manera de ser de la ocupación humana del territorio. Esto comienza a tener expresión republicana en Chile con las iniciativas de Bernardo O'Higgins en 1821 y de José Miguel de la Barra en 1844, respecto de la organización de la ciudad –Santiago–. Solo en 1854 comienza a perfilarse una visión que incluye un "*ensamblado en múltiples dimensiones, con la dinámica de cambio de la sociedad santiaguina*", dice Gurovich (2003: 29) cuando señala la creación de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, primer indicio de la voluntad de comprensión integral del fenómeno de ocupación del territorio.

Producida la independencia, es durante el siglo XIX cuando se consolida política y territorialmente el Estado y la Nación (Cariola y Sunkel, 1982), cuya extensión se completa con la anexión de Tarapacá y Antofagasta en 1884, al fin de la Guerra del Pacífico, y finalmente definida en el Tratado de 1904, de la Isla de Pascua en 1888, la cesión a la Argentina de la Patagonia –luego del acuerdo de la Cámara de Diputados de Chile– en enero de 1879. La "pacificación" de La Araucanía, la ocupación ovejera de Magallanes y el proceso de colonización extranjera de Osorno, Valdivia y Puerto Montt, impulsado por Vicente Pérez Rosales en el gobierno de Manuel Montt (Encina-Castedo, 1970), completan la forma del espacio territorial chileno.

La frontera con Bolivia se situó en el paralelo 24 (Taltal) con el Tratado de 1874, luego de casi cuatro décadas de discusiones sobre límites (Ortega 1984), en el contexto de una región al norte de esa frontera con una incipiente población y capitales que eran, ambos, mayoritariamente chilenos. Antes de 1860, el territorio al norte –Antofagasta boliviana– era el límite del país, llamado el 'Despoblado de Atacama', un territorio yermo en cuya costa emprendedores chilenos iniciaban actividades, junto con aventureros de todo el mundo. La experiencia minera de Copiapó era una ventaja en este período.

El presidente Montt había encargado a Rodulfo A. Philippi la exploración del desierto, en virtud de lo que existía en Copiapó. Como lo describe Philippi:

> "*La opinion es muy comun, que ese desierto encierra inmensas riquezas minerales, porque se cree generalmente que una tierra debe contener tanto mayores tesoros de oro y plata cuanto es mas estéril y desconsoladora, y el descubrimiento de los famosos minerales de plata de Trespuntas en este mismo desierto unas 20 leguas al norte de Copiapó como de varios minerales riquísimos de cobre en la orilla del mar daba aún mas crédito a esta creencia. Era pues importante conocer cuales eran los recursos que el Desierto ofrecía a la minería, al tráfico, etc. Tales consideraciones sin duda conmovieron al Gobierno de Chile a encargarme por decreto del Noviembre 10 de 1853 la esploración del Desierto de Atacama*" (1860: 1).

El sabio describe la presencia y explotación de varios "minerales útiles" en el territorio recorrido en su viaje, señalando la presencia de oro, plata, cobre, plomo, níquel, cobalto, hierro, azufre, sulfato, carbonato y nitrato de sosa, el salitre que

comenzaría a ser trabajado en la década siguiente, pero poniendo en duda la posibilidad de explotarlo. Sobre el cobre señala (Philippi, 1860: 119):

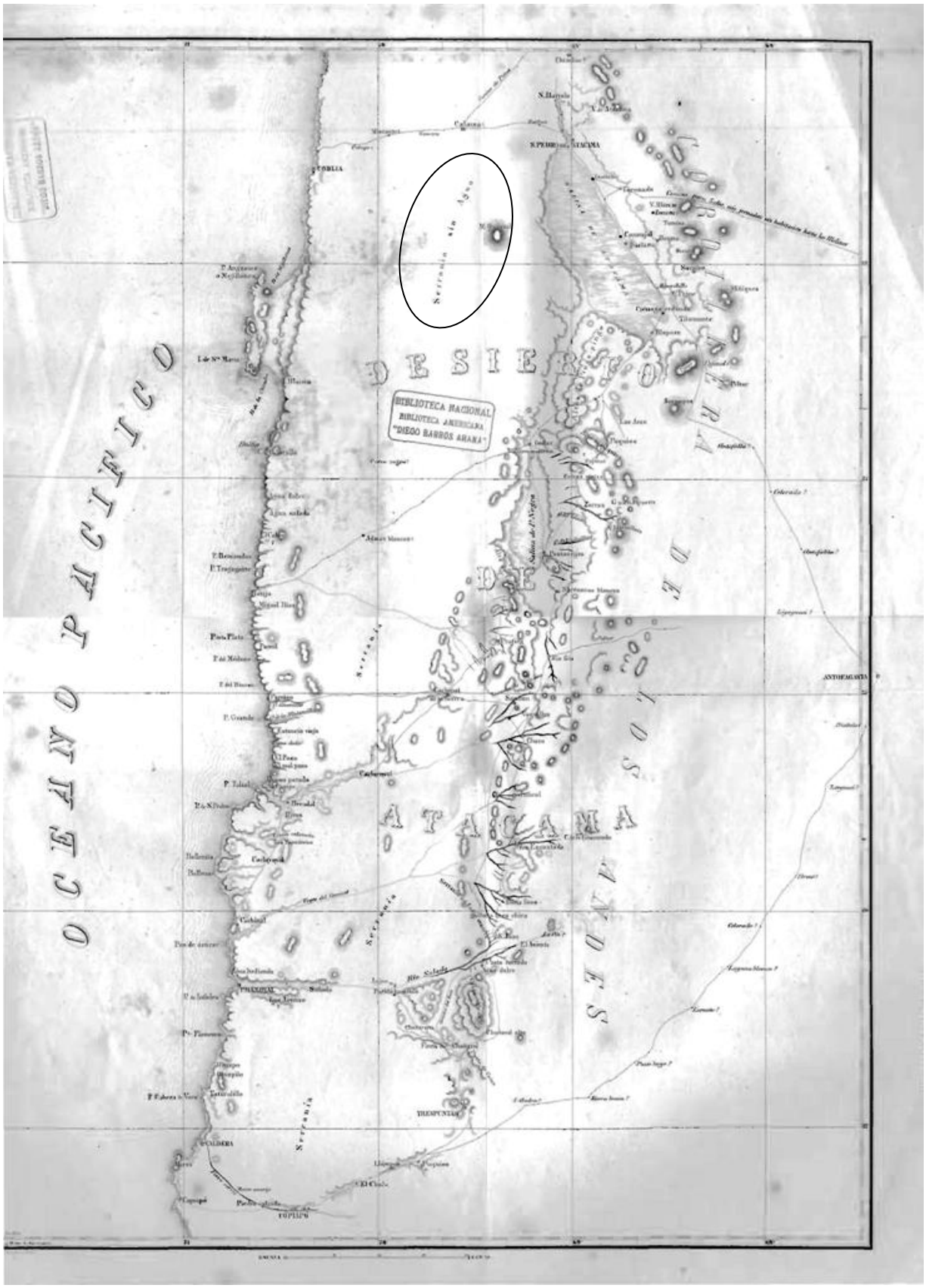
> "*Toda la cordillera de la costa desde* Caldera *hasta* Cobija *abunda en cobre. Pero se trabajaban en Diciembre 1853 solo los minerales siguientes: 1º) las* Animas*, 2º) el del* Salado*, 3º) el del* Cobre. *Minerales abandonados eran: 1º* Vaca muerta *a 11 leguas al NE de* Pan de Azúcar*, trabajado por D. José Manuel Zuleta, 2º* Hueso parado*, trabajado por D. Diego Almeida, 3º valle de Matancilla a dos leguas al sureste de Paposo* [...] *Los lugares en el interior del Desierto, a excepción del mineral de S. Bartolo... donde se ha hallado cobre son 1º) el* Alto de Puquios*; he visto muestras de carbonato de cobre verde y azul de este cerro. 2º) Entre el valle de* Sandon *y de* Chaco *hay vetas de* llanca *(silicato verde de cobre). 3º) En el valle de la* Encantada*, y 4º) en la* Serranía del Indio muerto *hay igualmente vetas de cobre. 5º) Según una noticia dada por los periódicos se han hallado vetas de cobre muy ricas cerca de Chañaral alto. 6º Al sur de* Trespuntas *a* Puquios*, etc., hay muchas minas...*".

En estas primeras décadas el descampado es explorado y se inician algunas explotaciones, muchas de las cuales son abandonadas por la extrema precariedad de las condiciones, que hacen "*imposible trabajarlas con provecho en un lugar tan desprovisto de recursos*". Es el inicio de la época de los campamentos.

Después de la guerra el 'territorio de Antofagasta'[158] comienza a ser trazado y habitado en una trama de ocupación de gran escala, en un proceso de internacionalización, con la explotación del salitre por capitales ingleses principalmente y luego el reemplazo por el cobre y la primacía de Estados Unidos desde principios del siglo XX. Se trata de la ocupación y de la antropización de las incipientes nuevas regiones: la selva húmeda del sur, recién abriéndose a la explotación agropecuaria y forestal, y el desierto del norte, región que, luego de las exploraciones del sabio Philippi, enviado por el presidente Montt a discernir sus potencialidades[159] y de los pioneros que recorrían los salares y los oasis, ya no era "despoblado irrelevante" sino más que lo que fuera Copiapó y la plata de Chañarcillo en su momento.

[158] Así llamado en el primer censo después de la guerra, el de 1885.

[159] En Encina Castedo (1970:1151 y 1152) se señala que Philippi, aún habiéndose hecho acompañar por Diego de Almeida y José Antonio Moreno, ambos grandes exploradores del desierto, los que, junto a José Santos Ossa, fueron los forjadores de la avanzada chilena de descubrimiento de las riquezas de Antofagasta, más bien se desvió hacia "*su pasión por la zoología*", logrando clasificar 97 tipos de fauna y 419 de flora regional. Al final de su misión, paradojalmente le informa al presidente que el desierto "*era sumamente pobre en especies metálicas*". Ver Philippi, 1860: 119 y siguientes.



2. Fuente: Philippi, 1860. Es notable que el nombre puesto en el mapa para el valle central de la región sea "serranía sin agua", lo que da cuenta de la impronta del "descampado de Atacama" (Vicuña, 1995; González, 2009).

Esa riqueza había permitido al Estado comenzar una etapa de provisión de la infraestructura, que se profundiza luego de la anexión y explotación de los territorios del norte. Se desarrolla la conectividad con el ferrocarril longitudinal y los ramales entre los valles productivos y los puertos de salida, mientras se construye arquitectura pública en ciudades y pueblos, con la mirada puesta en el primer centenario de la República y la necesidad de configurar una imagen nacional que pusiera al país en el circuito de la 'civilización' de ciudades primadas[160], a imagen de las europeas, con el canon afrancesado de la época[161]. Para esto se crea en 1875 la Oficina de Arquitectos Civiles, precursora del Ministerio de Industria y Obras Públicas de 1887.

En virtud de los ingresos que el Estado chileno obtiene de los impuestos a las exportaciones, ya desde el decenio de Montt (1850-1860), este sostuvo una política de obras públicas consistente, que llegó a provocar dos guerras civiles, en 1851 y 1859, en cuyo origen está la crítica al uso preponderamente urbano y agrícola de los gravámenes a la minería (Encina y Castedo, 1970; Culver y Reinhart, 1989: 740), lo que habría provocado que Chile perdiera en la competencia con Estados Unidos por el mercado del cobre[162].

Se pueden distinguir en este primer siglo de Chile independiente y masivo exportador primario, dos períodos con un punto de inflexión en la Guerra del Pacífico, que significa la incorporación al territorio de las provincias de Tarapacá y de Antofagasta –el llamado Norte Grande– y el inicio del ciclo salitrero. El desierto de Atacama, uno de los más áridos del mundo, completa desde esa fecha su incorporación a la historia de Chile, un despoblado inerme y, simultáneamente, desafío de emprendimiento.

La impronta económica de este primer período de Chile independiente –la consolidación del nuevo Estado alrededor de 1830, hasta la crisis de 1929, considerado el cambio que representa la Guerra del Pacífico– establece parámetros para el posterior proceso del país y la mejor comprensión del segundo período –del primer al segundo centenario– en términos de la impronta urbano-territorial que se perfilará, sus atributos y características.

---

[160] De Ramón (1992: 112 y 113) señala la distinción entre centro y periferia –para la ciudad de Santiago– de acuerdo a la descripción de los hermanos Ulloa en 1748, que separan el perímetro primitivo (de 1541) y el resto, llamándolo "*un vasto suburbio*". Aquí se adopta la figura de centro y periferia en el crecimiento de las ciudades según Gurovich (2003: 29). Desde ya Chile es un "*territorio de una sola ciudad*", con las excepciones de Valparaíso y de Concepción, en distintos períodos, sobre las cuales Santiago afirma su supremacía (De Ramón, 1992: 157).

[161] No es casualidad que el Museo Nacional de Bellas Artes sea una interpretación en pequeño del Petit Palais. Ni que gran parte de esta renovación sea hecha por arquitectos franceses contratados por el Estado o chilenos formados en Francia principalmente. Ver Cariola y Sunkel, 1982.

[162] Culver y Reinhart siguen esta aproximación, basados en Vicuña Mackenna (1886) y en su correspondencia con diversos líderes en el tema del cobre en la época para la preparación del libro, de donde rescatan particularmente las cartas de John Mac Kay, William C. Biggs y Henry Sewell (Archivo Nacional del Libro, Fondo Benjamín Vicuña Mackenna).

En la Colonia, la Capitanía de Chile formaba parte de un único espacio económico cerrado y controlado, el Imperio español, en el que todo comercio era al menos nominalmente interno (De Ramón, 2010). Chile mantuvo relaciones comerciales con otras posesiones españolas, en particular con el virreinato del Perú y en menor medida con La Plata, los que podrían ser llamados mercados externos (Góngora, 2006).

Por otra parte, así como en el Chile colonial no se planteó la posibilidad de manufacturar productos, tampoco en esta primera etapa de la independencia, salvo algún desarrollo artesanal de ciertas materias primas, de modo incipiente y de menor escala. No hubo incentivos para la creación de industria, en un sistema de este modo recluido, lejano y dominado por la restringida demanda de España y de algunas de las otras colonias americanas. Así entendida la situación en el sistema colonial español, es posible afirmar que el principal motor de crecimiento de la Capitanía fue la exportación de materias primas, con las restricciones que se han señalado.

Es así que la independencia representó una diferencia fundamental con la Colonia, marcada por la incomunicación con mercados externos y por una predominante estructura agraria en que "*las propiedades territoriales de Chile no fueron durante todos los siglos de la Colonia sino vastas estancias en que se recibía tan solo el producto natural y casi espontáneo del suelo*"[163], con una minería que languidecía en los lavaderos de oro, único interés de los conquistadores, y en una mínima explotación cuprífera, metal que no tuvo prácticamente mercado sino hasta el siglo XVIII (Salazar y Pinto, 2002).

En 1840 la economía chilena era todavía

> "*aislada, colonial, no capitalista… en un ambiente de frontera bucólica donde los descendientes mestizos de los conquistadores y los indios todavía estaban en guerra con los araucanos*" (Mamalakis, 1976: 3).

4.2.1. *La primera planificación: crecimiento hacia fuera, desde la apertura del yermo de Atacama hasta 1879*

Góngora (2006) identifica al Chile del fin de la Colonia, de los primeros años de la independencia y durante todo el siglo XIX como una "tierra de guerra", constituido de dos territorios, el Norte y el Centro y dos ciudades, La Serena y Santiago, más Concepción y la frontera en una línea de fuertes desde el golfo de Arauco a la precordillera, situación que fue cambiando con la consolidación de nuevos pueblos y ciudades, pero que permitía comprender el país hasta la década de 1870.

[163] Es lo que decía Manuel Cruchaga Montt en 1878, en su *Estudio sobre la organización económica y la hacienda pública de Chile*, citado por Aníbal Pinto (1962).

Durante el siglo XIX un factor histórico es que cada generación vive una guerra (Góngora, 2006). La reconquista en 1813 termina en las guerras de la independencia, que continúa en el sur en la persecución de los realistas y en la campaña para la liberación del Perú. Luego viene la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana entre 1836 y 1839, las guerras civiles de 1851 y 1859, la guerra naval contra España (1864 a 1866), la Guerra del Pacífico y la guerra civil de 1891, a lo que hay que sumar la guerra contra los mapuche, que se termina en 1883, luego del gran levantamiento de 1880. En esa década se constituye la forma y las fronteras del país, definida la Patagonia chilena y el Norte Grande conquistado en la guerra.

Entendido este siglo marcado por la guerra en términos de expansión territorial, pero también la expansión comercial marítima que siguió a la guerra contra la Confederación, que significó el dominio del Pacífico (Encina y Castedo, 1970; Góngora, 2006). Ya antes, desde la consolidación de la independencia en 1818 hasta 1930, la expansión del sector exportador fue creciente: "*La liberación del comercio se convirtió en motor del gobierno revolucionario"*, estableciendo la libertad de comercio de todos los habitantes del país con el mundo "*aliado o neutral*" (Mamalakis, 1976: 28), no particularmente una expresión del liberalismo económico del siglo XIX, sino como reacción contra las restricciones de la corona española.

La independencia significó "*para Chile, fundamentalmente, la eliminación definitiva de las trabas institucionales de la Colonia que aún subsistían y le impedían incorporarse plenamente al proceso de desarrollo mundial*" (Cariola y Sunkel, 1982: 25). Era la apertura de la economía chilena al exterior, a los dinámicos mercados europeos y de Norteamérica, en plena producción fabril, en el marco de una expansión capitalista de alcance mundial.

Una vez consolidado el armazón político desde Portales en la década de 1830[164], se constituye un dinámico sector exportador que tuvo una expansión que "*no puede calificarse sino como espectacular*" (Pinto, 1962: 15). El sector minero fue el aporte más sobresaliente a este auge exportador. Los ingresos aduaneros que se obtuvieron por derechos de exportación se duplicaron entre 1860 y 1880 y se cuadruplicaron entre 1860 y 1890 (Vitale, 1993: 67).

La producción de plata se multiplicó por seis en quince años (1840-1855) y la suma que hace Vitale (1993: 68) para las tres décadas entre 1861 y 1891 es de casi dos mil quinientas toneladas, con un promedio de 78 ton/año y un máximo de 155 ton/año en 1885, a pesar del cierre de Caracoles en 1878, lo

[164] Ver Encina y Castedo, 1970: 831 a 920; Cariola y Sunkel, 1982: 23 a 33.

que se explica con la incorporación del Norte Grande al territorio nacional tras la Guerra del Pacífico, con las minas de Huantajaya, Santa Rosa y Challacollo.

El carbón de Lota, en el golfo de Arauco, comenzó a ser explotado hacia 1850, con un aumento sostenido de producción desde 1860 hasta los años veinte del siglo pasado, en función de la demanda interna y de las necesidades de energía para la fundición de metales, en particular el cobre. En 1857 se produjeron 140.000 toneladas, mientras, en 1882, 400.000. Un autor[165] cita a un inglés, John Mac Kay, que visita la zona en 1860, quedando impresionado

> "*no solo por sus ricos y extensos mantos de carbón, sino por sus numerosas industrias* [...] *hornos de fundición para cobre* [...] *sus fábricas de ladrillo a fuego para hornos de fundición, en que también se fabrican un sinnúmero de otros objetos* [...] *su maestranza y fundición de fierro* [...] *donde se funde y se construye la maquinaria que se emplea en las minas*".

La producción de cobre se incrementó más de cinco veces entre 1841 y 1860, hasta representar el 51% de la producción mundial en ese año, "*abasteciendo el 65% de las necesidades de la industria y el consumo británico*" (Pinto, 1962: 15). Las minas más importantes se localizaban en Coquimbo, con hornos de fundición en Guayacán, Tongoy, Los Vilos, Carrizal y Lirquén. El primer gran emprendimiento fue la construcción de la fundición de Tongoy, inciada en 1849 por la empresa inglesa Mexican and South American Smelting Company, posteriormente adquirida por Urmeneta y Errázuriz.

En la década de 1870, Tongoy produjo en promedio más de dos mil toneladas anuales, una cantidad enorme si se la compara con las doscientas que producían fundiciones más pequeñas (Pinto y Ortega, 1990). A principios de esa década, Guayacán, construida por Urmeneta y Errázuriz "*alimentada con el cobre del cerro El Tamaya, contaba con 35 hornos y 400 obreros*" (Vitale, 1993: 69) y producía ocho mil toneladas.

En la producción de este metal, Chile, desde mediados del siglo XIX, competía claramente con Estados Unidos, competencia en la que perdió, lo que se muestra en el cuadro siguiente:

[165] Octavio Astorquiza, 1942: 32, en *Lota, Antecedentes históricos, 1852-1942*, Valparaíso, citado por Vitale (1993: 70).

Cuadro 18: Producción de cobre de Chile y Estados Unidos, 1810-1900, y precio de la libra de cobre dicho metal en Nueva York

Año	Chile		Estados Unidos		Precio (cents/libra en Nueva York)
	Toneladas	%	Toneladas	%	
1810	1.653	9	0		43,00
1820	1.653	9	0		29,00
1830	3.004	11	0		22,00
1840	7.114	20	0		24,00
1850	13.607	28	728	1	22,00
1860	**37.602**	**51**	**8.064**	**11**	**22,25**
1870	48.724	42	14.112	12	22,63
1880	43.628	31	30.240	21	20,13
1881	43.547	23	35.840	20	18,13
1882	48.058	24	45.323	22	18,50
1883	46.031	21	57.763	26	15,88
1884	46.646	19	72.473	30	13,88
1885	43.120	17	82.938	33	11,13
1886	39.228	16	78.882	33	11,00
1887	32.648	13	90.739	36	11,25
1888	34.989	12	113.180	38	16,75
1889	27.160	9	113.388	39	13,75
1890	29.254	10	129.882	43	15,75
1895	24.724	7	190.307	52	10,88
1900	**28.784**	**5**	**303.059**	**56**	**16,63**

Fuente: Culver y Reinhart, 1989: 732.

La ventajosa posición de Chile en el mercado mundial del cobre desde 1850 y su posterior declinación, se explica por varios factores. Primero está la expansión de la minería colonial por emprendedores criollos, en el contexto de la apertura exportadora de la independencia (Culver y Reinhart, 1989: 731), lo que permitió una primera competitividad que puso a Chile en el mercado mundial.

Pero la competencia internacional, de los productores norteamericanos en definitiva, se agudizó y Chile eventualmente perdió su posición de liderazgo. Según Culver y Reinhart, las condiciones básicas eran las mismas: grandes reservas (en Michigan, Montana, Arizona), los empresarios tenían clara conciencia del impacto de la tecnología del vapor y la electricidad, de la modernización de los transportes –el ferrocarril–, de las escalas de producción expandidas, de las nuevas tecnologías de excavación, entre otros factores. Como señalan estos autores (Culver y Reinhart, 1989: 734), el capital estaba disponible en ambos casos, así como mano de obra calificada:

> "[En Estados Unidos] *el catalizador crucial* [...] *fue el acuerdo nacional sobre la importancia del progreso industrial, con un debate centrado en los mejores* ***medios*** *para lograr tal progreso, opuesto al debate sobre los* ***fines*** *del crecimiento industrial en sí. El debate sobre los medios para el progreso industrial llevó en losEstados Unidos a* ***una política pública de apoyo***. *En Chile este debate se estancó y la búsqueda de una política industrial y minera coherente y moderna se prolongó hasta el siglo XX*" (negrita en el original).

Antes de 1880 las principales exportaciones chilenas eran plata, cobre y trigo. En cambio, el salitre representa casi el total exportado desde Chile después de 1880 y hasta 1910, cuando el cobre comienza a jugar un rol significativo de nuevo, creándose entre esa fecha y 1928 un patrón de dependencia de dos productos –salitre y cobre– y dos países –Inglaterra y Estados Unidos– tanto en términos de exportaciones como de importaciones (Mamalakis, 1976: 31).

Desde 1880, con la explotación salitrera –desde entonces Chile tuvo el monopolio mundial del nitrato de sodio–, la economía chilena se inserta con intensidad y sostenidamente en el capitalismo mundial. Hasta ese momento había prevalecido una mixtura de mercantilismo y feudalismo que venía del régimen colonial. La estructura social era dominada por la clase agraria, que controló sin oposición el aparato del Estado, centralizador y autoritario a partir de la impronta portaliana. No existía propiamente una clase trabajadora ni menos un proletariado en la definición clásica de Marx, sino un "*vasto y pasivo conglomerado de campesinos sometidos a la disciplina de una organización semifeudal*" (Muñoz, 1986: 44).

Pero en el mercado del cobre, Chile competía con Estados Unidos, donde primaban códigos capitalistas modernos, con una legislación minera del siglo XVIII, a pesar de las reformas introducidas en 1874, las que terminaron reforzando a los terratenientes del sur frente a los emprendedores mineros (Culver y Reinhart, 1989).

Chile conservó una política minera preocupada de las utilidades del Estado, mientras Estados Unidos tenía una de crecimiento económico. La dominación de la clase agraria explica el resentimiento de los mineros de Copiapó y Coquimbo, que sufrían una legislación arcaica que les imponía una carga impositiva insoportable en los períodos de baja de los precios[166]. Este desacuerdo es antecedente e impulsa las guerras civiles de 1851 y de 1859, tradicionalmente caracterizadas como 'rebeliones anárquicas' pero de las cuales se pueden encontrar bases en la política respecto del norte minero:

[166] El método para establecer los impuestos al cobre era particularmente inapropiado: la política establecida en 1810 fijó una tasa de dos pesos por libra, cuando el precio de mercado era de entre ocho y diez pesos, referida al precio de la producción, no de las utilidades. Desde 1850 el precio comenzó a caer, alzando proporcionalmente el impuesto, cobrado sobre el volumen, incluso cuando el precio de mercado caía bajo los costos de producción (referencias en Vicuña Mackenna, 1886).

> "*Operadores mineros reclamaban que sus impuestos sostenían proyectos gubernamentales que solo beneficiaban intereses urbanos y agrícolas, mientras la minería tenía necesidades no satisfechas de caminos, facilidades portuarias y de otra infraestructura*" (Culver y Reinhart, 1989: 740).

Los mineros perdieron las guerras civiles pero la abundancia del recurso, entre otros factores, hicieron que la producción continuara y se expandiera durante las décadas de 1860 y 1870, a pesar de la política desincentivadora. Las favorables condiciones para el cobre generaron un período de bonanza, en el cual los centros mineros más importantes contaban con todos los adelantos del siglo: "*electricidad, alumbrado público a gas, estructuras de acero (a Alexander Eiffel se le contrató la construcción de una iglesia en Coquimbo) y la expansión de los ferrocarriles*" (Culver y Reinhart, 1989: 740)[167].

Desde mediados del siglo, el comercio mundial estuvo en un ciclo expansivo, durante el cual se integran a los flujos de transacciones regiones templadas, extensas y ricas, como Australia, Nueva Zelandia, California y el oeste norteamericano, Argentina. La economía agraria chilena participa temporalmente de esta expansión, básicamente con el trigo, pero pronto es desplazada por estas nuevas regiones, con mayor capacidad de responder a las demandas crecientes (Mamalakis, 1976: 34) en un primer momento. Lo que este autor llama los "*cambios en la demanda agregada*" se manifiesta desde este período. Es así que durante 1850-60 las exportaciones (agricultura y minería) crecieron a una tasa de 7,2% anual, mientras en la década siguiente la exportación cayó a 0,6%, con lo que variaciones anuales y fluctuaciones cíclicas se instalan como parte integral de la economía nacional en adelante (1976: 33-34).

El trigo, el salitre y el cobre son los *commodities* principales que permiten entender la estructura de relación entre el comercio exterior y el crecimiento interno del país. Una breve descripción del caso del trigo es de utilidad para la comprensión de esta relación y la minería. Perú fue el principal y más estable mercado para el trigo chileno, mientras la apertura de California y Australia generó una demanda enorme aunque transitoria, que pasó de 6.000 qq.m.[168] en 1848 (a los tres destinos) a un tope de 277.664 qq.m. para California en 1850 y a 323.607 qq.m. para Australia en 1855[169]. La declinación fue tan abrupta como la aparición de la demanda y ya en 1855 la exportación a California había caído a 15.000 qq.m., mientras en el caso australiano en 1861 el total fue de solo 10.500 qq.m.

La época conocida como el Gran Comercio del Trigo se extendió entre 1865 y 1926. Junto a la guerra con España (Encina Castedo, 1970), la apertura del cabotaje de pasajeros y carga a navíos extranjeros en 1864, terminó con la marina mercante

[167] La iglesia está en Guayacán y es monumento nacional.

[168] Quintales métricos.

[169] Ver Sepúlveda, 1959, pp. 44-48. Citado por Mamalakis, 1976.

nacional[170], pero bajó los costos de transporte, lo que facilitó la exportación de trigo, impulsada por aumentos en la producción interna y por la introducción de los buques de vapor. El período fue marcado por fluctuaciones cíclicas de contracciones y expansiones muy acentuadas, lo que impuso al sector exportador parte de la gran inestabilidad que lo caracterizó entre 1850 y 1930 (Mamalakis, 1976: 37). En 1900 Australia y California entran al mercado como productores, con los que Chile no pudo competir, marcando la declinación paulatina y sostenida de la exportación chilena.

Así, la agricultura chilena no fue capaz de alimentar a su población, debiéndose importar alimentos desde esa fecha. Tampoco aprovechó las oportunidades de la especialización en producción de frutas y verduras de contraestación con el hemisferio norte, sino hasta bastante después de la Reforma Agraria. Más bien sufrió las rentas decrecientes de la tierra e importó sistemáticamente las fluctuaciones del mercado internacional.

La clase agraria ve afectada su base económica producto de la crisis y las familias terratenientes diversifican sus intereses e inversiones, entrando en la minería y en la actividad comercial y financiera, con lo que la estructura social se hace más compleja. Es el período en que el puerto de Valparaíso consolida la posición –que construye desde la independencia y durante la primera mitad del siglo– como centro urbano y financiero (Garreaud, 1984: 164), el que va a tener una importancia decisiva para la explotación del salitre desde 1880 en adelante.

Es notable la especial mención que hace Pinto (1962: 17), en concordancia con varios autores[171], del rol que factores humanos e institucionales jugaron en la construcción de esta notable expansión en el sector minero, diferenciada de una marcada cultura rentista asociada a otros sectores de la economía, en particular el agro, y en general a los "*grupos dirigentes*" (1962: 53). Señala a los pioneros de la minería en el norte, comparándolos con sus homónimos de América del Norte, relevándolos como "*un elemento que no se repite en fases posteriores de la evolución económica chilena*", nombrando, entre otros, a José Santos Ossa, quien descubre salitre en el Salar del Carmen en 1866 (Bermúdez, 1963: 193). La formación de una clase empresarial es central para que las oportunidades que se suscitan, particularmente en una economía abierta al exterior como era la chilena en ese período, tengan efectivamente una respuesta nacional (Muñoz, 1986: 53).

Estos emprendedores –Tomás Urmeneta, Diego de Almeida, José Antonio Moreno, el mismo Ossa– son los que "abren" y "ordenan" el territorio de

[170] Los barcos de bandera chilena disminuyeron de 276 en 1860 a 27 en 1868 (Sepúlveda, 1959: 72).

[171] Véase Arce (1930), Bermúdez (1963), Ramírez (1970), Encina y Castedo (1970), Salazar y Pinto (2002).

Antofagasta, el Descampado de Atacama[172], sobre la base de las andanzas de cateadores tras florecimientos de agua, depósitos de guano y salitrales, rutas de acceso, caletas de recalada. Uno de estos personajes es Juan López, quien en la década de 1850 encuentra la vertiente del Cerro Moreno (Arce, 1930: 80) en la península al frente de donde después se fundará la ciudad de Antofagasta[173]. Luego de varias andanzas por la región, Juan López regresa en 1866 a instalarse en La Chimba, llamada por él Peña Blanca (Bermúdez, 1963: 205).

Los campos salitrales del Desierto de Atacama son los más extensos del mundo, con leyes muy altas, condición que los hizo económicamente viables, junto a la cercanía de los puertos de embarque. Se encuentra allí el nitrato de soda en estratos diferenciados: la *chuca* en la superficie de la pampa, formada de tierra, polvillo y piedras, de 20 a 40 cm de espesor; sigue la *costra* de arcilla, piedras y arena consolidada con sales, que puede tener varios metros de espesor, con una buena cantidad de salitre; luego viene el *caliche*, donde está la mayor parte del nitrato junto con varios otros compuestos. El caliche puede ser lo suficientemente duro como para que deba ser trabajado con explosivos, pero gran parte del proceso se realizaba con trabajadores[174].

Sobre el descubrimiento de las propiedades del salitre, explotado en Tarapacá desde fines de la década de 1820, Bermúdez (1963: 105) relata lo siguiente:

> "*Llegado ese salitre a Liverpool* (desde Iquique, en 1830), *su desembarco fue objetado por las autoridades del puerto 'por tratarse de un material explosivo'* [...] *Parece que Aickman, que viajaba de entonces de Glasgow a Liverpool, examinó ese grumo blanco y brillante que no figuraba en sus listas de importaciones, y animado por la sospecha de alguna posible utilidad, se reservó 10 sacos, haciendo arrojar al mar los restantes. Con los 10 sacos salvados regresó a Glasgow, donde el químico de Aickman recomendó repartirlos entre los agricultores de la localidad. Habría sido esa la primera vez que el nitrato de soda de Tarapacá se empleó, de modo puramente incidental, en la agricultura europea*".

En los años siguientes las importaciones inglesas de salitre se multiplicaron exponencialmente. Inglaterra en 1835 importó 4.000 quintales[175] y en 1836 la

[172] Era el territorio al sur del río Loa, con los poblados de Tocopilla, Cobija y Mejillones en la costa, y Calama, oasis en el camino hacia Potosí, más las poblaciones indígenas de la precordillera. En territorio chileno, más al sur, estaban Taltal y Paposo, que no eran más que bodegas de aprovisionamiento para expediciones mineras. Al norte estaba Tarapacá, la Pampa del Tamarugal y las oficinas salitreras. Referencias en Bermúdez, 1963: 177 y siguientes.

[173] El nombre Antofagasta lo impuso el tirano Melgarejo, que era la denominación de una hacienda suya, territorio que hoy está en Argentina.

[174] González (2003: 53-79) hace una completa descripción del desarrollo tecnológico de la explotación del salitre.

[175] Un **quintal** es una antigua unidad de peso española, que originalmente equivalía a 100 libras castellanas o a 101,5 libras *avoirdupois*, esto es 46,04 kg. Actualmente el quintal adopta dos equivalencias distintas: quintal métrico (de 100 kg) y el quintal estadounidense o *short hundredweight*, de 100 libras *avoirdupois*, 45,36 kg. Los quintales británicos quedaron obsoletos con la adopción del sistema métrico en el Reino Unido y eran los siguientes: uno de 100 libras *avoirdupois* (*british quintal*) y otro de 112 libras *avoirdupois*

cifra subió a 30.000 quintales, que era más del 60% de las importaciones europeas de salitre. En 1834 Alemania compra 200 toneladas (aproximadamente 4.000 quintales ingleses) y en 1839 3.000 (60.000 quintales). Es así que en el quinquenio 1835-39 la exportación total fue de más de 50.000 toneladas (Bermúdez, 1963: 106).

Entre las condiciones institucionales que posibilitaron este extraordinario desarrollo exportador, este autor menciona la creación política de Diego Portales, la que, aunque "*molde ajustado a los intereses de la clase dominante, la de los terratenientes y sus allegados urbanos*" (Pinto, 1962: 20), es considerada como elemento clave para el desarrollo económico del país, por supuesto que "ajustado a su base social", lo que significa excluyente y discriminatorio, un modelo estatal centralizado, autoritario e impersonal (Jocelyn-Holt, 1997: 26).

Por una parte, no es posible medir con parámetros contemporáneos ese momento, lo que merecería un análisis que escapa a las posibilidades de este trabajo. Por otra, se pregunta Pinto (1962: 20):

> *"¿Existían acaso otras clases, otros grupos sociales, capaces de disputar o de compartir el poder con aquel segmento cuyo poder se asentaba en último término en la estructura y nivel de crecimiento de la economía nacional?*".

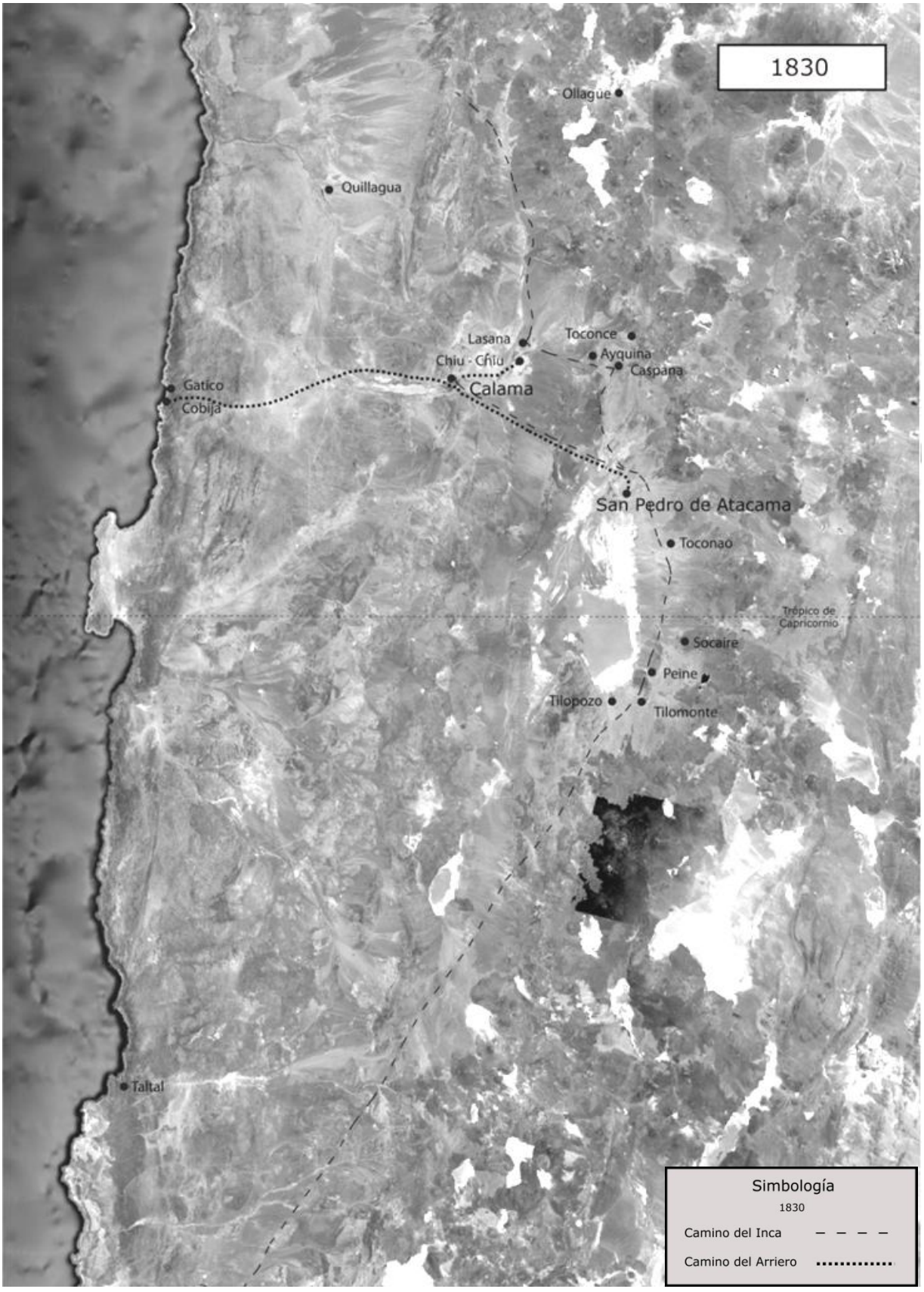
Probablemente exista más de una respuesta a esta interrogante, dependiendo del énfasis que tenga cada mirada sobre la historia[176]. Siguiendo el análisis de Pinto, la contribución de Portales fue generar condiciones para la mejor evolución de la inserción chilena en los mercados internacionales, colaborando al incremento del prestigio del país en el extranjero, lo que es sabido constituye un aporte significativo en el desarrollo de los negocios.

Sobre la base de la "creación política" de Portales y hecha la distinción anterior sobre las diversas interpretaciones de esta pate de la historia, el gobierno de Manuel Montt (1850-1860) es considerado como uno de los más adelantados en cuanto a realizaciones y se habla de "la obra administrativa de un gran estadista" (Encina y Castedo, 1970: 1131):

> "*Veinte años de cordura y la conquista de los mercados de California y Australia permitieron al más progresista gobierno que conociera América hispana en el pasado siglo, saldar con fondos ordinarios un extenso programa de obras públicas e incrementar el desarrollo de todas las ramas de la administración*".

(*long hundredweight*) 50,8 kg. En el texto no se señala cuál es el quintal del que se trata, pero suponemos que es de aquella medida en uso en Inglaterra en ese tiempo.

[176] Ver, entre otros autores, Salazar y Pinto (1999), Jocelyn-Holt (1997).



3. Fuentes: Garcés, 1999; elaboración propia. Este es el "Descampado de Atacama", cinco años después de la fundación de Cobija. Imagen Landsat, 2002, y Google Earth, 2010.

Se señalan aspectos de la política económica que fueron impulsados en el decenio de Montt (Encina, citado por Pinto, 1962: 22), como, por ejemplo, los gravámenes a las ganancias extraordinarias de la bonanza minera, impuestos pasajeros que aportarían recursos para la transformación de la atrasada economía nacional:

> *"Gracias a ese impuesto* [...] *una pequeña parte de los millones que los Gallo y demás pioneros de la minería iban a gastar en palacios, muebles y caprichos fastuosos, inclusive revoluciones, se transformaron en ferrocarriles, telégrafos, escuelas, caminos, puentes y cien progresos más en la agricultura y en las industrias de vida estable".*

Los pilares de la economía nacional eran la agricultura y la minería, con una mayor participación de esta última, aunque no fuese una "*industria de vida estable*", según clasifica Cruchaga Montt, y, si se sigue la aproximación de Vicuña Mackenna, recogida por Culver y Reinhart (1989), más bien se estaba dando cuenta de la supremacía urbano-agraria y la falta de una política de industria nacional articulada con la minería, en un perspectiva de más largo plazo (Vitale, 1993: 81). A pesar de las menciones respecto de la necesidad de fomentar una vertiente manufacturera, el mismo Cruchaga Montt[177] afirma que

> "*se creyó que el país no estaba preparado, ni por sus capitales ni por su arte, para el desarrollo de la industria fabril, y queriendo darle una fácil provisión a los artículos de consumo y una expedita salida de los que él mismo elaborase, se marcó legislativamente la tendencia en el sentido de facilitar el comercio con los países extranjeros que pudieran proporcionar artículos de consumo a más barato precio. Fijada esta base, el país debía marchar desahogadamente mientras la agricultura y la minería, fuentes de nuestros recursos para el comercio exterior, no decayesen en virtud de las influencias naturales que podían entorpecerlas*".

Es posible caracterizar este primer desenvolvimiento económico chileno como: i) proyectado hacia fuera y estructuralmente dependiente de las fluctuaciones internacionales, y ii) asentado en las expectativas de las exportaciones primarias de la minería y de la agricultura; estructura que se conserva relativamente igual hasta la gran crisis de 1930, constituyendo la impronta de la evolución del país.

Estos cien años (1830 a 1930) marcan el fin de la Colonia y un impulso republicano original, que logró situar al país en las corrientes mundiales del comercio, asunto de nivel excepcional en América Latina. Debe señalarse que esta configuración o modo de ser del comportamiento económico, social y cultural –en términos modernos se diría *estilo de desarrollo*– hasta antes de la Guerra del Pacífico había significado dos guerras civiles, afianzando el

[177] Manuel Cruchaga Montt, 1878, *Estudio sobre la organización económica y la hacienda pública de Chile*, citado por Aníbal Pinto (1962: 24).

predominio de la visión agraria y "urbanizante", centralista y autoritaria, por sobre una cierta tendencia modernizante, industrializadora, puesta en las provincias y orientada a un "crecimiento hacia dentro", lo que no ocurriría sino medio siglo después.

Esto es efectivamente así, señalan diversos autores[178], al tiempo que se explicita el peso limitante que representa la sustentación preponderante en actividades primario-exportadoras y la subordinación a los intereses económicos principalmente de Inglaterra (Ramírez, 1970: 63), la potencia dominante. Si bien la expansión exportadora mostró alguna capacidad de irradiación hacia otros sectores de la economía, esta fue escasa y no alcanzó a modernizar todo el sistema productivo, lo que en parte se explica por esta subordinación. La incorporación de tecnología y de innovaciones en la organización fue lenta, tal vez demostrando temor a la hora de invertir montos significativos en negocios "inciertos". Los beneficios de este auge comercial no generaron un crecimiento que se expresara en aptitudes internas, autónomas de los ciclos de los mercados externos, capaces de modernizar las relaciones de producción, las formas de organización y el sentido de la economía en definitiva.

4.2.2. *Campamentos en la pampa y puertos con vocación urbana*

La oficina del Salar del Carmen se levantó en 1869, a la que se llegaba por una huella de carretas con puestos de agua, hecha el año anterior, mientras en Antofagasta dos muelles estaban ya construidos, uno para la compañía y otro para el Estado boliviano, de acuerdo a las concesiones establecidas por el gobierno de Melgarejo. Ya se señaló que la población de la Antofagasta boliviana era mayoritariamente chilena (Jobet, 1955). En 1870 fue descubierto el yacimiento de plata de Caracoles, unos 200 km al interior, al suroeste de Calama, lo que generó una fuerte actividad en la que predominaban los chilenos, siendo Antofagasta su puerto natural (Bravo, 2000). Al mismo tiempo, los equipos de Melbourne Clark & Co., con George Hicks al mando, habían descubierto nuevos depósitos salitrales en Salinas, a unos 130 km de Antofagasta (Arce, 1930).

En 1872 la sociedad se reorganizó como la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta y continuó sus operaciones, sumando nuevos *shareholders* que fueron comprando acciones durante el decenio, entre ellos importantes ciudadanos chilenos, incluyendo ministros y congresistas, señala Blakemore (1990). A fines de 1873 se había completado la línea férrea de dos pies y seis pulgadas de trocha entre el Salar del Carmen y el puerto, en 1877 llegó hasta Carmen Alto y al año siguiente hasta Salinas, a 128 km de la ciudad. El caliche

[178] Julio César Jobet, 1955; Aníbal Pinto, 1962; Francisco Encina, 1970; Óscar Muñoz Gomá, 1986; Luis Vitale, 1993; Alfredo Jocelyn-Holt, 1997; Gabriel Salazar y Julio Pinto, 2002.

era transportado hasta Antofagasta para su elaboración, donde la Compañía había construido una planta desalinizadora para el consumo industrial y de la población y condensadores para el tratamiento del salitre.

La historia del ferrocarril, que luego sería el Ferrocarril de Antofagasta (Chile) a Bolivia (FCAB), está profundamente arraigada a la del poblamiento de la recién anexada región. En efecto, los yacimientos de Antofagasta eran de leyes menores que los de Tarapacá y su competitividad dependía largamente de la exención de impuestos de Melgarejo, lo que se puso en cuestión tras su caída en 1872, cuando el nuevo gobierno anuló todas estas franquicias, generando la protesta del gobierno chileno y de la Compañía, con lo que se abrió un período de negociaciones, hasta el Tratado de 1874 entre Bolivia y Chile, que estableció límite en el paralelo 24, redujo los reclamos y peticiones chilenas sobre el área 'compartida' al norte de esa frontera, pero también garantizó que los impuestos recién establecidos no serían alzados por veinticinco años. Esto otorgó continuidad al desarrollo de las actividades salitreras en la región, además del descubrimiento de Caracoles.

El conflicto en Antofagasta se resolvió antes que terminara el año 1879, mientras Tarapacá estaba envuelta en la incertidumbre, con lo que la actividad de la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta creció fuertemente en ese lapso, convirtiéndose en "*un objetivo tentador para imponerle tributos, por parte de una nación en guerra*" (Blakemore, 1990: 21). Varias propuestas en este sentido llegaron al Parlamento y finalmente se impuso un impuesto, lo que afectó la actividad en Antofagasta, mientras se restablecía el funcionamiento de la industria en Tarapacá, haciendo la obligación más atractiva para el Estado chileno. Con esto varios de los socios originales de la empresa redujeron su participación. La Casa Gibbs había decidido enfocar su acción en Tarapacá, mientras Ossa había perdido interés ya hacía tiempo y Clark nunca fue muy activo. En la nueva estructura de la Compañía, la solución fue concentrarse en el ferrocarril más que en las oficinas salitreras.

Dada la localización de los yacimientos, el poblamiento de la pampa salitrera fue extensivo como se dijo, lo que originó una ocupación del desierto que constituyó una manera de ser particular, con una densidad de oficinas cercanas, unidas por trazados de ferrocarril, huellas de carretas y senderos de caminantes. La importante concentración de asalariados del Norte Grande generó las condiciones para el desarrollo del sindicalismo en el país, incentivado por las duras condiciones de trabajo y de vida en el desierto.

Chile estaba en las corrientes del comercio mundial, con la importación de las inestabilidades que caracterizan al sector externo. El período anterior a la Guerra del Pacífico ve desarrollarse otras actividades, como las finanzas y la industria, diversificación que hace más compleja la realidad social del país. El Estado nacional resulta fortalecido con un aumento de sus ingresos, la mayor

parte proveniente de los impuestos al comercio exterior. Esta complejización y diversificación de intereses en la sociedad induce al Estado a asumir un rol de mayor protagonismo en el desarrollo del país, en que

> "*el capitalismo chileno de esta fase histórica va acompañado por una expansión y organización del aparato del Estado, destinada a crearle una base de sustentación material y social*" (Muñoz, 1986: 45),

no obstante una fuerte presencia ideológica del liberalismo económico. El Estado chileno antecede a la nacionalidad, afirma Góngora (2006), a lo que es posible agregar una relación preterritorial con sus extensiones (Tarapacá y Antofagasta) y consolidaciones de límites (la zona mapuche y la Patagonia) de la década de 1880, con una acción concentrada en lo administrativo más que en el reconocimiento del territorio, particularmente en el caso del norte, un gobierno consciente de su papel y del deber público, que se apoya en una "aristocracia" de terratenientes como principal resorte, asentada en Santiago y, claro está, en las haciendas que venían de la Colonia (Góngora, 2006).

A pesar del discurso liberal, el Estado es el que genera la infraestructura imprescindible para un desarrollo material y social. El ferrocarril en la región central, los puertos, los edificios públicos que alojan las aduanas (centrales en la recaudación del Estado), almacenes, escuelas, cárceles u hospitales.

También la composición urbano-rural de la población da cuenta de la transformación de Chile. En 1865 el 35% de la población era urbana, mientras que en 1930 lo era el 50% (Mamalakis, 1976: 25). La concentración en Santiago y Valparaíso es ya manifiesta en ese período, donde además Santiago presenta una tasa de crecimiento más alta que el resto del país.

Esta concentración de las actividades económicas, la escasez de tierra agrícola –con una frontera sur recién abierta después de 1880–, la ausencia de una subdivisión de los latifundios, la menor tasa de mortalidad en las ciudades y el inicio de la migración campo-ciudad, explican en parte el aumento de la población de pueblos y ciudades, de Santiago en particular, en donde la población urbana de la provincia se dobla en el período 1865-1930.

Pero además el origen urbano –del centro del país, Santiago y Valparaíso– de los grupos de interés, de las instituciones políticas y de los proveedores intermediarios, básicamente de financiamiento, que ya tradicionalmente ejercían el control de la plusvalía que generaban las exportaciones –mineras y agrícolas–, promovía claramente la inversión en equipamientos e infraestructuras que facilitaban la subsistencia urbana y en aquellas ciudades en particular: caminos, abastecimiento de agua, distribución de gas, generación eléctrica, vehículos motorizados, edificación pública, entre otras.

Un caso especial del patrón de urbanización de Chile es el del Norte Grande, donde se observa un incremento desde el 47 al 77% de población urbana entre 1865 y 1895, con una declinación a menos del 50% en el período 1905-1930. Esto se entiende con la proliferación de oficinas salitreras una vez finalizada la Guerra del Pacífico. A su vez, el colapso de la industria y el consecutivo abandono de las "oficinas" –rurales– hará crecer la tasa de urbanización, desde 1930, en las regiones del norte.

Se debe recordar que Antofagasta era territorio boliviano, que comenzó a ser habitado a propósito del descubrimiento de grandes depósitos de guano en la península de Mejillones, además de minerales, vertientes de agua o del uso como caleta de abrigo de algunas ensenadas, lo que dio origen a algunos caseríos y bodegas. Se trataba de una ocupación costera, desde donde se hacían incursiones al interior por las quebradas, en la búsqueda de yacimientos. Así surgen los poblados de Cobija, Tocopilla, Mejillones. Luego Antofagasta. Gran parte de sus habitantes eran chilenos.

En este contexto es que en 1867 el gobierno de Bolivia envía a La Chimba, hoy Antofagasta, a "*dos empleados para la fiscalización y resguardo de sus intereses, siendo el primero en llegar a la Caleta* [...] *don Fortunato Pinto* [...] *investido* [...] *de inspector de Peña Blanca (nombre que se le daba a la caleta, al mismo tiempo que el de La Chimba*" (Arce, 1930: 79). De este modo en el litoral boliviano se fundaba el cuarto puerto marítimo[179].

El primero, Cobija[180], existía desde antes como caleta de changos y fue constituido por decreto luego de la expedición de Burdett O'Connor que buscaba comunicar el océano Pacífico y el interior de Bolivia. Firmado por el propio Simón Bolívar el mismo año de la fundación de la República, 1825, el 28 de diciembre, con el nombre de Lamar "*en recuerdo del prócer de la independencia de Colombia, don José de Lamar*" (Arce, 1930: 14), una clara expresión de planificación del territorio. El propio presidente de Bolivia don Andrés Santa Cruz (1829-1833) estableció en 1832 un servicio semanal de correos entre Lamar y Potosí (Bermúdez, 1963: 178), ordenando además la instalación de una Administración Principal de Correos y otra, con dependencia de esta, en el oasis de Calama, lo que consta en el decreto respectivo, firmado por el presidente en el mismo puerto de Cobija. El honor de ser "*residencia Presidencial y el asiento del Gobierno de la República, le cupo también a Calama*", donde Santa Cruz firmó otro decreto referente a las postas y vías de comunicación "*en el Palacio de Gobierno, en Calama, a 6 de Enero de 1833*" (Arce, 1930: 17).

El viaje desde Cobija a Potosí demoraba entre 20 y 25 días para el recorrido de 150 leguas, en el que las "*recuas que se ocupaban de este tráfico conducían no solo*

[179] Desde el norte: Tocopilla, Cobija y Mejillones, más Antofagasta.

[180] Lo menciona Ricardo Latcham en *Los changos de las costas de Chile*, 1910, Santiago.

mercaderías de uso corriente, sino también pesadas piezas de maquinarias para los ingenios mineros y pianos completos, por cuanto estos eran transportados con su embalaje [...] *en mulas "pianeras"* [...] *con aparejos especiales*" (Arce, 1930: 16).

En 1829 el geólogo francés d'Orbigny (citado en Arce, 1930: 18), que ya había recorrido varias repúblicas sudamericanas, describía Cobija de este modo:

> "*Treinta o cuarenta casas sin decencia; por todos lados una arena muerta que jamás riega la más pequeña lluvia y que rara vez humedece el rocío; en el horizonte* [...] *unos cerros azulejos o rojizos y en medio de todo esto cincuenta o cien personas que parecen vivir miserablemente*".



4. Rugendas: Cobija en 1842. Fuente: memoriachilena.cl

Entre los años 1840 y 1845 numerosas personas, casi todas extranjeras, comenzaron a llegar a Cobija para instalar instituciones comerciales o interesados en estudiar posibilidades para la industria minera. Entre estos los hermanos Latrille, franceses que comenzaron con la explotación del guano en el área de Mejillones.

A fines de 1845 llega José Santos Ossa, que tenía entonces 18 años[181]. Había crecido en torno a las explotaciones mineras de la región –se había descubierto plata en 1811 al sur de Vallenar y en 1832 en Chañarcillo– y a los relatos de los copiapinos que comenzaban a adentrarse en el desierto, exploración que comenzó Diego de Almeida a la búsqueda de minas (Arce, 1930).

En ese tiempo Cobija tenía algo más de 600 habitantes que vivían en tres o cuatro calles, en un ámbito de frontera, de gentes de distintas nacionalidades, población flotante y desarraigada mucha de ella, arrieros, marinos, cateadores en busca de aventura e iluminados por la muchas veces fantástica imagen de la riqueza fácil que se podía encontrar en las llanuras del desierto (Bermúdez, 1963).

[181] Había nacido en Huasco en 1827, hijo de don Nicolás Ossa y doña Antonia Vega.



5. Ruinas de Cobija, 2003. El poblado fue arrasado por el maremoto que siguió al sismo de 1877, cuando recién comenzaba a levantarse después del terremoto de 1868 y de la epidemia de fiebre amarilla del año siguiente. Las autoridades bolivianas se trasladaron a Antofagasta. En 1885 tenía menos de 500 habitantes. Fue definitivamente abandonada en 1907. Fotografía: Google Earth.

La fundación formal de Mejillones, el segundo puerto boliviano, data solo de 1867, de acuerdo a decreto del gobierno del General Melgarejo, aun cuando la bahía de Mejillones era conocida desde antiguo, permaneciendo deshabitada hasta 1841, cuando uno de los hermanos Latrille, Domingo, descubrió las covaderas de guano en toda la península de Angamos[182]. Desde esa fecha en adelante sucesivas concesiones explotaron las guaneras; tomadas por ciudadanos brasileros, como Pedro López Gama (se decía era primo hermano de Pedro II, emperador del Brasil); franceses, como Luciano Arman, diputado por Burdeos, representado en Mejillones por el barón Arnoux de Rivière, sus compatriotas Barroilet y Garday, y el chileno Matías Torres, entre otros que solicitaron arriendos a Bolivia (Arce, 1930).

Tocopilla era puerto menor, con alguna actividad relacionada con las faenas de extracción de cobre de las cercanías de caleta Duendes, unos kilómetros al norte. Todas estas denominaciones se conocían desde la Colonia, al igual que Cobija, antes llamada Puerto de Atacama.

[182] Al respecto, Bermúdez señala: "*El excremento depositado durante miles de años por las aves guaníferas, principalmente el guanay, el piquero y el alcatraz, y descubierto a uno y otro lado de la península por hombres de distintas nacionalidades, dio un valor antes insospechado a ese sector costero del desierto y despertó el interés así de Chile como de Bolivia respecto de la zona limítrofe, mucho antes de que se descubriera el salitre*" (1963: 180).

Ya desde 1850 capitales chilenos financiaban la exploración y faenas en todo el litoral, donde Cobija hacía de centro de comercio para la pequeña minería de cobre y la explotación de las guaneras. Es en este período que Ossa conoce en Iquique a don Francisco Puelma[183] y "*puede suponerse que también a don Pedro Gamboni que* [...] *implantaba en Tarapacá su nuevo sistema de elaborar el salitre*" (Bermúdez, 1963: 183).

En 1866, en el gobierno de Melgarejo, Bolivia firma un 'tratado de medianería' con Chile, que establecía el límite entre ambos países en el paralelo 24. El artículo II señalaba la repartición en partes iguales de la producción que se obtuviera de los depósitos de guano de Mejillones y los "*que se descubrieren entre los grados 23 y 25 de latitud meridional, como también los derechos de exportación que se perciban sobre los minerales extraídos del mismo espacio de territorio*" (Vitale, 1993: 181). El gobierno chileno adquiría además derecho de vigilancia sobre la aduana de Mejillones, al tiempo que se liberaban de derechos los productos chilenos que entraran a Bolivia por dicho puerto.

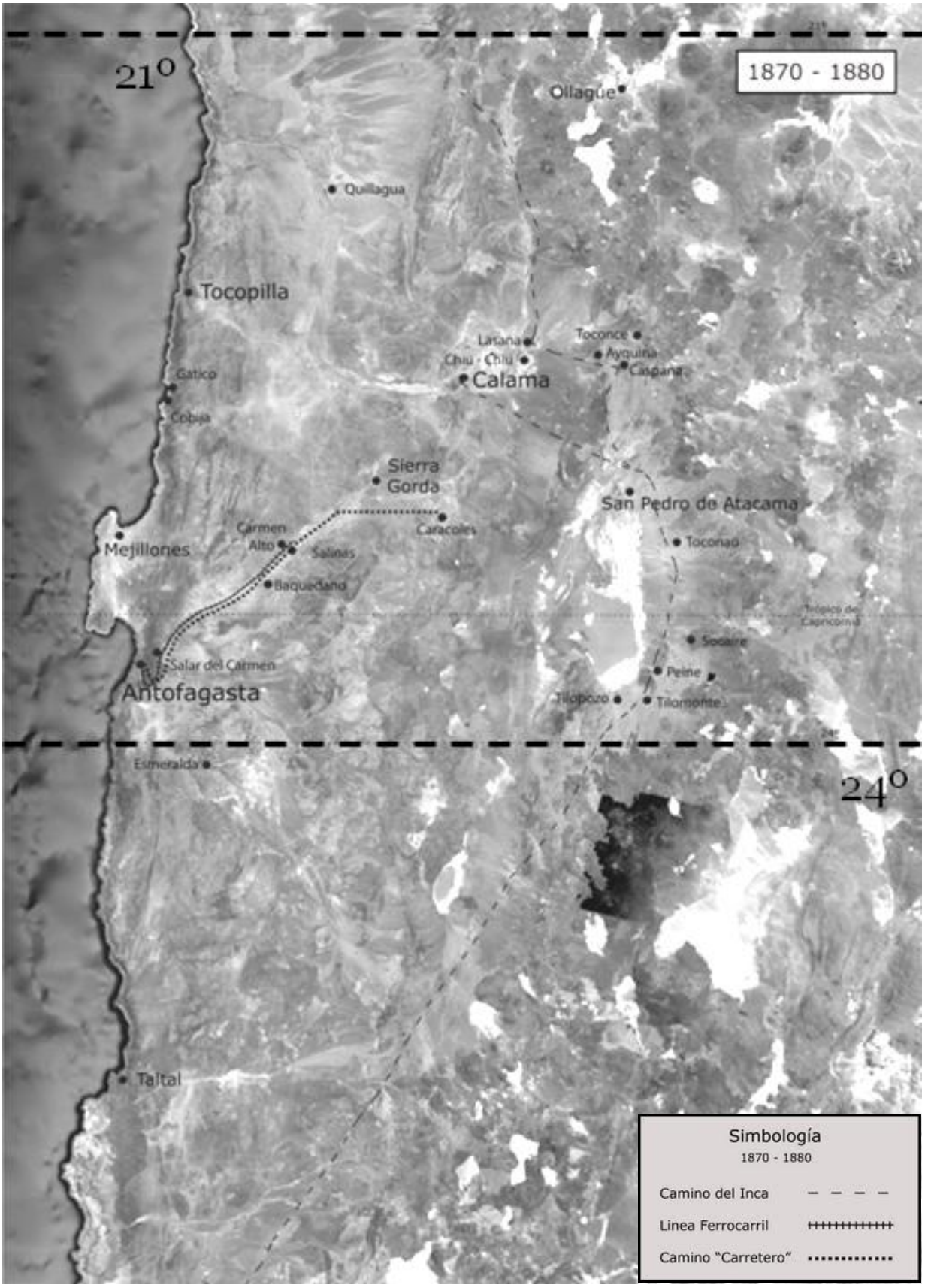
Desde el descubrimiento de José Santos Ossa en el Salar del Carmen[184], la entrada de capitales chilenos en Bolivia –en Antofagasta– se incrementó notoriamente. Ossa, el ingeniero Francisco Puelma y Manuel Antonio Lama fundaron en 1867 la Sociedad Exploradora del Desierto de Atacama, la que, según la resolución del 5 de septiembre de 1868 del ministro de Hacienda de Bolivia, obtuvo "*el privilegio exclusivo de 15 años para la explotación, elaboración y libre exportación del salitre en el Desierto de Atacama*", según señala Bermúdez (1963:199). Este autor acota que el presidente Melgarejo

> *"no tenía la menor noción de la riqueza minera y salitrera de esta vasta zona, la había entregado gratuitamente a los peticionarios chilenos, excepto el pago de diez mil pesos que estos hicieron en la Tesorería de Cobija*" (id.) lo que generó "*enérgicas protestas del pueblo boliviano*" (1963: 214).

En rigor esta es historia de Bolivia, la primera ocupación del territorio de la región de Antofagasta y su poblamiento, con alta participación chilena, parte de las diferencias entre ambos países respecto de los límites. En 1872 el gobierno boliviano declara nulos todos los actos administrativos del gobierno de Melgarejo (1865-1871), con lo que se deben reiniciar las conversaciones sobre límites, las que culminan en el Tratado de 1874 que ratifica el paralelo 24 pero no el reparto de las utilidades aduaneras del documento de 1866 (Ortega 1984: 16).

[183] Puelma era ingeniero y se encontraba estudiando la geografía y la industria del salitre, sobre lo que redacta una memoria para la Universidad de Chile, lo que apunta Bermúdez (1963: 183).

[184] Tanto Arce como Bermúdez señalan el descubrimiento de salitre hecho en 1857 por los franceses Meunier y los hermanos Máximo y Domingo Latrille, en el Salar del Carmen. Estos pidieron, sin éxito, al gobierno boliviano la concesión de los terrenos para explotación. Los Latrille y Meunier no insistieron ante el gobierno, no solo por la poca relevancia que las autoridades de Bolivia le dieron al asunto, sino también porque, aún con poca experiencia en el salitre, se dieron cuenta que no era posible la explotación del mismo modo que en Tarapacá, sino que se requería de otro sistema y de mayores capitales para competir desde el litoral boliviano (Bermúdez, 1963: 188).



6. Fuentes: Garcés, 1999; Bulnes, 2005; elaboración propia. Atención a los paralelos 21, por el norte, límites de Bolivia con Perú, y 24 por el sur, límite de Chile con Bolivia en ese período. El ferrocarril llega hasta Salinas. Imagen Landsat, 2002, y Google Earth, 2010.

La localización de Antofagasta se afirma con la llegada de don Fortunato Pinto como "*inspector de Peña Blanca* [...] *y también de la Caleta Coloso*" en 1867, así como antes Juan López, que trabajaba al *pirquén*[185] y ofrecía agua de la vertiente del Cerro Moreno a las expediciones de Ossa. Al respecto Arce (1930: 80) señala:

> "*La habitación y oficina que tuvo el señor Pinto fue en la propia vivienda de Juan López, en el rancho de paja de carrizo que este instaló a la orilla del mar* [...] *Algún tiempo después* [...] *trasladó su 'oficina' a la 'casa de lata de hojas de tarros de parafina'* [...] *frente a donde está actualmente el muelle del Ferrocarril y que fue el primer edificio que se construyó en Antofagasta, después del rancho de Juan López*".

Poco después, ese mismo año, Ossa instala una bodega de provisiones y de herramientas para el trabajo en el Salar del Carmen. Se trata de asentamientos e instalación de infraestructura para un enclave extractivo.

A algo más de diez kilómetros al sur, en la Caleta Coloso, había comenzado hacía poco el embarque del producto de la explotación de minas de cobre, las que fueron descubiertas por el copiapino Francisco Carabantes (Bermúdez, 1963: 206), además del salitre en el muy rico cantón de Aguas Blancas, explotado desde 1870, lo que generaría años después, en 1902, la construcción del ferrocarril desde las oficinas del cantón al puerto, unos cien kilómetros (Blakemore, 1990; Recabarren, 2002), siendo esta, junto a la de Taltal, las primeras explotaciones bajo jurisdicción propiamente chilena, en la zona limítrofe en disputa con Bolivia. Pero ya aquella incipiente actividad explica la presencia de Pinto, primer inspector boliviano, requiriéndose control sobre los eventuales embarques y el pago de derechos también allí. Coloso, además, era una buena alternativa a Peña Blanca cuando el mar estaba difícil.

No existe un acta formal de fundación de la ciudad de Antofagasta, por lo que no hay fecha oficial ni acuerdo al respecto. En las *Impresiones de la República de Chile en el siglo XX*[186] se señala (1915: 457):

> "*El 22 de Octubre de 1868, una comisión oficial boliviana, presidida por el Prefecto de Lamar don José R. Taborga y compuesta por los funcionarios públicos señores Calixto Vizcarra, tesorero público de Mejillones, Abdón Senen Ondarza, fiscal de Partido y Agustín Vidaurre, notario de Hacienda, se trasladó desde Cobija hasta el punto de la costa en que se encuentra hoy la ciudad de Antofagasta, con el objeto de proceder a la fundación de la aldea*".

[185] "*Pirquén (del araucano pilquén, trapos):* [...] *quiere decir trabajar sin condiciones ni sistema determinados, sino en la forma que el operario quiera*". Diccionario de la RAE, 1956.

[186] Publicación en la que aparecen como autores Reginald Lloyd (director en jefe en Londres y Santiago), W. Feldwick (editor en Londres), L.T. Delaney (editor en Santiago), José Plá Cárceles (editor en español, Londres), 1915, bajo el título de *Impresiones de la República de Chile en el siglo XX, historia, gente, comercio, industria y riqueza*, Jas. Truscott and Sons, Ltd., Artistas Impresores, Londres.

Poblamiento que se explica, como se ha indicado, en el descubrimiento de salitre explotable que José Santos Ossa había hecho en 1866 en la llanura del Salar del Carmen, donde después se levantó la primera oficina salitrera de la región (Bermúdez, 1963: 193). Pero la Sociedad Exploradora no tenía los capitales necesarios para comenzar esta empresa, por lo que Ossa continuaba en Valparaíso las gestiones con Agustín Edwards para conseguir dichos recursos, quien ya le había advertido que no podría continuar financiando las minas que Ossa mantenía precariamente y de cuya producción Edwards esperaba comenzar a recibir la cancelación de la cuantiosa deuda que aquel tenía. La Sociedad solo tenía en su poder el decreto de concesión que había firmado Melgarejo. Todo el año 1868 fue de búsqueda de socios que pusieran el capital para la empresa.

Edwards, por su parte, mantenía conversaciones con la casa inglesa de Guillermo Gibbs y Compañía, la que era parte de la Compañía de Salitres de Tarapacá, constituida por Smith, Gibbs y Clark, sabiendo del interés de Gibbs de montar una nueva explotación fuera del territorio del Perú. Finalmente en marzo de 1869 se constituye en Valparaíso la sociedad que conformaron, en orden de importancia, Guillermo Gibbs, José Santos Ossa, Francisco Puelma, Agustín Edwards, Melbourne Clark y Jorge Smith, bajo el nombre de Melbourne Clark & Co., en que corresponde un 43,4% a los británicos y un 56,6% a los chilenos (Arce, 1930; Bermúdez, 1963; Ravest, 1983; Vitale, 1993):

> "*Con el concurso de estas poderosas firmas, los negocios se incrementaron enormemente. Se contrataron ingenieros para* [...] *levantar los planos de las futuras instalaciones* [...] *Parecía que un soplo de nueva vida se dejaba sentir, desde luego, en toda la región*" (Arce, 1930: 74).

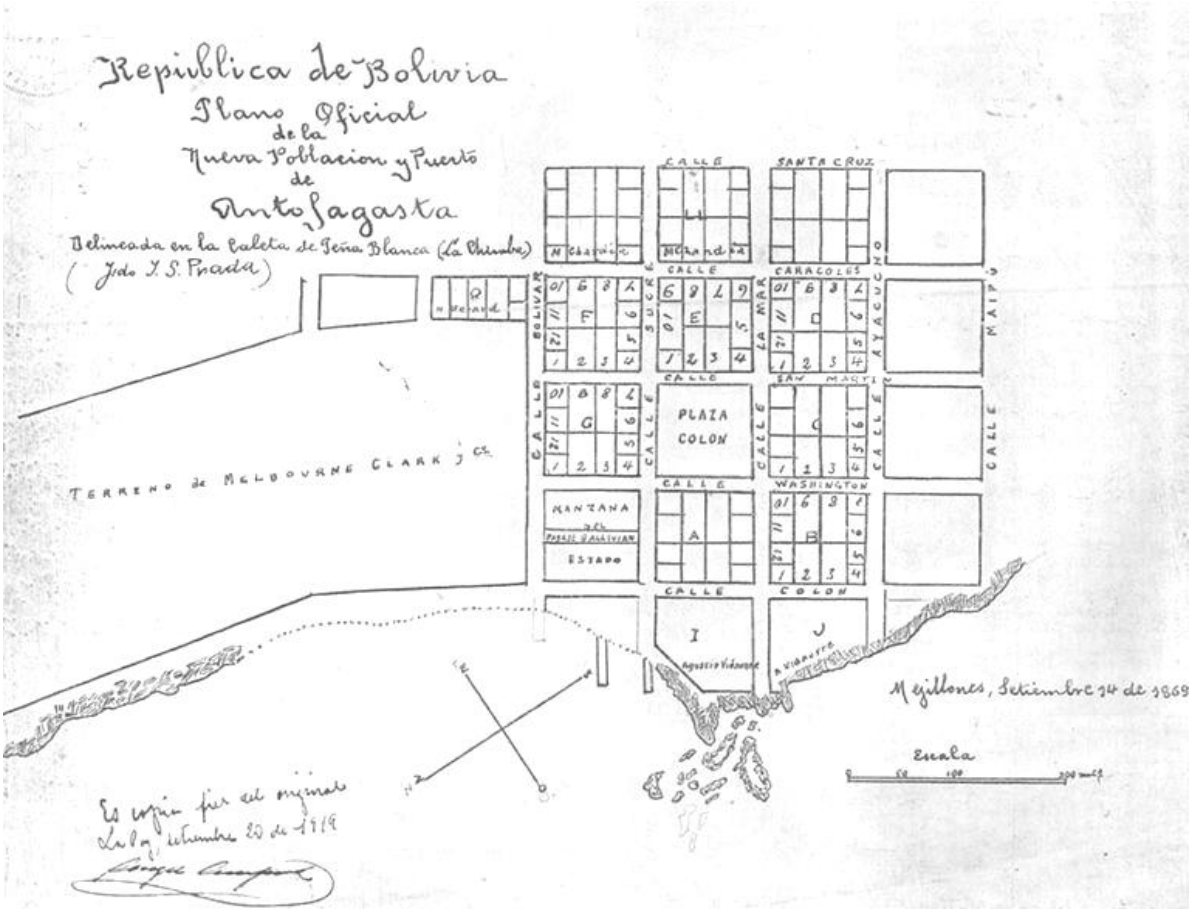
La nueva compañía trajo desde La Pampa y desde Nueva Noria (algunas de las oficinas salitreras en Tarapacá) a un grupo de peones al mando de George Hicks, quien se instaló en noviembre de 1868 en Peña Blanca –La Chimba, Antofagasta– para comenzar los trabajos preparatorios de la futura actividad salitrera. La ciudad empezaba su historia. Bermúdez (1963: 206) refiere al respecto:

> "*En la amplia extensión de la costa solitaria, frente al mar, en un clima agradable, la luz dorada, aquellas dos chozas* [la de López y la de Pinto]*, la cancha de piedra construida por López para depositar sus minerales, la barraca y las demás instalaciones de Ossa, perfilaban el embrión de un futuro pueblo*".

Por su parte, Manuel Antonio Lama como particular había comprado al gobierno de Bolivia, según la escritura del 2 de diciembre de 1868, los terrenos de La Chimba, en una extensión de mil metros de largo por trescientos de ancho, "*cuyos derechos traspasó después a la sociedad Melbourne Clark y donde se harían próximamente las grandes instalaciones*". El precio que pagó Lama, al no haber otros interesados, fue el canon mínimo, ocho centavos el metro cuadrado (Arce, 1930: 74-75).

A partir de esta superficie se realiza el primer trazado de la ciudad, lo que había preocupado a los primeros habitantes, empleados y jefes de la empresa salitrera y era motivo de una viva discusión. Mientras unos indicaban que el ancho de las calles debía ser de diez varas[187], otros decían quince. Mr. Hicks zanja el debate y el ancho quedó en veinte varas.

Los comisionados por el gobierno para ejecutar el plano y el trazado de la ciudad fueron el mismo Hicks, a la sazón gerente de la empresa salitrera; Julio Ardaya, capitán de puerto; Manuel Franklin Alvarado, empleado de la aduana, y "*un señor Villegas, intendente de policía de Mejillones*" (Arce, 1930: 86), trabajo que fuera después levantado por don José María Lanza.



7. Plano de José Santos Prada, 1869, en Panadés y González, 1998. Se debe notar la regularidad de la subdivisión predial implementada y la relación con el terreno de la empresa fundadora de la ciudad. En el borde izquierdo inferior está la llamada "manzana del Estado" donde debían instalarse las oficinas públicas.

Señala Arce que Hicks[188] hizo prevalecer su criterio y le habría dicho a los miembros de la comisión: "*Ni ustedes ni yo mismo, podemos imaginarnos la gran importancia que este puerto llegará a tener en el futuro*".

[187] Una vara es igual a 84 centímetros.

[188] George Hicks era natural de Pentowan, Newquay, en la península y condado de Cornwall. Llegó a Peña Blanca el 13 de abril de 1868 desde Iquique, donde trabajaba para la Compañía Salitrera de Tarapacá. Los informes de Clark y de Hicks sobre los calichales del Salar del Carmen decidieron a Gibbs la formación de la sociedad con Ossa y Puelma. Hicks era contador y fue el segundo de George Paddison, que fuera nombrado administrador de la oficina de Antofagasta en abril de 1869. Enfermo

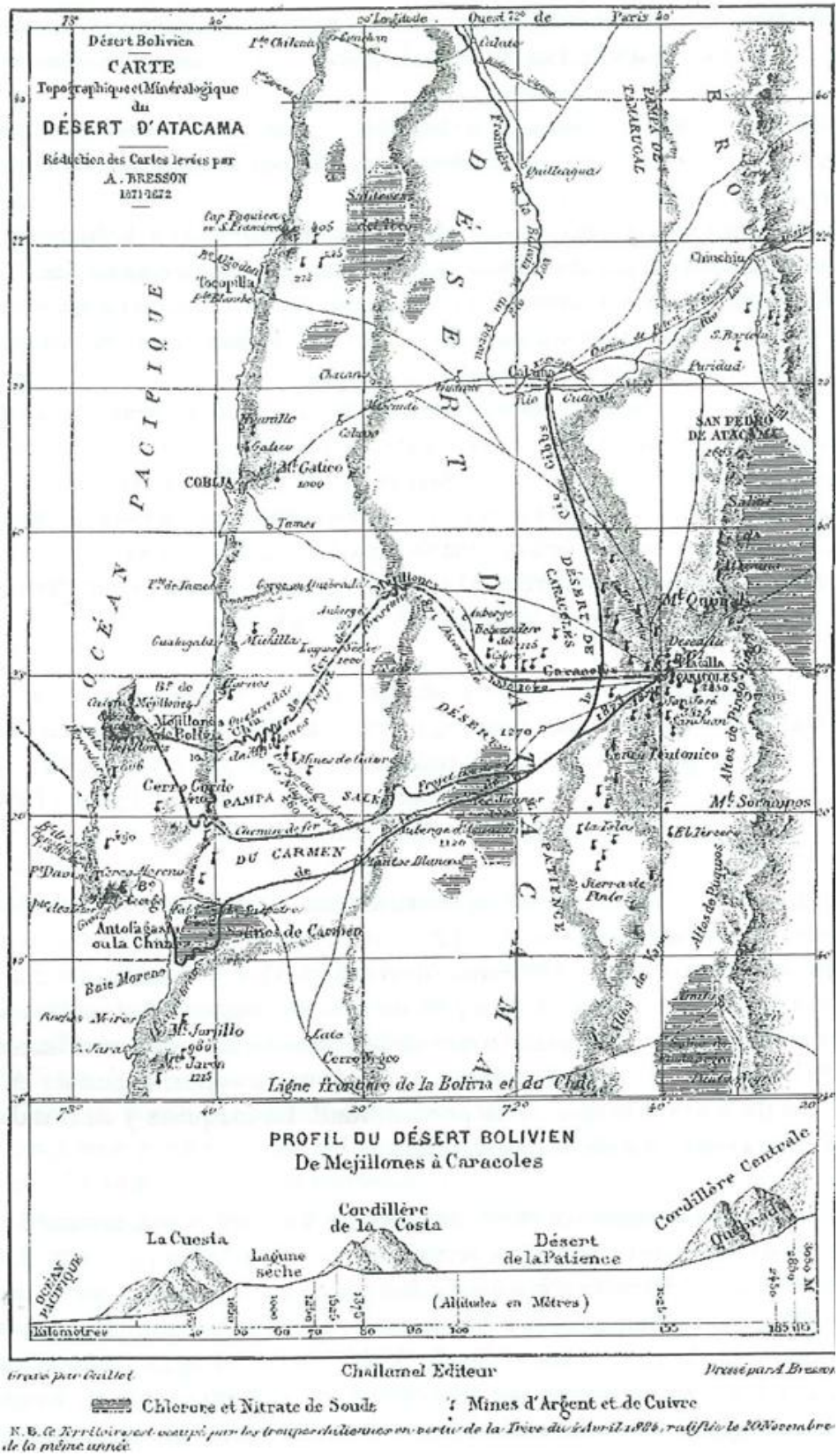
Es posible afirmar que ya en la década de 1870 en el litoral de Antofagasta existía un sistema urbano que hacía de base para diversas actividades de prospección y explotación hacia el interior del desierto: "*Una abigarrada masa cosmopolita invadió el desierto (peruanos, bolivianos, chinos, rotos chilenos, ingleses, italianos, etc.) cubriéndolo de campamentos, máquinas, rieles y dinamitazos*" (Salazar, 2003: 96). Se trataba de factorías y enclaves, ciudades aisladas, sin tierras fértiles, cuya población en gran medida comenzó a depender de compañías, el conglomerado empresarial extranjero en su mayoría, que operaba en este "desierto productivo", con un Estado lejano, al que las emergentes demandas comenzaron a ser dirigidas, siendo las principales por alimentación y servicios básicos. Las instalaciones y la infraestructura servían para unir los yacimientos con estos puertos y con los destinos finales de la producción regional, no para articular estas ciudades con el resto del país, Bolivia y luego Chile. La vida en la ciudad era de frontera, como señala Recabarren (2002: 29):

> "*Antofagasta de 1872 era un hormiguero humano. La plata de Caracoles y el salitre del Salar del Carmen eran los estímulos para los inmigrantes. Las embarcaciones anclaban en la bahía para dejar los cargamentos humanos provenientes de todas las latitudes: ingleses, alemanes, franceses, chinos, portugueses y chilenos de Copiapó, La Serena y Santiago. Desorganizados y anárquicos, cada uno imponía su propia ley. Poco decididos a permanecer; la mayoría dispuestos a lograr y luego emigrar*".

Por otra parte, al extremo aislamiento se sumaban catástrofes naturales, terremotos, maremotos como el de Cobija en 1877, que prácticamente hizo desaparecer el poblado, accidentes, incendios o pestes. Esta fragilidad colaboró en generar un sentimiento de unidad en los actores de este primer período, con una temprana convergencia entre los habitantes de las ciudades, donde no existía la rígida división social de los *company towns*, que se impondría años después. Surge una inquieta vida cívica en las ciudades y en los campamentos de las salitreras. Las primeras mutuales de artesanos y trabajadores se formaron desde 1870, al tiempo que la burguesía local en Antofagasta se reunía en el Club de la Unión ya en 1873, mientras las colonias extranjeras residentes lo hacían en el Club Inglés, fundado en 1914 (Cademártori, 2009). La municipalidad de Antofagasta se forma en 1872, con el fin de "*dar satisfacción a aquellas demandas tan sentidas por la ciudadanía como lo era el alumbrado público, mantener una fuerza de policía y también la facultad para nombrar y constituir un tribunal judicial*" (Panadés y González, 1998: 72). Capas medias de empleados, profesionales y técnicos otorgan además una particular densidad social a la ciudad, lo que queda expresado en una temprana e intensa vida política (Ardiles, 2005) y en

Paddison, regresó a Valparaíso, donde murió poco después. Le sucedió Hicks, decisivo en la implementación del trazado y de las instalaciones de la ciudad de Antofagasta y en la construcción de la oficina elaboradora de salitre en el Salar, como también en las soluciones para el procesamiento del caliche, que era de distinta composición que el de Tarapacá (Ravest, 1983: 127).

la formulación de demandas respecto de la calidad de vida en la ciudad, la seguridad o el espacio público (Panadés y González, 1998).



8. Mapa de André Bresson, levantado entre 1872 y 1873, a propósito de la mina de Caracoles, publicado en 1886. Tomado de Bravo (2000). El "descampado" –*Désert de la Patience*– ya está trazado y se distinguen usos y cualidades.

Esa convergencia entre los habitantes urbanos puede explicar el surgimiento del discurso regionalista, gestado en la zona minera del Norte Chico, donde se produjeron las revoluciones federalistas de la década de 1850, a propósito de la distribución de la renta producida por la minería. Muchos de los nuevos habitantes que migraron a estas ciudades de más al norte provenían de Copiapó, de La Serena, de Santiago y del sur, con su oficio y también la experiencia de organización. Habían vivido la hacienda y el auge minero de Atacama, el sistema de trabajo protoesclavista (Salazar, 2003) de salarios desmonetizados y represión.

En los trabajadores del salitre se reproducía ahora ese modelo arcaico, ya fracasado, con la pulpería, el pago en fichas y por supuesto la represión, real y concreta, expresada en la masacre de la escuela Santa María en Iquique o en la de la oficina San Gregorio en Antofagasta (Recabarren, 2003). El crecimiento de la clase obrera es significativo

> "*desde la conquista y monopolio del salitre, durante la administración de Domingo Santa María. Expresa sus primeras manifestaciones reivindicativas durante el gobierno de José Manuel Balmaceda, y en el año 1890 se produce una huelga de proporciones en la provincia de Tarapacá. Los obreros de las oficinas salitreras exigen que sus salarios les sean pagados en dinero efectivo y no en vales contra los almacenes de las compañías (pulperías)*" (Jobet, 1951: 51-52).

Este es el inicio de la llamada "cuestión obrera" en el país, sobre la base de una organización que surge en la zona salitrera, de una 'ambigua' proletarización; es decir, el difícil sometimiento a un régimen salarial y a una disciplina industrial que empieza a imponerse allí, en la minería, y en otras ramas productivas en el país, en la emergente industria en el centro y en los fundos "capitalistas" del sur (Salazar y Pinto, 2002), pero ahora alimentado por la experiencia de ese fracaso; por tanto, con la conciencia de la imprescindible unión y la convergencia con otros grupos para poner por delante la valoración de los propios intereses, el trabajo en el caso obrero, contra la explotación, más bien de corte colonial que capitalista, de la que ya se tenía una clara noción.

En las faenas mineras de las regiones del norte, Tarapacá y Antofagasta, también Atacama, es donde se constituye la clase obrera chilena, junto a las obras públicas en el país (ferrocarriles, puertos, caminos, los edificios públicos), en la ganadería que se industrializa en Magallanes, en la manufactura liviana de Valparaíso, Santiago y Concepción. Esta identidad obrera se estructura en el movimiento sindical, que lucha por la mejora de sus condiciones de vida, salarios y beneficios (Jobet, 1951). Diversos autores (Salazar, 2003; Ramírez Necochea, 1971, 2007; González, 2003) se refieren a esta etapa en la historia del país en términos de la inequidad imperante en las relaciones entre capital y trabajo y de las externalidades negativas en el ambiente, producto de un proceso que planificaba la producción, ya que no la habitabilidad.

Además, coincide con aquellas capas medias en el discurso regionalista antes mencionado, lo que configura en el futuro la base para articular una acción que aspiraba a un mayor control social sobre la renta que generaba la minería. Esta posición pretendía mejorar salarios y condiciones de vida en tanto sectores postergados y estaba la búsqueda de alternativas para reemplazar la frágil base productiva, dependiente de la explotación de recursos naturales. Fragilidad y dependencia de la que pronto se darían ejemplos.

La organización obrera plantea reivindicaciones[189] referidas a la estabilidad en las faenas, ligándola con la radicación de las familias y un mayor bienestar que dependería de la continuidad de los flujos producidos en los campos salitreros (Informe, 1921). Se consigna además la carestía de los artículos esenciales (que han subido en un 300%, se anota), producto de las especulaciones del comercio, para lo que se pide mayor control del gobierno, así como para el "*control i de exigencia de las autoridades que tienen la obligación de velar por el progreso moral i material de nuestras clases trabajadoras*" (Informe, 1921: 6).

Las condiciones ambientales se expresan en los requerimientos médicos que recoge el informe, señalando además la venta de agua "*a $ 0,05*[190] *la lata parafinera puesta a domicilio*" (1921: 12) a menos del costo pero sin resguardos sanitarios adecuados. Se consigna también la existencia de una "*enfermedad regional, de carácter profesional, por manifestarse en trabajadores de una determinada actividad*" (González, 2003: 171), relacionada con la exposición a la radiación solar y la mecánica de algunos de los oficios en el salitre. Se pide además que las escuelas "*sean dotadas de baños*" (Informe, 1921: 13). No parece que se dispone de dispositivos básicos de calidad de vida de los trabajadores, lo que genera descontento, a veces rebelión –como en San Gregorio en febrero de 1921, el mes anterior al informe (Recabarren, 2003)– y la necesidad manifiesta de organización de los trabajadores, lo que gatilla la investigación de la que se da cuenta. De hecho, gran parte del informe se refiere a la acción de

> "*ajitadores con ideas estremistas* [...] *que predican la acción revolucionaria i de odios contra el capital mismo que los sustenta*" (Informe, 1921: 4).

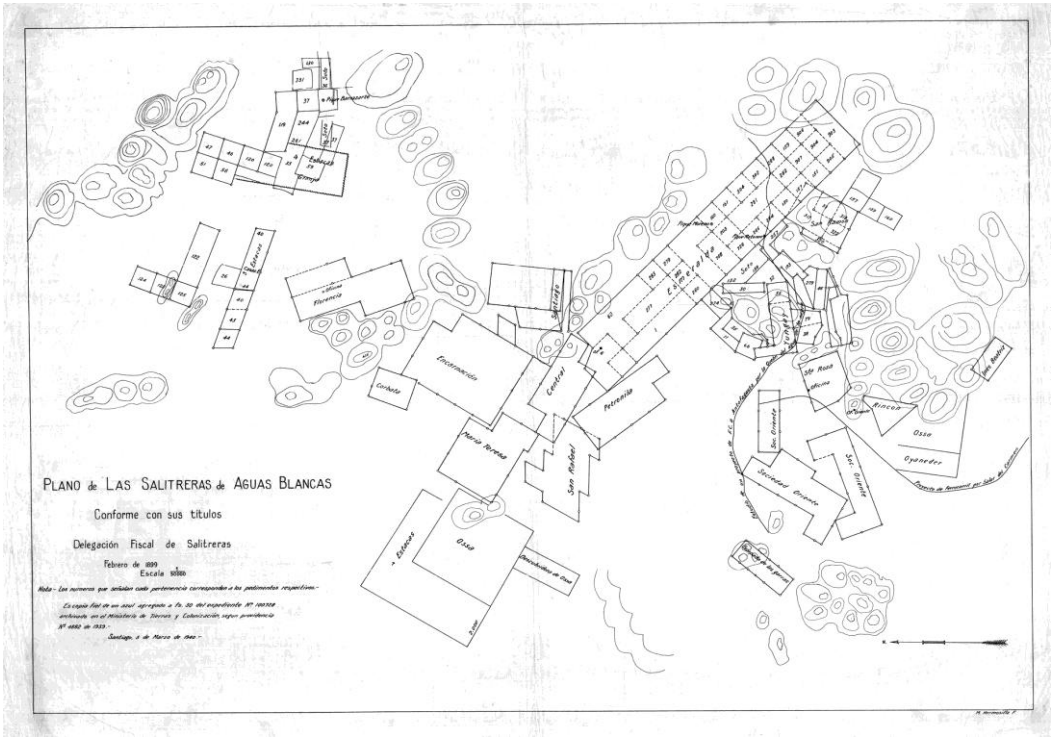
Es explícita la ausencia del Estado en este territorio, que funciona planificado por las empresas en función del enclave, sin compromiso con su entorno regional. Así, lo que ocurre es de responsabilidad de

> "[...] *la falta de contrato de trabajo i la ninguna preocupación que hasta hoi han tenido las autoridades en los pueblos donde se llevan a cabo los enganches de trabajadores para la zona Norte*" (1921: 3).

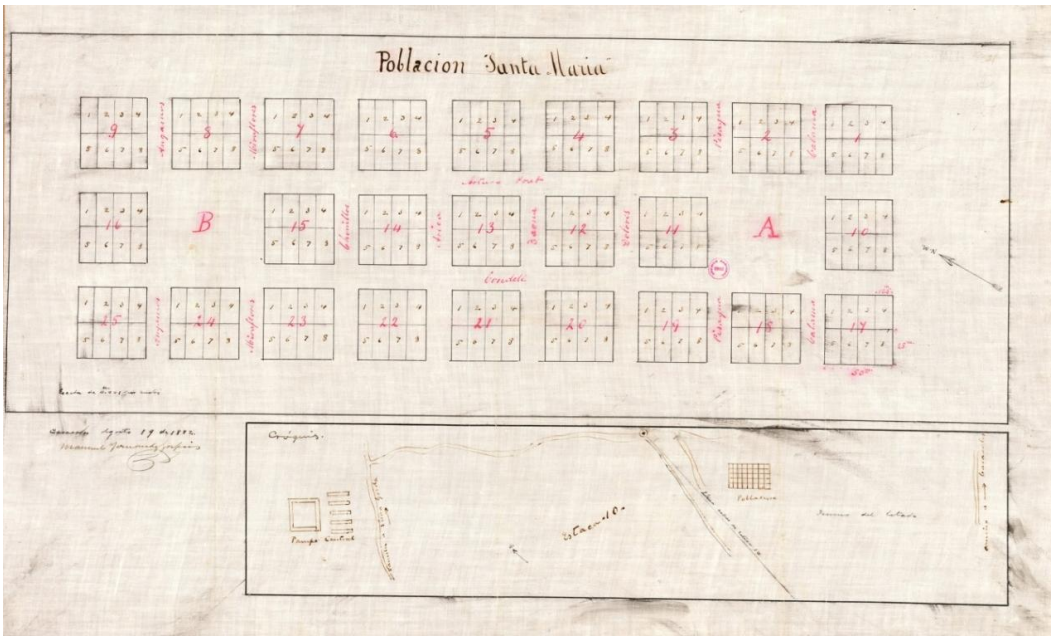
[189] Que son recogidas y enumeradas en el Informe sobre la situación obrera de la provincia de Antofagasta, firmado por el teniente coronel de Ejército Adolfo Miranda, comandante de la 3ª Brigada de Infantería, Ministerio del Interior, 26 de marzo de 1921. El informe se genera ya desatada la crisis del salitre sintético, cuyo impacto produce cese y disminución de actividades, baja de salarios, masiva emigración a Antofagasta.

[190] Para tener referencia se indica que los salarios diarios fluctúan entre $ 3,5 y 5 para aprendices, con máximos de $ 15 a 20 para "*mecánicos de banco i de motores*" y para serenos mayores, por la "*necesidad de mejorar el servicio*".

Se describen también los efectos de la carencia de planificación que considere otros parámetros, además de la explotación del enclave, anotando que en las oficinas han disminuido sus actividades y se ha despedido a trabajadores, lo que genera cesantía y la migración desde la pampa a las ciudades, donde muchas veces quedan "*entregados a la caridad pública*", como lo señala el informe de 1921.



9. "*Plano de las salitreras de Aguas Blancas conforme a sus títulos*", de la Delegación de Fiscal de Salitreras, copiado de original de febrero de 1899, marzo de 1940. Fuente: Archivo Ministerio de Bienes Nacionales.



10. Plano de campamento cerca de Pampa Central, 1882. Fuente: Archivo Nacional. Este tipo de trazado, repetido en muchos campamentos, da cuenta de la reiteración de un esquema geométrico bidimensional, adecuado a la acomodación temporal de trabajadores y sus familias.

Por otra parte, está la descripción que viajeros hacen de las condiciones urbanas de la región, que dan cuenta de la fase de explotación y su expresión en la vida posible. Entre estos visitantes está André Bellesort (1897), quien viaja en misión comercial y señala

> "*que Antofagasta, antiguamente el solo puerto boliviano junto con Cobija*[191]*, posee enormes establecimientos industriales y un ferrocarril de extrema importancia: ahí se exporta salitre, bórax, minerales de oro, barras de plata; que su población se compone de ingleses, alemanes, bolivianos y chilenos* [...] *Visité la ciudad* [...] *todas estas ciudades tienen el mismo carácter de campamento, sin audacias ni pintoresquismo* [...] *El que toma domicilio ahí, lo hace para vivir al día. Calles que suben, anchas y vacías, poco o nada de veredas: arena y polvo. La plaza central se parece a un enorme sitio eriazo. Está ordenado como cuadrados de alfalfa* (Bellesort, 1897: 81).

Este testimonio da cuenta de constantes asociadas a la explotación minera en esta región, como son la escala de las instalaciones ("*enormes establecimientos*"), una población extranjera, cuando todavía no hay oportunidad clara de un relativo arraigo que dé lugar a 'antofagastinos' propiamente; lo que ocurre porque se trata todavía de un campamento que no tiene 'audacias' ni encanto, lo que no permitiría sino una vida 'al día', sin proyección más allá de la planificación –privada– que atañe a la minería.

Esta primera época en la planificación y ocupación del territorio es la de los campamentos propiamente, precarios paraderos y refugios en la pampa, al lado de las explotaciones, junto al germen de las ciudades –la ciudad– en el litoral, a partir del guano, la plata, el cobre.

A esta manera de habitar la consigna la Comisión de Gobierno de 1919 (citada por González, 2002: 211):

> "*Se las designa con el nombre de 'campamento', palabra que por sí sola indica muy bien sus características distintivas. Se trata ordinariamente de construcciones provisorias, simples galpones de calamina o planchas delgadas de fierro galvanizado, divididos por planchas del mismo material en pequeños compartimentos, de los cuales cada uno constituye la casa habitación de una familia obrera*"

El desierto entre el río Loa por el norte y el interior de Taltal por el sur, el Descampado de Atacama, la actual región de Antofagasta, permaneció al margen del espacio histórico durante toda la Colonia y recién en la segunda mitad del siglo XIX comienza a aparecer pero como el espectáculo de un

[191] De la que había dicho: "*Pasamos frente a Cobija, el último puerto boliviano, igualmente en poder de los chilenos. Esta pobre aldea que se eleva en medio de las rocas: se diría un montón de escombros en medio de los cuales se levanta una iglesia muy blanca, como una reducción de templo griego* [...] *El cementerio, cuyos muros y cruces resplandecen sobre la playa, es casi tan grande como el resto del pueblo y los vivos no hacen más ruido que los muertos*" (Bellesort, 1897: 19). El autor olvida Mejillones y Tocopilla, también puertos en la época boliviana.

mundo sin historia. En 1882 Vicuña Mackenna señala que "*hace cerca de 30 años, el desierto era solo un miraje del navegante que a su vista espantosa e inhospitalaria solía pasar*" (1882: 338). Este territorio yermo fue modelado por el enclave proveniente del exterior (Cademártori, 2006), pues se trataba de la única fuerza antrópica presente. Solo después de la guerra se constituirá una cultura de ciudades del desierto.

4.2.3. *La Guerra del Pacífico y la reorganización del país*

Relevando la participación de chilenos en el norte, Jobet (1951: 54) describe la situación previa a 1879 de esta manera:

> "*Tarapacá y Antofagasta fueron "*puestas en valor*" por más de 20.000 obreros y exploradores chilenos, de tal modo que la soberanía peruana y boliviana de esas dos provincias pasó a ser meramente formal, hasta que la guerra del Pacífico corrigió tan anómala situación*".

En el caso de los obreros, estos llegaron fundamentalmente atraídos por el atraso en la agricultura del país y la carencia de una industria que absorbiera a estas masas de trabajadores, así como antes habían emigrado a California o a la Argentina. Esta situación daba cuenta de las características de la economía nacional: "[...] *con recursos mineros aparentemente inextinguibles y una demanda mundial con posibilidades ilimitadas, ¿cuál era el objeto de perder el sueño tratando de competir industrialmente contra los titanes europeos?*" (Véliz, 1963: 238), si Chile se especializaba en la exportación de materias primas y los países europeos y Estados Unidos lo hacían en manufacturas que se podían adquirir con los recursos obtenidos por los minerales...

Efectivamente, el período señalado tiene un punto de inflexión en el momento previo al inicio de la Guerra del Pacífico, lo que se gestaba ya desde las dos décadas anteriores (Salazar y Pinto, 2002), cuando Chile sufrió las crisis recesivas internacionales de 1857-61 y de 1873-78, luego de un período de sostenido aumento de las exportaciones de trigo y cobre. Hay que agregar la presión creciente por importar principalmente manufactura industrial europea, en la que tuvo que ver fuertemente la imagen ficticia de prosperidad que se creó con el descubrimiento en las cercanías de Antofagasta de la mina de Caracoles en 1870 y que se cierra en 1878 (Bravo, 2000). Estas importaciones representaban un volumen que doblaba a las exportaciones. A este escenario se suma entonces el agotamiento de yacimientos significativos como Chañarcillo, ya en merma hacía tiempo, y el mismo Caracoles. De este modo, la deuda externa crece, como también continúan haciéndolo las importaciones por lo menos hasta 1875 (Pinto, 1962), lo que termina generando un desequilibrio en la balanza de pagos. En 1878 se decreta la inconvertibilidad de los billetes bancarios (Encina y Castedo, 1970) para paliar los déficits de circulante, lo que hizo caer en picada el valor del peso chileno.

Los mercados internacionales volvieron a la normalidad, con mayor lentitud en la segunda crisis, pero el proceso no se revirtió para las producciones chilenas de exportación, las que en los casos más importantes fueron sustituidas por los países competidores, que pudieron explotarlas de modo más barato y con mayor eficiencia: Estados Unidos y España con el cobre, Argentina, Canadá o Rusia con el trigo y la harina (Salazar y Pinto, 2002).

El marco es de altibajos y lentitud, cuando no desplome abierto, de las exportaciones, descenso generalizado de los precios, debilidad y corrupción en el sistema monetario y bancario; lo que culmina en la mencionada inconvertibilidad bancaria, una fórmula de manipulación monetaria en la que se ponen de acuerdo la clase política y la empresarial.

Hay otro aspecto del análisis que es significativo por su trascendencia en el futuro del sector y de la economía nacional en las décadas que siguieron. Se trata del paulatino influjo que la ortodoxia liberal fue logrando sobre la política económica en el país, lo que es consecuencia del éxito de estas ideas en Inglaterra y otros países europeos; éxito que va de la mano de una boyante expansión industrial y de la revolución democrática en Francia.

Tal cuerpo doctrinario nació de la realidad europea, en donde la burguesía progresista se rebelaba contra los privilegios de las *clases ociosas*, vinculadas al aparato político de un Estado paralizador. La idea es conocida como fisiocracia y su ideario la prescindencia más absoluta del Estado y de cualquier regulación en el juego libre de las "leyes naturales" del mercado, rechazo a toda forma de proteccionismo de las actividades nacionales que pudiera afectar la más amplia competencia, la que asegura el triunfo de los más aptos. La sociedad europea había llegado a un determinado nivel de desarrollo capitalista, el que generó las condiciones para la aparición de una "nueva clase", la que pone en jaque al *ancien regime*. Esa burguesía –la verdadera burguesía, dice Encina– representa la actividad manufacturera e industrial y a las finanzas y el comercio a esa actividad ligados y dependientes[192].

El liberalismo expresa el desenvolvimiento de un nuevo orden, por sobre los últimos estertores de la sociedad precapitalista. No había relación con lo que ocurrió en Europa, una situación radicalmente distinta a la de Chile, pero el liberalismo fue aquí aplicado "*como verdad revelada con las consecuencias más nefastas para nuestro desarrollo económico*" (Pinto, 1962: 35).

Es cierto que el desarrollo chileno de la primera mitad del siglo antepasado movilizó fuerzas que no existían antes, en la Colonia, modificando la estructura productiva y por extensión también a las estructuras político-sociales. Pero, como se ha dicho y como lo sostienen diversos autores, esta

[192] Ver José Medina Echavarría, 1972, el capítulo II: El poder político y sus funciones.

dinámica no logró cimentar un desarrollo sostenido. Pinto: "*A la clase terrateniente, que dominó sin contrapeso en el primer lapso de la vida independiente, se agregan otros grupos, entre los que sobresalen los empresarios mineros y los del sector comercial y financiero*" (1962: 38-39), todos ellos productores primarios y de actividades de distribución ligadas y dependientes de ellos, todos del mismo modo proyectados en el comercio exterior.

Desde la independencia y hasta la crisis de 1929, la estructura económica del país estuvo dominada por tres grupos de presión que no tuvieron oposición que lograra modificar el derrotero por ellos delineado. Se trata de los exportadores mineros del norte, los exportadores agropecuarios del sur y las firmas importadoras de manufacturas, generalmente localizadas en Valparaíso y Santiago, con sucursales en todo el territorio (Véliz, 1963). Liberales a ultranza, su acuerdo respecto de la política económica era absoluto, así como la influencia necesaria para sostenerla: "*Ellos monopolizaban los tres poderes de cualquier escala social: poder económico, poder político y prestigio social y solo en contadas ocasiones vieron peligrar el control absoluto que ejercían sobre la nación*" (Véliz, 1963: 239).

Es el paso de la economía colonial a una distinta, capitalista, sí, pero de un capitalismo mercantil y financiero que delegó en el gran capital extranjero la responsabilidad de la incipiente industrialización que la minería requería, a través de casas comerciales con sedes en Londres o Bruselas que importaban los medios de producción, maquinarias y herramientas, combustibles, construidos y operados por ingenieros ingleses y alemanes. Entonces, el salitre incrementa el intercambio comercial del "*conglomerado capitalista extranjero pero no el poder productivo de ningún sector de la economía nacional*" (Salazar, 2003: 97).

De las revoluciones que enfrentó el presidente Manuel Montt, la segunda en 1859 estuvo claramente ligada a los intereses económicos y políticos de

> "*los grupos de presión mineros y agrícolas del país* [...] *gran parte de la oposición a la actitud centralista, fuerte, de injerencia estatal en cosa económica que preconizaba Montt, provino de los núcleos liberales –y, por supuesto, librecambistas– cercanos a la exportación de minerales y de productos agropecuarios del norte y sur del país. Desde luego, es más que una coincidencia sin importancia el hecho de que los núcleos de resistencia contra el gobierno de Montt hayan estado situados en Copiapó y Concepción*" (Véliz, 1963: 242).

La crisis demostró entonces que los beneficios de esta aproximación al crecimiento económico no eran suficientes para hacerlo sostenible en el tiempo, con menor dependencia de variables externas. No era posible el

desarrollo, se dice a la distancia y aclarado el sentido de la expresión, término al que hoy se le asocian atributos como la mejoría en la calidad de vida y en el bienestar social. Se trató solo de crecimiento y además limitado, perecible y débil. Se produce, en la desazón del fracaso, una profunda discusión al respecto. Aníbal Pinto pone ejemplos de este debate, como la opinión de un experto anónimo que cita (1962: 41):

> "*Ha sido principalmente la organización de las tarifas donde aquel espíritu hostil e indiferente al trabajo* [se refiere a la industria nacional] *ha hecho sentir más enérgicamente sus efectos. Estas tarifas han sido fijadas para estimular nada más que el consumo, como si las naciones se compusieran tan solo de consumidores y no fuera su producción el sustentáculo de esos consumidores. El fierro en bruto o sin trabajar está fuertemente gravado, en tanto que es libre la maquinaria y herramientas que con él se elaboran, lo que equivale a decretar una prima para el fabricante europeo y una prohibición para el país* [...] *la tarifa de aduanas hace imposible todo ensayo en favor de una industria fabril nacional, puesto que no sólo liberaliza exageradamente los derechos sobre el extranjero, sino que grava las materias primas transformables*".

Los criterios liberales asumían el ataque al proteccionismo, alegando que significaba el privilegiar la ganancia de unos pocos productores, versus la pérdida de millones de consumidores que tienen que pagar más por las mercancías o servicios que necesitan. A lo que se oponían otros, como el diputado Puelma Tupper, que también cita Pinto (1962: 42):

> *"Me basta observar lo que pasa en países que lo aceptan (el proteccionismo). EE.UU. por ejemplo, que cobran fuertes derechos a la manufactura de algodón que se produce a menor precio en Inglaterra, encareciendo con esto el vestido del pobre y sin duda alguna su jornal. Pues bien, yo prefiero estas leyes, que dan como resultado el que en un país hallen ocupación todos sus hijos* [...] *que les permite ilustrarse, vivir con cierta independencia y llegar a ser verdaderos ciudadanos, a la situación de Chile, en que sus hijos emigran, faltos de trabajo".*

El país entró en una crisis severa, en que el acuerdo de inconvertibilidad solo ponía una apariencia de cumplimiento para las obligaciones y deudas de mayor urgencia, pero en ningún caso restablecía la capacidad productiva de la economía. Crecía además el desorden social, la criminalidad y el malestar.

En 1877 se agotaban las vetas más ricas de Caracoles, mientras el precio de la plata bajaba en los mercados internacionales, restándole a ese singular yacimiento el interés que generó para los chilenos a principios de la década (Bravo, 2000), lo que formaba parte de la crisis antes descrita. Al respecto, el presidente Aníbal Pinto señalaba que "*un año malo sobre una situación delicada ya no puede dejar de producir funestas consecuencias. Si algún descubrimiento minero u otra novedad por el estilo no viene a mejorar la situación, la crisis que de años se está sintiendo se agravará mucho*" (citado por Vitale, 1993: 191). Según este autor, es la crisis la que precipita la guerra, pues la "*burguesía estaba convencida de que la*

conquista de las riquezas salitreras de Tarapacá y Antofagasta era la mejor salida para superar la crisis de la economía chilena" (1993: 192).

El 14 de febrero de 1878 el gobierno de Hilarión Daza deshizo las concesiones de Melgarejo y unilateralmente, y en clara contravención al tTratado de 1874, impuso un impuesto de diez centavos por quintal de nitrato exportado entre los paralelos 23 y 24 y además lo hizo retroactivo a la fecha del tratado. Efectivamente la Asamblea de 1878 revisó la transacción de 1873, ratificada en el Tratado de 1874 y el 14 de febrero de 1878 dictó la siguiente resolución: "*Se aprueba la transacción celebrada por el Ejecutivo el 27 de Noviembre de 1873 con el apoderado de la Compañía anónima de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, a condición de hacer efectivo como mínimum un impuesto de 10 centavos en quintal exportado*" (citado por Bulnes, 2005: 35), la que mandó a publicar por bando en Antofagasta y a notificar a George Hicks, gerente de la Compañía.

El directorio de la Compañía pidió amparo diplomático al gobierno chileno, que protestó ante La Paz. Nada se logró y George Hicks se negó a pagar. El 11 de enero de 1879 el prefecto boliviano en Antofagasta, Severino Zapata, ordenó el embargo y el arresto de Hicks, quien se refugió en el *Blanco Encalada,* que había llegado días antes a la bahía. El 1 de febrero un decreto boliviano canceló la concesión y ordenó el remate de las propiedades de la Compañía para pagar el impuesto con fecha 14 de febrero de ese año. Las tropas chilenas desembarcaron ese día y rápidamente tomaron posesión de la ciudad.

La guerra incrementó el territorio nacional en un tercio y aseguró el salitre, que se convertiría en cerca de la mitad de los recursos del Estado en los siguientes cuarenta años.

Por otra parte, este conflicto efectivamente reunió a las fuerzas productivas del país, en un impulso improvisado que dio cuenta de una latencia de la industria nacional, que no fabricaba la mayor parte del consumo nacional, y que tampoco estaba preparada para modificar sus líneas o aumentar significativamente su producción habitual (Encina y Castedo, 1970; Pinto, 1962). Pero los milagros que opera la guerra, al decir de Encina, lanzaron a la industria nacional a aumentos inauditos en diversas producciones que reemplazaban a las importadas hasta hacía solo unos meses atrás. Esta potencialidad, así probada (Encina y Castedo, 1970: 1.381), duró hasta el fin del conflicto:

> *"La industria improvisó cuanto pudo* [...] *Al terminar la guerra se liquidaron las industrias surgidas del nuevo estado de cosas, animados todos por la inconsciencia y la alegre improvisación característica de los gobiernos y los pueblos hispanoamericanos, cuando la actividad económica resulta antipática a la raíz mental, y a la previsión y la continuidad, facetas inalcanzables".*

Un resultado principal de la guerra fue la anexión de los territorios salitreros de Tarapacá y Antofagasta, descubrimiento minero que vino a reponer la antigua lógica del crecimiento hacia fuera. El nuevo comercio de la industria salitrera amplificó la antigua bonanza perdida, "*prorrogando la vigencia del modelo exportador por medio siglo más*" (Salazar y Pinto, 2002: 27).

Varios autores sostienen la hipótesis de que en el origen de la estrategia bélica, el gobierno y las elites tenían como propósito el salir de la crisis recesiva[193], lo que, más allá de establecer una verdad histórica común, en particular cuando se trata de posturas que sufren sesgos nacionalistas, objetivamente tuvo como resultado la salida del ciclo y la reposición de un modo de ser de la economía chilena, instalado desde la primera organización del gobierno independiente, que se había sustentado en las exportaciones, principalmente en "*las fuentes más pródigas y fáciles de la minería*" (Pinto, 1962: 44), cuya declinación parecía llevarla a su decadencia o la obligaba a una transformación profunda de las bases económicas de la nación –oportunidad abierta por la guerra pero inmediatamente cerrada una vez resuelto el conflicto.

Así, la "redescubierta" riqueza del salitre pareció obnubilar la posibilidad, abierta en la guerra, de crecimiento de una industria nacional, la que durante el conflicto jugó un rol relevante en la sustitución de importaciones. Esta actividad fue "alegremente" desechada, según indica Encina, al abrirse la nueva perspectiva del nitrato, que representaba una vez más recursos abundantes surgidos de una tierra "pródiga", cuyo rendimiento había sido creciente hasta las crisis de 1857-1861 y de 1873-1878. Ante la pregunta sobre la incapacidad del país para industrializarse, Véliz (1963: 245-46) explica:

> "*¿Por qué Chile no es una gran nación industrial? Brevemente, porque nunca tuvo necesidad de industrializarse. Porque los grupos de presión que controlaron nuestra política económica durante el siglo pasado y las primeras décadas del actual no tenían ninguna razón objetiva para hacerlo. Porque nunca se planteó una coalición de grupos de presión política y económica lo suficientemente poderosa como para llevar adelante planes de industrialización. Porque Chile no tuvo durante este período una burguesía capitalista interesada eficientemente en alterar la estructura de la sociedad y aumentar su poder político y económico y su prestigio social. Porque Chile durante el siglo que nos interesa, fue una nación relativamente próspera a causa de su riqueza minera y agropecuaria y por lo tanto los usufructuarios de esta prosperidad, que a la vez controlaban el gobierno, no tenían ningún incentivo fundamental para sacrificar tiempo, dinero y paciencia en aras de una industrialización difícil y a largo plazo. Porque durante todo este período, el pueblo estuvo ausente, postergado, miserable y silencioso. Bestia de carga para el minero; animal de trabajo para el terrateniente; ignorante e ignorado, nunca pudo sumar su voz poderosa a la de los que guiaban a la nación*".

[193] Hipótesis mencionada por Salazar y Pinto (2002), acudiendo a algunos historiadores como Roberto Querejazu (1979) en *Guano, salitre y sangre*, Los Amigos del Libro, La Paz; y Thomas O'Brien (1982), *The Nitrate Industry and Chile's Crucial Transition: 1870-1891*, New York University Press; además de lo ya citado de Vitale (1993).

En términos económicos este nuevo ciclo, como se dijo, retomaba con mayor nitidez las características del anterior, ya cancelado por las recesiones señaladas, lo que representó aumentos notables de las exportaciones[194] por una parte, mientras por otra las importaciones también crecían, junto con los ingresos del sector público[195]. A pesar de las críticas de despilfarro hechas al gobierno, hubo una significativa expansión en las inversiones en conectividad, en que los ferrocarriles tienen un impulso decisivo para el transporte en el país, junto a las inversiones portuarias y a la infraestructura de educación[196].

Pero, con los "trofeos" de las provincias mineras en la mano, ocurre la desnacionalización, proceso paradojal si se tiene en cuenta el costo de la adquisición de esos territorios. Una vez pacificado el territorio, lo que en Antofagasta ocurrió prácticamente después de la batalla de Topáter y en Tarapacá a mediados de 1880, los campos salitreros fueron traspasados a manos privadas, capitalistas ingleses en su mayor parte. En 1875 el Perú había nacionalizado la industria del nitrato de Tarapacá, en un esfuerzo para enfrentar la crisis provocada por sobreendeudamiento del país, particularmente para construir ferrocarriles.

Esta nacionalización se hizo en la forma de emisión de bonos a los productores de salitre, amortizables a dos años plazo con un interés anual del 8%. Los bonos se pagaban al portador y el gobierno peruano esperaba recomprarlos levantando un crédito externo, que no pudo lograr. Llegó la guerra y los bonos bajaron de precio. "*En estas circunstancias, un número de especuladores compró grandes cantidades de los depreciados bonos, los que habrían sido los títulos de propiedad de los campos de salitre si Chile hubiese querido retornar la industria a manos privadas*" (Blakemore, 1974: 21). Que fue lo que pasó.

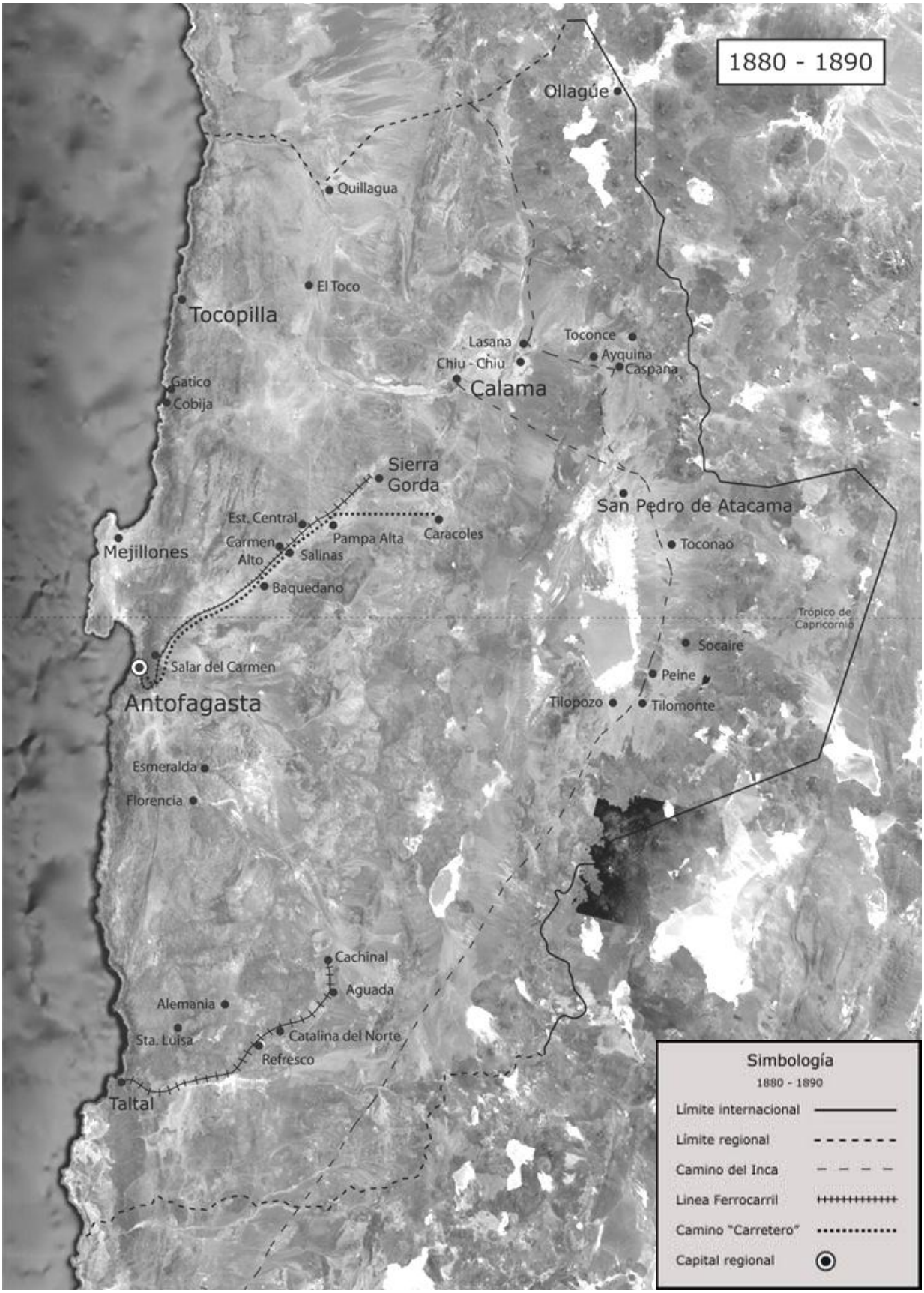
John Thomas North y Robert Harvey fueron los más importantes entre esos especuladores, que lideraron la formación de las sociedades anónimas inglesas del salitre en la década de 1880, de tal manera que en 1890 los británicos eran dueños del 70% de los activos de la industria (Blakemore, 1990).

> "*Abrumados por las deudas de guerra y por sus propias convicciones doctrinarias, los gobernantes chilenos resolvieron reprivatizar una industria que poco antes las autoridades peruanas habían intentado estatizar, pero sin poder reunir los recursos necesarios para cubrir las indemnizaciones que se habían comprometido a pagar*" (Salazar y Pinto, 2002: 122)

[194] Entre 1870 y 1889 las ventas aumentaron en cerca de 70% aproximadamente, observándose una tasa anual de crecimiento del 4,6% entre 1880 y 1913. Al comenzar la Primera Guerra Mundial, las exportaciones chilenas llegaban a 335 dólares per cápita, "*cifra no superada hasta 1979*". Referencias en Pinto, 1962, y Salazar y Pinto, 2002.

[195] 5,8% para las importaciones, 4,3% para los ingresos fiscales, en el período 1880 a 1913. La fuente es Salazar y Pinto, 2002: 28.

[196] Ver memorias del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, donde se detallan los listados de inversiones en vías férreas, escuelas, trabajos portuarios, otras obras de arquitectura civil, como gobernaciones, juzgados u hospitales, dan cuenta de la magnitud del trabajo público del período.



11. Fuentes: Blakemore, 1990; Garcés, 1999; Bulnes, 2005; elaboración propia. Luego de la guerra, el ferrocarril llega hasta Sierra Gorda, al tiempo que, al sur, las primeras oficinas llevan el ferrocarril hasta Cachinal desde Taltal. Imagen: Landsat, 2002, y Google Earth, 2010.

Tarapacá era la provincia más afectada, pues allí estaba el grueso de la producción salitrera, mientras en Antofagasta las actividades eran aún incipientes. Aun así, la lectura era que Chile se deshacía de la riqueza por la que había hecho la guerra y sacrificado miles de vidas. Continúan Salazar y Pinto (2002: 122):

> "*La apropiación de la mayor parte de las oficinas por parte de empresarios extranjeros, especialmente ingleses, da aún más fuerza a la imagen de una entrega irresponsable por parte de una élite obsesionada con el* laissez faire *y habituada a desempeñar el papel de rentista*".

Pinto (1962: 52-53) resume este período de la siguiente manera:

> "[…] *Empresarios y trabajadores chilenos descubren y contribuyen en medida decisiva a la explotación de la riqueza pampina; estados extranjeros dueños del territorio, intentan desplazar o eliminar la participación chilena; nuestro país, consciente de los derechos arraigados y de lo que podía significar el salitre para una economía de exportación en descenso, va a la guerra, o sea al sacrificio supremo; logra la victoria y de inmediato toma las medidas que a corto plazo virtualmente liquidan el dominio nacional de los frutos conquistados. ¡Es algo que, a primera vista, no tiene pies ni cabeza!".*

Es probable que la presencia empresarial chilena en el salitre antes de la guerra haya estado sobredimensionada y que fuera mucho más débil de lo que se suponía y además pudo ser que el Estado no haya tenido los medios financieros para enfrentar con seriedad una política nacionalista del salitre, a lo que se le agrega la ortodoxia liberal, sugiere O'Brien (1982). A este Estado parece haberle sido mejor y más conveniente delegar la producción en manos privadas y extranjeras mayoritariamente, participando de las ganancias por la vía de tributos, con lo que la flamante "república salitrera" generó una serie de iniciativas, la mayor parte de ellas no productivas.

Una radical transformación ocurre en la industria del nitrato de la posguerra, ampliando la escala de las faenas sustancialmente, pasando de explotaciones familiares o pequeñas sociedades colectivas a enormes sociedades anónimas con base en Europa, Londres la mayor parte de las veces (Salazar y Pinto, 2002). Las oficinas se convirtieron en complejos industriales con cientos y miles de trabajadores en cada una, triplicándose la producción en treinta y cinco años[197].

Del mismo modo, las actividades productivas y de servicios del ámbito privado, igualmente tocado por la expansión salitrera, registraron incrementos en sus tasas de inversión, aunque no hay acuerdo sobre el verdadero impacto y capacidad de irradiar a otros sectores de la economía de

[197] De 323.000 toneladas en 1881 a 2,9 millones en 1916, el máximo rendimiento de la industria salitrera (Cariola y Sunkel, 1990).

este tipo de crecimiento, como ya se señaló para el ciclo anterior. Pero indudablemente aquellas fuentes "más prodigas y fáciles de la minería", esta vez el salitre, en la opción por la apertura comercial y las ventajas comparativas, apenas terminada la guerra, retomaban su predominio por sobre cualquier otra posibilidad.

Este primer ciclo de expansión, desde la década de 1830 con el decenio de Montt y la crisis de 1857-61 hasta antes de la guerra, se articuló con la exportación de la minería del Norte Chico y la harina y el trigo en la zona central y sur hasta Concepción, además de otros productos silvoagropecuarios a una escala menor, como ganado, madera, pasto seco, papas, nueces, mieles, charqui, frutas, quesos, etc.; junto a un importante número de actividades manufactureras –cueros, textiles, cervecería, gas, azúcar, entre otras– para consumo interno y algo de comercio exterior, con instalaciones no solo en Valparaíso y Santiago, sino también en Concepción y Valdivia (Cariola y Sunkel, 1990), lo que habla de una economía con al menos dos pilares productivos de exportación significativos. El Estado juega un rol fundamental en el período, con una acción que constituye un tercer pilar fundamental para la "república salitrera" desde 1880 y hasta la Gran Depresión.

A diferencia del período anterior, este ciclo exportador descansaba sobre un solo producto demandado en el extranjero, lo que daba cuenta (una vez más) de la precariedad económica que se construía a su alrededor. Si la crisis de la que recién venía recuperándose el país justamente se había debido a la contracción en esa demanda externa, que reemplazaba la producción nacional por otras ofertas más competitivas o sustitutas, la vulnerabilidad era ahora mucho mayor, en particular si se trataba de un recurso no renovable. Salazar y Pinto (2002: 29) recogen el editorial de *El Veintiuno de Mayo* de Iquique[198]:

> *"Téngase presente que, el salitre y los guanos, son riquezas transitorias, y que si al término de ellas no hemos robustecido la economía de Chile con industrias reproductivas y espontáneas, sufriremos un retroceso atroz, que nos hará perder el alto nivel obtenido junto con nuestra respetable posición entre los pueblos civilizados".*

Con el fin de la guerra la explotación salitrera del territorio de Antofagasta se expande a un ritmo acelerado, siendo principalmente capitales ingleses los que operan esta ocupación, como se explicó, lo que se suma a las anteriores instalaciones de Tarapacá. En la región de Antofagasta esto marca el paso desde los campamentos, con que se inician las faenas mineras en el período boliviano, a los *company towns*, un modo de asentamiento de mayor permanencia, que da cuenta de una comprensión del espacio de esta minería, cuyo origen está en las factorías coloniales y la implantación de un modo de vida sobre un territorio "extraño".

[198] 26 de enero de 1883.

Así resuelta la guerra, el salitre del mundo estaba en Chile, explotado, como se ha dicho, por empresas extranjeras. La población del Norte Grande, y la de Antofagasta, mayoritariamente chilena antes de la guerra, se afianza y crece.

Tabla 19
Distribución de la población en diferentes regiones (en miles de habitantes)

Región	1865			1875			1885			1895		
	Urb.	Rur.	**total**	Urb.	Rur.	**total**	Urb.	Rur.	**total**	Urb.	Rur.	**total**
Norte Grande	**-**	**-**	**-**	**-**	**2**	**2**	**38**	**50**	**88**	**90**	**52**	**141**
Norte Chico	56	183	239	68	176	245	69	184	252	58	177	235
Núcleo Central	300	952	1.252	408	988	1.395	504	1.038	1.542	608	992	1.600
Concepción y La Frontera	33	174	208	54	231	285	91	354	445	140	357	497
Los Lagos	3	57	61	6	77	83	12	93	105	19	120	139
Los Canales	5	54	59	4	61	67	4	72	76	6	77	83
Total	**398**	**1.421**	**1.819**	**540**	**1.536**	**2.076**	**717**	**1.790**	**2.507**	**540**	**1.536**	**2.076**

Región	1907			1920			1930		
	Urb.	Rur.	**total**	Urb.	Rur.	**total**	Urb.	Rur.	**total**
Norte Grande	**112**	**122**	**234**	**137**	**151**	**288**	**222**	**70**	**292**
Norte Chico	66	186	255	72	153	224	90	169	259
Núcleo Central	784	1.018	1.802	1.040	1.008	2.048	1.328	1.047	2.375
Concepción y La Frontera	210	438	648	261	513	774	307	587	894
Los Lagos	34	151	186	60	196	226	86	243	329
Los Canales	16	90	106	27	112	139	35	104	139
Total	**1.222**	**2.009**	**3.231**	**1.598**	**2.132**	**3.730**	**2.068**	**2.219**	**4.287**

Fuente: Hurtado, 1966: 144. La definición de población urbana es de 2.000 habitantes o más.

Los yacimientos de salitre de Chile ocupan una gran extensión, entre los paralelos 19 y 26, en Tarapacá, Antofagasta y el norte de Atacama, desde Pisagua a Chañaral, con depósitos a lo largo de más de 750 kilómetros con un ancho que alcanza un máximo de 10, a una distancia del litoral que fluctúa entre 40 y 80 kilómetros. Esta conformación da lugar a una minería 'extensiva', repartida en el territorio, distinta a la imagen habitual de la faena extractiva concentrada en un punto. Lo que se crea es una trama espacial de gran densidad, que ocupa intensamente la franja del salitre en el desierto.

4.2.4. *El crecimiento hacia fuera desde la guerra civil de 1891 hasta la crisis de 1929*

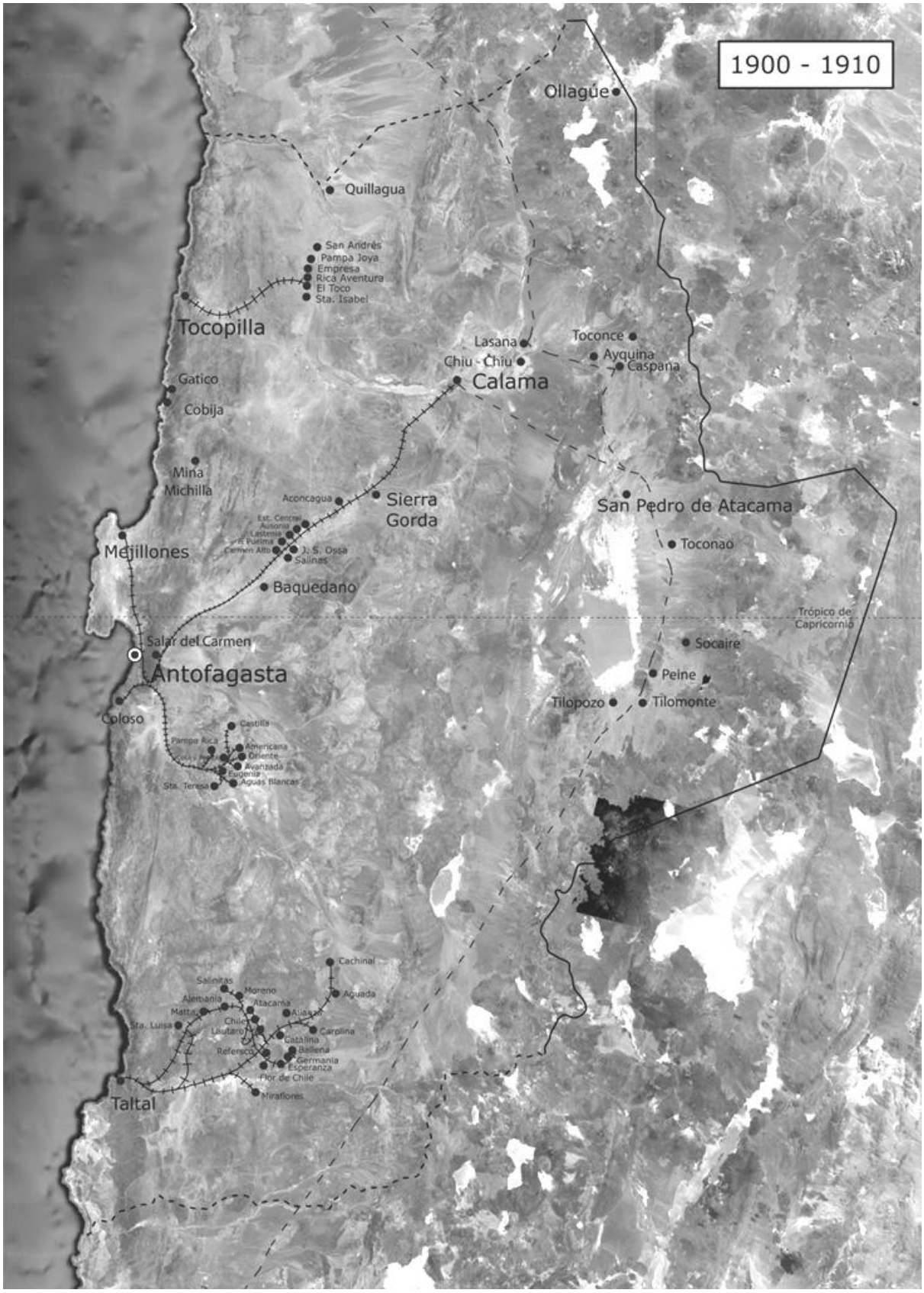
Es posible caracterizar el lapso en que Chile fue "República Salitrera" por aspectos consustanciales al tipo de desarrollo, entre ellos la monoproducción, la dependencia de un solo producto. Si no se tomaban medidas en el sentido

indicado en el editorial del diario iquiqueño, era previsible que el efecto de las crisis internacionales fuera tanto o más desestabilizador que la situación anterior. En los años sucesivos, incluso aquellos de mayor prosperidad, la industria salitrera vivió varios escenarios de recesión debido a excesos en la oferta o insuficiencias en la demanda, lo que generó prácticas defensivas de carácter monopólico entre los empresarios del salitre: "*La más socorrida, fue la de concertarse planificadamente para fijar el monto de la producción y los precios de venta, con lo cual el estado general de la economía quedaba sujeto a decisiones fundadas en intereses estrictamente particulares*" (Salazar y Pinto, 2002: 29). Este cuadro constituyó los incentivos para el desarrollo de productos alternativos al salitre, lo que ocurre después de la Primera Guerra.

Por otra parte está la desnacionalización de la industria salitrera, con la penetración de capitales extranjeros en todas las etapas del proceso productivo, que hasta antes se había limitado al financiamiento, el transporte y la comercialización de la actividad, mientras la elaboración era de propiedad de empresarios chilenos. Antes de que terminara la guerra, el proceso de traspaso de la propiedad ya había comenzado, reduciéndose la participación nacional a menos del 36% en 1884 y al 15% en 1901 (Salazar y Pinto, 2002). El control extranjero de la industria fue variando y hacia 1901, refieren Salazar y Pinto (2002: 30), el 85% del salitre era de propiedad extranjera, mientras en 1921 este porcentaje había disminuido a cerca del 50%, pero el peso foráneo era determinante, como no lo había sido antes. Este fenómeno también afecta al cobre, donde empresas norteamericanas adquieren los derechos de El Teniente y luego de Chuquicamata y Potrerillos, lo que inicia el ciclo cuprífero del siglo XX.

La hegemonía extranjera sobre el salitre y el aislamiento de los centros de producción, además sin conectividad terrestre en el sentido norte-sur, determinaron la escasa capacidad para incentivar al resto de la economía nacional, la que, aparte de los impuestos y de la mano de obra contratada directamente, no era estimulada por la demanda, no despreciable en cantidad y en la necesidad de modernización de eventuales proveedores chilenos de insumos y maquinaria o por el movimiento financiero y comercial, todo lo que era igualmente explotado por agentes foráneos. De este modo, en términos del aporte de la industria minera, en Chile se instaló una suerte de "factoría neocolonial", de enclave productivo[199] cuya influencia en todos los ámbitos de la vida nacional llega hasta el presente.

[199] La interpretación del enclave neocolonial ha sido tradicionalmente defendida por Ramírez Necochea y más recientemente por autores como Manuel Fernández (1981) en *El enclave salitrero y la economía chilena, 1880-1914*, Nueva Historia 3, Londres y Jan Cademártori (2009) como enclave en versión neoliberal.



12. Fuentes: Blakemore, 1990; Garcés, 1999; www.albumdeldesierto.cl; elaboración propia. Imagen: Landsat, 2002, y Google Earth 2010. Las avanzadas de ocupación salitrera son de mayor densidad y ya dan cuenta de los cantones del sistema Shanks.

Finalmente está el ya también señalado papel económico que asume el Estado, asunto relativamente imprevisto y novedoso[200], debido al incremento de los ingresos del fisco, lo que le otorga al Estado una capacidad que no había tenido en toda la historia independiente[201]. Más allá del debate sobre la pertinencia de las inversiones públicas, cuestión ya mencionada aquí, interesa señalar otro efecto que esta relativa riqueza pública[202], que fue el papel del Estado como nexo principal entre el nuevo sector estratégico y el resto de la economía, además de depositario de cerca de un tercio de los recursos del salitre, pagados como impuestos y derechos a la explotación.

Este rol, la administración de la concentración económica y la capacidad de manipular un poder de magnitud desconocida para el sector público, lo convirtió en objeto de "*codicia generalizada para los diversos grupos de elite que habían sido desplazados del acceso directo a los beneficios del comercio exterior*" (Salazar y Pinto, 2002: 32), disputa que estaría en el origen de la Guerra Civil de 1891, la que se dio para dirimir quién ejercería el control del aparato estatal. Aquí estaría también parte de la explicación a la corrupción administrativa que caracterizó al período parlamentario.

Los grupos dirigentes del país, las elites que detentaban el poder, las influencias y las garantías de rentas aseguradas por diversas vías, abandonan –más de lo que lo habían hecho en el período anterior– la responsabilidad de liderar la gestión productiva de la nación (Pinto, 1962: 56-58). Se anota una "decadencia del espíritu de empresa", en el empuje de los pioneros que había marcado tan fuertemente el inicio de la explotación del salitre, no solo en el sector de la minería, sino también en la agricultura, la industria manufacturera y el comercio, áreas donde todas las iniciativas de alguna importancia estaban en manos de extranjeros (Encina y Castedo, 1970).

Hacia 1910, el primer Centenario de la República, más del 60% de los ingresos fiscales dependían de los derechos pagados por el salitre. La vulnerabilidad de la economía nacional era evidente: "*Cuando se desatara la crisis final, nadie se libraría del colapso*" (Salazar y Pinto, 2002: 32).

La percepción arraigada en diversos sectores de la debilidad de la base económica nacional y de la posibilidad cierta del colapso augurado, hace que se comience a plantear la necesidad de buscar alternativas de mayor solidez y perspectiva. El presidente Balmaceda representa con claridad el enfoque que incluso discute abandonar el paradigma exportador. Habían surgido las organizaciones que asumían decididamente la defensa de la industrialización

[200] Salvo el decenio de Montt, acuerdan algunos autores.

[201] Jocelyn-Holt (1997) señala que el Estado chileno se constituye como poder significativo recién en este período, debido los recursos que recauda por el salitre.

[202] Relativa, pues hay acuerdo en que las riquezas privadas que se generaron más que duplicaron a los derechos pagados al Estado chileno.

con base en el mercado interno, de mayor autonomía, como la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) en 1883 y el Instituto de Ingenieros de Chile en 1888, cuya presión proteccionista no cesa durante todo el período parlamentario.

Solo la oposición en el Congreso Nacional de los sectores más apegados a los esquemas librecambistas ortodoxos, hizo que las propuestas para el programa de gobierno de Alessandri Palma, planteadas en la campaña de 1920, no se aplicaran de inmediato, aun cuando la tendencia general apuntaba en esa dirección. Se planteaba un crecimiento económico de mayor diversificación y autonomía, con la participación decisiva del Estado como conductor de este proceso. Cuando la dictadura de Ibáñez se hace con el poder casi total, muchas de estas propuestas se realizan, subiendo los aranceles de importación, incentivando la industrialización y la diversificación de la producción.

El sector público comienza a adquirir presencia económica directa en los factores de producción a través de diversos organismos públicos de promoción de las actividades de mayor peso estratégico, como el salitre, la minería en general y la agricultura. Es así que desde la inestabilidad de los mercados externos que la Primera Guerra provocó hasta la crisis de 1929, se incuba la transformación del modelo de crecimiento "hacia fuera". La crisis abierta que se desata tras la quiebra de la Bolsa de Nueva York el 24 de octubre de 1929, encuentra al país con mucho avanzado para comenzar el período del crecimiento "hacia dentro".

Desde una mirada espacial, la observación del avance en la ocupación antrópica del territorio da cuenta del desarrollo del sistema Shanks, ordenado en los cantones de acuerdo a las exploraciones y a las factibilidades de explotar y sacar los productos, "bajarlos" a los puertos –Taltal, Coloso, Antofagasta, Tocopilla–. Estas fueron operaciones privadas, que comenzaron con una empresa, Melbourne Clark, de la que deriva el ferrocarril, habilitando el eje Antofagasta-Calama que se constituiría en el "ganador" entre las penetraciones transversales al desierto. Luego de la guerra, con los capitales ingleses y el sistema de títulos y pertenencias mineras que habilitaban la explotación, junto a los adelantos tecnológicos que mejoraron el beneficio del nitrato, se produjo la expansión de las oficinas salitreras en el Llano de la Paciencia. Como se explicó antes, el dispositivo de asentamiento lo constituyen los campamentos, levantados de manera más o menos provisoria, generando una densa red habitada, la población rural que recogen los censos, la que va de 50.000 habitantes en 1885 a 151.000 en 1920, en las provincias de Tarapacá y Antofagasta[203] (Hurtado, 1966). Esta población rural disminuye a menos de la mitad en el siguiente censo (INE, 1930), el primer efecto de la crisis del salitre. Por otra parte, en esta década se avanzaba en el desarrollo de

[203] Es posible estimar que al menos la mitad de dicha población habitaba en Antofagasta en 1920, de acuerdo a la información censal.

una nueva manera de habitar el desierto, con las nuevas oficinas de Chacabuco, Pedro de Valdivia y María Elena, propiamente *company towns* a la manera de Chuquicamata, esto es una forma urbana definida, con amenidades y una propuesta de vida y trabajo, aparejada a la innovación tecnológica del sistema Guggenheim en el beneficio salitral. Se inaugura una nueva fase para los asentamientos humanos en el desierto, la que coincide con un Estado que toma un nuevo rol en el desenvolvimiento del país.

4.3. Crisis, modernización y modernidad en Chile: 1929-1973

El impacto que la crisis de 1929 tuvo en la economía chilena fue tan grande que modificó completamente el patrón de desarrollo del país. Un informe de la Liga de las Naciones (que abarcó casi el 90% del comercio internacional) demostró que Chile fue el país más afectado por la Gran Depresión:

> "*Tomando como referencia el promedio de los años 1927-1929, la situación económica en 1932 (el año en que la economía chilena llegó al fondo de la depresión) era la siguiente: el PGB cae en un 38,3%; el nivel de exportaciones e importaciones se reduce en 78,3% y 83,5%, respectivamente; el PGB per cápita desciende a cerca de un 60% del nivel de 1927-1929; los volúmenes de exportación de nitrato y cobre caen casi 70%, y los precios internacionales de estos productos se reducen a cerca del 60% y del 70%, respectivamente*" (Meller, 2007: 48).

Fruto del impacto fue que la estrategia de exportación de recursos naturales y la política liberal de dejar hacer fueran dejadas de lado, no por una opción ideológica, sino por la gravedad de lo generado por la crisis, que era el colapso generalizado del sector exportador. Ya no era posible continuar haciendo depender el dinamismo de la economía nacional de la exportación de minerales, pues el efecto demoledor de las variables externas demostró la extrema fragilidad de la economía chilena. Si se hubiera esperado una expansión 'natural' o automática de la economía, esta habría sido muy larga. De este modo el Estado comienza a asumir un rol distinto respecto de la economía, pasando del liberalismo al restriccionismo y de allí al intervencionismo (Meller, 2007; Sunkel, 2011). El sector público se convierte en adelante en un agente productivo con una visión de largo plazo. Es la estrategia de la industrialización basada en la sustitución de importaciones. El Estado toma iniciativas espaciales, relacionadas con la infraestructura y las ciudades. Karl Brunner, contratado por el gobierno, viaja por el norte a fines de la década de 1920 y plantea las primeras ideas modernas para el crecimiento urbano de Tocopilla, como se revisará más adelante.

Desde la perspectiva de la evolución de la política nacional, la transformación del país encuentra en el gobierno del presidente Aguirre Cerda y el Frente Popular un marco coherente, con el que la industria comienza a ser el sector dominante de la economía:

> "*El efecto indirecto más importante de la Gran Depresión fue un cambio en la filosofía comercial predominante* [...] *La industria, con orientación al mercado interno, capacidad diversificada y encadenamientos múltiples, fue concebida –por los políticos y por los economistas– como la palanca que sería capaz de llevar la economía del estancamiento al crecimiento independiente* [...] *La expansión industrial se convirtió en símbolo del desarrollo, del éxito, del poder y del prestigio*" (Mamalakis y Reynolds, 1965: 14-15).

La política gubernamental cambia efectivamente en el período postcrisis y es evidente que no solo producto de la Gran Depresión, sino de una articulación de otras grandes transformaciones, como la de la escena política con el ascenso de la izquierda liberal al poder, como se mencionóantes; con la revolución keynesiana y la idea de la intervención gubernamental desde la doctrina y la teoría económicas (Muñoz, 1968) y la fundación de la Organización de las Naciones Unidas y una preocupación internacional por los problemas del crecimiento y el desarrollo.

Si la dependencia económica chilena del sector externo hubiera sido menor, el país habría podido enfrentar mejor la crisis. La minería fue el sector más afectado, la actividad de mayor conexión con la demanda externa, en la que se observó una disminución cercana al 75%, con el correlato de "*una cesantía de unas dos terceras partes de la fuerza de trabajo*" (Salazar y Pinto, 2002: 36) ocupada en los trabajos mineros, el salitre principalmente, al que se le sumaba la industria cuprífera, recuperada de su propia crisis entre 1870 y 1906 (Vial, 1987), ahora en manos de grandes empresas mineras norteamericanas, con un aporte a las exportaciones nacionales que el año 1929 había alcanzado al 38% (Salazar y Pinto, 2002).

El cobre ha sido uno de los principales productos de exportación del país, ya desde la independencia. En 1834 el ingeniero francés Carlos Lambert introduce el horno de reverbero, que logra temperaturas más altas, permitiendo fundir minerales sulfurosos, de menores leyes pero más abundantes que los óxidos, ya escasos. Durante el siglo XIX la producción proviene de pequeñas minas de altísima ley (muchas veces del 10%) explotadas con tecnologías pobres intensivas en trabajo (Vera, 1961). En el último cuarto del siglo, el surgimiento de la electricidad dispara la demanda mundial.

En los años después de la crisis de 1929 se produce en Chile la transición del capitalismo inglés al norteamericano y el paso del salitre al cobre como motores de la actividad minera, particularmente en Antofagasta. Dos son las minas que abrieron el campo de la Gran Minería del Cobre, cuyo origen se reseña brevemente (Millán, 2006).

En el inicio de la minería de cobre de gran escala en Chile están el norteamericano William Braden y el italiano Marco Chiaponi, ambos ingenieros de minas, que se conocieron en 1894 en la Exposición de Minería y Metalurgia realizada en la

Quinta Normal de Agricultura en Santiago. Por su parte, Enrique Concha y Toro, empresario minero que había hecho su fortuna en Caracoles, pide a Chiaponi un informe acerca de las labores que ya se realizaban en El Teniente en la provincia de O'Higgins. Chiaponi recomienda conseguir financiamiento extranjero para construir una planta de procesamiento de gran escala, adecuada a las leyes de 4%, en función del tamaño del yacimiento. En 1903 envía varias cartas a Braden proponiéndole el negocio, quien logró interesar a E. W. Nash, presidente de la American Smelting and Refining Company (Asarco), financiándose en 1904 el estudio de seis semanas en terreno de Braden y Chiaponi y el análisis químico de las muestras. Comprado el predio a sus propietarios[204], Braden, su amigo Nash y el vicepresidente de Asarco, Barton Sewell, con créditos de los hermanos Guggenheim, forman la Rancagua Mines, con domicilio en Portland, Maine, que a la sazón otorgaba fuertes franquicias tributarias. Rancagua Mines se transformó en la Braden Copper Company, autorizada para operar en Chile en 1905. El primer presidente de la compañía fue Salomon R. Guggenheim, a quien sucede Barton Sewell.

El conjunto de vetas superficiales de altas leyes (15, 17, 20%) denominados el mineral de Chuquicamata era conocido y explotado desde tiempos preincásicos. Informes de fines del siglo XIX y principios del XX dan cuenta de mantos de gran extensión de leyes menores, consiguientemente menos rentables con las tecnologías conocidas hasta entonces. En 1910, Albert C. Burrage, un capitalista de Boston con inversiones mineras, le compra a la firma Duncan Fox los activos que poseía en Chuquicamata y viaja a conocer el lugar, haciéndose asesorar por el ingeniero norteamericano John A. Bradley, quien habría desarrollado un nuevo proceso para beneficiar mineral de bajas leyes, el que no rinde lo esperado (Millán, 2006).

Burrage vende a los hermanos Guggenheim, los que, antes de comprar, realizan un completo estudio de factibilidad del proyecto, que se somete al análisis del ingeniero noruego-norteamericano Elias Anton Cappelen Smith. Introduciendo un proceso de decloruración, Cappelen mejora el sistema de precipitación química sulfúrica y electrólisis de cobre, lo que hace viable la explotación a gran escala del yacimiento. En 1913, los Guggenheim crean la Chile Exploration Company (Chilex) con sede en Nueva Jersey y es autorizada por el Decreto Ley 878 del 3 de abril de ese año para internar capitales y establecerse en el país (Millán, 2006). De esa fecha y hasta 1915 se hizo el diseño y se construyó el proyecto inicial de la Chilex que incluía la primera planta, la central termoeléctrica de 40.000 Kw en Tocopilla, la línea de transmisión, las aducciones de agua y un campamento para 15.000 personas, el proyecto minero más grande del mundo. Chuquicamata empieza a producir en 1915. Luego de algunos años, los Guggenheim comienzan a vender las acciones de la Chilex a la Anaconda Copper Company.

[204] El propio Concha y Toro, Federico Gana y Carlos Irarrázaval en representación de la familia Correa, descendientes de Mateo de Toro y Zambrano.

Estas explotaciones, a las que se suma Potrerillos en 1927, marcan el inicio de la penetración de empresas norteamericanas en la minería del cobre, para constituir la hegemónica Gran Minería, alrededor de la cual giraría gran parte de la economía de Chile en el siglo XX. Quedaba atrás una primera época marcada por una fisonomía artesanal predominante en la minería –metálica y no metálica– que se basaba en el esfuerzo humano para los trabajos extractivos, lo que explicaba el crecimiento de más de cinco veces en el contingente obrero en las salitreras entre 1880 y fines de la década de 1920 (Salazar y Pinto, 2002). A pesar de la conciencia que existía entre los chilenos respecto de la creciente debilidad de la industria del salitre frente a los competidores y a los progresos que se sumaban en el desarrollo del nitrato sintético, no parecía haber en el gobierno un mayor interés por el tema (Couyoumdjian, 1986), una preocupación que pudiera expresarse en incentivos y apoyo para mejorar los procesos de producción o la infraestructura de puertos, caminos, ferrocarriles o redes de abastecimiento de agua, lo que era provisto por iniciativa privada, extranjera la mayor parte de las veces, cobrando elevadas tarifas por esos servicios.

De este modo, el salitre continuaba su retrasada marcha, favorecida por el monopolio natural de la producción, acudiendo más bien a acuerdos y manipulaciones en los precios que a una efectiva modernización, invirtiendo en tecnología productiva (Salazar y Pinto, 2002).

En 1915, Arturo Alessandri había sido elegido senador por Tarapacá, cuando todo el norte salitrero sufría una severa crisis producto de los efectos que la Primera Guerra Mundial tuvo inicialmente sobre el comercio, lo que significó el cierre de numerosas oficinas, la cesantía y el desplazamiento de grandes contingentes de población, "*viviendo en albergues y a la espera de tiempos más prósperos, en los que nuevamente la pampa ofreciera los empleos perdidos*" (Correa *et al.*, 2001: 89). Esta es expresión de la llamada 'cuestión social', que ya se ha mencionado antes, en términos de la pobreza, la condición de desarraigo en que vivían los obreros y las tensiones asociadas, las que muchas veces terminaron en episodios de represión y muerte.

En Antofagasta, el 6 de febrero de 1906, los trabajadores del puerto y del ferrocarril iniciaron una huelga ante la negativa de las respectivas administraciones de conceder un horario extendido de almuerzo. Al día siguiente, los trabajadores agregaron la demanda por un aumento salarial de un 20% y realizaron una marcha por el centro de la ciudad que terminó reuniéndolos en la plaza Colón para escuchar a sus dirigentes y al candidato a diputado Luis Emilio Recabarren, manifestación que fue violentamente reprimida por los marinos y "*por un número de civiles, los que* [...] *dispararon sobre la multitud*" (Blakemore, 1990: 89), más de un centenar de hombres conocidos como la Guardia de Honor o Guardia Blanca (Ardiles, 2005). El teniente Adolfo Miranda, al mando de las tropas, "*ordenó disparar y los obreros enardecidos combatieron en las calles durante cuatro días*", señala Vitale (s/f: 98), mientras Jobet (1956) añade que el

crucero *Blanco Encalada,* que estaba en rada, hizo fuego sobre la ciudad y desembarcó marinería, resultando muertos y heridos muchos obreros. El reporte oficial habla de 30 personas muertas, mientras los huelguistas cuentan más de 100. A este episodio trágico se sigue el de la Escuela Santa María de Iquique en 1907, entre otros. La respuesta del gobierno fue tan desmesurada que no hay indicios de nuevos levantamientos hasta una década después, expresiones de descontento que recibieron la misma respuesta (Panadés y González, 1998). La matanza de 1921 en la oficina San Gregorio, en el cantón de Aguas Blancas en Antofagasta[205], constituye un caso de esa nueva efervescencia y malestar.

Los años anteriores a la crisis de 1929 estuvieron marcados por la 'cuestión social', poniendo de manifiesto problemas antes inexistentes. La riqueza salitrera debía traer el progreso, por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población, junto con la premisa del liberalismo positivista decimonónico de que la educación era la clave de la continuidad de ese progreso, a través del perfeccionamiento moral –la educación engendra ciudadanos, reconocía Mac Iver–. Pero esta promesa de progreso no parecía cumplirse, una y otra vez.

El gasto público se expandió fuertemente: la infraestructura dio un salto de envergadura, expresado en obras públicas, así como la educación, aumentando el número de instruidos. En 1860, en los establecimientos públicos había algo más de 20.000 jóvenes: a la escuela básica asistían 18.000 alumnos, mientras en los liceos (la educación media) había 2.200 estudiantes, un 1,3% de la población. Alrededor de 1900, 157.000 y 12.600 alumnos asistían a cada ciclo, respectivamente, el 5,7% de la población total, mientras en 1920, estos eran 346.000 y 49.000, un 10,4% de los habitantes del país. Los ferrocarriles del Estado aumentaron el tendido de vías de 1.106 kilómetros en 1890 a 4.579 en 1920 (Meller, 2007), pasando de algo menos del 40% en la primera fecha a más del 55% a principios de la década de 1920, respecto de la propiedad privada de este medio de transporte en Chile.

Sin embargo, diversos autores y dirigentes políticos[206] "*denuncian por igual el abismo existente entre las condiciones de vida de la clase dirigente y el pueblo. Hacen énfasis en la escisión material y cultural de la sociedad chilena*" (Correa *et al*., 2001: 47). El progreso buscado aparece más bien como un privilegio de clase social, así incapaz de caracterizar y construir el futuro del país. Varias de estas voces parten de la experiencia de la situación que se vive en el Norte Grande:

[205] Floreal Recabarren (2003) hace un completo análisis de los sucesos y el contexto de esta tragedia.

[206] Alejandro Venegas, Nicolás Palacios, Luis Emilio Recabarren, Enrique Mac Iver, venidos de muy diversas corrientes, tradiciones, partidos y clases sociales, entre otros, dan cuenta de un malestar generalizado respecto de la situación del país.

> "*Señor Ministro del Interior: La situación de la Provincia de Antofagasta, en orden a la estabilidad del trabajo, es verdaderamente crítica cuando en períodos de crisis de la industria salitrera se paralizan las Oficinas i se ven obligadas a desprenderse de sus numerosos operarios i empleados* [...] *La imprevisión de los obreros, la falta de contrato de trabajo i la ninguna preocupación que hasta hoi han tenido las autoridades en los pueblos* [...] *hace que estos obreros, en casos de crisis, queden entregados a la caridad pública, lo que es penoso ver en pueblos como Antofagasta, considerado el primer puerto comercial del país*".

De esta manera comenzaba un informe sobre la situación obrera de la provincia de Antofagasta[207] de marzo de 1921. El informe hace referencia a los acuerdos logrados con "*los señores Jerentes i Representantes de las Compañías Salitreras que forman el Comité local*" de la provincia, en particular respecto de las condiciones de habitación:

> "[...] *en realidad los conventillos del sur del país, tienen menos condiciones para la vida en ellos, que los campamentos de la pampa salitrera, pero cree* [el titular del informe] *también que es de absoluta urjencia preocuparse del mejoramiento de lo existente* [...] *Al efecto señala como modelo, los Campamentos de la Chile Exploration en Chuquicamata. El señor Titus* [presidente del Comité] *le hace presente que es mui distinta la situación de Chuquicamata, con respecto a las Oficinas Salitreras, porque estas tienen una vida muchísimo más corta, que puede estimarse como término medio en 10 a 15 años, al paso que para las minas, es considerablemente mayor, lo que permite naturalmente, el gasto de campamentos de material sólido i más costoso, ya que pueden contar con que no se verán en la necesidad de trasladarlos* [...] *o abandonarlos* [...] *por agotamiento de la pampa* [...] *Los presentes manifestaron que lo mas conveniente seria que el Gobierno poniéndose de acuerdo con los representantes de la industria, indicara los planos a que debieran ajustarse estas construcciones*".

El país se había urbanizado en gran parte gracias a los ingresos de la tributación salitrera, lo que tuvo los efectos que se describen como la 'cuestión social', que se manifiesta particularmente en las provincias del Norte Grande, donde efectivamente se generaron las primeras relaciones de producción capitalistas en el país. Este capitalismo nacional, descrito por Luis Emilio Recabarren[208], había generado una clase proletaria, vista como una

[207] Informe sobre la situación obrera de la provincia de Antofagasta, firmado por el teniente coronel del Ejército Adolfo Miranda, comandante de la 3ª Brigada de Infantería, Imprenta del Ministerio de Guerra, fechado el 26 de marzo de 1921, Santiago. Este informe coincide con la visita del ministro del Interior, don Pedro Aguirre Cerda en esa fecha (Recabarren, 2003) en la que les imparte instrucciones a los miembros del Comité Salitrero, tendientes a mejorar las condiciones de los obreros en la provincia. El escrito, dirigido al ministro, evidentemente se genera a raíz de los acontecimientos en San Gregorio, mencionados en el texto: "[...] *i no habrían ocurrido en la pampa salitrera sucesos tan lamentables como los de la Oficina 'San Gregorio', entre los obreros i el Ejército*". Cabe señalar que el teniente Miranda es el que refiere Vitale (s/f: 98) como el que habría ordenado abrir fuego sobre la multitud en la plaza Colón en febrero de 1906.

[208] En *El balance del siglo, ricos y pobres a través de un siglo de vida republicana*, Imprenta New York, 1910, Santiago.

> "*masa poblacional en constante movimiento* [...] *con frecuencia caracterizada por la inestabilidad y el desarraigo* [...] *que no echa raíces en ninguna parte, no tiene nada que la ligue*" (Correa *et al.,* 2001: 51[209]).

Probablemente el aspecto que con mayor justeza da cuenta del desarraigo es la vivienda. A las ciudades llegaban los emigrados del campo en la búsqueda de mejores condiciones que las de la hacienda, quedaban las mujeres que no tenían la movilidad de aquella 'masa' y todos los desposeídos, que se instalaron en los arrabales suburbanos, levantando precarias construcciones sin las más elementales condiciones de higiene. Este crecimiento por 'adosamiento' a la ciudad formal generó al menos dos efectos, que parecen paradójicos: por una parte, elevó los precios de los terrenos en los alrededores de las urbes, pues sobre estos había una creciente demanda y sus propietarios los arrendaban "a piso" de acuerdo a la denominación en ese tiempo, con el derecho a levantar con materiales de desecho un rancho (Correa *et al.*, 2001); por otra, evidentemente se crearon allí condiciones de vida miserables, lo que inició un debate respecto de los problemas que se creaban con esta situación, los que eran de carácter tanto estético como ambientales e higiénicos, planteándose políticas para su erradicación. Las que no llegaron a establecerse nunca, debido a la presión de los propietarios de esas tierras, que no estaban dispuestos a perder los ingresos que representaban los arriendos, al tiempo que no cesaba la llegaba de nuevos contingentes de personas a "arrancharse" en los extramuros de la ciudad "primada". El problema habitacional se hizo cada vez más profundo y también visible en la medida que se instalaron los conventillos y los llamados "cuartos redondos" en el centro de las ciudades, dando cuenta de las extremas condiciones de pobreza de amplios sectores de la población (De Ramón, 2010).

En las salitreras las condiciones eran similares, salvo que el régimen de ocupación de las viviendas no era de arrendamiento sino de 'préstamo' por el período en que los obreros trabajaran para las oficinas, lo que se convertía en parte del control que los propietarios de los yacimientos ejercían sobre la vida en los campamentos, más allá de lo laboral. Por lo pronto, existía un sistema policial particular, las pulperías y el abastecimiento de productos eran de la compañía, los salarios se pagaban mediante fichas cuyo valor era restringido a las oficinas de su propiedad, adicionalmente demoraban arbitrariamente estos pagos hasta por meses, entre otras medidas que tendían a limitar la capacidad de decisión de los trabajadores, manteniéndolos atados a las oficinas por la vía del manejo de los elementos básicos para la supervivencia, asegurando de esta manera la mano de obra para los trabajos requeridos.

Una referencia distinta era la de los nuevos campamentos de la recién instalada Gran Minería del Cobre, como se señala en el informe sobre la situación obrera que se citó, a lo que luego se sumaron las nuevas oficinas salitreras, espacial y socialmente planificadas, modernas en una palabra.

[209] Citando además a Augusto Orrego Luco en su artículo llamado justamente *La cuestión social*, publicado por la Imprenta Barcelona, 1897, Santiago.

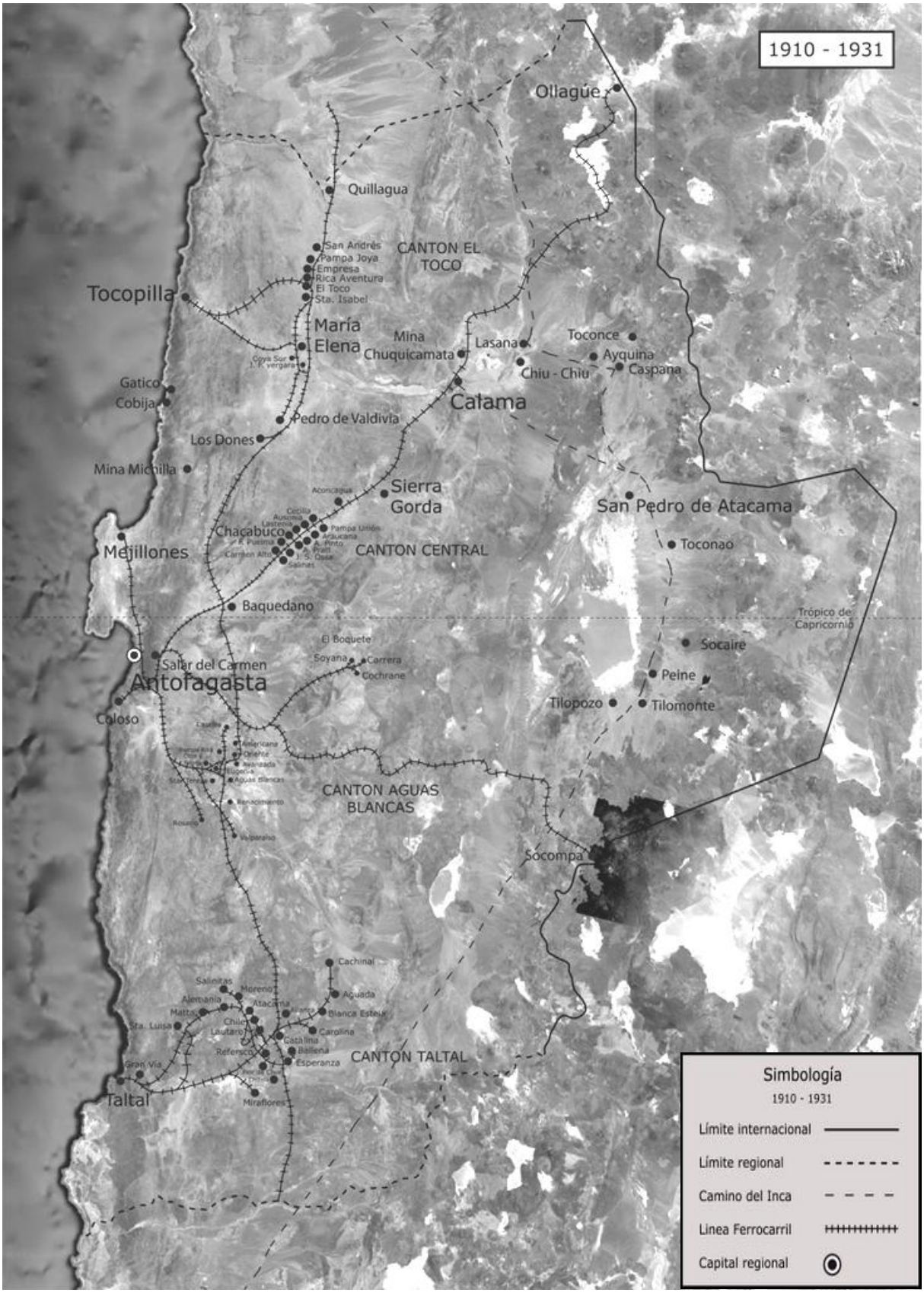
Particularmente en Chile por su extrema vulnerabilidad, la crisis de la Gran Depresión hizo abandonar la estrategia basada en la preponderante exportación de recursos naturales y el *laissez faire* comercial como ejes de la economía, precipitó el abandono de las tesis del liberalismo económico y su reemplazo, lo que se mantuvo por aproximadamente las siguientes cinco décadas (Correa *et al.*, 2001; Meller, 2007). Los planteamientos de John Maynard Keynes, acerca de la intervención estatal en la economía para asegurar el pleno empleo y con esto impulsar una demanda sostenida para dinamizar la producción nacional de los bienes requeridos, abriendo espacio a un nuevo acuerdo social, dieron respaldo a la transformación de la economía. Planificación, industrialización y Estado de Bienestar identificaban los instrumentos y los fines a relevar.

La industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI) buscaba acercarse a una mayor independencia de los mercados internacionales y bajar los niveles de vulnerabilidad externa, objetivos que aparecían nítidos luego de la experiencia de 1929, usando barreras arancelarias, crédito subsidiado, fuerte inversión pública en infraestructura complementaria con la producción industrial. Meller (2007: 51) define conceptualmente de esta manera el proceso:

> "*La racionalidad de la ISI es la siguiente: este es un proceso que se autosustenta, la ISI genera automáticamente más ISI. Se comienza con la producción de bienes de uso final (etapa fácil); luego, a través de los eslabonamientos (linkages) hacia atrás se incorpora la producción de insumos industriales, para finalizar con la producción de maquinaria y bienes de capital (etapa difícil de la ISI).*"

Las primeras reacciones en el país ante la crisis, en el transcurso de la década de 1930, fueron más reactivas que de promoción, con un creciente rol del sector público, con nuevas atribuciones y competencias.

Se trata de un período complejo en la historia de Chile. Góngora (2006) lo identifica como el tiempo de los caudillos, con crisis, militarismo y una nueva constitución en 1925, con la que termina el parlamentarismo. Declina el valor de la principal exportación, el salitre, ya desde la Primera Guerra. "*De allí la paralización de gran parte de las oficinas, y el éxodo de los cesantes a Santiago*" (Góngora, 2006: 219), que hace pasar a la provincia de Antofagasta de 120.000 habitantes en 1920 a algo menos de 90.000 en 1930 (Panadés y González, 1998). Frente a la situación, el gobierno responde con grandes planes de obras públicas, entre ellos el puerto de Antofagasta y otras construcciones en la ciudad y en la provincia, hasta 1929 financiados con créditos externos, los que se suspenden luego de la crisis. Demostrada de esta manera extrema la poca sustentabilidad de una organización basada en la explotación privada de recursos naturales, es el Estado el que ha comenzado a ocupar un rol preponderante, primero concentrado en la infraestructura, como se señaló, para luego avanzar hacia la concepción "*tradicional y nueva a la vez, de que el Estado es el agente del bien común*" (Góngora, 2006: 221).



13. Fuentes: Blakemore, 1990; Garcés, 1999; www.albumdeldesierto.cl; elaboración propia. Esta década es la de mayor ocupación del territorio: los cuatro cantones están consolidados, pero también desprovistos de capacidades para resistir las sucesivas crisis –reemplazo, demanda, precio–. Los *company towns* ya están en producción mediante el sistema Guggenheim, mientras la tecnología Shanks no hace sino decaer. Imagen: Landsat, 2002, y Google Earth, 2010.

Durante la década (1930) se creó en el Estado una capacidad de gestación de políticas económicas de nuevo cuño, lo que redunda en un extenso acuerdo nacional respecto de una política de fomento de la producción de largo plazo, en el que coinciden las asociaciones del empresariado (agrupados en la Confederación de la Producción y el Comercio, creada a principios de la década, de la que forman parte la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad de Fomento Fabril, la Sociedad Nacional de Minería y la Cámara de Comercio), el programa político del Frente Popular que aglutinaba a las expresiones del centro y la izquierda, junto con el apoyo explícito de la Confederación de Trabajadores de Chile. Tal convergencia de intereses se plasma alrededor de la gestación de un modelo de desarrollo, como lo califican Correa *et al.* (2001: 142):

> "*Este es tal vez el último en merecer el calificativo de proyecto nacional, en atención a la confluencia de actores sociales y políticos tan diversos –en la práctica todos los sectores organizados– en pos de una idea común de país*".

De la mano de la elección de Pedro Aguirre Cerda en 1938, abanderado del Frente Popular, una clara expresión de esta situación es la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en abril de 1939, además empujada por el terremoto de Chillán de enero de ese año, que cataliza decisiones en función de una actitud de mayor proactividad del sector público. Con la CORFO comienza un período que supera lo que en el primer momento había sido una reacción para mitigar los efectos de la crisis y el descontento social, para convertirse en esfuerzos programáticos. La CORFO fue el símbolo del nuevo modelo:

> "*incentivando al sector privado en las direcciones deseadas, reemplazándolo en aquellas iniciativas que sus representantes no estaban dispuestos a asumir, y actuando en general como un timonel del esfuerzo desarrollista*" (Salazar y Pinto, 2002: 39).

El año de la creación de la corporación marca el inicio una etapa de búsqueda explícita de un camino distinto para transformar la economía en Chile, incorporando a otros sectores sociales al producto del país (Muñoz, 1986). En efecto, el Frente Popular había declarado que se buscaría modificar la precaria estructura productiva nacional mediante la acción del Estado, así como la dependencia de tecnologías producidas en el exterior y de economías extranjeras, entre otras debilidades del sistema. Este proceso fue impulsado dramáticamente por el terremoto de 1939, que obligó a buscar alternativas para la reconstrucción. De Ramón (2010: 155) explica que para:

> "*la necesidad de reconstruir la zona devastada, se presentó el 1 de marzo de 1939 el proyecto de ley sobre la creación de una 'Corporación de Auxilio y Reconstrucción y de Fomento a la Producción' que tuvo un corto pero muy accidentado debate en el Congreso. En especial en lo relativo a su financiamiento, se determinó que se eliminarían algunos impuestos, fijándosele duración a otros, mientras se establecía un gravamen adicional del 10 por ciento a las utilidades de las empresas del cobre*".

Efectivamente el financiamiento de la nueva institución generó una intensa discusión en el parlamento, debido al esquema tributario que proponía, para el que en definitiva se ofreció como compensación un impuesto del 10% sobre las utilidades de las empresas del cobre, adicional al que existía anteriormente. Los recursos provendrían entonces no solo del sector capitalista nacional, sino también de las empresas norteamericanas que producían cobre chileno (Correa *et al.*, 2001). El presupuesto de la corporación era motivo de proyectos de ley y de su ejecución, con lo que su control estaba fuertemente ligado al Congreso Nacional.

En la primera fase, de cuatro años, se establecieron las necesidades de información sobre las distintas provincias del país y se definieron cinco grandes áreas de operación en las que debía haber colaboración público-privada, por la envergadura y requerimientos materiales para su evolución. Estas fueron el área de la energía y los combustibles, la expansión de industrias específicas clave para el empleo y la sustitución de importaciones, la minería, la modernización del agro y la pesca y la diversificación del comercio, los servicios y el transporte en todos sus modos.

Esta fase inicial logró efectivamente crear, con inversión pública directa, los complejos industriales del acero, el petróleo y la electricidad. En 1943 el consejo de la CORFO decide la creación de la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA), para articular el sistema eléctrico del país; en 1950 se forma la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) para el manejo de este combustible encontrado en 1945 en Magallanes por la prospección impulsada por la corporación; la Compañía de Acero del Pacífico S.A. (CAP), con la concurrencia de capitales privados, es creada en 1943, mientras la usina de Huachipato, el mayor proyecto industrial de la década, se inicia en 1947.

Además de promover con créditos, apoyo tecnológico, subsidios diversos u operaciones con inversión mixta, la generación de empresas en los rubros alimentario, químico, maderero, metálico y de comunicaciones. Algunos ejemplos de esta acción son Manufacturas de Cobre (MADECO), Siam di Tella, la Industria Nacional de Neumáticos (INSA), las pesqueras Arauco y Cavancha, la Industria Azucarera Nacional (IANSA), la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (E.T.C. del E.), el impulso a la modernización de la Línea Aérea Nacional (LAN), creada en 1929, y la creación de la Hotelera Nacional Sociedad Anónima (HONSA), el establecimiento de la fundición de Paipote, entre otras iniciativas (Correa *et al.,* 2001; Salazar y Pinto, 2002). Luego del terremoto de 1960 se crea la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), para asegurar las comunicaciones en caso de catástrofes.

En la década de 1940 el crecimiento industrial promedio fue de 6,1% al año, cerca del doble del crecimiento global del producto, que alcanzó un 3,2%

(Mamalakis, 1976: 163-167), y si se considera el período 1940-1955, lo que la industria aporta al producto interno bruto pasa de 16,7 a 23,7% (Mamalakis, 1976: 165). Correa *et al.* (2001) consignan que el promedio de la tasa de crecimiento anual de la industria entre 1940 y 1953 fue de 7,5%, variando el aporte industrial al ingreso nacional de un 13,8% entre 1925 y 1929 a un 21,7% entre 1948 y 1952 (2001: 147). Sin embargo, el ritmo de este crecimiento parece agotarse desde mediados de la década de 1950, lo que se expresa en cifras muy inferiores, un 2,4% de promedio anual, de acuerdo a Mamalakis (1976).

Este cambio puede explicarse por el fin de la primera fase que se planteó la CORFO, un ciclo expansivo que ya había completado las más grandes inversiones en las industrias básicas ya nombradas y que se cerraba. También se explica por el término de la etapa "fácil" de la ISI, antes mencionada, que corresponde a la implementación de industrias productoras de bienes de los rubros de consumo interno tales como alimentos procesados, bebidas, vestuario y calzados, muebles y productos de madera. El paso a fases siguientes, como la producción de bienes industriales y de capital destinados a la industria básica y a la explotación y procesamiento de recursos naturales a escala industrial, requería de mayores inversiones y tecnología, además de un capital humano que sobrepasaba las capacidades y niveles de complejidad de la industria liviana propia de este ciclo (Salazar y Pinto, 2002).

La discusión acerca de las responsabilidades por esta situación tiene, por un lado, a la ortodoxia económica liberal, que culpaba del estancamiento a la excesiva intervención pública; mientras

> "*la crítica estructuralista y de izquierda denunció a una burguesía industrial poco dispuesta a realizar los esfuerzos, tanto redistributivos como de inversión, requeridos por el desarrollo nacional, o a despegarse de la acción protectora del Estado*" (Salazar y Pinto, 2002: 144-145)

que habría generado una industria monopólica, en exceso subsidiada y poco competitiva, conformando un sector que parecía estar lejos del rol estratégico que se le otorgaba en las expectativas de desarrollo nacional (Mamalakis, 1976).

Esta situación se revirtió en parte durante la década siguiente, con gobiernos que no abandonaron la opción industrializadora. Con fuerte apoyo de la CORFO, en estos años se establecieron las bases de la industria pesquera y la forestal, en la línea de incentivar áreas de producción de bienes primarios en las que Chile tenía ventajas comparativas, las que adquirieron importancia estratégica en las décadas siguientes. Hubo además una expansión en el rubro de los bienes de consumo durables, electrodomésticos, electrónica, línea

blanca, armado de vehículos motorizados de marcas extranjeras[210]. Particularmente la Reforma Agraria y la chilenización de la Gran Minería del Cobre, fueron transformaciones estructurales que intentaban también impulsar el crecimiento industrial, ampliando el mercado interno y reteniendo una mayor parte de los recursos que generaba el cobre.

Pero el consenso que dio origen a la CORFO se iba deteriorando cada vez más. Parecía claro que las demandas de las mayorías desposeídas no encontraban todas las ofertas que las expectativas habían creado y que la solución de la pobreza requería profundizar en las reformas que ya se habían emprendido. Un clima de desconfianza fue instalándose y, más que agotarse el ciclo 'fácil' de la sustitución de importaciones, se terminaba el acuerdo respecto de cuál debía ser el futuro del país. Las relaciones relativamente armónicas entre el Estado y el empresariado industrial que caracterizaron la aplicación de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, fueron deteriorándose crecientemente "*hacia fines de los años sesenta, culminando en un quiebre total bajo el gobierno de la Unidad Popular*", que no renunció a la estrategia de la industrialización, pero "*sí lo hizo a la asociación que para tal efecto se había venido cultivando con el sector privado*" (Salazar y Pinto, 2002: 147).

La CORFO no solo fomentó la ampliación de la base industrial del país, sino que fue capaz de articular el desenvolvimiento de toda la actividad económica nacional, con efectos en la creciente urbanización –la población urbana superó a la rural hacia mediados de la década de 1930–, en las características territoriales de las regiones; en definitiva, con la instalación de una idea de progreso y de la capacidad de desarrollo de Chile. La esfera social de la actividad del Estado era parte de estas nociones, convirtiéndose 'la cuestión social' en políticas públicas de carácter más global, con beneficios para la población, sobre todo a los sectores populares urbanos, en vivienda, salud, educación, previsión; incluyendo además a un cada vez más amplio sector medio, que se explica por la ampliación de la cobertura en educación y por la paulatina tercerización de la economía. Era el llamado Estado de Bienestar. Meller (2007: 59) resume este período:

> "[…] *entre 1940 y 1970 el Estado adquirió nuevas funciones en el proceso productivo, transformándose en el impulsor de un crecimiento gradual pero continuo, y aplicando numerosas reformas sociales de diverso carácter. Primero fue el Estado-promotor, que proporcionaba el crédito para la inversión industrial privada; luego, el Estado-empresario, a través de las empresas estatales; finalmente, el Estado-programador, que definía el horizonte de largo plazo del patrón chileno de desarrollo y especificaba adonde debía ir la inversión futura, fuese pública o privada, utilizando incentivos especiales de crédito, impuestos y subsidios*".

[210] Mamalakis (1976: 157 y siguientes) y Muñoz (1986, capítulo 10) hacen un completo recuento de los avances del período.

El golpe de Estado de 1973 cambia radicalmente el modelo de desarrollo que venía implementándose. Desde la sustitución de importaciones el eje se traslada a las exportaciones, básicamente de recursos naturales.

4.3.1. *Company towns y puertos*

> "*El Norte no conoce la estabilidad de la agricultura; vive de su vigilancia mental y de su esfuerzo muscular constante*" (Reyes, 1969: 53).

La referencia a los "*campamentos de la Chile Exploration en Chuquicamata*" que se mencionan en el informe de la situación obrera de la provincia de Antofagasta en 1921, como modelo al cual debieran acercarse las habitaciones de los obreros de las oficinas salitreras, dan cuenta de cómo era visto el modo de vida que los grandes capitales, esta vez norteamericanos, introducían para la explotación minera en Antofagasta.

En ese año, los hermanos Guggenheim establecen comunicación con la Asociación de Productores de Salitre de Chile, dando cuenta de su interés en tratar directamente con productores a propósito de un "nuevo procedimiento" para su elaboración. Esta expresión de interés se materializa con la construcción, en el cantón El Toco, de las oficinas María Elena, entre 1925 y 1926, y Pedro de Valdivia, en 1931, donde se aplica la innovación tecnológica conocida como el sistema Guggenheim (González, 2003). Estas dos oficinas, junto a Chacabuco en el cantón Central, que comenzó a operar en 1924 con el sistema Shanks, más antiguo, constituyen *company towns*, ciudades con una idea radical e integral, la impronta de los utopistas y de la noción de control social, que materializan una definición de calidad de vida en el desierto, asociada a una minería de nuevo cuño en claro contraste con el estilo anterior, representado en la decadencia de la provincia de Tarapacá y el sistema Shanks[211].

El ciclo anterior del salitre había generado un tipo de ocupación en la región, cuya imagen son los campamentos, de los cuales surgieron decenas desde la llegada de Ossa, Melbourne Clark y la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, un 'paisaje humanizado' por estas oficinas salitreras, a las que arribaron miles de personas buscando una "*nueva vida en la pampa, desdibujando en sus retinas el verdor de sus lugares de oriundez y comenzando a 'empamparse'*" (González, 2003: 26). Se trataba de instalaciones productivas e industriales, en las que la parte de las viviendas para los trabajadores era precaria, como se describe en este texto literario:

[211] Chacabuco dejó de funcionar en 1938, vencida por la productividad del sistema Guggenheim. Construidas en los mismos años (1924 a 1926), Chacabuco fue planificada para producir 150.000 toneladas métricas/año, mientras la producción de María Elena era de 600.000 toneladas anuales (Garcés, 1999).

> "*Como la mayoría de las oficinas de la pampa, Ramírez tenía un pobre campamento. Las calles eran un nidal de hoyos, donde se empollaba la cochambre. Consistían las habitaciones en endebles casuchas de madera y zinc. A eso de las ocho de la noche caía la camanchaca, de no verse las manos, hasta el alba. Entonces los cuartos se ponían helados. Durante el día, con el bombardeo del sol, resultaban horriblemente calurosos*"[212].

Este tipo de asentamientos humanos está asociado a uno de los procedimientos tecnológicos de producción salitrera, el sistema Shanks, introducido en Chile por James Humberstone, de acuerdo al proceso de lixiviación que había desarrollado James Shanks en Inglaterra para la soda bruta. En el período entre fines del siglo XIX y 1929 predomina la aplicación del sistema en Tarapacá y Antofagasta, con diversas innovaciones y mejoramientos, los que están relacionados directamente con los estudios científicos y la formación de profesionales que pudieran hacer rentable la explotación del nitrato chileno frente a la competencia del salitre sintético[213]. Ya en 1905 se había construido en Noruega la primera planta para producir fertilizantes nitrogenados sintéticos y algunos años después en Alemania comienza la producción de amoníaco artificial con el procedimiento llamado de Bosch, entrando este producto con gran velocidad en los mercados, lo que lo convierte en un fuerte competidor para el salitre nacional. Esto generó variados intentos públicos y privados dirigidos a recuperar la posición que tuvo el salitre natural de Atacama, unos buscando nuevos mercados y otros mejorando los métodos de producción (Couyoumdjian, 1986; González, 2003).

Además de las pocas condiciones de habitabilidad antes señaladas, los campamentos del sistema Shanks carecían incluso de infraestructura sanitaria básica, como lo deja en evidencia el informe sobre la situación obrera de 1921, en el que el teniente coronel Miranda[214], hablando ante el Comité de Salitreros de Antofagasta, da cuenta de "*que en jeneral las Oficinas no tienen instalación de baños para los campamentos, con escepción de la Aconcagua, que recientemente los ha instalado. Actualmente, todas las Oficinas tienen baños para la jente de Máquina, pero los presentes están de acuerdo en la conveniencia de que los haya en los campamentos para el uso de los obreros y sus familias*".

[212] Volodia Teitelboim (2002: 86). La literatura describe desde sus inicios la industria del salitre, primero la naturalista y luego el realismo social, dando cuenta de una cierta épica en la vida del desierto, con particular énfasis en las condiciones de habitación en un medio tan extremo y determinante.

[213] En abril de 1919 se crea el Instituto Científico e Industrial del Salitre, desde donde se impulsó el debate acerca de las posibilidades de mejoramiento del proceso Shanks. Las transformaciones e innovaciones estuvieron siempre a gran distancia de los esfuerzos de la competencia, según los propios participantes en las discusiones, como se explicita en el editorial de abril de 1921 de *Caliche,* el órgano de comunicaciones del instituto: "*No hay ninguna persona* […] *que no esté de acuerdo que la Industria Salitrera Chilena – técnicamente hablando– no está a la altura que debiera estar en comparación con las industrias competidoras*", citado por González (2003).

[214] Informe sobre la situación obrera de la provincia de Antofagasta, Imprenta del Ministerio de Guerra, 1921, Santiago. Allí se transcribe parte de las sesiones del comité celebradas en marzo de ese año.

La otra parte de la ocupación del desierto la constituían los puertos por donde la producción era embarcada, en especial el más importante y además capital de la provincia, la ciudad y puerto de Antofagasta, que se había constituido en la mejor localización para las faenas, a pesar de que Mejillones tenía mejores condiciones naturales en su bahía. En efecto, la ruta desde el desierto hacia el Salar del Carmen y la bajada a La Chimba era mucho más conveniente que aquella hacia Mejillones, que no contaba con aguadas y quebradas más transitables. Esta situación queda zanjada ya desde el inicio de Caracoles, que necesitó establecer un intenso tráfico de abastecimiento y de salida de las producciones de plata (Bravo, 2000), a pesar de los intentos bolivianos por privilegiar Mejillones, incluso financiando un ferrocarril desde allí al mineral de Caracoles y prohibiendo la construcción de cualquier otro desde el litoral. Ese trazado se comenzó pero no avanzó más de algunos kilómetros, básicamente por falta de recursos fiscales bolivianos y por la presión de Melbourne Clark y Cía., la que finalmente construye la vía férrea por La Negra y el Salar del Carmen, convertida luego en la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta y finalmente en el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB), nacida como empresa independiente de las oficinas salitreras en 1888 (Blakemore, 1990). Priman las decisiones privadas.

Ya se reseñó antes la intensa vida económica, comercial y social de la ciudad de Antofagasta, que recibía la mayor parte del peso de la industria en su *hinterland* natural, vertebrado desde temprano por el tren. Pero esto es también la dependencia de los ciclos de la minería. Del mismo modo, la situación geográfica de este territorio –un desierto alejado de los centros de decisión, de La Paz primero y luego de Santiago– le ha significado varias veces en su historia quedar librado a sus propias capacidades, generándose una cultura, una mirada regional sobre sí mismo como espacio, que ha oscilado entre un relativo secesionismo[215] y la idea de factoría, enclave autárquico y temporal, en este sentido ligado a la impronta de los campamentos.

La crisis de la industria del salitre impactó a la ciudad efectivamente, pues a mediados de la década de 1910 la actividad salitrera era el principal soporte de la economía nacional y prácticamente el único de la actividad en el puerto de Antofagasta (González, 2003). En la década siguiente se registra la "crisis terminal" de la industria del nitrato, de la que solo subsisten las instalaciones que adoptaron el sistema Guggenheim, esto es las oficinas de María Elena y Pedro de Valdivia. Ya se han mencionado estas oficinas, más Chacabuco y particularmente Chuquicamata, de la Chile Exploration Company, en tanto

[215] Vitale (1993) señala la fundación, en octubre de 1876, de la Sociedad de Socorros Mutuos La Patria, promovida por "*los capitalistas chilenos de Antofagasta*" y que reunió a "*cerca de 10.000 chilenos*" con el objetivo de lograr la independencia del litoral, para lo que se habría avanzado en la redacción de una constitución y la compra de algunas arma. Vitale (1993: 185) cita a Roberto Hernández en *El Roto Chileno,* de 1928, publicado en Valparaíso, señalando a la creación de esta sociedad y sus intereses separatistas como expresión del expansionismo de los capitalistas chilenos y sus ansias de hacerse del salitre en territorio boliviano. Se puede concluir que tal empresa era al menos una posibilidad.

comienza con estas instalaciones una nueva concepción de habitabilidad, relacionada con el paso de los campamentos a la noción de *company towns*.

Se fundan estas tres "ciudades" en esta década (1920), que se suman a Chuquicamata, la nueva ciudad del cobre, estableciendo un estándar de calidad de vida distinto para los habitantes que ocupan este territorio desértico para extraer el salitre y el cobre, lo que está ligado a los cambios tecnológicos y a una escala de explotación que requiere la inversión de mayores capitales, claro que para un horizonte temporal distinto a aquel que señala el señor Titus, presidente del Comité de Salitreros de Antofagasta en 1921[216], *"que puede estimarse como término medio en 10 a 15 años"* para las antiguas salitreras del sistema Shanks, mientras que para las minas de cobre y las oficinas que adoptan el sistema Guggenheim *"es considerablemente mayor, lo que permite naturalmente, el gasto de campamentos de material sólido i más costoso*", asumiendo que los yacimientos podrán ser explotados por períodos más largos, aun con leyes mucho menores para uno u otro. Al respecto, en 1926 un químico norteamericano, experto en nitrógenos chilenos (Hobsbawn, 1926: 207) afirma que "*la industria del nitrato de Chile ofrece abundante recompensa y presenta poca o ninguna dificultad para nuevos e intrépidos capitalistas que usen habilidades técnicas y conocimientos modernos en desarrollos de gran escala del mismo modo en que se han usado en el desarrollo de las industrias antes citadas*", las del oro y el hierro. La clave estaba en el paso a una escala distinta de producción y en la tecnología.

Pero el contexto es de crisis: desde la creación del nitrato sintético en la Primera Guerra Mundial, el negocio del nitrato no tendría más el tamaño y la importancia de las décadas anteriores.

En 1921, en la provincia de Antofagasta, de las 45 oficinas salitreras que había en los cuatro cantones, 35 paralizaron sus faenas, mientras otras dos disminuyeron a la mitad sus trabajos. Los obreros de la pampa y sus familias "bajaron" a los puertos de la región: Tocopilla, Taltal, Mejillones, Coloso y principalmente Antofagasta. Más de 10.000 cesantes del salitre pasaron por la ciudad de Antofagasta en la primera mitad de ese año (Recabarren, 2002), la que contaba con algo más de 52.000 habitantes (INE, 1930). El gobierno estableció trasladar a los obreros cesantes al sur en barcos contratados para este efecto.

El cierre de las oficinas y el despido de los trabajadores hacía que estos recorrieran la pampa en busca de empleo en otras faenas, generándose un deambular mucho mayor que el habitual que se producía. A mediados de 1926, en el Congreso se denunciaba que las compañías notificaban a los obreros y sus familias en la noche pagándoles seis días de trabajo como desahucio, al tiempo que los carabineros los

[216] Ver *Informe sobre la situación obrera*, ya citado.

desalojaban de las casas que ocupaban, poniendo sus muebles en un camión que los dejaba en el límite de la propiedad de la empresa (González, 2003).

La municipalidad de Antofagasta, fundada en 1872, estaba en grandes dificultades económicas, producto de sucesivas políticas centralistas (Ardiles, 2005) y de la situación del salitre, que significaba gran parte de los ingresos municipales. En marzo de 1924, el alcalde Maximiliano Poblete viaja a la capital y se entrevista con el presidente Alessandri, con quien se toman importantes decisiones acerca del futuro de la comuna, entre ellas el impulso para el ferrocarril a Salta, el compromiso de fondos para una serie de obras públicas, como el puerto artificial, la Escuela de Salitre y Minas, el edificio para correos y telégrafos en la plaza Colón y la nueva municipalidad.

Soluciones a la situación que vivía la región y en particular los puertos, hasta donde llegaban los expulsados de las oficinas, sobrepasaban a lo que se podía manejar en la zona. Era en Santiago, en los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde habría respuestas al "problema salitrero". La ciudadanía de Antofagasta ya había expresado un fuerte sentimiento regionalista, agudo, cohesionado y firme, como lo califica González (2003), el que surgía ante la carestía en la provincia, sumada a las condiciones de vida en los trabajos salitreros. Esa ciudadanía reaccionaba ante lo que se entendía como desinterés del Estado, radicado en la capital.

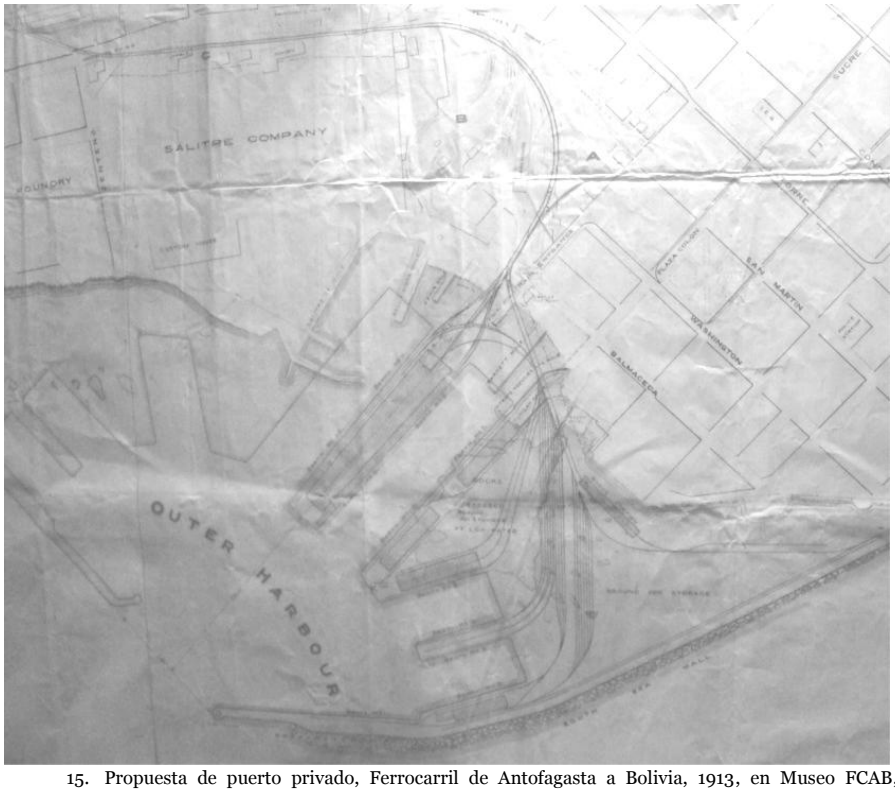
A pesar de esa escasa credibilidad, los parlamentarios de Antofagasta habían propuesto medidas al Ejecutivo, entre ellas invertir en nuevos caminos y terminar los que se hubieran comenzado, intensificar la ejecución de obras de alcantarillado en Tocopilla e Iquique, viabilizar la construcción de habitaciones obreras en las provincias de Tarapacá y Antofagasta, construir escuelas, autorizar empréstitos a los municipios de Iquique, Tocopilla y Antofagasta[217].

La prensa local de la época, prolífica, dio cuenta de esta discusión desde la perspectiva de cada tendencia ideológica, reflejando las percepciones de los habitantes de la región, especialmente de la ciudad de Antofagasta, la que recibió con mayor fuerza el impacto de la crisis, sufriendo una transformación urbana que está marcada por el desplazamiento de las localizaciones privilegiadas hacia el sur de la ciudad, por el borde del mar, mientras el sector al norte y el centro histórico, exceptuando la plaza Colón y las calles principales, son afectados con fuerza por la llegada de los cesantes de la pampa, que se van ubicando en los barrios obreros (González, 2003), los que así densificados presionan hacia el desborde de los límites urbanos, generándose una periferia carenciada.

[217] González (2003), que cita *El Industrial* del 16 de noviembre de 1926.



14. Proyecto para el puerto de Antofagasta, Ministerio de Obras Públicas, 1920 aprox. Fuente: Biblioteca, Universidad Católica del Norte. Los trabajos significaron ganar un área significativa, de varias hectáreas, al mar, implicando una gran cantidad de material de empréstito, rellenos que permitieron ensanchar la traza original de la ciudad. Las obras del puerto, probablemente la mayor obra pública en la región, permiten dimensionar la escala de las intervenciones públicas en infraestructura. El puerto propuesto por el FCAB (imagen siguiente) está en la zona superior derecha de este plano.



15. Propuesta de puerto privado, Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia, 1913, en Museo FCAB, Antofagasta. Fotografía: José Piga.



16. Postal aérea del centro-sur de la ciudad de Antofagasta, en la segunda mitad de la década de 1920. Fuente en www.flickr.com/photos/76983769@NOO/sets/72157594452649038/. A la izquierda en la mitad está el mercado, parte de las obras públicas impulsadas en ese período. En el sector inferior a la derecha de la imagen se observa parte de la zona de rellenos ganada al mar.

Tolderíos, albergues y campamentos improvisados, pensiones y hoteles baratos, sitios eriazos y plazas fueron paulatinamente ocupados por las sucesivas oleadas de migrantes (Recabarren, 2002), todos en condiciones de extrema precariedad. La vivienda para empleados y obreros ya era un problema antes de la crisis, expresado en conventillos insalubres e innumerables casa en mal estado, a lo que se suma la llegada de los desplazados de la pampa.

Los diarios de la ciudad[218] dan cuenta abundantemente de este proceso, que establecería una ruptura entre aquella que venía del ciclo salitrero, el que por lo demás aportó la energía original para su fundación, y una que emergería de esta crisis, en el contexto del país con una nueva constitución, nuevos actores –sociales, políticos, culturales– para un proceso en el que esta región continuaría jugando un rol fundamental en la provisión de los recursos para la Hacienda pública, proceso en el cual la responsabilidad pública adquiriría un rol determinante por los siguientes cuarenta años. Pero la ciudad seguirá dependiente de los ciclos de la minería.

[218] Panadés y González (1998), Recabarren (2002), González (2003) y Ardiles (2005) mencionan los siguientes periódicos: *El Industrial,* fundado en 1881 por Matías Rojas; *El Mercurio* aparece en 1906 con fuerte impronta regional, vendido en 1926 a la cadena de El Mercurio de Santiago; *La Semana,* de 1910, publicado por el Vicariato Apostólico de Antofagasta; *El Abecé,* que fundara Mateo Skarnic en 1920, de orientación radical, y *El Heraldo del Norte,* una suerte de diario 'oficial' que comunicaba las resoluciones del municipio, se fundó en 1927 y desapareció en 1929. Más discontinua y representando las visiones de las organizaciones políticas y las mutuales hay otra prensa: *Solidaridad,* de la Federación Obrera Marítima, apareció con solo un número en 1921; *El Combate,* en 1922; *El Orden Social,* de la Unión Social Obrera de Chile, en 1924; *La Opinión de los Asalariados,* de la Unión Gremial de Empleados y Obreros, en 1925; *La Metralla,* más bien anarquista que comienza a ser publicado en 1922; *La Pluma Libertaria,* en 1923; estos de corta duración. Este listado se completa con *La Opinión,* de 1918, y con *El Asalariado,* de 1926.

El traslado al sur, por la incapacidad de la región de ofrecer a estos contingentes de población una alternativa a la minería del salitre, daba cuenta de su dependencia de esta actividad. La respuesta del Estado incluyó planes de obras públicas, relacionados con caminos, reparaciones de la infraestructura urbana, alcantarillados, el nuevo puerto[219] y otras obras ya mencionadas.

Las organizaciones del comercio abogaron para que hubiera más apoyo estatal directo para la continuidad de las faenas en algunas salitreras del sistema Shanks, ya probadamente poco competitivo frente al Guggenheim, pero capaz de absorber una mayor cantidad de mano de obra, tal como se declara en el oficio de la Cámara de Comercio de Antofagasta del 24 de febrero de 1931, dirigido al ministro del Interior, que cita González (2003: 114):

> "*La paralización de las oficinas, constituye la muerte de Antofagasta y con ello, la ruina total de sus habitantes e indirectamente, una gran pérdida para el erario nacional. El pueblo de Antofagasta se ha formado y desarrollado alrededor de la industria salitrera, con su esplendor, se ha engrandecido y es hoy orgullo del país y el más vivo exponente del patriotismo y virilidad de nuestra raza* [...] *Antofagasta tiene tanto derecho como los pueblos del Sur a que se arbitren medidas y dicten leyes para su defensa*".

Mientras el puerto de Antofagasta era requerido de esta manera, impacto que modificó el desarrollo de su estructura urbana, así como también afectó a las otras ciudades del litoral, en la pampa surgían nuevas modalidades de asentamientos humanos. El campamento de Chuquicamata fue propiamente el primer *company town*, esto es una nueva estructura física asociada a la actividad minera, en este caso al cobre; así como María Elena y Pedro de Valdivia[220], ligadas a la nueva tecnología de beneficio del salitre, de modo análogo son una modalidad de habitación para el logro de un emprendimiento empresarial, infraestructura que hace posible la producción.

La figura del *company town* es entendida como dispositivo temporal de exploración, tanto en el sentido económico y productivo como social, un método para abrir territorios inexplorados o desconocidos (Porteous, 1970), esencialmente un "estilo de frontera" de organización social y económica.

Las primeras iniciativas se asocian a los idealistas utópicos, como Robert Owen y la concepción del trabajo y la vida que introdujo en las hilanderías de New Lanark (1816) en Escocia, como los falansterios de Charles Fourier en Francia; en Gran Bretaña, a industriales con conciencia social como Josiah Wedgwood o cuáqueros como John Cadbury, Lewis Fry Richardson y Sir Titus Salt; o a fabricantes de

[219] La primera etapa de las obras del puerto, básicamente los trabajos de relleno y fundación para la construcción del molo de abrigo, se desarrollaron entre 1920 y 1926 (Panadés y González, 1998). El puerto fue inaugurado en 1928, con obras que continuaron al menos por las siguientes dos décadas.

[220] Chacabuco lo es del mismo modo, aunque relacionado a la tecnología antigua, la Shanks, razón por la cual terminó sus actividades bastante antes en la historia de la ocupación del desierto ligada al salitre.

chocolate –el ya mencionado Cadbury y sus hijos Richard y George y Joseph Rowntree–, de jabón como William y James Lever o de velas de sebo como Edward Price; los que durante todo el siglo XIX construyeron una serie de pueblos: el propio New Lanark, Bessbrook en Irlanda del Norte en 1846, Saltaire en West Yorkshire en 1852, Port Sunlight en 1886, Bournville en 1893 (Porteous, 1970; Benevolo, 1994); todos relacionados con necesidades económicas de las industrias, en el sentido de entender que ciudades y barrios que ofrezcan mayor bienestar hacen a los trabajadores más productivos, al tiempo que un pueblo planificado optimiza el control social[221], revelando también un cierto sentido misional, dirigido a moldear personalidades, conductas o caracteres y promover sentimientos de lealtad, entre otras ventajas desde la perspectiva empresarial. Esto no niega una actitud también filantrópica y de manifiesta preocupación social.

En Antofagasta la irrupción de esta modalidad significó un punto de inflexión con los antiguos campamentos y su imagen de precariedad, de pobreza e injusticia. Se trata ahora de verdaderas ciudades del salitre (Garcés, 1999) y del cobre, objeto de una cuidadosa planificación para un espacio urbano contenido y completo en sí mismo, destinado, por una parte, a la apertura de la frontera que significaba el desierto y la explotación minera, y por otra, a la apropiación de este paisaje en tanto ofrece seguridad (Rodríguez y Miranda, 2009), un lugar[222] y un punto de vista para encarar la desolación y el aislamiento en lo infinito de la pampa. Estas "ciudades", con una oferta de habitabilidad –vivienda, amenidades, infraestructura, servicios– muy superior a la media nacional a la que accedían los trabajadores en ese período, establecen "*la posibilidad de desarrollar un proyecto vital y laboral que parecía no tener fin*" (Rodríguez y Miranda, 2009: 115).

Para esta posibilidad, la oferta urbana es zonificada por funciones operativas y segregada espacialmente, altamente formalizada en cuanto a los que entran y salen, a sus movimientos, horarios, rutinas y a las expresiones sociales, una sociabilidad controlada y restringida, de acuerdo a los patrones impuestos por la empresa. La "ciudad" es planeada entera como una totalidad espacial y también respecto de la sociedad que se puede allí generar. Esto es la utopía privada de ofrecer un orden completo y homogeneizador, definiendo lo posible en los márgenes de este 'interior' organizado para la producción. El modelo, concebido para el objetivo empresarial de lucro, funciona en tanto la relación entre la producción y la infraestructura se mantiene equilibrada, conteniendo a los trabajadores y a las familias, integrando la vida y el trabajo. Esta relación forma parte de la concepción de los *company towns* en el desierto en Antofagasta, pues trabajar para la compañía y habitar en la ciudad son indisolubles.

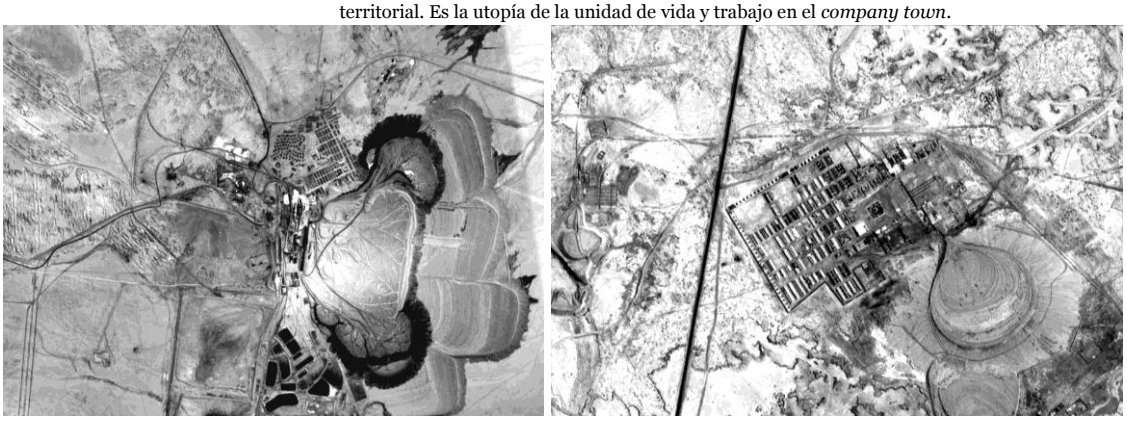
[221] En Bournville, Cadbury, en tanto cuáquero practicante, prohibió los bares y el expendio de alcohol. Similares restricciones más otras relacionadas con la convivencia entre las personas y el matrimonio, por ejemplo, existían en Sewell (Porteous, 1970, 1972).

[222] Acudo a la noción de lugar de Norberg-Schulz (2004: 223), de "*algo conocido y concreto*"; además, puesto en un sistema de relaciones, un conjunto de espacios así convertidos en lugares.

María Elena, Pedro de Valdivia, Chacabuco en menor medida, ofrecían una contrapartida a la debacle que parecía cerrar el ciclo de las oficinas Shanks, en lo que se ha conocido como la cultura Guggenheim (González, 2003), entendida esta como la modernización productiva implementada por la vía de mejoras tecnológicas que significaron hacer viable la explotación de yacimientos de baja ley y menos trabajo físico directo.



17. María Elena, 2010. Fotografía: Google Earth. El trazado 'moderno' del pueblo, con vías de contorno, centro urbano y zonificación, se enfrenta a la faena del salitre y su marca, de escala territorial. Es la utopía de la unidad de vida y trabajo en el *company town*.

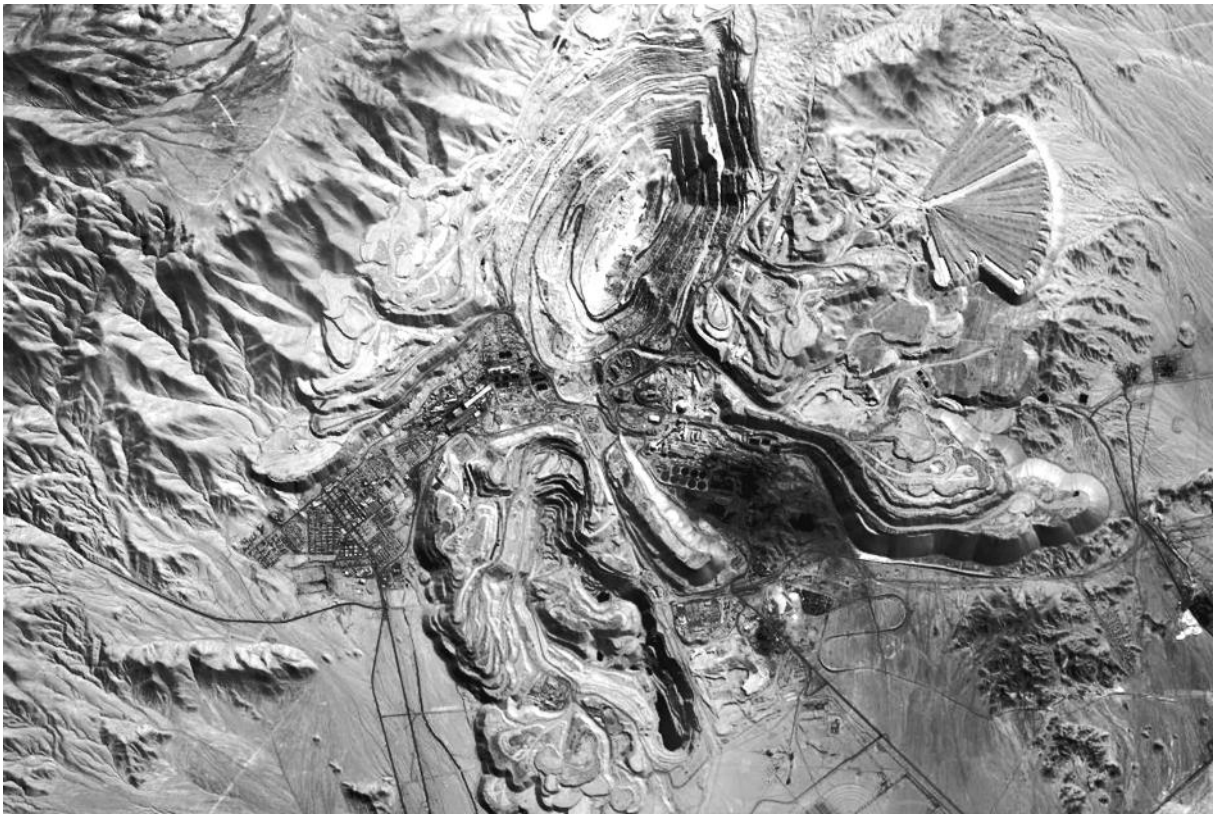


18. Pedro de Valdivia en 2003 y Chacabuco en 2011. Fotografías: Google Earth. Del mismo modo, formalmente menos definidamente, estos dos *company towns* muestran el esquema de asentamiento y de ocupación de suelo, en que se adosan el trabajo y la vivienda.

Si se incluye Chuquicamata y el inicio de la Gran Minería del Cobre en este relato de los *company towns*, es el paso a grandes escalas de inversión y a la incorporación de criterios laborales "modernos", con sistemas de protección social y el subsidio asociado al usufructo de las instalaciones urbanas.

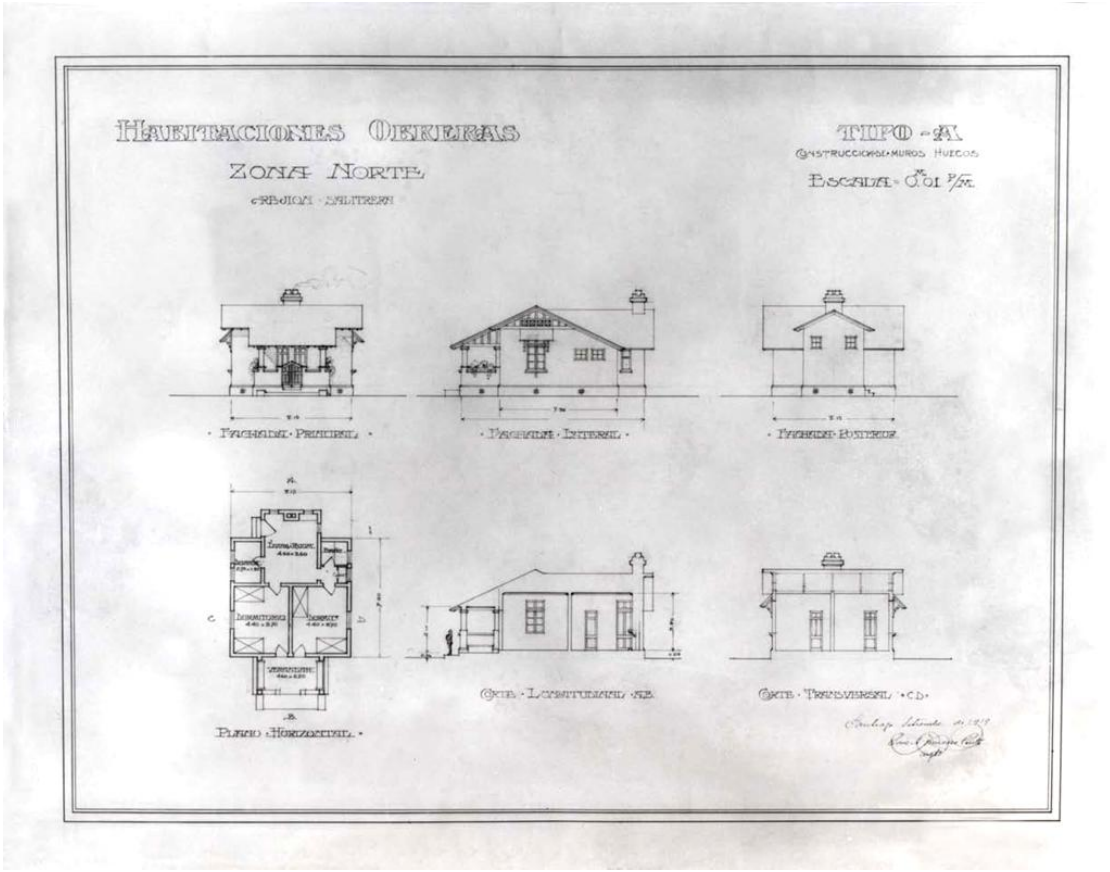


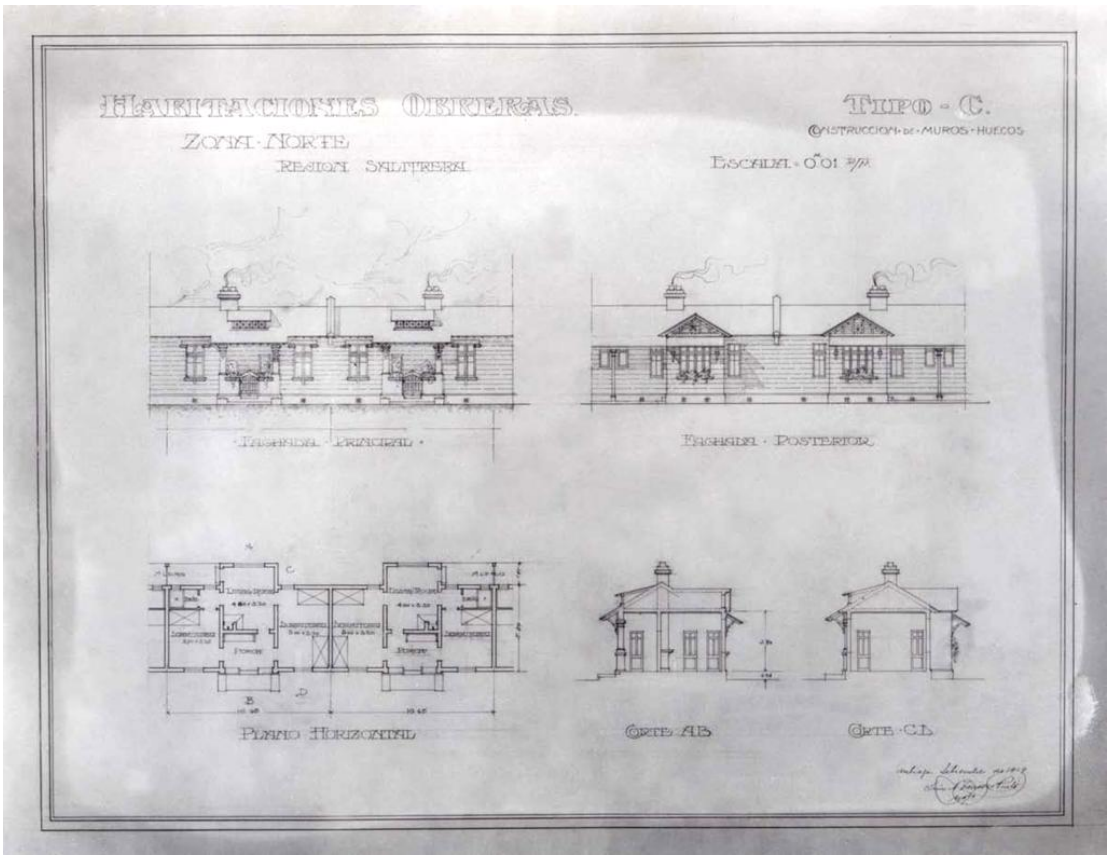
19. Chuquicamata en 1925



20. Chuquicamata, 2010. Fotografía: Google Earth. La unidad de vida y trabajo.

Se mencionó antes el rol que le fue requerido al Estado con la crisis. Parte de ese papel fue la generación de propuestas relacionadas con la vivienda obrera, además de las obras públicas con las que la ciudad de Antofagasta adquiere una dimensión urbana que es posible llamar de carácter 'nacional', en términos de la construcción de una identidad compartida y ligada a una mayor, la del país, particularmente por la vía de la creación de espacios públicos cualificados por una arquitectura que asume conceptos y valores que se entienden consensuadamente como una concreción de pertinencia y además de modernización, de progreso y de ciudadanía (Borja, 2003); esto es, el saberse parte de una historia compartida. La inversión en estos bienes –públicos– es asumida propiamente como una responsabilidad pública, del Estado y de los gobiernos.

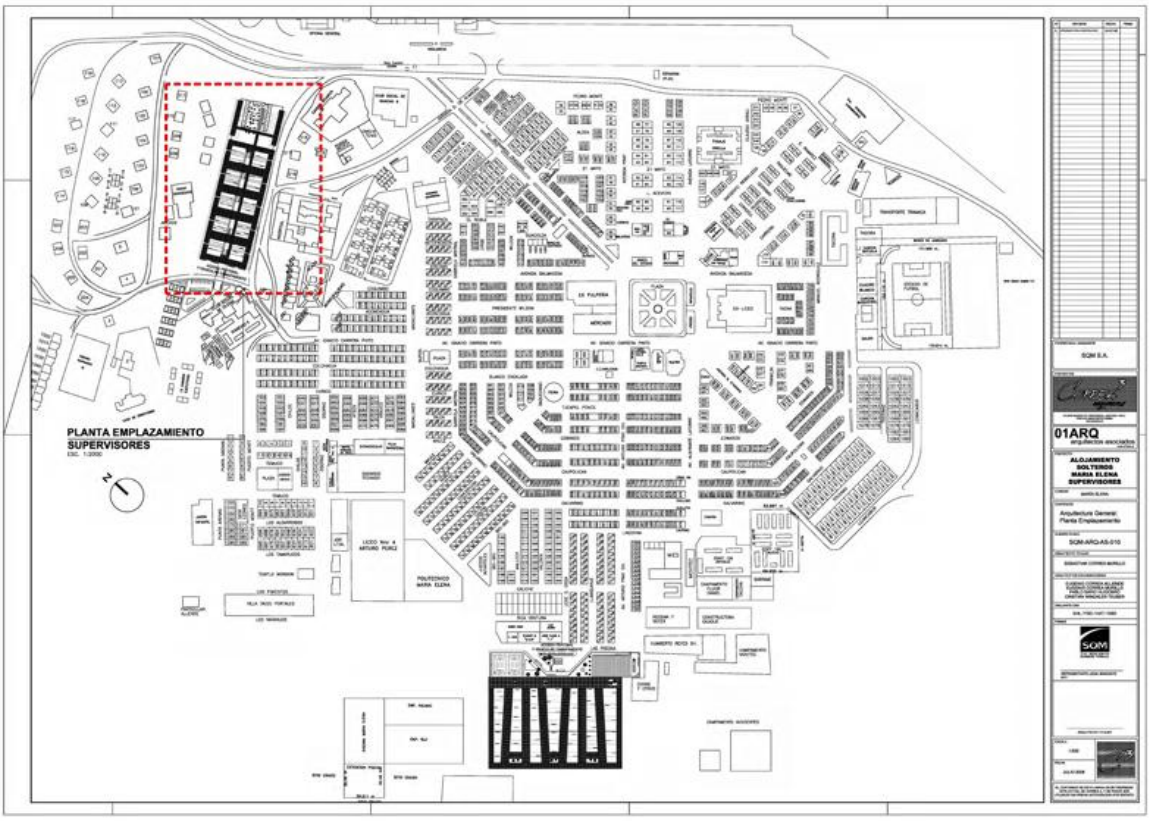




21. Planos de propuesta para 'Habitaciones Obreras, Zona Norte, región salitrera', alrededor de 1925, archivo fotográfico de la Dirección de Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas. Estas propuestas son parte de la respuesta pública a la crisis en la minería del salitre.

Esta demanda, el requerimiento de "progreso y modernidad", que se le hace al Estado adquiere peso justamente en las crisis, cuando la actividad privada pierde momento frente al derrumbe de los emprendimientos que sustentan su impronta territorial de trabajo y de vida.

Una respuesta que las empresas privadas proveen frente a la crisis[223] es el cambio de escala y la adecuación tecnológica –y social– provista por el sistema Guggenheim en el caso del salitre y por el inicio de las grandes minas en cuanto a la explotación del cobre, Chuquicamata en el caso de Antofagasta. Hay una imagen de ciudad –urbanística, arquitectónica, espacial– (Garcés, 1999) que le da lugar concreto a esta propuesta.



22. Plano del área urbana de María Elena, 2009, que incluye las nuevas habitaciones para conmutantes, las trazas más oscuras en el lado izquierdo superior y abajo (SOQUIMICH, 2009)

La respuesta del sector público es parte de un repertorio conocido de intervenciones destinadas a dinamizar la economía en los ciclos regresivos, destinado a absorber mano de obra cesante y a proveer infraestructura[224]. En el caso de la crisis de la década de 1930 es necesario distinguir la intervención

[223] Esta adecuación, que baja costos, asume condiciones nuevas –'la cuestión social' básicamente– y redimensiona la relación con el territorio por la vía de la utopía productiva y de vida de los *company towns*, además localizada en la región de Antofagasta, puede ser vista como expresión del *spatial fix* que rescata Harvey de Hegel y de Marx: "*La acumulación de capital ha sido siempre un asunto profundamente geográfico. Sin las posibilidades inherentes a la expansión geográfica, a la reorganización espacial y al desarrollo geográfico desigual, el capitalismo hace tiempo habría dejado de funcionar como sistema político-económico* [...] (a) *este retorno perpetuo lo* [...] *llamé un 'arreglo espacial' a las contradicciones internas del capitalismo*" (Harvey, 2000: 23), "*una solución utópica en algún otro espacio* [...] *una tierra prometida* [...] *más allá del horizonte*" (27, 28).

[224] Sobre el rol del Estado en las crisis ver CEPAL (1987) sobre Raúl Prebisch, Giddens (2000), Stiglitz (2002), entre otros.

explícita del Estado en los asuntos de la economía, institucionalizada en 1939 con la creación de la CORFO, en un proceso de transformación del espacio de la sociedad chilena, que tuvo expresión en la arquitectura y en las propuestas urbanas hechas por el Estado (Eliash y Moreno, 1989; Gurovich, 2003; Fuentes, 2009), lo cual fue notorio en las provincias del Norte Grande y particularmente en Antofagasta.

El edificio de Correos y Telégrafos en Antofagasta es ejemplo de esta decisión pública, constituyendo un caso de notable arquitectura emplazado en la plaza principal, al que siguen otras obras constituyentes de ciudad, en un intento de superar la idea de campamento.



23. Fotografía de 1940 del edificio de Correos y Telégrafos de Antofagasta, obra de los arquitectos Julio Arancibia y Carlos Alcalde Cruz (1921-1930), en www.flickr.com/photos /76983769@NOO/sets/72157594452649038/, bajada el 7 de julio de 2010. Esta obra corresponde a la política pública de darle sentido urbano a las ciudades del Norte Grande. Este edificio en particular fue parte de las negociaciones del alcalde Poblete con el presidente Alessandri.

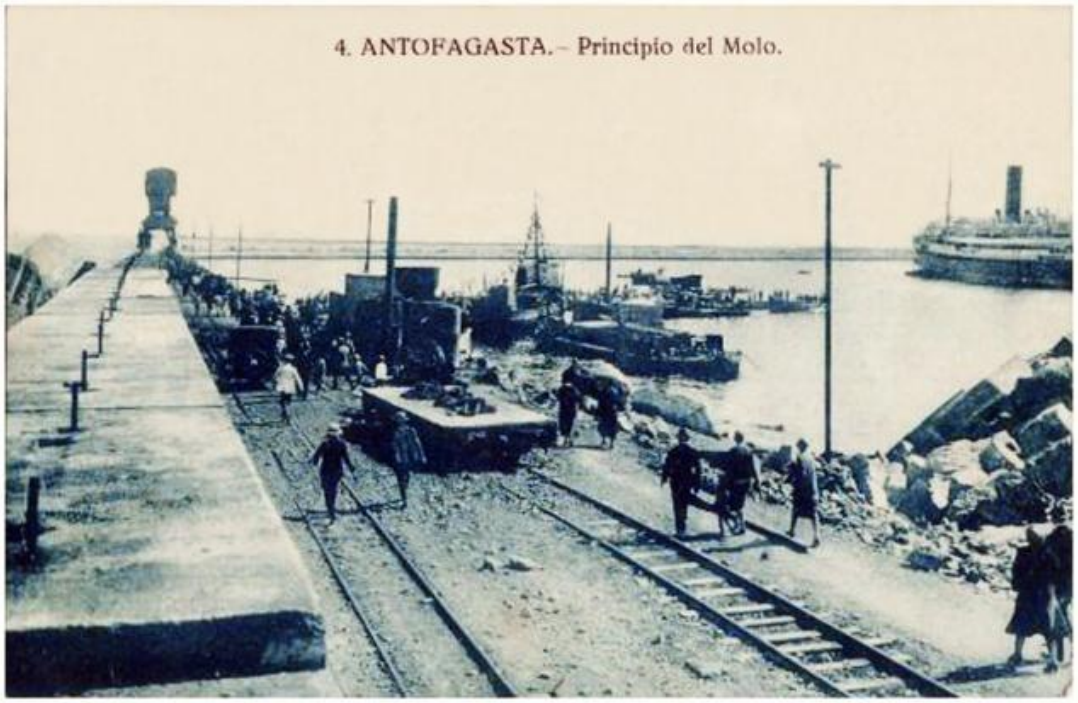
En 1929, el Estado de Chile, a través de la sección de urbanismo del Ministerio de Fomento (denominación para Obras Públicas en ese período), contrató al urbanista vienés Karl Brunner para que hiciera una propuesta para el desarrollo de Santiago y otras ciudades 'que no tuvieran los medios como para realizarla'. A fines de ese año, Brunner realizó un viaje al norte del país y algunas de sus impresiones de las ciudades en la región, entregadas a la prensa[225], son las siguientes:

> "*Tocopilla es por el momento una ciudad pequeña, pero tiene las bases para un desarrollo grande y, seguramente, tendrá un buen porvenir pues las minas cercanas le permitirán llevar una próspera vida*".

Es notable la referencia directa que hace Brunner a la presencia de la minería cercana, ligando el destino de este puerto a esa actividad. Continúa la crónica:

> "*Hablamos en seguida de Antofagasta. El señor Brunner nos dice que es una de las mejores ciudades por la forma inteligente en que se ha desarrollado. La estación marítima en frente de la ciudad, continúa, que se halla en proyecto, y próximamente se edificará, es una gran obra que hará mejorar enormemente la urbanización de ese puerto. Pero creo, nos agrega, que al proyecto podría hacérsele algunas pequeñas modificaciones que lo harían ganar*"[226].

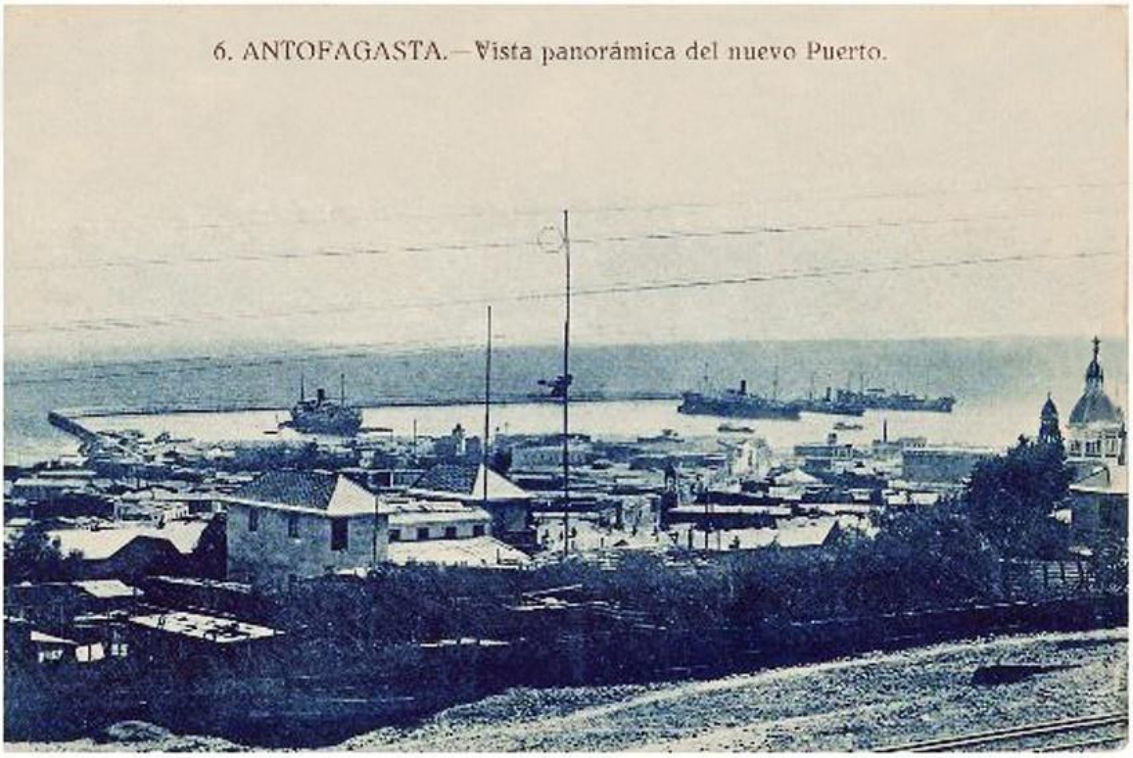
Se refiere al proyecto para el puerto fiscal de la ciudad, ya mencionado, cuyo molo de abrigo se terminó a fines de la década de 1930.



[225] Entrevistado a su arribo a Valparaíso por *El Mercurio,* 13 de diciembre de 1929. Esta referencia a Tocopilla está en la *Revista de Urbanismo* Nº 17 de 2007, publicación electrónica del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

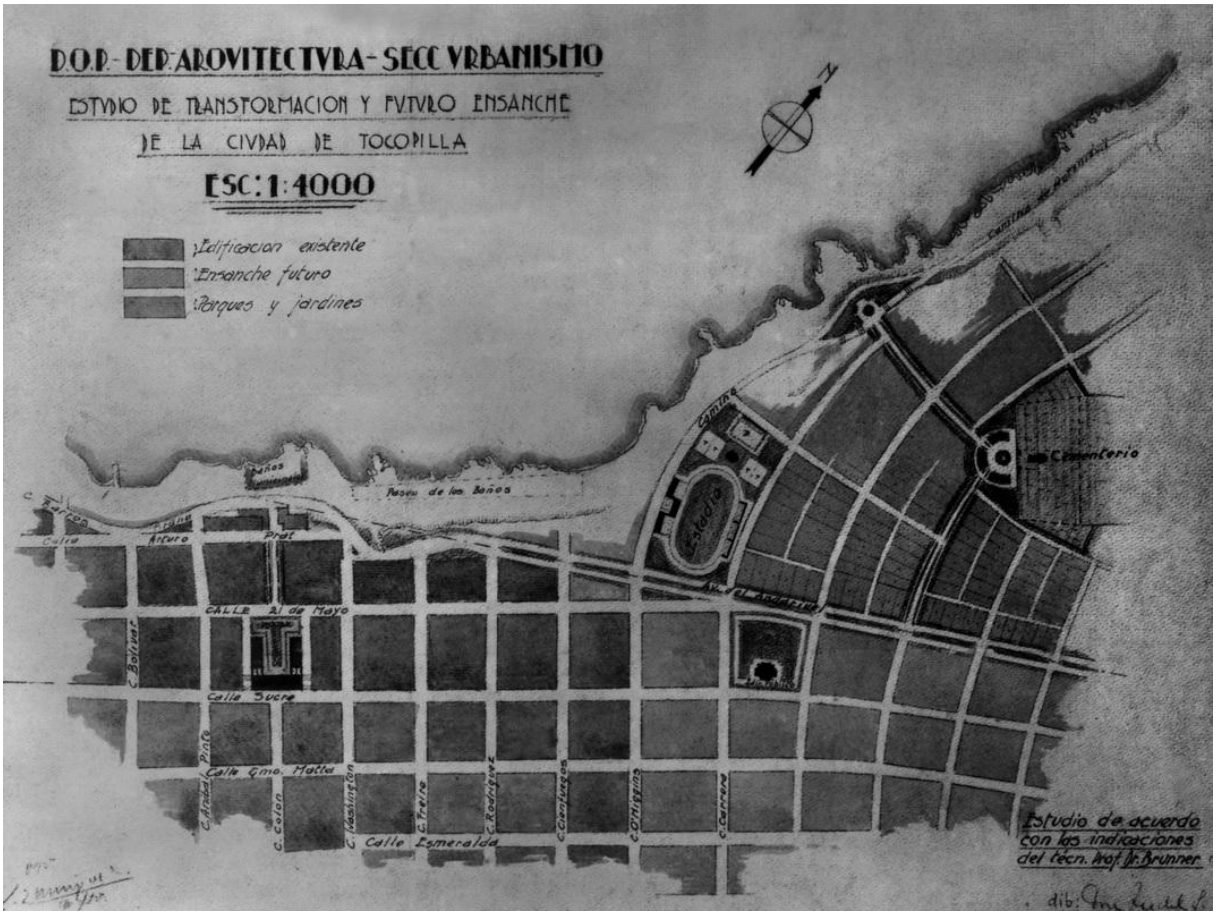
[226] *El Mercurio,* 13 de diciembre de 1929.



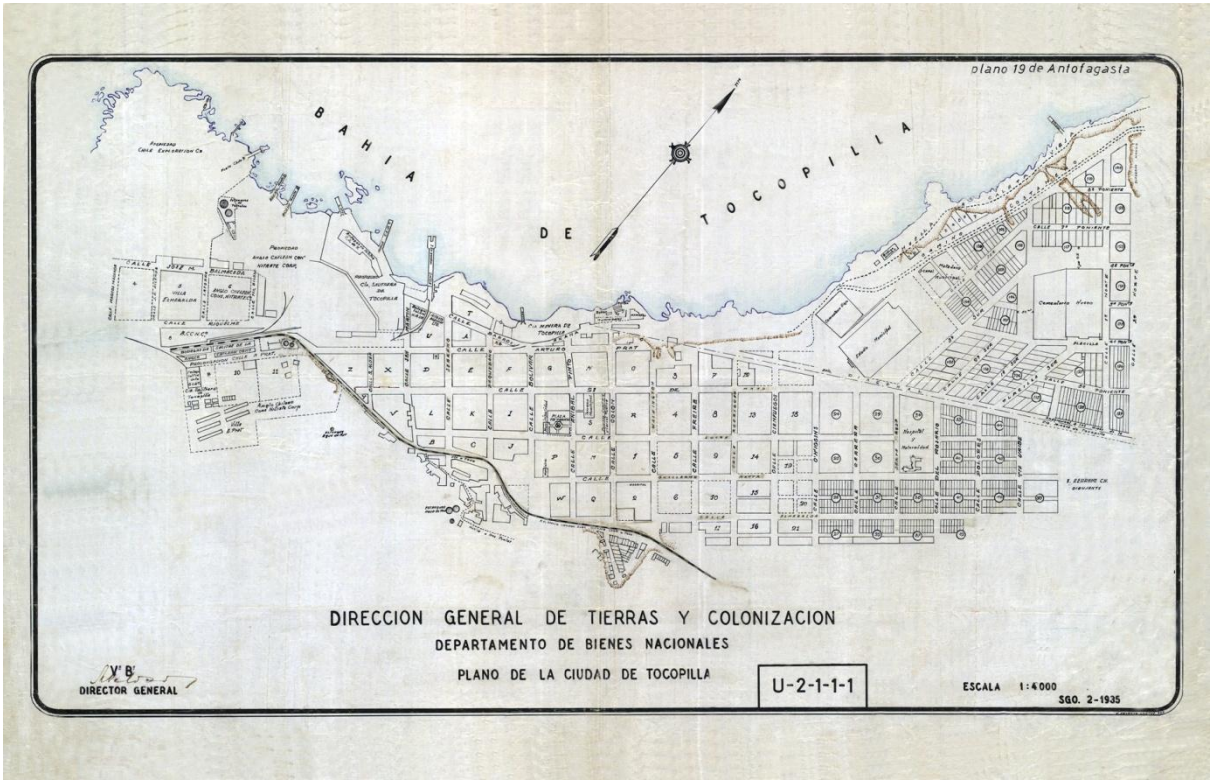


24. Postales de las obras del nuevo puerto fiscal de Antofagasta, de la década de 1930, aproximadamente, en www.flickr.com/photos/76983769@NOO/sets/72157594452649038/

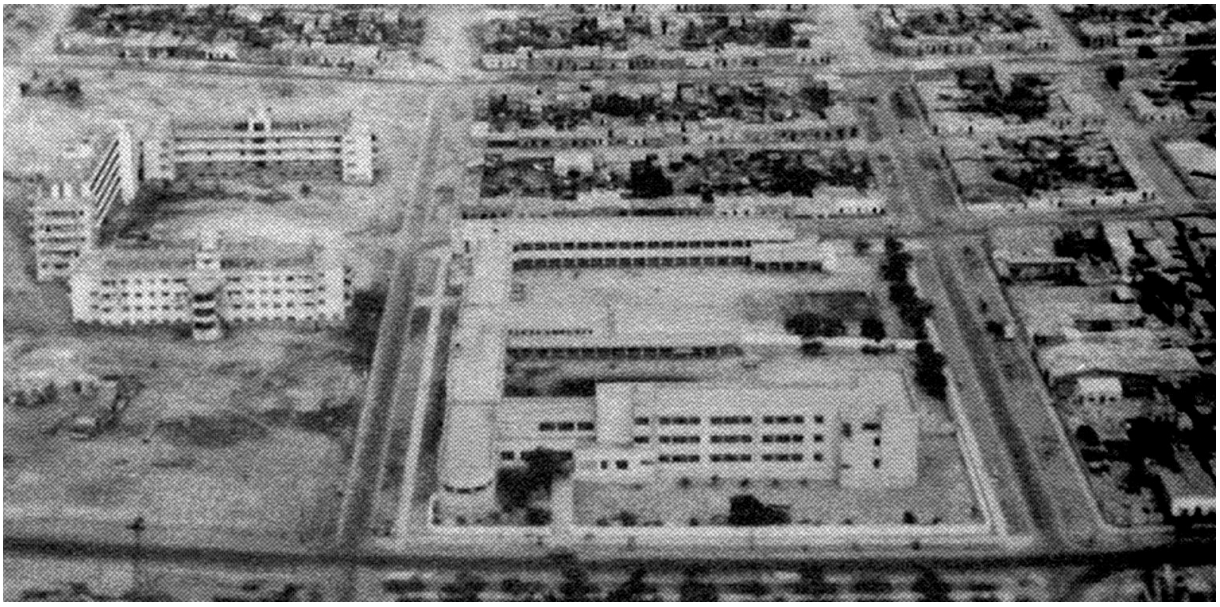
Entre 1929 y 1930, en la primera misión en Chile en calidad de consejero técnico urbanista del gobierno, Brunner realizó más de 300 estudios y propuestas para diversas ciudades menores, entre ellas Tocopilla.



25. Plano de Tocopilla, firmado por Luis Muñoz Maluschka, según las "*indicaciones del técnico Prof. Dr. Bunner*", 1930. Archivo fotográfico de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.



26. Plano de Tocopilla, 1935, Dirección General de Tierras y Colonización. Archivo: Ministerio de Bienes Nacionales.



27. Grupo Escolar (1940-1943) y Colectivos Obreros de Tocopilla de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio (1939-1942) en revista *De Arquitectura,* N° 17, 2008. La fotografía original pertenece al archivo de Claudio Galeno.

Entre otras obras de arquitectura pública que formaron parte de la estrategia estatal ante la crisis en Antofagasta, están los colectivos para obreros frente a las instalaciones del puerto en terrenos ganados al mar con la construcción del molo, construidos entre 1939 y 1942 por iniciativa de la Caja de Seguro Obrero Obligatorio de Enfermedad, Invalidez y Vejez, que había sido creada en 1924 en el Ministerio de Salubridad con objetivos relacionados con la salud, aunque gran parte de su labor se relacionó con la vivienda obrera (Galeno, 2006) dada la relación que se había establecido entre condiciones de habitación y salud[227].



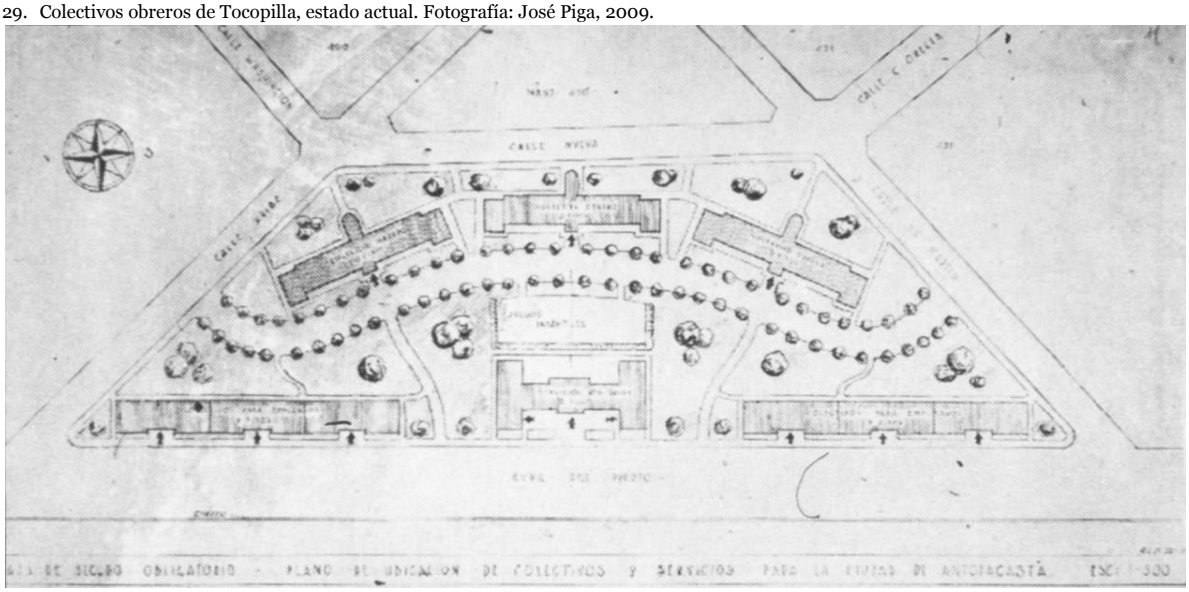
28. Colectivos Obreros de Antofagasta, Caja del Seguro Obrero Obligatorio, 1939-1942, en revista *De Arquitectura,* N° 17, 2008. La fotografía original pertenece al archivo de Claudio Galeno.

Nombrado por el presidente Aguirre Cerda, el arquitecto Luciano Kulczewski fue administrador de la Caja por un año, entre enero de 1939 y febrero de 1940, en el que se desarrolló e inició la construcción de los colectivos en Arica, Tocopilla y Antofagasta, con planos del Departamento de Arquitectura de la Caja del Seguro Obrero.

[227] El ministro de Salubridad Salvador Allende, en su artículo "Sentido y simbolismo de la Exposición de la Vivienda", establecía que en 1935 el índice de mortalidad infantil en los sectores obreros de Antofagasta era más del doble que aquel de los sectores de mayores ingresos. Publicado en *Acción Social,* órgano de la Caja del Seguro Obrero, número 85, enero de 1940, p. 1, citado por Galeno (2006).

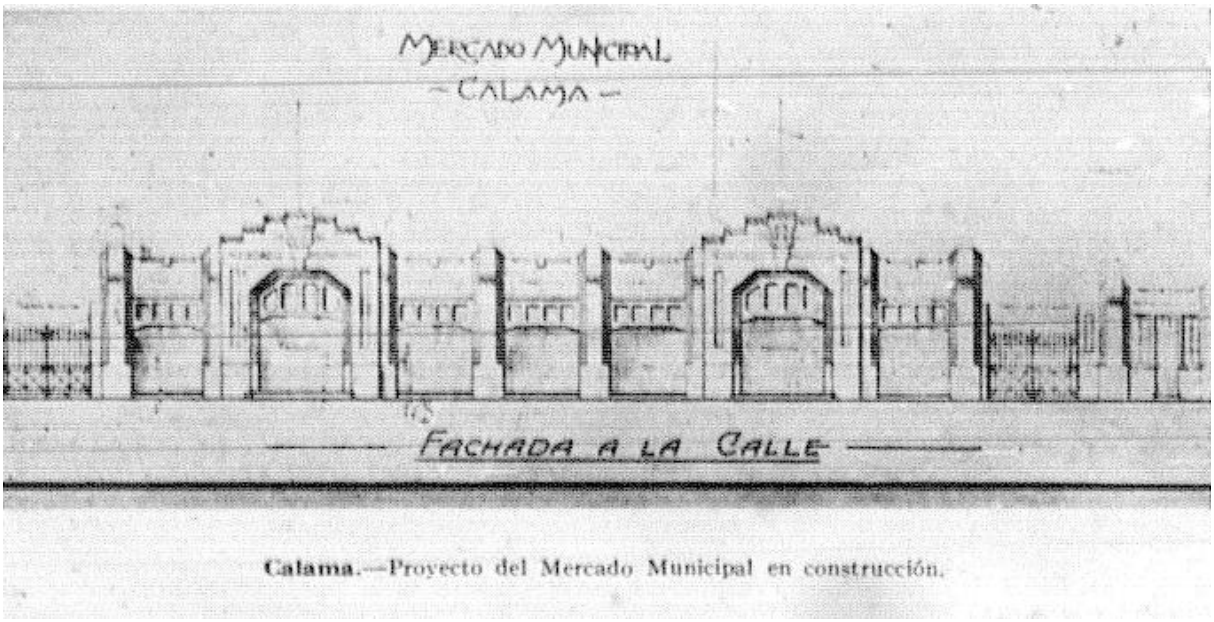


29. Colectivos obreros de Tocopilla, estado actual. Fotografía: José Piga, 2009.



30. Edificios de los Colectivos Obreros de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, en *Revista de Urbanismo y Arquitectura* Nº 7, abril de 1940, p. 68, rescatado en www.uc.cl/sw_educ/arquitectura/revistas/plano/index.html

En Calama, a principios de 1930, el municipio iniciaba obras con el apoyo del Estado central, para la sede consistorial y el Mercado Modelo, de arquitectura influenciada por el Art Decó, de construcción "*sólida y ajustada, tanto en su trazado global como en sus detalles, a un plan serio y concienzudo, que lo presentará como modelo de futuras construcciones*" (Silva, 1931: 261). En este período, con inversiones menores, más de acuerdo con su propia escala urbana, también en Mejillones y Taltal hubo iniciativas públicas en este ámbito, con el objetivo de hacer frente a la crisis desatada por el cierre de las salitreras.



Calama.—Proyecto del Mercado Municipal en construcción.

31. Elevación del Mercado de Calama, aproximadamente 1930, en Silva (1931).

También en esa década se discutía entre los regidores del municipio antofagastino la "*necesidad de contar con un hotel digno para albergar a los turistas que arribarían a la progresista urbe*" (Galeno, 2008: 38), para lo cual hubo una primera propuesta en 1937, proyectada por la oficina de Eduardo Costabal y Andrés Garafulic para un terreno al sur del centro, entre la avenida Brasil y los requeríos de la costa, la que no prosperó. Otras obras relacionadas con el turismo se ejecutan en esos años, entre ellas el Casino del Balneario Municipal en 1937, parte de la modernización impulsada para ese sector, y el Pabellón de Turismo, construido entre 1939 y 1949 frente al acceso al puerto fiscal, ambas obras del arquitecto director de Obras Municipales Jorge Tarbuskovic. Una segunda propuesta de hotel se planteó en la plaza Colón que tampoco se construyó. En definitiva, el Hotel Turismo de Antofagasta se construyó entre 1950 y 1953, en el costado sur de la zona de los primeros muelles, en el remate de la calle principal, en el borde entre el mar y la ciudad[228]. El proyecto es del arquitecto Martín Lira, encargado por el Consorcio Hotelero, que luego sería la Hotelera Nacional Sociedad Anónima (HONSA), empresa pública creada por la CORFO en 1942.

De este modo se gestan y ejecutan inversiones públicas significativas, respuesta a una visión planificadora que comprende el rol del Estado como agente del bien común (Góngora, 2006), que además encuentra un lenguaje en la arquitectura moderna, dentro de su introducción en el país.

[228] Claudio Galeno (2008) postula la influencia que esta obra debe haber recibido del Hotel Portillo, iniciado en 1941 y terminado en 1949, también de Martín Lira, señalándola como un perfeccionamiento del resultado alcanzado allá, particularmente en los conceptos de relación con el territorio en la "*continuidad ciudad-arquitectura-paisaje*".



32. Hotel Turismo de Antofagasta, Martín Lira (1950-1953), en revista *De Arquitectura,* N° 17, 2008, foto de Glenda Kapstein, del archivo de Claudio Galeno

En todas estas obras se trata de una arquitectura de gran calidad de diseño y de ejecución, que marca tanto el tránsito estilístico hacia el Movimiento Moderno de la producción pública de arquitectura, como la atención que se le dio al Norte Grande por parte del Estado. Este impulso era reacción a la crisis, la que instaló el tema del desarrollo nacional y de las provincias del país. Eran necesarias nuevas actividades, obras, edificios, se debía asumir plenamente la necesidad de planificar las ciudades y el territorio. Lo que se hacía con financiamiento público, a modo de tratamiento anticíclico en términos económicos, con el valor agregado de una apuesta formal consolidada e innovadora.

El esfuerzo fue insuficiente si se sigue el discurso regionalista: "*Terminada la Segunda Guerra Mundial, la región tuvo que soportar el olvido del poder central: no hubo alimentos, ni agua, ni suficiente energía eléctrica, ni medios de transportes*" (Recabarren, 2002: 125). Efectivamente la CORFO había iniciado una fuerte política de industrialización, movilizando recursos públicos para incrementar el crecimiento energético, la siderurgia y el procesamiento del cobre, como primera fase de este proceso (Meller, 2007).

La CORFO le otorgó al fomento de la actividad minera una importancia singular, creando en julio de 1939 el Departamento de Minería, que inmediatamente elaboró un Plan de Acción Inmediata, en base a estudios que existían respecto de la producción en esta área y a su eventual coordinación, y a la experiencia de la Caja de Crédito Minero[229]. La importancia del sector quedaba clara toda vez que la minería proporcionaba la mayor parte de las divisas a la economía, como consta en el Boletín Oficial de la Superintendencia de Aduana de enero de 1939, que señala que el 79,4% de los valores exportables del país corresponden a productos de la minería, mientras el 51% de las divisas que retornan al país se deben a las exportaciones mineras (CORFO, 1944).

[229] En 1927, el Congreso aprueba la Ley 4.112 de apoyo a la industria nacional del cobre, a través de la cual se crea la Caja. La iniciativa la había presentado el año anterior la Sociedad Nacional de Minería, que sostenía que era el acceso al capital con garantía estatal lo que podría salvar a la industria cuprífera chilena de la total dominación extranjera.

Se debe notar la relación que se establece ya en este período entre exportaciones mineras e ingreso de divisas (lo que equivale a minería del cobre), como se señala en el informe de la CORFO respecto de este punto, que "*es preciso intensificarla a fin de atender las necesidades normales de divisas y facilitar el desarrollo industrial*" (CORFO, 1944: 105-106), lo que se explica por la necesidad de la economía chilena de importación de maquinarias y otros insumos para impulsar el proceso. En las décadas siguientes esta relación entre cobre e industrialización estaría siempre presente en el debate sobre crecimiento y desarrollo nacional, y en el centro de esta discusión, la noción de que los retornos que las empresas norteamericanas generaban al país por la exportación de esta, su riqueza básica, eran insuficientes, desarrollándose una permanente desconfianza hacia las compañías cupríferas (Fermandois *et al.,* 2009).



33. Plano de la ciudad de Antofagasta, 1937, Municipalidad de Antofagasta. Fuente: Biblioteca Universidad Católica del Norte.

Las definiciones en el Plan de Acción Inmediata de la CORFO y su departamento minero apuntaban al apoyo a la minería nacional y a la elaboración de la producción, que tuvo un primer resultado con la decisión de construir la fundición nacional de Paipote, cuyas características principales y localización se decidieron luego de diversos estudios que indicaban las capacidades de abastecimiento de mineral bruto, fletes ferroviarios, marítimos y carreteros, existencia de caminos, disponibilidad de agua, puertos, fuerza motriz, entre otras. Junto a esta gran inversión infraestructural, que buscaba evitar "*en lo posible las exportaciones de minerales en estado primitivo*", se trató de ayudar directamente a "*los productores mineros nacionales*", al tiempo de auspiciar "*un mejoramiento de las condiciones técnicas de trabajo, racionalización de las distintas faenas* [...] *una transformación cualitativa de la producción minera*" (CORFO, 1944: 106).

A principios del siglo XX existían 52 fundiciones de cobre en todo el país, 11 en la provincia de Atacama. En 1920 había 12 funcionando. En Antofagasta existía Gatico, al norte de Cobija, además de Chuquicamata, que se había construido recientemente. En 1929 cerraron todas, excepto las grandes (O'Brien, 1992). Paipote se inauguró en 1952, retrasada su construcción por las demoras de las empresas norteamericanas en enviar las maquinarias por la

dedicación al ejército durante la guerra, además de un engorroso trámite para asegurar los recursos públicos requeridos, debido a la desconfianza respecto de la minería, en particular de la pequeña, que los opositores al proyecto consideraban una industria artificial. En esa idea, Paipote les aparecía como "medidas sociales" que no justificaban el gasto.

El concepto de "fundición nacional" refiere a dos cuestiones centrales. Una es la diferenciación de aquellas de propiedad de extranjeros, franceses en los casos de Naltagua en el valle del Maipo y Chagres en Aconcagua, ambas medianas, y las de capitales norteamericanos, grandes fundiciones asociadas a las minas de El Teniente en O'Higgins, Potrerillos en Atacama y Chuquicamata en Antofagasta. Otra es el carácter estatal del emprendimiento, de apoyo a la pequeña y mediana minería, implementado en la década de 1930 con la creación de plantas de concentración estatales en el Norte Chico. La fundición ha permitido a muchos pequeños y medianos productores entrar al mercado con sus producciones, aumentando el volumen de ventas al exterior de minerales refinados y "*mantener una posición más significativa en el mercado internacional, tanto en lo que respecta al volumen, como en la calidad del producto que* [...] *significa la producción de cobre blíster con mayor valor agregado que las exportaciones tradicionales del sector*" (O'Brien, 1992: 16-17), junto con limitar la dependencia de las fundidoras privadas.

El plan de la CORFO se refería a la pequeña y mediana minería, aquella que era nacional, pues la Gran Minería estaba dominada por empresas norteamericanas. El Estado nacional planificaba y ejecutaba, pero respecto de la minería lo hizo en aquel territorio donde tenía mayor injerencia la actividad en manos chilenas, que era Atacama. En Antofagasta el plan contempló incrementos en los créditos pero no inversiones de esta envergadura (CORFO, 1944). En todo caso, los efectos de esta primera fase en Antofagasta no tuvieron impacto ni regional ni local que modificara la percepción antes señalada, de que "Chile limitaba al norte con el río Mapocho", como se decía en las provincias del Norte Grande.

Como se indicó anteriormente, los efectos de la crisis salitrera significaron la pérdida de absoluta de población en el Norte Grande en todos los asentamientos urbanos –un total algo menor a las 40.000 personas (INE, 1940; CELADE, s/f; Geisse *et al*, 1975)– y la desaparición de prácticamente toda la trama de ocupación que había generado el sistema Shanks, con una referencia fundamental en los años siguientes, de los cuales hay testimonios registrados en los periódicos y en los registros oficiales de las autoridades públicas. Los principales problemas eran la vivienda, la salubridad y la higiene, el agua y la alimentación para los obreros y sus familias que bajaron de las oficinas. El Estado acudió a paliar estos efectos con medidas asistencialistas (Recabarren, 2002, 2003; González, 2003; Galaz, 2008). Esto

comenzaría a cambiar desde la creación de la CORFO y la introducción de políticas más estructurales, pero que no lograron modificar sustantivamente la situación en las provincias mineras del norte.

En las décadas de 1940 y 1950 una serie de hechos dieron cuenta de la precariedad de las ciudades en la región, en particular de la capital, Antofagasta. Un aspecto crítico es el abastecimiento de agua para la población, así como para la minería. El lugar donde se trazó la ciudad estuvo relacionado a la existencia de vertientes en Cerro Moreno y en La Chimba, las que fueron complementadas con aparatos desaladores traídos por José Santos Ossa. La provisión de agua de los ríos del interior se implementó con la concesión otorgada por el gobierno a la empresa del ferrocarril. En efecto, al FCAB se le permitió extraer agua de los ríos Loa y San Pedro, con una tarifa que el gobierno fijaba y un porcentaje gratuito para la ciudad de Antofagasta y para las salitreras en el trayecto[230] (Blakemore, 1990), a través de una tubería de 10 pulgadas en un trazado de más de 340 kilómetros, la que comenzó a funcionar en 1892, cuando "*el suministro fue abierto en la plaza principal de Antofagasta, la plaza Colón*" (Blakemore, 1990: 58). Pero pronto fue insuficiente, dada la demanda creciente de las salitreras, por lo que en 1906 se instaló una segunda línea, desde el río Siloli, en la frontera con Bolivia. En 1912, más de 2.000 toneladas era el consumo de la ciudad, el que, con los desaladores e incluso con esta nueva aducción, no alcanzaba a ser provisto. Hubo racionamiento y la red de agua debió crecer, suplementada por plantas de desalación en Mejillones y nuevas tuberías desde el interior. El agua era un negocio rentable, privado y monopólico, con la sola restricción de que las tarifas únicamente podían alzarse con la autorización del gobierno[231]. También generaba una ventaja estratégica innegable (Blakemore, 1990).

La demanda fue siempre creciente, lo que hizo crisis a mediados de los años 1940, cuando los encargados del Ministerio de Obras Públicas señalaban un déficit de 2.000 m^3 diarios, lo que llegaría al doble en los siguientes dos años (Recabarren, 2002). Las explicaciones enfrentaban al FCAB y su práctica monopólica, lo que generaba un mercado paralelo con la indecisión del Estado, sea para permitir el alza de las tarifas, en función de inversiones en la ampliación del servicio, o para crear una empresa pública. En la década siguiente, el agua se asumió como una responsabilidad pública y en 1958 se terminó el tendido desde Toconce, que regularizó el suministro para las siguientes décadas[232].

[230] Las locomotoras a vapor necesitaban agua, unas 200 toneladas diarias en 1911, señala Blakemore, la que tomaban en las diversas estaciones del recorrido, de un total de consumo en la ciudad cercano a las 2.000 toneladas.

[231] Las tarifas no se elevaron en más de 60 años, desde su fijación en 1888 (Recabarren, 2002).

[232] Con el costo más alto del país, situación que aún se mantiene.

En 1948 se formó en Antofagasta el Centro para el Progreso, expresión regional de un movimiento nacional contra el centralismo[233], planteado a partir de la II Convención de las Provincias, realizada en Concepción en enero de ese año:

> "*no cabe dudas que esta ciudad y muchas otras localidades de la provincia, han llegado a un extremo insoportable, derivado de la insuficiencia y de la despreocupación absoluta de los recursos para la realización de numerosas obras que con imperiosa necesidad reclaman* [...] *Más de la mitad de la ciudad constituye* [...] *un solo pozo aséptico, pues más del 50% de los habitantes carecen de servicios de agua potable, de pavimentación y de servicios de alcantarillado*"[234].

Chile limita al norte con el río Mapocho era la frase que se usaba habitualmente. Como se ha visto antes, los actores locales ha sido un elemento central para la articulación de las demandas locales en la región. En el desierto minero, estas demandas enfrentaban a los trabajadores con las empresas, un conflicto que se desarrolló alrededor de las condiciones de las faenas y de la vida posible en los campamentos primero y luego en los *company towns*, como se ha reseñado. En las ciudades, principalmente las portuarias pero también en Calama, las demandas se dirigían más bien al Estado, pidiendo que se reconociera la situación especial de esta provincia, al tiempo que se argumenta con el aporte que la minería regional hace al erario nacional, la lejanía de los centros de poder, el aislamiento, la geografía desértica, entre otros. Lo que se requiere es agua y servicios básicos y alimentación, en la medida de las particulares condiciones locales. El espectro social que levanta estas demandas es amplio, incluyendo al movimiento sindical y a una emergente clase media compuesta por profesionales, pequeños industriales, comerciantes, mineros y artesanos (Cademártori, 2009).

Se produjo una convergencia "*en la aspiración por un mayor control social sobre la renta minera*" (Cademártori, 2009: 58) orientado a la creación de alternativas a la sobreespecialización regional en explotar recursos naturales. La acción regionalista de los actores sociales ha generado una dialéctica –relativamente instalada en el país, particularmente en los extremos geográficos– entre esta demanda por descentralización sustentada en el territorio y sus características (físicas y económicas, sociales y culturales, políticas y administrativas) y el centralismo, la oferta del Estado que se ha afirmado en la historia y en un discurso de gobernabilidad (Boisier, 2010) que argumenta la condición de Estado unitario y que se trata de un territorio de frontera conquistado en una guerra. Todos los intentos de síntesis se han resuelto a favor del centralismo.

[233] Unos meses antes se había realizado en Valparaíso la Primera Convención de Provinicas de Chile, en la Universidad Técnica Federico Santa María.

[234] Parte del discurso de José Papic en esa ocasión, *El Mercurio* de Antofagasta, 1 de julio de 1948, citado por Recabarren (2002: 127).

Entre estos actores destacan líderes que interpretaron e impulsaron un sentido regional, desde el propio Luis Emilio Recabarren. Alcaldes como Maximiliano Poblete, que convocó al primer cabildo abierto en 1920 para apoyar la iniciativa del ferrocarril de Antofagasta a la ciudad de Salta en Argentina[235], alternativa para el abastecimiento de víveres (Panadés y González, 1998), desafiando a las provincias del sur que tenían en el norte minero un mercado cautivo; el médico radical Gonzalo Castro Toro, que en 1932 había estado en el Comité Civilista de Antofagasta representando al Colegio Médico en la defensa del general Vignola[236], en 1946 constituyó los Cabildos Abiertos del Norte[237], los que exigieron caminos, salud, agua, comida y, sobre todo, una parte mayor de los ingresos del cobre; el empresario José Papic, que impulsó los Centros para el Progreso que se crearon en las ciudades del norte desde 1948, incluyendo Mejillones, todos de carácter multiclasista, lo que se explica porque los problemas –energía, conectividad, agua, víveres– afectaban a toda la comunidad (Cademártori, 2009). Estas organizaciones no solo planteaban los problemas, sino que había análisis, propuestas con costos y alternativas, lo que era posible dada esa convergencia de sectores sociales, que abarcaba a profesionales y a organismos técnicos con capacidad de respuesta a interrogantes específicas.

Luis Vitale (2000) relata que en el contexto de los "cuartelazos del 32", el 27 de septiembre de ese año la Primera División de Ejército, con asiento en Antofagasta, al mando del general Pedro Vignola, hizo un pronunciamiento militar que exigió la renuncia de Bartolomé Blanche, la entrega del poder a un civil (al presidente de la Corte Suprema), libertad electoral y retiro del Ejército de la política activa y del gobierno. La decisión de Vignola recibió amplio respaldo de la comunidad local: se constituyó un Comité Civil, formado por todos los partidos políticos más los gremios y sindicatos obreros, adhiriéndose todas las guarniciones militares del norte, de Arica a Coquimbo. El movimiento civilista nortino se transformó en un gobierno local autónomo, paralelo e independiente del gobierno central, que organizó a las fuerzas sociales bajo la dirección de civiles y militares, elaboró un Programa Civilista, acogido por la ciudadanía antofagastina, controló las comunicaciones, asumió tareas de abastecimiento y distribución de productos de primera necesidad, formó una guardia para la mantención del orden con funciones de autodefensa y vigilancia. Se trató de una experiencia de dualidad de poderes y de desobediencia civil y militar activa que desconoció la autoridad del presidente de facto (Vitale, 2000).

El Centro para el Progreso consiguió que se promulgaran dos leyes[238] de mucha relevancia para la provincia de Antofagasta, que son la llamada Ley del Nuevo

[235] El 20 de enero de 1947 se inauguró la vía férrea, con las delegaciones reunidas en Socompa (Recabarren, 2002).

[237] En Arica, Iquique, Tocopilla, Calama, Copiapó.

[238] Antes, en 1952, se había dictado la Ley 10.255, que fijaba la cantidad de cobre refinado que las empresas podían exportar, además de autorizar al Banco Central para adquirir la totalidad de la producción de las grandes empresas, sea para exportarla directamente o para procesarla en el país (Vera, 1962).

Trato al Cobre, la Ley 11.828, del 5 de mayo de 1955, que en su artículo 27 establece que el 10% de los ingresos fiscales de las ventas quedará en las regiones productoras y que la mitad de esos recursos se destinarían a "*la creación de nuevas industrias, al desarrollo pesquero, a impulsar la pequeña minería a través de CORFO; 25% debía servir para construir fundiciones de concentrados de cobre*" (Cademártori, 2009: 61), además de inversiones en educación, escuelas técnicas y formación universitaria principalmente, y en obras públicas[239], y la Ley de Frontera Libre Alimenticia (Ley 12.858, de 1958, que incluía Tarapacá, Antofagasta y el departamento de Chañaral) que permitió liberar de gravámenes a un listado de artículos básicos (lácteos, carne, azúcar, arroz, harina, entre otros) en un momento en que los aranceles aduaneros encarecían fuertemente los productos (Glassner, 1969), así como lo hacían los transportes desde las provincias del sur.

Los logros de la aplicación de estas leyes fueron significativos y tuvieron impactos positivos en los niveles de consumo alimentario de la población, así como en la producción de manufacturas en la región, con indicadores positivos en ambas áreas (Glassner, 1969; ODEPLAN, 1975). Por otra parte, la carretera mejoró la conectividad con el norte[240] y con el sur, el abastecimiento de agua y de energía eléctrica, entre otros aspectos incluidos en las demandas que dieron origen a estos movimientos ciudadanos, cuyos líderes son permanentemente mencionados en la literatura sobre la historia de la región.

En los años de la Segunda Guerra Mundial, el cobre de Chile volvió a adquirir la importancia que había tenido, siendo el 22% de la producción mundial en 1945 (De Ramón, 2010), al mismo tiempo que el gobierno norteamericano establece unilateralmente control sobre los precios y la producción de todas las materias consideradas estratégicas, entre ellas el cobre, fijando el valor de la libra en 12 centavos de dólar (Vera, 1962), lo que afecta el financiamiento de los planes de desarrollo del país. Puede decirse que impulsa los movimientos ciudadanos que se han descrito en Antofagasta. Es también el comienzo del debate sobre el rol del cobre en el proceso de desarrollo nacional, que continuaría en lo sucesivo, teniendo en la chilenización en el gobierno de Frei Montalva (Ley 16.425, de 1967) y luego en la nacionalización durante el gobierno de Allende en 1971 (Ley 17.450) dos hitos de la mayor relevancia.

En la región el debate comenzó a centrarse en los aspectos más bien de política pública, esto es el fomento de la industria regional y, en particular, el cobre y las políticas relacionadas a su papel en el futuro de las regiones productoras y del país. Las necesidades básicas de servicios habían sido

[239] Con estos fondos se pavimentó la carretera Panamericana entre Santiago y el norte.

[240] Los valles fértiles de Azapa y San José eran importantes proveedores de verduras y frutas para la región, por lo que el camino era fundamental para el abastecimiento, así como también lo eran los oasis del interior, Calama, San Pedro de Atacama, entre otros menores (Glassner, 1969).

relativamente cubiertas[241], lo que explica que esa parte de la discusión regional se haya minimizado. Es el período de la planificación e indudablemente la CORFO, en su versión pertinente a la zona norte (el Instituto CORFO del Norte, INCONOR) fue clave en las iniciativas regionales desde mediados de la década de 1950 y hasta 1973.

En este lapso en la historia nacional se desarrolla una visión particularizada de las provincias y sus potencialidades económico-productivas, puestas en un contexto espacial y territorial. Se entendía que la planificación era componente principal de la capacidad de gobierno (Matus, 1998), en sus aprontes normativo y estratégico. Se usaban enfoques "racionales", propios de la modernidad (Hall, 1988b), lo que significaba el uso de criterios provenientes de la industria (producción en serie, control de procesos, adopción de innovaciones tecnológicas) en la planificación de las inversiones públicas, de cara al proyecto de una industrialización acelerada del país. Se realizaron diagnósticos de las provincias administrativas, agrupadas en regiones de acuerdo a sus características físicas y capacidades instaladas (INCONOR, 1972). La planificación emerge como una de las claves en la corrección de los "problemas del desarrollo", dentro del debate –al menos latinoamericano– entre las explicaciones económicas y las intrepretaciones sociológicas (Cardoso y Faletto, 1969; Geisse, Pumarino y Valdivia, 1975) para dichos problemas.

La situación de la industria en la zona norte fue diagnosticada y caracterizada por INCONOR (1972, 1972b), análisis que arrojó una difícil relación con la minería, actividad que habría producido un "*ambiente industrial de escasa relevancia*", concentradas prácticamente las energías en la minería y el comercio, al tiempo que se señala la carencia de infraestructura pública adecuada y la "*emigración histórica de capitales internos hacia el centro del país*" (1972b: 261). Las propuestas de diversificación productiva, por un lado, y la elaboración de políticas públicas, en perspectivas temporales diversas, para la Gran Minería del Cobre nacionalizada en 1971, no alcanzaron a reflexionarse completamente y menos a implementarse. La noción de reemplazar "*el papel de proveedor nacional de moneda dura*" (1972b: 262) para financiar al resto de la economía del país era un tema explícito.

De este modo, parte del diagnóstico realizado, que permitió plantear estrategias de desarrollo para cada provincia del norte, se refiere a la infraestructura urbana, en especial de la ciudad principal, calificándola de precaria y escasa. Ya se mencionó antes la política pública de inversión en este ámbito, en relación con la crisis del salitre. Pero a veinte años de esa política,

[241] Según Cademártori (2009), no fue sino hasta 1992 que se regularizó el abastecimiento de agua para la ciudad de Antofagasta. En todo caso, los servicios básicos, particularmente el agua, son a la fecha de los más caros del país, así como el costo de vida en general (cita de *El Mercurio;* Paredes y Aroca, 2006, sobre costos de vivienda en la región), lo que, junto a otros factores, hace posible afirmar que existe 'enfermedad holandesa'.

los problemas continuaban. En 1956 se realizó el seminario de Problemas Regionales de Antofagasta, organizado por la Universidad de Chile, donde acerca del tema de la vivienda, uno de sus participantes (Avilés, 1957: 223) señala que existe un área de

> "*extensión periférica de alrededor del 53% en que se han desarrollado las poblaciones populares, donde las condiciones topográficas se lo han permitido, trepándose a los cerros del este y prolongándose hacia el norte y el sur sin ninguna planificación orgánica y donde la vivienda es de un standard habitacional bajísimo, sin las instalaciones domiciliarias de servicios de agua, alcantarillado y luz, y cuya construcción de madera, total o de pies derechos de madera rellena de concreto, además de ser antieconómica y antiestética no está protegida del medio ambiente, sismos e incendios*".

A este porcentaje ya mayoritario de la ciudad, debe agregarse un "*núcleo central* [...] *que se caracteriza por la vivienda antigua, de estructura de madera a la vista o revestida con concreto y* ***construidas con el fin de servir un período corto, dando la impresión general de un gran campamento envejecido***", que representa un 38% del área urbana (Avilés, 1957: 222-223, énfasis nuestro), lo que suma entonces un 91% (¡!) de la ciudad de Antofagasta que presentaría problemas de habitabilidad o deterioro.

Continúa el análisis indicando que, de acuerdo a los datos del Primer Censo Nacional de Vivienda de 1952, de las 12.115 viviendas en el área urbana de la comuna, el 75% de ellas se puede clasificar como 'construcciones en regular y malas condiciones' integrando calidad y estado de las edificaciones. Continúa la enumeración de los males: "*20% completamente insalubre* [...] *38% carece de servicio de baño* [...] *para el 30% el excusado es de uso colectivo, como también el 30% carece de alumbrado eléctrico* [...] *en el 22% de las viviendas* [...] *hay hacinamiento de personas*", a lo que se debe sumar que después de 1952 el crecimiento de la ciudad ha sido en su mayor parte con poblaciones que "*con toda propiedad podemos denominar 'callampas'*" (Avilés, 1957: 223).

Para intentar superar esta situación se crea la Oficina del Plano Regulador, con profesionales que aplican los dispositivos del urbanismo y la planificación urbana que desde el nivel central del Ministerio de Obras Públicas se promueve. Es el Movimiento Moderno en Antofagasta, la arquitectura moderna más bien, en un tercer momento, de acuerdo a un relativo orden que es observable en el desarrollo de la ciudad[242], que establece una más amplia colaboración entre el sector público y el sector privado, la que se expresa con

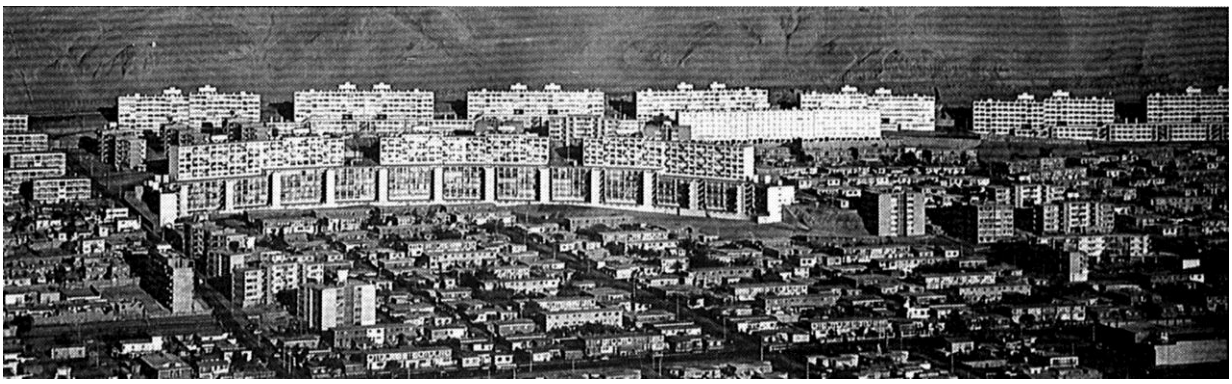
[242]Panadés y González (1998) plantean que, luego del poblamiento del trazado original, en el plano de Prada, al que califican de espontáneo y masivo en la medida que se necesitaban cada vez mayores contingentes de población, hay un primer período entre las décadas del 10 y del 30 del siglo XX, en que se define el trazado hacia el sur del damero original, de cara al mar y con un parque (la actual avenida Brasil) como eje; un segundo momento entre 1930 y 1952 (la fecha de la primera Ley del Cobre), en que el Estado interviene decididamente para paliar los efectos de la crisis del salitre. A esta periodización agregamos un tercero que llega hasta los primeros años de la década de 1970, en que hay una nueva expansión de las capacidades privadas para proponer y realizar, además de la generación de un vigoroso sector público-privado de la construcción, que se articula con la idea de las reformas de carácter nacional que se implementan desde la primera mitad de la década de 1960.

el despliegue del financiamiento cooperativo, la colaboración público-privada y una serie de encargos públicos, de vivienda colectiva y de equipamiento de escala regional, que establecen nuevos estándares, el lenguaje del Estilo Internacional y los protocolos de la prefabricación, los materiales industrializados y la zonificación urbana.

En 1952 es creada por el Estado la Corporación de la Vivienda (CORVI), instrumento que impulsó los planes de construcción de habitación popular, integrando la organización cooperativa con el llamado "esfuerzo propio" en programas de autoconstrucción y ayuda mutua.

Por otra parte, en el Ministerio de Obras Públicas la Dirección de Planeamiento se separa de la Dirección de Arquitectura, asumiendo explícitamente el Estado la responsabilidad de la planificación en varias escalas y dimensiones, de donde surgen los conceptos de metrópoli, intercomuna, microrregión y región (Gross, 1991) que se introducen en las modificaciones de 1953 a la Ley General de Construcciones y Urbanización.

En la ciudad de Antofagasta, además de los colectivos de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, ya existía una tradición de habitación popular que incluía numerosas poblaciones, algunas de las cuales son mencionadas en el seminario sobre los problemas regionales: "*Lautaro, Barrio Norte, Salar del Carmen, Oriente, El Ancla, Miramar, Vista Hermosa, Villa Esmeralda, La Favorecedora y Playa Blanca*" (Avilés, 1957: 227-228), las que iban a ser encuestadas para su acceso a mejoras de urbanización y saneamiento.



34. Edificios Huanchaca (1967-1970) y Caliche (1970-1974) (detrás), de Ricardo Pulgar San Martín, en el contexto de la población Gran Vía (1965-1967) en Antofagasta, catálogo 1976 de Empresa Constructora Edmundo Pérez, en revista *De Arquitectura,* N° 17, 2008.

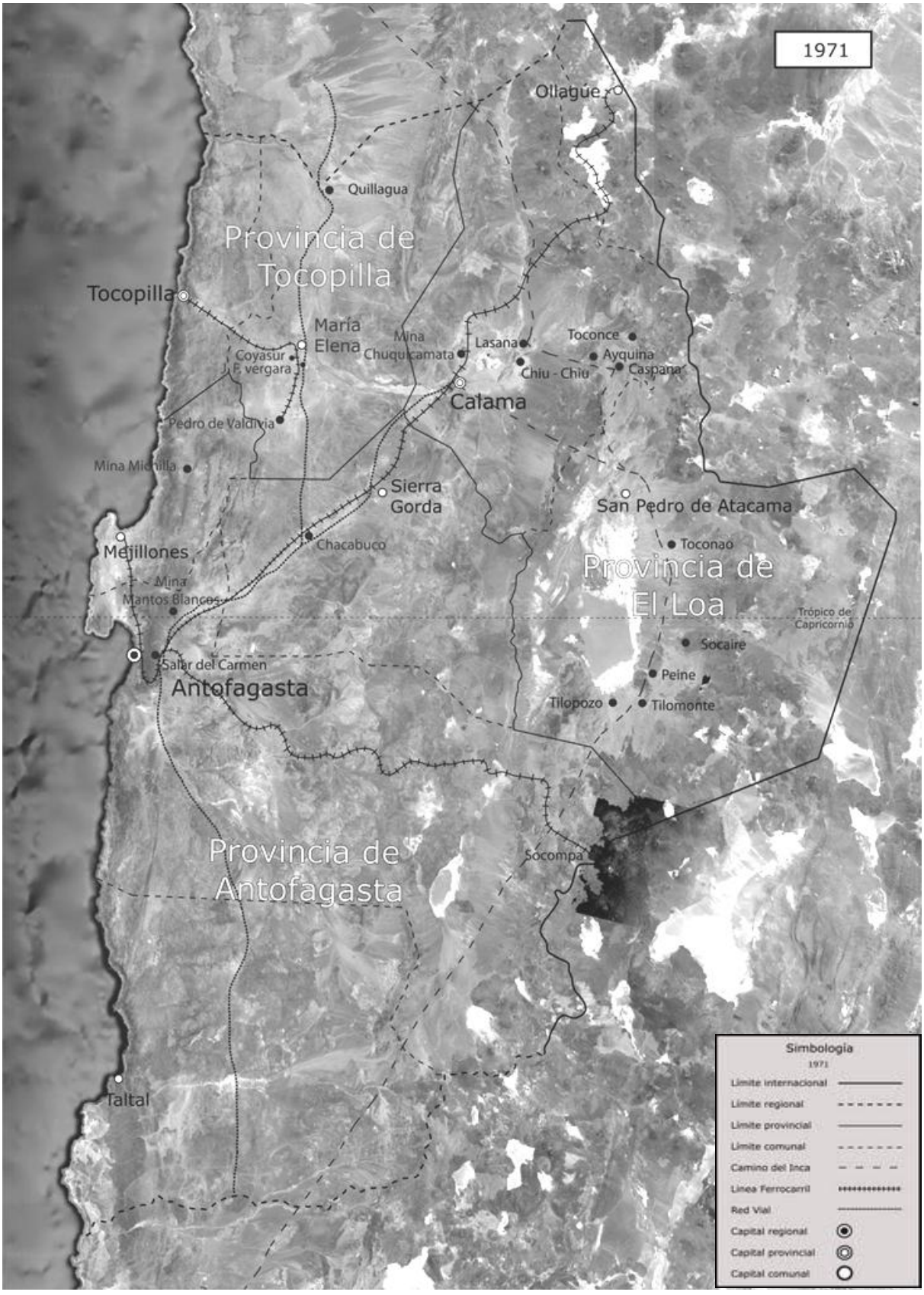


35. La Gran Vía y los edificios Huanchaca (1) y Caliche (2), 2011. Fotografía: Google Earth.

Le siguen a esta lista obras de habitación colectiva, generadas por las nuevas condiciones del cooperativismo y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, la promulgación del DFL 2 en 1960 que concede franquicias tributarias y las sociedades EMPART de la Caja de Empleados Particulares, que favorecieron la construcción de conjuntos pensados con conciencia moderna, adecuada a una ciudad progresista, al decir de Galeno (2005), como la urbanización de la Gran Vía (1960) y los edificios curvos[243] en la zona sur, el conjunto habitacional Salar del Carmen (1960-1963), la Villa Florida (1963-1964), entre otros.

Desde la perspectiva de actividades industriales, el Instituto CORFO del Norte formó varias empresas, como la Fábrica de Acido Sulfúrico S.A. (FASSA) en 1956, que en diez años (1957 a 1967) cuadruplicó su producción, la planta de aguas servidas para la demanda de agua industrial, el propio Barrio Industrial fue una iniciativa de INCONOR. La CORFO promovió la reforestación de la pampa del Tamarugal, donde crece de forma natural el tamarugo, árbol endémico de esa zona sobreexplotado por las faenas salitreras, cuyos frutos y hojas sirven de forraje al ganado caprino y ovino; generó programas de producción de frutas y chacarería en la quebrada de La Chimba en Antofagasta

[243] Los dos edificios, Huanchaca (1968-1970) y Caliche (1970-1974) aprovechan los farellones de las canteras de donde se extrajo el material de relleno para las obras del puerto, en los cerros que flaquean la población Gran Vía. Esta población, que comenzó a planificarse a mediados de la década de 1950, para completarse con los edificios curvos en 1974, es obra del arquitecto Ricardo Pulgar.



36. Fuentes: Garcés 1999; www.albumdeldesierto.cl; elaboración propia. La Gran Minería del Cobre, en el año de la nacionalización de este mineral en Antofagasta, era Chuquicamata. Se agregaban las minas privadas de Mantos Blancos (Mauricio Hochschild) y Michilla (Sali Hochschild –55%– y CORFO –45%–) (Millán 2006), junto al salitre en María Elena, Pedro de Valdivia, Vergara y Coya Sur. Imagen: Landsat, 2002, y Google Earth, 2010.

y en el oasis de San Pedro (Glassner, 1969; Cademártori, 2009) para suplir las demandas regionales; creó la fábrica de cemento de la región, materializada en la primera mitad de la década de 1970 con el nombre de Industria Nacional de Cemento S.A. (INACESA). En la definición del campo de acción del instituto (INCONOR, 1972: 376) se establece que

> "*este organismo regional 'orienta su acción al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Económico y, en particular, de los Planes regionales o sectoriales'* [...] *está obligado a 'impulsar el fomento y desarrollo de las actividades mineras, industriales, agrícolas, pesqueras, comerciales y turísticas' de la región. Pero además debe 'promover el adelanto urbano de las ciudades y demás lugares o centros poblados'* [...] *'propender al progreso cultural y al bienestar social de los habitantes de ésta, su área de acción'*".

Esta declaración da cuenta de la comprensión integral con que se intentaba enfrentar el desarrollo de las regiones, en particular las del norte, lo que tuvo limitaciones, que el documento señala, comenzando por la inseguridad en la provisión de agua y energía, la baja productividad y capacitación de la mano de obra, la "*distracción hacia la actividad minera y la actividad comercial de reflejo*" de los más importantes recursos humanos y de capital, la "*indefensión de esta industria frente a la competencia de la zona central, cuando la apertura de la carretera Panamericana abrió el cauce al comercio agresivo de los productos industriales del centro*", excesivas franquicias para Arica, que tenía el régimen de zona franca, y la Junta de Adelanto, "*emigración histórica de capitales internos hacia el centro del país*", una escasa inversión industrial por "*una débil política de estímulo al desarrollo industrial para las provincias, de parte de la CORFO*", un tamaño de mercado reducido, "*manejo de grandes centros mineros como enclaves desligados de la zona, que han impedido la formación de actividades industriales concéntricas de suministro de servicios de alta tecnología*", agravado esto por la "*presencia de capital extranjero*" ajeno a los asuntos del desarrollo regional y evitando "*ligazones desarrollistas en su área de vecindad*", lo que ha ocurrido más bien de modo moderado en la industria central del país y en los lugares de origen de esos capitales foráneos (INCONOR, 1972: 260-263).

En este diagnóstico es evidente la comprensión de la necesidad de expandir la producción regional más allá de la minería, la que en la práctica atrapa y concentra cualquier recurso (capital humano, financiero y el natural, obviamente. La lectura del derrumbe del salitre instaba a la búsqueda de diversificación en la economía regional.

La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) es creada en 1965, con un Departamento de Planificación Regional. Surge así la noción de espacios regionales, una escala territorial mayor que la de la provincia, concepto que sirvió de base a la regionalización (ODEPLAN, 1976) y a las expresiones de

voluntad desconcentradora y descentralizadora del régimen militar, pero que no logró (Boisier, 2000).

La nacionalización del cobre en 1971 es el punto álgido de un debate que abarcaba ya más de cuarenta años en la política nacional, el que se expresa en las limitaciones que se detallaron antes para la acción de los dispositivos e instrumentos que el Estado y los gobiernos desde 1938 habían logrado establecer, en una perspectiva desarrollista movilizada por ideas estructuralistas. El proceso nacional de democratización creciente en los aspectos políticos y sociales, a lo que se suma una comprensión integral del desarrollo, de fomento económico pero al mismo tiempo de 'adelanto urbano' y de progreso cultural de los habitantes en sus territorios, culmina en la noción de que deben dejar de ser agentes privados quienes manejen la riqueza principal del país, el cobre (Fermandois *et al.*, 2009), justamente para sostener y profundizar ese camino al desarrollo.

4.3.2. *Actores y planificación en la Antigua Minería*

La región de Antofagasta luego de su apertura en la segunda mitad del siglo XIX y de la expansión de la minería después de la Guerra del Pacífico, desde 1930 atravesó por la crisis del salitre, que hizo más drástica la precariedad de los asentamientos en que los inmigrantes se instalaron para vivir y trabajar, la que queda documentada en la relación que se hace para la venida del ministro del Interior en 1921[244] y más de treinta años después en el seminario de 1957 (Avilés, 1957), carencia acompañada de dificultades con la provisión los servicios básicos de agua, energía, alimentos o transportes. Recién en la década de 1960 parece comenzar un cambio. Y lo hace en gran medida por la acción de una sociedad civil enriquecida por la convergencia de clases sociales, donde sectores medios llegados a la región atraídos por la dinámica económica se articulan con el movimiento sindical de ya larga tradición en el norte. Líderes singulares, pequeños empresarios y profesionales encabezan un movimiento que discute el centralismo y los intereses de los agricultores de las provincias del sur, los que para estos actores locales explicaban gran parte de las restricciones al abastecimiento y los servicios básicos en las ciudades, siendo la más notoria en este debate Antofagasta. De aquí surgieron leyes que reconocieron la condición particular de las regiones del norte.

La historia del desierto habilitado por los campamentos primero y luego por los *company towns* y esa lectura del trabajo y la vida posibles, en la articulación de los ejes entre interior y puertos, con el desarrollo de una ciudad de costa (Antofagasta) con tres puertos menores (Tocopilla, Mejillones y Taltal), una de interior (Calama) y otras tres (María Elena, Pedro de Valdivia

[244] Ver el Informe sobre la situación obrera de la provincia de Antofagasta, de 1921, antes citado.

y Chuquicamata, más bien ciudades-empresa[245]), es la que los intereses privados de las grandes compañías trazaron para sus objetivos de explotación, coincidente con el modelo del enclave productivo en un territorio ajeno. Los impulsos de crecimiento y expansión han estado perfectamente en relación con los precios, la existencia y la posibilidad de la extracción de los recursos naturales presentes en la región.

El Estado intervino desde una concepción administrativa, por una parte, que es la gobernabilidad a la que alude Boisier (2010), que trae el registro civil y la tributación, pero también las nociones de territorialidad del orden municipal, la impronta urbana de las obras públicas y los trazados de los 'ensanches' que buscaban la racionalidad de aquellas ciudades que hacían de modelo; mientras por otra, desde la creación de la CORFO después de que el Frente Popular llegara al gobierno en 1938, que marca la decisión de planificar y de elaborar un futuro, se trata de un sector público que interviene a través de políticas específicas para la industria y la minería, en general para todos los sectores de la economía. En efecto, los puntales en que se apoyó la modernización del país, entre el triunfo de Pedro Aguirre Cerda y el Frente Popular hasta el golpe de Estado que terminó con el gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular, estuvieron en las grandes reformas que modificaron las bases de la minería y el agro, así como la educación, la salud, la vivienda y la infraestructura de las ciudades y las obras públicas, en el contexto de la industrialización para sustituir las importaciones, lo que requirió aumentar la disponibilidad de energía eléctrica, la que aumento en más de 160% en doce años (1940 a 1952), pasando de 180 a cerca de 550 megavatios, además de la siderurgia, la pesca, la transformación de la hacienda y del campo. Todo esto "*fue parte de una gigantesca operación que se echó sobre sus hombros el Estado de Chile*" (De Ramón, 2010: 174).

Los recursos que reserva la Ley del Cobre para la región se utilizan en inversiones que se delinean estratégicamente, en especial a través de una versión específica de la CORFO para el norte, INCONOR, con el objetivo de disminuir la dependencia de la economía de enclave, exportadora de recursos naturales, de transitar del trabajo manual (el de la minería de los campamentos y las oficinas del sistema Shanks) al mecanizado, moderno e industrial que trajo el sistema Guggenheim en el caso del salitre, aparejado con una nueva relación entre capital y trabajo, y de hacer que las posibilidades que la región tenga para su desarrollo se diversifiquen, por la vía de abrir nuevos campos productivos, distintos a la mera extracción de materias primas. Estas políticas dieron cuerpo a la llamada industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

[245] En la nomenclatura de Piquet (1998).

Ya en el texto de INCONOR antes citado se expresan los límites de la política para responder a la demanda que desde la región se venía haciendo, en la cual había acuerdo entre varios de los grupos sociales de los que provenían los actores locales, trabajadores, pequeños comerciantes y empresarios, profesionales, que era la noción de que los recursos que este territorio en particular entregaba al país no se condecían con la habitabilidad que era posible obtener en la región. La minería generaba recursos que no eran repartidos equitativamente en las zonas productoras, a pesar de lo avanzado en la dotación regional de infraestructura y equipamientos, como se ha señalado, y además la mayor parte de esos recursos eran "exportados" por las mineras norteamericanas.

Es así que se van explorando cambios más radicales, desde las reformas del gobierno de Frei Montalva –la política de chilenización en el caso del cobre (Sutulov, 1975)– se pasa a la profundización de las transformaciones con el gobierno de la Unidad Popular entre 1970 y 1973, incluida la nacionalización del cobre.

En las zonas productoras, la discusión sobre este recurso se centra en su finitud; es decir, en la certeza de lo limitado de su provisión, una "*palanca providencial*", como lo definió Radomiro Tomic[246], que debía servir para generar otros cimientos para la economía y la sociedad del norte de Chile, de Antofagasta en particular, para que no volviera a ocurrir la tragedia del salitre, cuyo fantasma ronda por el desierto. El cobre debía ser considerado un recurso extraordinario, que obligaba entonces a financiar inversiones también distintas a los gastos corrientes, para generar esos fundamentos diversos a la economía de recursos naturales.

Esa diversificación no ocurrió. La minería siguió teniendo un peso decisivo en la caracterización de la vida en la región y en la marcha de la nación[247], siguiendo los ciclos de la demanda y los precios, generados en el extranjero. En este ámbito, la nacionalización era más que una medida económica, más que la respuesta a una racionalidad específica o aislada, sino que "*se trataba de un hito, fundamental eso sí, de hacer al país más país*" (Fermandois *et al.*, 2009: 118), operación transformativa que tenía también el fin de levantar un nuevo orden en la sociedad, a la vez que era un cambio de posición en el sistema internacional. Estos autores (2009: 119) citan el editorial del diario *El Mercurio* del día siguiente de la firma de la Ley de Nacionalización del Cobre[248], cuando dice: "*La posesión de las riquezas básicas por parte del Estado hace de éste el principal responsable del destino nacional*".

[246] Diario de sesiones del Senado, 18 de julio de 1961, 1076-1077.

[247] La minería representaba el 74% de las exportaciones chilenas en 1970.

[248] 12 de julio de 1971.

En los hechos de los dos años y meses que siguieron hasta septiembre de 1973, la nacionalización no jugó un papel apreciable en el cuadro de polarización de la sociedad y la política nacionales. Los recursos del cobre, que disminuían pues el precio comenzó a bajar desde 1970, lo que cambiaría desde comienzos de 1973 pero para volver a caer en los primeros meses de 1974, ahora por varios años hasta la segunda mitad de los años ochenta, se utilizaron las divisas que necesitaba el país para estructurar el presupuesto nacional. La riqueza del cobre solo adquiere sentido en la transacción en el mercado de los metales en el mundo, parece ser una clara conclusión, lo que es parte del rol que juega en el desarrollo del país. Papel que llegaba aquí a un punto de inflexión. El nuevo gobierno toma el poder total en septiembre de 1973, rompiendo radicalmente con el estilo de desarrollo que le había dado forma a Chile desde fines de la década de 1920.

4.3.3. *La preparación para la irrupción de la Nueva Minería: 1973-1990*

Después del golpe de Estado, en un primer momento, la junta militar plantea dos políticas para la Gran Minería del Cobre nacionalizada; la primera afirma que se pagaría una indemnización a las compañías norteamericanas, mientras la segunda establece que la nacionalización se mantenía como fundamento del Estado y de la política económica de Chile (Fermandois *et al.,* 2009), lo que resultaba de una convicción producto del proceso que el país había vivido en las anteriores cuatro décadas respecto de la economía política, las relaciones internacionales y la sociedad chilena. La disyuntiva no era respecto de retrotraer la situación y eventualmente desnacionalizar la Gran Minería del Cobre –lo cual fue objeto de intenso debate[249]–, sino sobre la eventual apertura a nuevas inversiones que el Estado no pudiera hacer, al menos en dimensiones similares a las que las compañías habían hecho a principios del siglo XX. El régimen mantuvo la visión de que el cobre era "la viga maestra" de la economía nacional, el "sueldo de Chile" o un don "providencial", por tanto, vital para la aprovisionar los recursos que los presupuestos públicos requerían. De este modo, CODELCO continuó con la gestión de la Gran Minería, al tiempo que se creó la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) para estudiar, planificar y diseñar la estrategia respecto del recurso, además de evaluar las inversiones relacionadas con la corporación.

En este mismo año, 1975, se decidió una primera fase en la transformación del país, implementando una política de apertura económica, destinada a "desestatizar" y estimular la inversión y la iniciativa empresarial (De Ramón,

[249] Parte importante de esta discusión se refiere a los negativos efectos políticos que supondría derogar lo que las dos cámaras del Poder Legislativo habían aprobado unánimemente, como afirmaba el almirante Merino en su calidad de miembro de la Junta de Gobierno en diciembre de 1973 (textos en la Actas Secretas de la Honorable Junta de Gobierno, citados en Fermandois *et al.,* 2009). Por otra parte, mantener este acuerdo, que se había vivido como un triunfo, daba pruebas de respeto a la Constitución, lo que le otorgaba 'garantías' a un sector de aquellos que habían apoyado el golpe de Estado, cuestión que era importante para la primera 'gobernabilidad' del régimen.

2010). Se redujeron los aranceles a las importaciones desde un 70% en 1974 a un 33% en 1976, con un dólar barato, mientras la tasa de interés al crédito estaba en 178% a fines de 1975. La inversión pública disminuyó a la mitad, la producción industrial fue negativa en 15 puntos y los salarios tenían en 1975 el 63% de su valor en 1970 (Correa *et al.,* 2001). Producto de la baja de impuestos a los productos importados, gran parte de las empresas que habían nacido con la CORFO no pudieron competir y debieron cerrar. En el norte, esta política significó que se terminara INCONOR, la Ley del Cobre y la de Frontera Libre Alimenticia, además del retiro de Chile de los programas de integración productiva e industrial, como el Pacto Andino y luego el MERCOSUR (Cademártori, 2009). El discurso oficial era que la industria nacional había sido protegida artificialmente en la anterior política, lo que debía transparentarse para que cada unidad en su sector aceptara su realidad, en un contexto de competencia.

El gobierno militar asume comprometido con la cuestión regional, dados los puntos de contacto de la planificación, en términos de concepción de la geopolítica y la doctrina de la seguridad nacional, con la que llegan al poder (Boisier, 2010). El régimen militar retoma el desarrollo regional y la regionalización desde el punto en que queda en el gobierno de la Unidad Popular, que profundiza las tareas de la planificación, en el intento de hacerlas coherentes con el proyecto de participación y movilización social en la transición al socialismo, por supuesto desde una postura completamente distinta, como se dijo, que define su acción como antimarxista, nacionalista y autoritaria[250], en un esquema económico liberal, privatizador y desnacionalizador, abierto al exterior, con amplia libertad de precios, de modo que este es el mecanismo de asignación de recursos. Se entiende la descentralización como "*el marco institucional de un sistema económico basado en el mercado en un conjunto libre de precios que, en términos relativos, configurarían los parámetros para la asignación óptima de los recursos*" (Boisier, 2000: 86), sin referencia a la dimensión territorial de la descentralización.

La vocación regionalista del gobierno militar, que Boisier examina (2000), vendría de la cultura de los militares, en la que el territorio es el espacio profesional por naturaleza, a lo que se agrega la geopolítica y la seguridad nacional, doctrina en la que los altos mandos habían sido instruidos, en Chile y en el extranjero, particularmente aquellos que se dedicaron a darle forma a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), que entendió, aceptó y recogió el trabajo anterior de ODEPLAN, en el que hubo un nutrido contacto profesional (ODEPLAN, 1975, 1976; Boisier, 2000). La CONARA formuló el nuevo ordenamiento del territorio, definiendo las nuevas regiones a

[250] Declaración de principios del gobierno de Chile, 1973.

partir de las provincias, trabajo que luego continuó definiendo los instrumentos de la regionalización; a saber: los financieros, organizacionales, participativos, de planificación, de capital humano, sociales y económicos[251].

Este apego del gobierno militar a la planificación duraría hasta 1979, cuando ODEPLAN (1979) publica el Plan Indicativo de Desarrollo 1979-1984, que ya denota que los espacios políticos, eventualmente de poder, que el gobierno central estaba dejando a las regiones, podían ser ocupados por fuerzas distintas a las que detentaban el poder, lo que es incompatible con un régimen autoritario. Boisier (2000) señala el mensaje de subordinación que el gobierno militar les remite a los intendentes cuando se les indica que representan al presidente en las regiones y de ninguna manera a las regiones ante el presidente. La contradicción es patente y el proceso va adquiriendo una serie de limitaciones, que lo convierten en una lógica burocrática sin contenidos profundos, sin una cultura arraigada que sustente una construcción social y política del espacio regional (Boisier, 2010).

En el Plan Indicativo de 1979 se señala que la "*regionalización está orientada fundamentalmente a alcanzar el desarrollo de las diferentes regiones sobre las bases reales que les entregan sus potencialidades y ventajas comparativas*" (ODEPLAN, 1979: 105), lo que equivale a decir que cada región compite con sus propios recursos en los mercados. Sin una base industrial madura ni incentivos la industrialización, el contexto favorece la explotación primaria, toda vez que la dualidad de una capital intensiva en capital y un 'resto de Chile' intensivo en recursos naturales sigue vigente (Daher, 2003) en el modelo de desarrollo que impone el régimen, de base exportadora, que desplaza a las regiones de Valparaíso y del Bío Bío, las mayores economías regionales del período anterior. Es Antofagasta en particular –una región-*commodity* en esa visión, conectada crecientemente con el mundo por la vía de la producción y exportación cuprífera, su ventaja comparativa– la que se convierte en la segunda economía regional.

¿Resulta este desplazamiento en la geografía económica nacional de una decisión planificada, fruto de una reflexión prospectiva de escala urbano-regional y nacional en función de objetivos que el país haya definido? No se intenta en esta tesis responder a esta pregunta, la que solo quiere ilustrar el cambio de eje entre uno y otro modelo y la contradicción entre esa vocación regionalista del régimen militar y la carencia de democracia y de espacios de

[251] Boisier los describe ampliamente. Solo rescatamos para el contexto de esta investigación algunos de ellos, como, en el ámbito financiero, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) –antigua idea del gobierno de Frei Montalva–, una partida del Presupuesto de la Nación de manejo regional, inicialmente concebido como un fondo para financiar proyectos para generar crecimiento regional, lo que derivó más bien en un fondo social a partir de la crisis de 1982. Se contemplaba un piso presupuestario, lo que fue abandonado en la redacción de la Constitución de 1980 con el argumento de que introducía una rigidez a la gestión del presupuesto. En el ámbito de los instrumentos de planificación, los planes regionales de desarrollo no constituyen más que formalidades indicativas sin ningún poder normativo, ineficaces y carentes de fundamentos científicos "*acerca de la causalidad del desarrollo regional*" (Boisier, 2000: 94).

debate en los que se pueda entender, definir y proyectar el desarrollo regional. El crecimiento de económico de Antofagasta surge de la estrategia nacional genérica de apertura externa y de aprovechamiento de las ventajas comparativas en cada región, por una parte, mientras por otra, tanto o más importante que la primera –al fin y al cabo, una decisión nacional–, la posición de esta región encuentra explicación en factores exógenos, que dan cuenta de un fenómeno localizado en un período determinado de la historia.

El desconocimiento de esa real fenomenología del desarrollo (Boisier, 2000) significa no saber cuáles son los factores que generan desarrollo en las regiones. Se entiende, al parecer, que la suma de programas y de proyectos, muchos de ellos indispensables y una contribución directa en aspectos específicos de la región, resultara en desarrollo regional. Pero no es así. Puede haber crecimiento económico, como lo ha habido en Antofagasta, condición necesaria pero que no genera desarrollo, pues este no podría existir al margen de una comprensión integral, compleja y de múltiples dimensiones, en un proceso capaz de independizarse de aquellos factores exógenos.

El problema que se planteaba la Junta al principio del gobierno militar estaba relacionado con la necesidad, política y también económica, de conservar la Gran Minería del Cobre nacionalizada, al tiempo de ofrecer ventajas a la inversión extranjera para su retorno al país y al sector, por razones también políticas y económicas pero además ideológicas (Agacino *et al.,* 1998; Fermandois *et al.,* 2009). El Decreto 600 del 13 de julio de 1974[252] es el estatuto del inversionista extranjero que regula la dinámica del capital foráneo en Chile, con el que se

> "[…] *abrían las puertas del país a la inversión extranjera, dándole las más amplias facilidades y condiciones óptimas para su realización. Entre sus disposiciones estaba el que se efectuaba un contrato de inversión extranjera por escritura pública entre el inversionista y el Estado de Chile; los aportes de capital para efectuar las inversiones extranjeras podían ser divisas, bienes físicos, tecnología, créditos asociados a la inversión y capitalización de créditos o utilidades* […] *Para repatriar el capital se exigía un plazo de tres años a contar de la fecha de ingreso del capital. Con el principio de la no discriminación, al inversionista extranjero se le ofrecía el mismo tratamiento tributario que regía para las firmas nacionales, pero entregaba una alternativa* […] *de acogerse a una tasa única de tributación del 49,5%, pero inalterable por 10 años* […] *Finalmente, se agregaban tasas de 'depreciación acelerada' y traspaso de pérdidas de balances anteriores, hasta por cinco años consecutivos*" (Fermandois *et al.,* 2009: 133).

La mayor parte de la inversión extranjera autorizada en los siguientes diez años, entre 1974 y 1983, estuvo destinada a la minería. Pero pocos proyectos se materializaron, pues "*el aislamiento político del país generaba una clara*

[252] El DL 600 es modificado por el DL 1748 de 1977, luego del retiro de Chile del Pacto Andino, que obligaba a un tratamiento común hacia el capital extranjero.

desconfianza del inversionista extranjero [...] *muchos dudaban que pudiera perdurar un clima tan favorable*" (Fermandois *et al.*, 2009: 136).

Por otra parte, el gobierno de la Unidad Popular había establecido el dominio patrimonial de la riqueza minera por parte del Estado, lo que modificó radicalmente la naturaleza jurídica de las minas, en el sentido de transitar desde la propiedad privada a la propiedad en concesión administrativa, lo que necesitaba de una regulación en su tramitación, efectos y extinción, expresados en un nuevo Código Minero que el gobierno de Allende no alcanzó a dictar (Agacino *et al.*, 1998).

En 1974 se creó la Comisión Elaboradora de la Nueva Constitución (CENC), la que muy pronto se pronunció respecto de este tema, considerando que la estabilidad jurídica necesaria para el desenvolvimiento de la minería no estaba garantizada adecuadamente, pues una concesión administrativa es por naturaleza temporal, revocable, precaria y queda sujeta a la discrecionalidad de la autoridad. Luego de la discusión en la CENC, se decidió una primera redacción de la Constitución, con "*resabios estatistas y socializantes*", según Agacino *et al.* (1998: 35), o bien influenciada aún por la doctrina de la nacionalización de 1971 (Fermandois *et al.*, 2009). Esta declaraba que "*el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas*" (Constitución Política de 1980, artículo 19, Nº 24, inciso 6º). La noción de que la autonomía del país dependía de la posesión pública del cobre permanecía, aun con el compromiso con el modelo neoliberal del régimen militar, que ya era claro en ese momento.

La Gran Minería del Cobre fue objeto de una política de continuidad, en la práctica, con el cobre a precios bajos en esa década, con lo que se mantuvo en un perfil bajo en el debate público, en el que los opositores al régimen criticaban más la apertura al exterior que el modelo propugnaba, que estaba significando una catástrofe para el sector industrial manufacturero (Ffrench-Davis, 2008; De Ramón, 2010; Sunkel, 2011) que lo que ocurría en la minería, cuya capacidad productiva no se había afectado. En este esquema, las empresas estatales relacionadas con la minería (ENAP, ENAMI y en especial CODELCO) resultaban una peculiaridad (Salazar y Pinto, 2002) para una economía fuertemente privatizadora.

El DL 600 no bastaba para hacer llegar inversión extranjera, mientras la crisis se hace evidente en 1982, debido a un flujo excesivo de crédito con la banca extranjera, lo que aumentó la deuda externa privada, concentrado en los nuevos grupos económicos surgidos bajo el modelo, generando un aumento de divisas que

> "*se utilizaron mayormente para financiar un 'exceso' de importaciones corrientes (de consumo e intermedios) del sector privado* [...] *Los datos*

> *sugieren que, en términos macro netos, el ahorro externo no se utilizó para financiar la creación de capacidad productiva*" (Ffrench-Davis, 2008: 199-200).

El acceso al crédito externo se cortó abruptamente ese año, mientras el precio del cobre bajaba de modo considerable (99 centavos de dólar por libra en 1980, 79 en 1981, 67 en 1982, 72 en 1983, 62 centavos en 1984…[253]). Para Fermandois *et al.* (2009) se produce aquí un debate sobre el cobre, el penúltimo[254] en el período que va desde la década de 1940 a la primera del siglo XXI, que puso en cuestión la ley minera, el decreto 600 y la incapacidad de Chile de intervenir en el precio del cobre. La crisis detona las críticas y se argumenta sobre la necesidad de modificar la Constitución en lo referente a la propiedad minera y las concesiones. El gobierno recurre a José Piñera[255] para que, como ministro de Minería, cambie esta situación y generara una ley minera que otorgara garantías reales a los inversionistas[256]. Del trabajo de Piñera y su equipo resulta la Ley 18.097, la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras, publicada el 21 de enero de 1982. El propio ministro (Piñera, 1984: 11) explica que

> "*La solución al problema de los derechos mineros consistió en el desarrollo, dentro del marco de la Constitución, de un derecho de concesión que protegiera razonablemente los derechos del inversionista privado y que, al mismo tiempo, resguardara el interés nacional* […] *La fórmula que se diseñó configura una concesión de explotación con los atributos jurídicos necesarios para garantizar al inversionista privado, la que se puede denominar concesión plena, para diferenciarla de la conocida concesión administrativa*".

La figura de la concesión plena que impone esta ley establece cuatro puntos, a saber: a) que es una concesión judicial, en la que su origen, subsistencia y extinción están entregados a un poder independiente del Legislativo y el Ejecutivo; b) es un derecho de duración indefinida y su conservación en régimen de amparo depende del pago de una patente anual, sin la obligación de realizar la actividad que motivó su otorgamiento; c) está protegida por el derecho de propiedad, como cualquier bien privado, lo que significa, por una parte, que el titular puede libremente vender, hipotecar, dar en garantía, heredar, etc., y, por otra, que no puede ser privado de ella sino por expropiación, y d) la que origina indemnización completa (Piñera, 1984). Se generan con esta legislación las condiciones para que privados puedan entrar

[253] Precios de la Bolsa de Metales de Londres, en Fermandois *et al.,* 2009.

[254] Hasta ahora el último es la discusión sobre el *royalty*, que tiene al menos tres episodios.

[255] Piñera había sido artífice de dos reformas neoliberales claves, la legislación del trabajo (el Plan Laboral) de 1978 y la privatización del sistema de pensiones en 1981.

[256] Algunos autores (Agacino *et al*., Correa *et al.*, De Ramón, Ffrench-Davis, Fermandois *et al*., Cademártori) señalan que la desconfianza de los inversionistas estaba por supuesto en la estabilidad política que pudiera ofrecer una dictadura como la chilena, pero también en la capacidad de los economistas en el país y del modelo que implementaban, de sustentarse en el tiempo. La crisis de 1982 es un claro ejemplo de esa insustentabilidad.

en la actividad minera. De paso se hacen converger la práctica política con argumentos de la doctrina económica neoclásica más liberal, antes relativamente desalineadas en el artículo 19 sobre minería de la Constitución de 1980, una peculiaridad como ya se dijo. No es la Antigua Minería estatal la que se privatiza, sino la del futuro.

Como se mencionó, a principios de la década de 1960 se planteó el primer proyecto de nacionalización del cobre[257]. Fermandois *et al.* (2009) señalan la actitud en la cultura nacional y en la economía política de América Latina, respecto de la prioridad de la propiedad de las riquezas básicas, cuya recuperación, en el caso de Chile, permitiría "*realizar una planificación económica verdadera, una reforma agraria total y una mejor distribución de la renta*" (Fermandois *et al.*, 2009: 95). En el gobierno de Frei Montalva, entre 1964 y 1970, se inician sendos procesos de reforma estructural en la propiedad en dos sectores centrales de la economía, el agro y la Gran Minería, los que se profundizan durante el gobierno de Allende (Sutulov, 1975). Estas reformas están en la base de la transformación de Chile en las décadas siguientes.

"*El neoliberalismo chileno de los años setenta se impuso bajo la opresión de la dictadura militar*" (Muñoz, 2007: 77), cambiando el consenso anterior respecto de un sistema de economía mixta y planificada, con un rol significativo del Estado en la producción. Luego del desmantelamiento de la institucionalidad previa y del modelo de industrialización sustitutiva, en el primer período de la dictadura, los principios básicos para la reorganización de la economía chilena fueron la vigencia del mercado, la apertura al comercio exterior y la implementación de políticas generales que independizaran la toma de decisiones de los agentes económicos de la autoridad central. El Estado debe dedicarse a corregir las distorsiones del mercado, que es el mecanismo óptimo para la asignación de recursos. El gasto público debe expandirse a tasas menores que el PIB, para lo que no debe existir déficit fiscal. Los incentivos económicos son fundamentales para estimular la productividad y la inversión, en particular la extranjera (Meller, 2007). Estas son las definiciones centrales del Estado subsidiario, como cita este autor (2007: 180) de los planteamientos de la época:

> "*La función de las autoridades económicas es la creación de las condiciones que generen los incentivos adecuados que estimulen al sector privado a emprender un número creciente y variado de actividades*".

[257] El 8 de agosto de 1961, siete senadores socialistas, incluyendo al futuro presidente Allende, presentaron tal proyecto, diciendo que "*Chile no saldrá de su postración económica mientras no se produzca un cambio estructural en el país* [...] *mientras* [...] *no sea dueño y señor de su destino económico y recupere el control de sus materias primas* [...] *de las riquezas que hoy están en poder de los capitales foráneos. Chile no saldrá de su postración mientras no sea dueño de sus riquezas básicas, y la riqueza fundamental de la economía chilena es todavía su cobre*", entre otros argumentos (diario de sesiones del senado de ese día, citado por Fermandois *et al.*).

Parte de la discusión dentro del aparato de poder del gobierno militar gira en torno a la gran minería y su futuro en el marco de políticas privatizadoras. En definitiva CODELCO se mantuvo como empresa pública y en 1975 se creó Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) para la planificación y diseño de estrategias de mediano y largo plazo en la minería nacional. El rol que se le otorgó al cobre como pilar del desarrollo posible del país, "el sueldo de Chile"[258], que culmina en la nacionalización de 1971, se ve inalterado ante las tesis neoliberales. Varios actos legales y administrativos dan cuenta del 'impulso de inercia' del aprendizaje del 'nacionalismo económico' de las décadas anteriores (Fermandois *et al.*, 2009). El Decreto Ley 1167, del 27 de febrero de 1976, establece que los yacimientos de la Gran Minería del Cobre pertenecen al Estado, incluyendo Chuquicamata, Salvador, Andina y El Teniente, da continuidad a las empresas antes nacionalizadas para su explotación y señala que "*tratándose de concesiones mineras, solo podrán constituirse derechos de explotación sobre ellas o enajenarse si corresponden a yacimientos que no se encuentren actualmente en explotación por la respectiva empresa nacionalizada o por sus continuadoras legales*" (Decreto Ley 1167, Biblioteca del Congreso Nacional).

Como se dijo, el Decreto Ley 600, del 13 de julio de 1974, estatuto del inversionista extranjero que regula el ingreso de inversiones y las modificaciones introducidas con el Decreto Ley 1748 de 1977, otorgan las más amplias facilidades y óptimas condiciones para la inversión extranjera, igualando las oportunidades del inversionista extranjero con las del nacional, el que ya tenía asegurado los derechos de propiedad mediante el Decreto Ley 1167. Esto abría la minería chilena a grandes proyectos liderados por consorcios multinacionales, de modo análogo a lo que ocurrió con las compañías norteamericanas desde 1905. Esto cambió sustantivamente la 'cuestión del cobre' en adelante.

En la Constitución de 1980 aún persiste la impronta de la nacionalización de 1971, así como estuvo presente en la discusión de la Junta de Gobierno entre 1973 y 1975. En el texto se establece que el Estado tiene el "*dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas*" (inciso sexto, artículo 19, Nº 24, de la Constitución, sobre el derecho de propiedad), lo que refleja que la idea que relaciona autonomía nacional con la posesión del cobre estaba vigente, incluso con la supremacía neoliberal del gobierno militar. Esto no terminaba de ofrecer garantías a los grandes inversionistas internacionales. Se debe decir que esta desconfianza era más bien política, referida a lo que ocurriera al fin de la dictadura y al "trauma" de la nacionalización. El gobierno, entonces, necesitaba entregar mayor garantía que asegurara la mantención de la explotación en el tiempo sin riesgos, para lo que había una

[258] La frase parece ser de Radomiro Tomic, según Fermandois *et al.*

salida en la Constitución, regulada por una ley orgánica. Esta fue la mencionada Ley 18.097, publicada el 21 de enero de 1982[259].

Los efectos, en términos de inversión y producción, se materializan a partir de 1990. La "cuestión del cobre" ha estado en el debate nacional, como un lenguaje cuya culminación estuvo en la nacionalización, expresión de "*una pervivencia, la demanda de que el cobre 'desarrolle' al país*" (Fermandois *et al.,* 2009: 166).

A pesar de que el peso del cobre en las exportaciones chilenas ha disminuido en las últimas décadas (del 77% de las exportaciones totales del país en 1970, al 47% en 1990; Meller, 2007), su participación ha aumentado en la composición del valor del comercio exterior desde el comienzo del ciclo de aumento de los precios en 2004. La canasta exportadora nacional es más diversa que hace cuarenta años, pero Chile sigue siendo un país minero. Este es el debate que liga la posibilidad de desarrollo con la industria cuprífera.

Un segundo argumento se refiere a las enormes inversiones privadas externas, parte de cuya historia está reseñada en páginas anteriores. Esto es solo comparable con lo que hicieron las compañías norteamericanas a principios del siglo XX, estableciéndose una relación con el país que pasó por un período complejo y traumático en las décadas de 1950, 1960 y hasta la nacionalización de 1971, lo que no tendría razón para repetirse en esta oportunidad (Fermandois *et al*., 2009), al menos no de la misma manera. Porque las actuales empresas globales son distintas a esas compañías norteamericanas, aunque también sean las democracias industriales las sedes de los consorcios mineros de hoy. De modo análogo, la manera de hacer minería es otra, con una muy distinta implantación en el territorio, con una aplicación de tecnologías y procesos que evolucionan velozmente.

Pero la pregunta que gatilla el tercer elemento de debate: si Chile está recibiendo o no una parte equitativa por la extracción de sus recursos

[259] "*Después del 11 de septiembre de 1973 se mantuvo la incertidumbre acerca de la configuración definitiva de los derechos mineros, hasta que la Constitución de 1980 ratificó el dominio del Estado sobre las minas, pero dispuso que los inversionistas privados podrían tener concesiones judiciales mineras, las que estarían protegidas por el derecho de propiedad sobre la misma, y cuya naturaleza, derechos, obligaciones y duración serían determinados por una ley orgánica constitucional* [...] *para la inversión privada en la minería, interesaban otros aspectos, de los cuales tres son los fundamentales:*

a. *La naturaleza del derecho de concesión que se establecería en la ley orgánica constitucional. Así, debían resolverse cuestiones fundamentales como, por ejemplo, si este derecho de concesión podía ser vendido, hipotecado o entregado en garantía;*
b. *las condiciones bajo las cuales se mantendría este derecho de concesión. El punto central era el plazo de duración –si es que habría alguno– de esta concesión y el régimen de amparo a la que estaría sometida, y*
c. *los criterios que se seguirían para indemnizar a un inversionista en el caso eventual, contemplado por la propia Constitución, de expropiación del derecho de concesión por razones de utilidad pública o de interés nacional*".

Presentación sobre la ley minera de José Piñera Echenique, del 11 de enero de 1984, para el seminario "La Minería y el Desarrollo de Chile", organizado por el CEP, texto en www.cepchile.cl/dms/archivo_1551_1070/rev21_pinera.pdf

naturales no renovables y si se está generando la capacidad para enfrentar su eventual agotamiento o reemplazo, si se está cimentado un futuro sustentable, dicho de otro modo, no está respondida. Además, las regiones mineras aspiran a volver a capturar una parte mayor de la renta que genera la minería, en particular Antofagasta. La reciente discusión sobre el *royalty* y el destino de los recursos así generados refleja esa interrogante y releva los aspectos espaciales de los impactos de la actividad en el territorio.

Como se señaló antes, el período desde 1973 hasta 1990 en la región fue de preparación para un retorno de la minería privada, el que se había preparado normativamente para incentivar la inversión extranjera, la que se materializa con la vuelta a la democracia. En términos territoriales, lo que ocurre en Antofagasta no es distinto de la situación nacional respecto del cambio de modelo de desarrollo reflejado en el espacio regional. Es posible enumerar algunas características, entre ellas la consolidación del eje Antofagasta-Calama, que se explica con las nuevas minas de CODELCO y el aumento de cargas movilizadas en el puerto; el declive de Taltal y Tocopilla, debido al cierre de salitreras (Vergara, Coya Sur, Pedro de Valdivia) en el caso de Tocopilla, y a la disminución de la pequeña y mediana minería en Taltal[260], junto a la apertura de un mercado turístico en la precordillera, en relación con el cierre en el Perú de los circuitos por la acción de grupos terroristas en provincias del interior. Hay una demanda por vivienda acumulada históricamente, que se expresa en la ciudad de Antofagasta, que registró un proceso de urbanización significativo (Prourbana, 2005), mucha de ella de borde costero en el área centro-sur y hacia el sur, donde se localizan los sectores de mayores ingresos, mientras hacia el norte se produce una proliferación habitacional de bajos estándares y con equipamiento deficiente[261], aislada del borde de mar por instalaciones industriales y ferroviarias. Calama presentaba una situación análoga en términos de crecimiento y demanda de vivienda y de infraestructura urbana (Atisba, 2005).

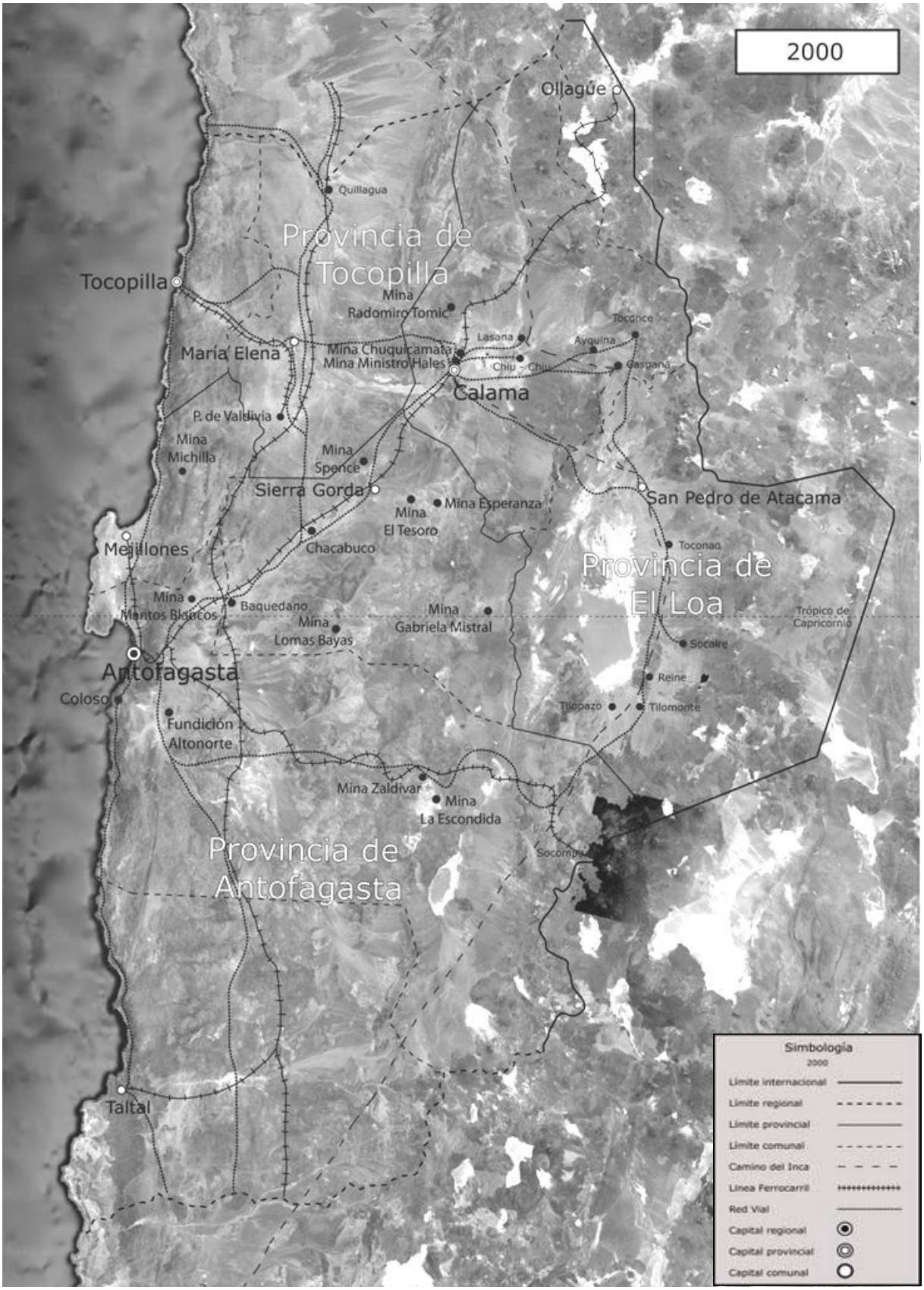
Las aglomeraciones urbanas en la región, Antofagasta y Calama, acumulaban una serie de "*obstáculos para el desarrollo urbano*" (Reyes, 1997) que daban cuenta de la relativa continuidad del crecimiento económico en el período, en función de la actividad minera, hasta entonces mayoritariamente pública (CODELCO). Esto es así pues los principales conflictos identificados, en el caso de Calama las relaciones entre vida urbana y minería de gran escala, mientras en Antofagasta la dualidad del puerto con la ciudad, se magnifican a medida que aumenta la dinámica regional. El abandono del borde costero, la

[260] Cuya presencia depende de las fluctuaciones en los precios. Esta escala de la minería es altamente sensible a dicha variabilidad. Además, en Taltal se registra una actividad pesquera de alcance regional al menos, al tiempo que se comienza a abrir una oferta turística singular.

[261] Referencias en la Memoria Explicativa del Plan Regulador Comunal de la ciudad de Antofagasta, 2001, Ilustre Municipalidad de Antofagasta.

pérdida del oasis, la tensión entre campamento y ciudad, la segregación urbana y la carencia de planificación capaz de generar un discurso regional de base territorial y espacial, una imagen objetivo y una estrategia de alcance regional, son algunos de dichos obstáculos que caracterizan al período y el comienzo del siguiente, al menos en cuanto al diagnóstico.

La década y media que va desde 1973 a 1990 es una fase intermedia. Por una parte, la culminación de un largo proceso social, político, económico, cultural, urbano, en que la planificación en su acepción de capacidad de gobernar (Matus, 1998), esto es la concepción de responsabilidades públicas que devienen en la generación de bienes públicos, tuvo su mayor expresión en el país. Por otra, un interludio dictatorial que liberaliza la economía y rechaza la planificación, reemplazándola por el funcionamiento del mercado como asignador de recursos. Este período, además, coincide con el comienzo de una transformación de escala mundial de la actividad minera, con la introducción de parámetros nuevos respecto de la implantación de actividades extractivas y de transformación de minerales. Es el paso de la Antigua Minería a la Nueva Minería, que en la región se expresaría con la instalación de iniciativas privadas de diversa escala de inversión y de producción prevista a partir de la restauración de la democracia, paso que asegura estabilidad política para dichas inversiones (Guajardo, 2007). El período puede ser analizado como de preparación para la irrupción de estos nuevos proyectos, con lo que se reinstala la Gran Minería privada en el país.



37. Fuentes: elaboración propia a base de Garcés 1999; www.codelco.cl, www.amsa.cl y www.bhp.com. Imagen: Landsat, 2002, y Google Earth, 2010.

Sección 5: Perspectivas de futuro en la región: qué dicen los actores. Análisis de entrevistas

En esta investigación cualitativa se ha estudiado el rol de los actores en la generación de visiones regionales y en la formulación de procesos de planificación y cómo esto prefigura mayor o menormente procesos de planificación con el objetivo de generar desarrollo sustentable en la región de Antofagasta (ver sección 1). El objetivo es analizar los factores y condiciones que los determinan, en las representaciones que esos actores construyen en sus discursos, en el contexto de la historia del proceso social y espacial, económico, urbano y cultural de la región, situada en el país y en el mundo. El supuesto teórico da cuenta de la relación del desarrollo sustentable de cara a la globalización, la planificación estratégica y la comprensión y disposición de los actores en sus instituciones respecto de la sustentabilidad, con la imaginación espacia que despliegan, en términos de la existencia de acciones, decisiones, actitudes, comportamientos y creencias, en el sentido de la conformación de una ideología de sustentibilidad, habida cuenta del particular contexto social, económico-productivo, cultural y de habitabilidad en la región (ver sección 2).

Para construir un resultado al planteamiento del objetivo expuesto, se propuso un modelo de trabajo (ver sección 3) centrado en recoger los discursos que estos actores hacen sobre el tema, junto con la elaboración de un relato que abarca la historia de la región desde su apertura a mediados del siglo XIX, haciendo énfasis en ambos casos en la construcción de la habitabilidad y la institucionalidad en torno a la actividad minera, en contraste con las ideas de desarrollo sustentable. El producto es la reflexión sobre la existencia de una ideología de desarrollo sustentable en los actores relacionados con la región. Se trata de delinear una perspectiva de análisis para la comprensión de la sustentabilidad y su devenir, en una búsqueda desde la mirada de los sujetos que generan las dinámicas en el territorio regional, en tanto actores de los procesos sociales y espaciales, económicos, urbanos, culturales y políticos de Antofagasta. Los diversos grupos sociales ven, escuchan sienten y leen lo que ocurre en la región. Y en consecuencia expresan intereses y relaciones de poder también distintos, en el proceso de construcción social de la región.

En esta sección se presenta el análisis interpretativo de las conversaciones realizadas a actores relacionados con la región de Antofagasta. Fueron entrevistadas personas relevantes pertenecientes a las cinco categorías en que se agruparon en definitiva, usando el guión previamente entregado a estos actores. Las categorías son: i) sociedad civil, que incluye a dirigentes de organizaciones de base y sindicatos, eclesiásticos y expertos académicos y consultores, ii) profesionales y ejecutivos ligados a las grandes empresas

mineras multinacionales (GEMM), iii) empresarios y actores del sector productivo de la región, iv) autoridades políticas regionales, esto es alcaldes y autoridades públicas de nivel regional y comunal, planificadores locales y gestores públicos, y v) autoridades políticas de nivel nacional, parlamentarios y jefes de servicios públicos.

Se discuten las definiciones de sustentabilidad, en referencia a las nociones de planificación, crecimiento y desarrollo. Se analiza cómo ven, la imaginación que desenvuelven, el conocimiento que los actores expresan sobre estos tópicos, de modo de definir los conceptos, aplicaciones, métodos y la identificación de los medios para alcanzar sustentabilidad que manejan; el papel de los actores, el liderazgo, la relación de asociación y competencia, entre otros. Surgen aquí y se reconocen valores, una axiología referida a la sustentabilidad. Las expresiones de los actores son comparadas con las definiciones vistas en el marco teórico de esta investigación y a otras fuentes.

Estas definiciones adquieren significación pues son un indicador de los márgenes dentro de los cuales se desenvuelve la posibilidad de sustentabilidad en la región, si se acepta que serán los actores los que movilicen ideas, una volición encaminada hacia determinados procesos, convencerán a otros, difundirán y darán forma a acciones cuyo objetivo sea aquello que se ha prefigurado al definirlo. Se construye así una estructura de oportunidad (Healey, 2006) que parte de cómo los actores ven, escuchan y leen la región.

El análisis identifica a los actores en los roles que asumen, las visiones que construyen sobre su propia condición y capacidad y aquellas que atribuyen y con las que observan a los demás actores. Se perfila su disposición a actuar, respecto del diagnóstico que se hace y las brechas que se establecen, con el conocimiento y los valores que manifiestan en torno a la planificación del desarrollo y la sustentabilidad de la región, en el entendido que se trata de lograr mejorías sustantivas en la calidad de la vida que se puede vivir en la región, de su posición en cuanto competitividad y a la diversificación de las alternativas para sus habitantes.

La asociatividad es entendida como un elemento clave para un futuro regional que acoja la sustentabilidad y se enfoque hacia la planificación en tanto proceso social y técnico, cultural y político, en el cual la construcción de capital social es fundamental. Se examina en las entrevistas una noción de asociatividad que se identifica en la institucionalidad y los actores. Esto es la capacidad para articularse y actuar en conjunto, una coherencia de mayor envergadura para las acciones parciales de los distintos actores. Se identifican incentivos, elementos de diagnóstico, el uso de instrumentos y su calibración, entre ellos la calidad de la educación, la aplicación del royalty, la implementación del *cluster*, la oferta del entorno urbano.

Los actores declaran desear el desarrollo sustentable, lo que está en todos los discursos. Sin embargo, como se señaló antes, ni en la historia ni en el análisis del desempeño reciente de la región, existen trazas consistentes de una planificación sostenida en ese sentido (ver sección 2). Más bien la abundancia de recursos naturales impulsa a su explotación acelerada (Hotelling, 1931; Devarajan y Fisher, 1981) y a la especialización, sin que se generen capacidades locales para superar esta etapa primaria. Lo que ha habido es una visión y una lectura de fragmentación, que es la que permite situar a la región en un estado que se puede permitir las carencias señaladas.

La opción de esta tesis es indagar en las representaciones que los actores construyen del desarrollo sustentable y la planificación, para conocer si hay una ideología en tal sentido, la que, desde la sustentación de valores y de la elaboración de un diagnóstico de la realidad, permita a estos actores desarrollar una actitud, esto es una propensión a actuar para modificar la situación que han podido diagnosticar. Y, de este modo, encontrar un camino para salvar la distancia entre el deseo y la acción respecto de este tema crucial. La imposibilidad de o la negación a dar este paso indicaría la existencia de una consciencia fragmentada (Ortiz, 1980) respecto del desarrollo sustentable. Que es objetivo de la planificación, en tanto esta es una actividad que busca mejorar el bienestar social y el cuidado ambiental, en una perspectiva plural, que integra imperativos éticos para promover resultados justos y sustentables, como la identifica Healey (2009).

La conversación sistemática con actores relacionados con la región de Antofagasta se ha usado para generar una visión acerca de la sustentabilidad que allí es posible en el momento presente y respecto del futuro. En esta investigación se asume que son los actores y las estructuras los que dialécticamente producen la realidad (Berger y Luckmann, 1967) en tanto agentes de un propósito, estructurados y condicionados al tiempo que abiertos a la transformación y el cambio (Giddens, 2006).

Habida cuenta de esto, el propósito de esta investigación es conocer lo que ocurre en el presente, la imaginanción que los actores están expresando, lo que impactará en el desenvolvimiento futuro de Antofagasta, a través de las representaciones que los protagonistas de la vida regional hacen a propósito de la realidad que experimentan, para conocer si existe una ideología de sustentabilidad en esas lecturas (Therborn, 1980; Thompson, 1986). El trabajo se realiza teniendo como referencia los conceptos y métodos para el análisis que se exponen en la sección 3.

Esta sección presenta el análisis de las entrevistas a los actores, en función de las categorías definidas en la metodología. La primera parte se centra en las definiciones y conceptos con que los actores se imaginan la planificación para la sustentabilidad en la región.

5.1. ¿Cómo los actores definen sustentabilidad?

Los entrevistados en la categoría de sociedad civil pertenecen a grupos diversos. Uno es el de los expertos, conformado por actores ligados a universidades en Antofagasta y en Santiago, junto con profesionales que trabajan, o lo han hecho, en temas relacionados con la región y la planificación de su desarrollo. Otro es de los ligados a las organizaciones de trabajadores y habitantes por interés o temáticas -portuarios, de la minería y del comercio, dirigentes de sindicatos y de organizaciones de mujeres y pobladores de nivel local, provincial y regional-, cuyo discurso revela una doble pertenencia; por una parte es la laboral, cercana, el sector que representan y sus especificidades, mientras por otra, se manifiesta una clara identidad territorial, de articulación con otras organizaciones más allá de las sindicales, como juntas de vecinos, organizaciones de mujeres, estudiantes o pueblos originarios, con una explícita vocación social, la que se toca, como identificación, con la noción de lo público.

Para todos estos entrevistados, la sustentabilidad de la región está ligada inevitablemente a la minería, que ha sido históricamente la única razón de ser de habitar este desierto[262]. El pasado es leído en este contexto. El marco es el 'descampado de Atacama', que parece sólo dar cabida al 'desertar', a la huída, como lo dice uno de los entrevistados (1f):

> "*… el desierto bota, echa fuera el desierto, salvo que haya una riqueza muy grande, como la hay aquí y por eso que hay… ¿y si no, que habría?, nada…*"

Esta riqueza es la que posibilita un habitar en el desierto, riqueza que se presenta como una aparición. Es una *aletheia*, un "*desocultamiento de la otra 'verdad' del desierto*" (González, 2008: 24) que da cabida a los asentamientos: la búsqueda de la riqueza, la presencia de los minerales preciosos que están allí para ser extraídos, una vez aparecidos desde esa otra verdad de lo inhabitable. Hay una psicología minera, se dice, que predomina, la de la aventura y el hallazgo. Luego se señalan otras actividades que podrían ser parte de un repertorio regional pero que están evidentemente a gran distancia todavía del peso que tiene la minería, que es el turismo, la acuicultura, la agricultura en la precordillera, la posibilidad de convertirse en una plataforma de servicios para la el comercio entre el sur oriental de América Latina y el Asia Pacífico.

Luego de esta primera aproximación, la idea de sustentabilidad se refiere a nociones de diversificación productiva e independencia económica, conceptos

[262] En la región, los pueblos originarios han habitado en la precordillera, aprovechando el ecosistema de los oasis, siendo parte del más amplio espacio cultural andino. Como se señala en las secciones 2 y 5, el valle central –propiamente el desierto- no parece haber sido habitado nunca, mientras que las costas eran recorridas por changos y pescadores buscando aguadas, sin establecerse más que temporalmente.

que están presentes en todas las categorías de actores. Más allá de esta identificación fundamental, hay énfasis diferenciados de acuerdo a los enfoques de cada actor.

Hay acuerdo en que el desarrollo sustentable requiere una mirada de múltiples dimensiones, junto a aquella a la que habitualmente es asociado, la de los aspectos ambientales, considerando al menos otras cuatro: la del desarrollo social, en tanto hay personas que son el motivo de cualquier actividad, con una mención especial a la calidad de la oferta que para las personas signifique ese desarrollo; la cultura como la necesidad de fomentar arraigo en contraposición a la temporalidad de los campamentos, junto a la particularidad de la preservación de costumbres ancestrales y tradiciones y con acceso amplio a los bienes culturales apropiados al nivel de la sociedad chilena; el crecimiento económico, esto es el incremento de la riqueza, la producción y los intercambios, donde hay consenso en la necesaria diversificación productiva, por supuesto, pero la sustentabilidad requiere más que esa expansión. Luego se alude a las características de la política en las diversas escalas en la región y un eventual desarrollo sustentable. Una adecuada aproximación a la política –y a las políticas- se hace evidente si se logra que un determinado territorio avance en todos los sentidos antes señalados. Se debe aquí ponderar el peso relativo de unos y otros. En determinados momentos se debe hacer énfasis en alguno pero sin perder la perspectiva integral.

No se podría separar sustentabilidad de una noción de desarrollo, distinta del mero crecimiento, argumentan. Y además en distintas escalas –nacional, regional, local-.

La exposición de las definiciones que se expresan, presenta tres partes ordenadas desde los énfasis hechos desde categorías específicas de actores y una cuarta que aborda el tema de las ciudades de la región. La quinta subsección analiza la impronta con que es posible entender las definiciones de los actores para la sustentabilidad y el desarrollo. Esta primera subsección analiza el imaginario de la "vida imposible" en el desierto, aproximación que es expuesta preferentemente por la sociedad civil.

5.1.1. *Trabajo y vida en el desierto; "nadie hace nido"*

La habitabilidad, elemento señalado como constituyente de la sustentabilidad, está ligado a la posibilidad de desarrollo, lo que sólo se entiende por el trabajo –la explotación minera- y su organización para producir, para vivir, para articular identidades, lo que surge y se ordena a partir de un plan –un emprendimiento- con un modelo que se sigue para hacer relativamente posible la vida.

La contradicción de intentar "una vida imposible" se resuelve cuando se integra la riqueza y las posibilidades que esta ofrece, de desarrollo en definitiva. Al mismo tiempo aparece la carencia de procesos de planificación[263] dificultando ese desarrollo, siendo esto parte del modelo chileno de las últimas décadas. Así, el trabajo para 'desocultar' la riqueza deviene impulso principal para este habitar, con un fuerte correlato de organización –social y sindical, funcional y territorial- ligado a condiciones extremas y a una nítida configuración de relaciones capitalistas modernizadoras[264], generándose una identidad y una relativa épica[265]. Agregan los entrevistados las condiciones poco amigables de este habitar, por una parte, dando cuenta de su falta de raíces, mientras por otra se trata particularmente de la contaminación[266] y sus impactos sobre la población de "lo inhabitable". Este aspecto es relativamente nuevo en la región y surge desde la instalación de las nuevas minas a principios de la década de 1990, con las que llega la conciencia de los impactos de la minería, cuestión que ya se ha instalado en el mundo a esa fecha y que obliga a generar una legislación ambiental en el país (Geisse, 1997).

Esta primera noción que se le asigna a la sustentabilidad, el permitir un habitar, la hace compleja y multidimensional, además de aparecer unida a la idea de desarrollo. Los entrevistados mencionan definiciones vistas en el marco teórico, que incluyen el bienestar de las personas en un territorio, los incentivos para actuar y mejorar, para generar empleo y equidad, entre otros elementos (Fricker, 1998; Ffrench-Davis, 2002, 2008; Gallopin, 2003; Meller, 2005), dentro de los cuales está el crecimiento económico también, en cuanto sería un medio y condición para el desarrollo (Boisier, 2010). La evolución al desarrollo debe dar un salto cualitativo que integre crecimiento económico con calidad de vida, lo que se hace sustentable con las miradas social y ecológica, además de la económica (Castells, 2005).

Como se definió antes, en esta investigación el desarrollo sustentable incluye al menos cuatro aspectos: i) bienestar, ii) creación y desarrollo científico y

[263] La que tiene como atributos el ser pública, de largo alcance, incluso intergeneracional, en función de objetivos e imágenes de futuro consensuadas.

[264] Según Salazar (2003) es en las salitreras donde se constituye un real proletariado en el país. Por otra parte, en las actuales condiciones, las necesidades de la actividad extractiva y del capital en su versión neoliberal global, empujan exigencias y condiciones de trabajo 'adelantadas' respecto de otros sectores, en una modernización de nuevo cuño. La subcontratación es una expresión de esta modernización.

[265] La epopeya del salitre en el desierto y su vida 'imposible' queda expresada en una literatura, casi de género. Entre la más conocida está la obra de Andrés Sabella, Volodia Teitelboim, Víctor Domingo Silva y últimamente Hernán Rivera Letelier, junto a autores como Ludwig Zeller o Raúl Zurita, entre otros, menos ligados a la descripción de la pampa salitrera y más metafóricos. Ver González 1983.

[266] La aparición del ambiente contaminado ha tenido un tratamiento dispar en la historia, entre la idea de "un desierto que soporta todo porque nadie vive allí" a la constatación del envenenamiento por arsénico de generaciones de antofagastinos o la muerte biológica del río Loa en un determinado momento. La minería no es una actividad inocua y, en el caso de Antofagasta, afecta a sus habitantes, aunque estén concentrados en pocos asentamientos.

tecnológico, iii) participación democrática y iv) visión transgeneracional de largo plazo, para satisfacer "*las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*" (CMMAD, 1992: 67).

En este sentido, es posible afirmar que los entrevistados conocen un espectro relativamente amplio de conceptos que definen la idea de desarrollo sustentable, aún cuando una relativa mayoría lo entiende reducido a los aspectos ambientales y, en términos de la economía, con el predominio de una visión unidimensional que hace equivalentes indistintamente al concepto de crecimiento económico con el de desarrollo y de sustentabilidad. Ahora, como se verá, los énfasis que cada grupo pone están en relación directa con los intereses que representa.

Al enfocar en la escala regional, el centralismo aparece como un aspecto significativo y presente, lo que refleja la concreción de lejanía (excentricidad) respecto de las decisiones y de la participación en la repartición de los recursos en el país, al tiempo que manifiesta que lo que no está en el centro es visto de modo uniforme y homogéneo, un paisaje indiferenciado, del que no se tiene otra noción que el descampado tanto físico como cultural. Esto se expresa como discurso al menos de dos formas.

Una se refiere a la relación entre los aportes de la región al erario nacional:

> "*nosotros somos proveedores, CODELCO da a todos, subvenciona al país, es el sueldo de Chile y la minería privada pone* [...] *cantidades importantes de recursos para que se construya el metro, para que se hagan carreteras en el sur*" (1g),

mientras lo que el país, vía Estado, devuelve a Antofagasta, es siempre insuficiente y escaso.

La otra alude a la crítica respecto de la lectura uniforme que se hace sobre las regiones desde la capital, la homogenización conceptual del territorio nacional con que opera principalmente el sector público pero también el sector privado, sin asumir las particularidades regionales, en especial en esta región. Como lo señala un profesor universitario cuando dice ser

> "*... contrario a la idea de Chile, país unitario, porque no podemos aplicar en Chile, en todos los lugares, las mismas reglas, porque no somos ni tenemos las mismas características* [...] *yo entiendo que el desarrollo sustentable* (en el) *país tiene sus definiciones pero también tiene que poder derivarse a definiciones más particulares de las regiones por sus características diferentes.*" (1c)

El paso siguiente es la gestación de una real definición regional de la sustentabilidad que se quiere impulsar. Lo que se encuentra con obstáculos, que superan la sola formulación del centralismo. Estos se refieren a la inexistencia de acuerdo y a la falta de "*conversación suficiente*" entre los actores, una interlocución sobre el futuro y aquello necesario para construir una visión orientadora efectivamente regional: no se ha establecido un consenso sobre qué significa desarrollo sustentable y es posible que no existan las herramientas necesarias para construir ese acuerdo y menos para implementarlo.

Además, se señala, una relativa mayoría entiende el tema reducido a los aspectos ambientales[267] y económicos, sin considerar las otras dimensiones que se han indicado como constituyentes del tema. Predomina una visión unidimensional, sólo de crecimiento económico, el que queda confundido con desarrollo, sin que se establezca la diferencia, que es cualitativa. Pero se trata de una economía que depende de la exportación de materia prima no elaborada, que no sustituye el capital no renovable que se explota y que además parece exportar también gran parte de la renta minera que produce. La percepción de relativa riqueza que produce la escala de la actividad minera es central en la dificultad que existe para definir desarrollo primero y luego esta característica de sustentabilidad. Desde luego no parece existir acuerdo en el debate teórico al respecto.

Por otra parte, se acusa el predominio de relaciones completamente asimétricas entre las GEMM y el resto de la sociedad regional, lo que es una constante en el discurso de los entrevistados. En relación con esta condición asimétrica, la que es posible rastrear hasta la propia implantación y trazado de la ciudad de Antofagasta y la apertura del territorio regional[268], en términos de la permanente presencia de emprendimientos de carácter privado de gran envergadura y, por lo mismo, asociados a capitales transnacionales, al menos de fuera de la región sino del país; es que aparece la dificultad de lograr una masa crítica de personas que empujen efectivamente un cambio en este tipo de relaciones en la sociedad, para modificar esta dependencia, expresión de un poder frente al cual parece no haber contrapeso posible[269].

El papel principal en este punto es atribuido a las organizaciones de trabajadores – en la región los sindicatos mineros tienen una de las más antiguas tradiciones en este ámbito en el país- lo que se corresponde con el sentido histórico del

[267] Por lo demás, domina la comprensión restrictiva de los problemas ambientales, en una lectura exageradamente físico-bioquímica aislada y reducida, más que poniendo el asunto en una perspectiva sistémica y articulada con el territorio y sus flujos. Se cristaliza el tema en una situación teórica que no asume la dinámica de los espacios y las actividades concretas. "*Es un desierto*", es uno de los argumentos esgrimidos, en el que los impactos son aminorados por esa condición.

[268] La región es abierta por un emprendimiento privado. La ciudad es trazada por un empleado de la empresa que se forma para la explotación del territorio. Lo público representado en las instituciones del Estado, llega después. Ver sección 4.

[269] Los entrevistados reconocen que esta situación no es exclusiva de Antofagasta, sino que más bien en el país hay relaciones de este tipo en muchos ámbitos. Pero dada la presencia y el impacto de las empresas mineras en la región, se trata de un aspecto que atraviesa y marca toda la vida regional.

proletariado, de responsabilizarse por el bienestar general de la sociedad, para superar las desigualdades inherentes al capitalismo (Harvey, 2000).

Con mucha claridad se indica a la ausencia de planificación como un factor de retardo para la sustentabilidad y el desarrollo asociado. Se precisa el punto: la planificación para ser efectiva debe ser pública y normativa, a lo que se agrega un Estado con debilidades estructurales para regular la acción privada. Todos planifican, por supuesto, desde sus particulares intereses y en acciones parciales en relación a sus visiones, lo que no garantiza coherencia desde la perspectiva de los resultados sociales globales en el espacio regional. Cada actor necesita de una configuración del futuro para mantener sus actividades, en la que hay algo de planificación. Y, es posible agregar, mientras mayor es la empresa, con mayor detalle se prefigura el futuro, lo que en Antofagasta se expresa nítidamente en cuanto a presencia, impacto e influencia. Lo que se conecta con aquella condición de asimetría de base.

Hay acuerdo en que la planificación es un elemento fundamental para avanzar en la generación de acciones orientadas hacia el desarrollo sustentable. Estos actores la señalan así. Pero es una posición "teórica", dicen, pues el desenvolvimiento de las actividades regionales no parece responder a criterios más comprensivos y de plazos mayores. El modelo –en Chile primero neoliberal y luego con matices semejantes a uno social de mercado (Muñoz, 2007)- no permite la planificación pública, salvo los ejercicios indicativos no vinculantes a que refieren los instrumentos de planificación territorial de nivel regional.

En estos instrumentos –Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) y Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU)- se trata de "*orientar la implantación en el territorio de los criterios, objetivos y acuerdos adoptados en relación con el devenir de la región*" como se dice en el PRDU de 2004. En la ERD 2001-2006 se identifican "*lineamientos estratégicos regionales*" que son "*orientaciones generales*" para "*guiar, armonizar y coordinar el pensamiento y la acción tanto del sector público como sector privado*". A su vez, en la EDR vigente (2009–2020) se declara que este instrumento es

> "*un **marco orientador** que guiará la gestión del Gobierno Regional para seguir avanzando hacia el desarrollo de la Región. La Estrategia define el **conjunto de objetivos de largo plazo** que expresan los **sueños de los diversos habitantes de la Región** …* (y se) *invita a todos los actores de la Región de Antofagasta a asumir un compromiso con el futuro de la Región, involucrándose activamente en la consecución de los Lineamientos Estratégicos que esta nueva carta de navegación se ha propuesto con un horizonte 2020*" (subrayado en el original).

Hay lineamientos, orientaciones y recomendaciones, indicadores de contexto, veinte en el caso de la ERD 2009 -2020, los que se refieren a variables cuantitativas, no necesariamente articuladas entre sí ni con otras, de modo de

generar una visión de la *performance* de los actores respecto de compromisos específicos alrededor de la construcción de sustentabilidad ni tampoco vinculadas normativamente. Se trata de instrumentos ordenadores, señalan los actores, pero que no tienen la capacidad de influir en las tendencias que se verifican en la región. Es una visión desde el aparato del Estado, con elementos más normativos que estratégicos, sin hacer parte de un plan orientado a la complejidad de las relaciones entre agencias y actores en la región.

Esto es así pues, en el contexto de la región, definida por uno de los entrevistados como

> "*un laboratorio para empresas en un negocio aventurero que es el del mineral*"

pensar en planificar es ambicioso, pues requiere de una racionalidad y un pensamiento abstractos

> "*con conciencia de muchas variables, del futuro, de lo que puede significar a las generaciones futuras, ya pensar en la cadena de acciones futuras es un esfuerzo de abstracción importante para cualquier ser humano y pensar en planificar sustentabilidad es una cuestión bien ambiciosa*" (1g).

Todo esto es difícil de sostener en el contexto, lo que colabora y agrava la situación señalada: no hay incentivos para planificar, pues se afectan intereses, se afirma, sin que exista decisión para hacerlo, es decir, para modificar el estado de cosas existente en función de una visión de desarrollo que la supere, al contrario de prolongarla. Se requieren acciones y cambios profundos, no parciales, para lo que se precisa de mucha voluntad. Que no parece existir donde tiene que haberla, esto es en el sector público. Conformar una estructura de oportunidad para la modificación del estado de cosas escapa a la racionalidad que estos actores ven en las actuaciones de los actores.

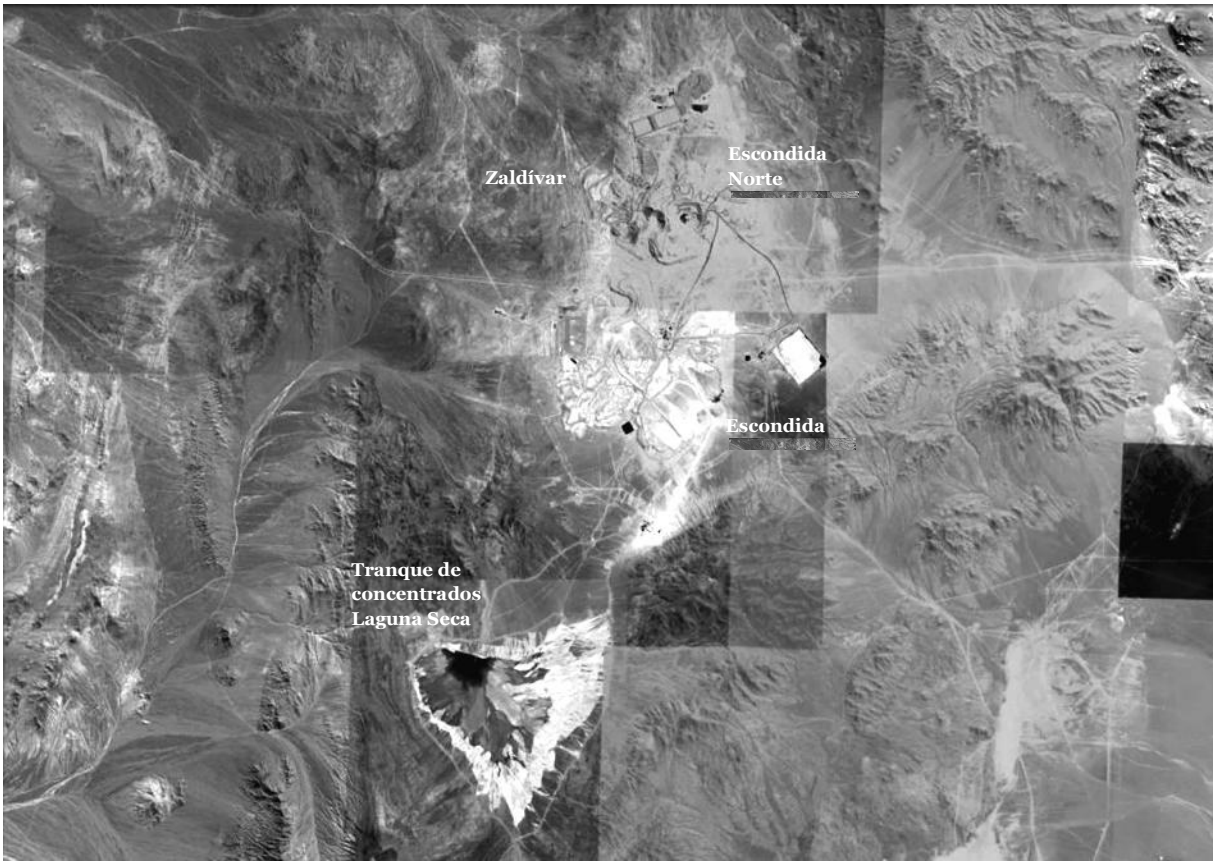
Señalan los entrevistados que los actores que adoptan definiciones de desarrollo sustentable en relación a la creación de capacidades locales respecto de la industria y su desenvolvimiento creativo, además con crecientes grados de participación democrática de los habitantes y en una visión intergeneracional de largo plazo, entre otros aspectos centrales que ayudan a conceptualizar este tipo de desarrollo, son relativamente escasos frente a los que entienden preferentemente el tema reducido a los aspectos ambientales inmediatos y de crecimiento económico, sin considerar las demás dimensiones que se han indicado como constituyentes del tema. Esta afirmación parece contradictoria con los niveles de información que los actores muestran en las entrevistas, visto cada uno y en cada grupo. Lo que se indicaría es que no habría conocimiento de mayor profundidad respecto de las posiciones de otros actores. Esto formaría parte de la carencia de "conversación regional" que se

señala mayoritariamente. El viaje de la idea de mayor sustentabilidad, integral e inclusiva, sólo se produce en esa conversación. Su ausencia favorece la fragmentación.

La relación de habitabilidad y trabajo es una clave.

La región "e*s un desierto*" inhabitado afirman varios de los entrevistados –ligados a las grandes empresas en su mayoría-, lo que morigeraría los impactos de la actividad minera, que se reconoce como invasiva y contaminante junto con afirmar que "*hay que romper huevos si se quiere hacer una tortilla*". Esta percepción genera una relativa tranquilidad, pues la población concentrada en pocos asentamientos se vería así libre de estas "externalidades" negativas:

> "*bajo Chuqui o La Escondida hay un desierto, no es el Valle de Aconcagua …*".



38. Sector de La Escondida (BHP Billiton) y Zaldívar (Barrick). Fotografía: Google Earth, 2010. Junto a Chuquicamata es la más extensa área de operaciones mineras de cobre en la región y en el mundo.

Pero tampoco significa que no existan efectos, como lo indican estudios sobre la incidencia de enfermedades en la región: "*La población general de Antofagasta tiene tasas de cáncer de pulmón 400% más altas que las del resto de Chile*" dice la doctora Catterina Ferreccio de la Facultad de Medicina

de la Pontificia Universidad Católica de Chile[270], que ha investigado los efectos del arsénico en la región[271]. Además, "*el doctor Hugo Benítez, vicepresidente del Colegio Médico, dijo que el riesgo de contraer cáncer a la vejiga en Antofagasta es entre seis a siete veces mayor que en el resto del país*"[272].

Se constata además que cinco áreas productivas de la región, La Negra, Calama, Chuquicamata, Tocopilla y María Elena y Pedro de Valdivia, están saturadas de material particulado 10 (MP10), dióxido de azufre (SO2), óxidos de nitrógeno (NOx) y mercurio (Hg), o al menos con niveles sobre la norma[273]. Por otra parte, las centrales termoeléctricas de Tocopilla y de Mejillones, que representan el 99,7% de la matriz energética del Norte Grande, generan más de la mitad de las emisiones de SO2 de las zonas saturadas por este elemento en el país -243 contra 443 ton/día-[274]. En Tocopilla en el 2005 la tasa de mortalidad fue la mayor de la región y una de las más altas del país: "*8,8 contra 4,4. La cifra del país fue de 5,3*", junto a la tasa de mortalidad de recién nacidos y menores de un año, que en el 2008 "*en la provincia de Tocopilla fue de 14,2. El promedio nacional se situó cerca de la mitad: 7,8*"[275].

Estas cifras muestran que el impacto de la modalidad en que se desenvuelve la actividad productiva y el crecimiento económico, no es inocua, aunque se trate del desierto.

Para los actores que son parte de las organizaciones sindicales y de base la primera referencia señalada respecto del desarrollo sustentable es la crisis del salitre, evocada hoy de esta manera:

> "*… nos hemos preguntado muchas veces qué va a pasar cuando el cobre se acabe en esta región, porque en algún momento se va acabar … y si durante este tiempo no se toman decisiones concretas … va a ocurrir lo que ocurrió con las oficinas salitreras, el norte se va a arruinar y la economía de este país, que depende hoy en su gran mayoría del cobre, va ser bastante golpeada*" (2c).

[270] Entrevistada en El Mercurio de Calama, 14 de Octubre de 2009.

[271] El agua que abasteció a las ciudades de la región, desde la década de 1950 y hasta mediados de la del 2000, presentaba altas concentraciones de arsénico, elemento asociado al desarrollo de varios tipos de cáncer, cuya presencia se debió al aumento en el uso de agua para la minería, debiéndose buscar fuentes alternativas en ríos con presencia de arsénico mucho mayores que la recomendación de la OMS (800 contra 10 microgramos/litro) la que se alcanzó cuando se instalaron filtros que redujeron su presencia hasta llegar a la norma recomendada internacionalmente. Las ciudades más expuestas fueron Antofagasta y Mejillones. La información la entrega la doctora Ferreccio en la entrevista mencionada.

[272] El Mercurio, 21 de Junio de 2010.

[273] El Mercurio, 1 de Junio de 2011

[274] El Mercurio, 31 de Mayo de 2011.

[275] Qué Pasa, Nº 2089, 22 de Abril de 2011.



39. Ruinas de campamento salitrero, camino entre Baquedano y Sierra Gorda. Probablemente la oficina Sargento Aldea. Fotografías: José Piga, 2009 y Google Earth, 2011

Junto a esta afirmación, aparece la idea de temporalidad, de desarraigo y de movilidad, asociada al paisaje apocalíptico y desolado de las oficinas en ruinas, en términos de una epopeya que genera una identificación –probablemente solidaria- pues

> "*hay un desarraigo* [...] *lo último que fue desalojado* [...] *fue la oficina salitrera de Pedro de Valdivia en donde uno veía la tristeza de aquella gente, uno veía también el impacto que producía en ellos y en su familia, el salir de la oficina salitrera*" (2c).

Una expresión de esta inestabilidad, o bien de la estabilidad perdida en la experiencia contemporánea, está en el régimen de turnos para el trabajo, asunto que es rápidamente puesto en la conversación, en relación con los costos que tiene la dinámica económica en la región:

> "*no es menor también para el sector minero pagar otros costos. La desafectación del hogar pues*[...] *El sistema de turnos*[...] *masificó las jornadas excepcionales de trabajo* [...] *de cuatro por cuatro, siete por siete, de diez por cinco, de veinte por diez, implica que un trabajador está los veinte días en el campamento y luego vuelve diez días, pero los otros veinte no está en su casa*" (2e).

Lo que trae como consecuencia altas tasas de divorcio, difíciles relaciones familiares, más desarraigo. Los entrevistados señalan que este es uno de los costos del sistema, que lo pagan principalmente los trabajadores, la parte más débil en la relación con la empresa. Costo que se suma al riesgo que se asume respecto de la salud, como se dijo antes.

Al menos para los trabajadores contratados por las empresas este costo tiene compensación en los niveles de salario, lo que los incentiva –relativamente- a permanecer en la región. Es claro que mientras más alta es la remuneración, también crece la tendencia a conmutar. Como lo señala un alto ejecutivo de una de las GEMM, a propósito de las oficinas en la región:

> "*no soy capaz de llevar personal, los gerentes son capaces de darse el lujo de viajar todas las semanas, pero las otras personas tienen que vivir allá hoy porque no le alcanzan los recursos*"

Así los entrevistados dan cuenta de la tensión que existe respecto del trabajo, los salarios y las condiciones de la vida, cuando se reconoce la existencia de realidades paralelas:

> "*hay dos mundos, ese mundo de la minería que tira el carro* [...] *en términos de remuneraciones* [...] *de buena calidad* [...] *Pero pegadito al lado de ello, están todos esos otros submundos... las empresas contratistas, hacen el mismo trabajo y no reciben ni la mitad* [...] *y en condiciones precarias* [...] *hay una diferencia tremenda*" (2e).

En este punto del análisis es posible establecer una serie de dualidades, que dicen relación con la distancia entre las GEMM y el resto de las actividades en la región y en el país, lo que genera una asimetría de base, difícilmente superable, al tiempo que distorsiona los mercados de bienes y servicios. La Gran Minería es vista como un poder incontrarrestable, percepción que incluye a CODELCO[276]. Por otra parte están las expectativas –el "resplandor" de la minería- y los salarios, que pueden ser efectivamente buenos (en el ámbito de las GEMM y de las actividades directamente ligadas), lo que resulta en una alta capacidad para soportar condiciones de vida extremas y difíciles, entre ellas la carestía de una economía sobrecalentada[277] por esos niveles de salario.

Relacionado con lo anterior, como se ha señalado, otro par en tensión es la movilidad y el arraigo. La vida que se anhela parece estar siempre en otra parte, en la región es una vida de paso, sea por el sistema de turnos y la carestía, sea por la expectativa de la jubilación "en el sur". Otra dualidad se establece entre la minería extractiva de hoy, con relaciones de producción globalizadas, de empleos precarios por la subcontratación, los horarios especiales (Agacino *et al,* 1998) y la pérdida de derechos laborales, y una producción industrial situada en ese pasado de organización y defensa de los derechos de los trabajadores, de lo que resulta una visión mistificada, anclada en la épica obrera[278].

[276] Esta lectura es coherente con el análisis de los territorios perdedores y ganadores. Aquellos tocados por el "desocultamiento" de la riqueza están en la corriente ganadora, que lo es a costa del resto del espacio regional, perdedor hasta que la otra verdad del desierto aparezca. Para desaparecer después, como el salitre o la plata... Esto significa que a Calama, uno de los nodos del eje ganador, sólo le resta su subordinación a la empresa que le otorga sentido, por ejemplo.

[277] Síntoma de la enfermedad holandesa.

[278] Permanentemente se hace referencia a una industria de producción manufacturera -que en el norte fue apenas incipiente (INCONOR, 1972), más un proyecto y un programa que una realidad concreta-. La realidad siempre fue la de la minería, de la vieja minería, paternalista, autónoma, de campamento y de enclave... La "estabilidad perdida" parece más bien una imagen de contraste con la precariedad actual.

Se describe el espectro de la oferta de trabajo en la región, que comenzaría por abajo con las micro, pequeñas y medianas empresas, siguiendo con los servicios, fuertemente el comercio, el ámbito de la subcontratación ligada a las demandas de la minería, con especialidades técnicas, entre ellas

> "*muestrero, laboratorio químico, hay cristales* [...] *de la muestra que se toma en fundición, en RT*[279] [...] *poner los goteros en las pilas de lixiviación*" (2a)

abarcando todo el espectro de oficios demandados por las empresas, para culminar en los empleos directos en las grandes corporaciones. Por los niveles de salario de la gran minería, con altos niveles de consumo que generan una escasez relativa en la mayor parte de los rubros[280] y además porque deben ser abastecidas desde centros distantes, son ciudades caras:

> "*todo le cobran pensando que usted trabaja en CODELCO, salud, educación* [...] *y no todos trabajamos en CODELCO*" (2d).

Esta es una manera de ver el territorio e imaginar distintos estratos y flujos de la actividad regional, desde la particular perspectiva de este grupo de actores.

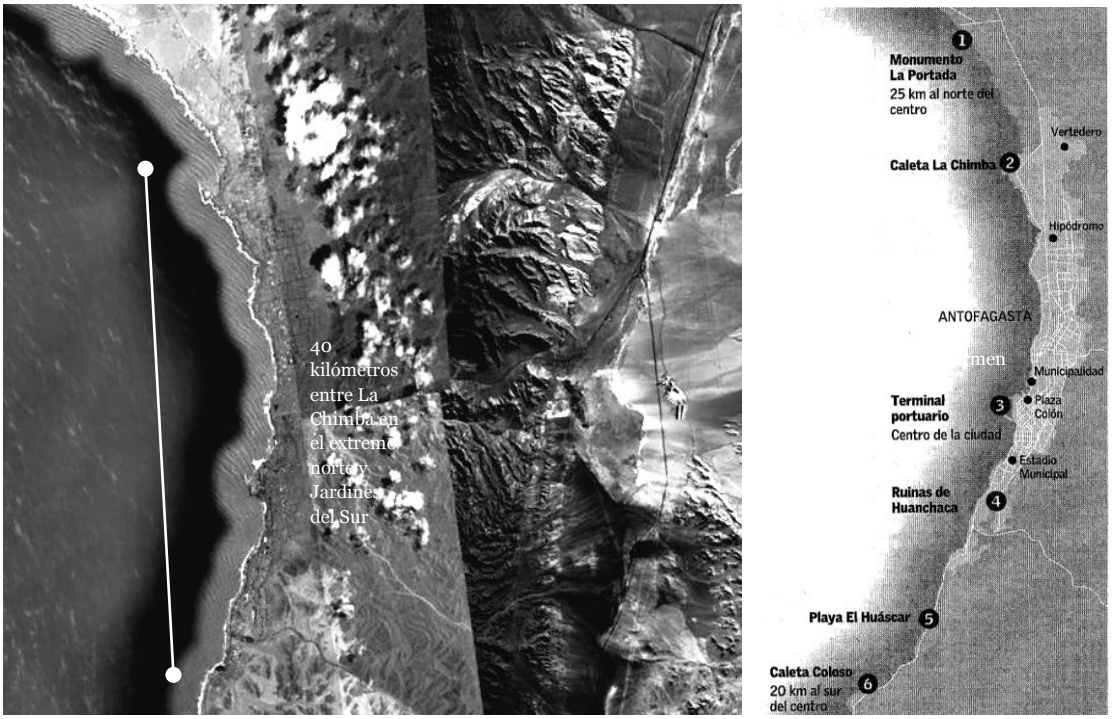
La vivienda es también de las más caras en el país, en un mercado inmobiliario caracterizado por la escasez. El actual es uno de los períodos de alza para la minería[281], probablemente el mayor y más largo en los últimos decenios. Una expresión del *boom* es la alta demanda por vivienda. Al respecto, personas ligadas a los sectores de la construcción y su financiamiento señalan que la situación en las ciudades principales de la región es "*una 'burbuja inmobiliaria'* [...] *que tendrá efectos en las personas de la región*" si hay un "*sinceramiento*" de las capacidades de pago de aquellos clientes que no están ligados a la minería, frente a la gran disponibilidad de crédito. "*Hay que ver qué pasará cuando cambien las condiciones*", mencionan por otra parte. Mientras tanto, la "burbuja" funciona, concluyen[282]. Ha habido presiones para aumentar el radio urbano de la comuna de Antofagasta, que se ha extendido hasta llegar a una extensión de cuarenta kilómetros entre sus extremos norte y sur, con un ancho promedio de dos kilómetros entre el mar y la cordillera de la costa. Como contrapropuesta los expertos dicen "*que la ciudad debe concentrarse en el centro, con edificios en altura*" para mejorar las condiciones de tránsito, más que alargarse indefinidamente, lo que encarece los servicios básicos de transporte y aumenta los trayectos de viaje en la ciudad.

[279] Se refiere a la mina Radomiro Tomic.

[280] El Mercurio, 30 de junio de 2009.

[281] Al menos desde el alza del cobre en el 2006.

[282] El Mercurio de Antofagasta, 23 de mayo de 2011.



40. La ciudad de Antofagasta. Fotografía: Google Earth, 2011. Infografía en El Mercurio, 30 de junio de 2009

Como lo describe un entrevistado, fuera del ámbito de la minería se trata de empleo precario:

> "*todo ese otro sector* [...] *que tiene que ver con servicios, con alimentación, con los guardias de seguridad, con el comercio, con los supermercados, que tienen condiciones muy malas de trabajo, de trato, remuneraciones deficientes, en el comercio los sueldos son de seis mil pesos, de veinte mil pesos, esos son los sueldos base y todo lo demás para completar el ingreso mínimo de los ciento cuarenta y cinco mil pesos se hace a través de comisiones*" (2e).

En una aparente contradicción con este actor, los salarios más altos del país están en Antofagasta. El ingreso promedio imponible de cada trabajador en la región fue en 2007 un 38% más alto que el promedio del país (Superintendencia de AFP, 2008), situación de liderazgo que se mantiene desde 1996, señala a El Mercurio[283] el gerente de Desarrollo Gremial de la Asociación de Industriales de Antofagasta[284], explicando que se debe a la minería y a las industrias que le prestan servicios.

Pero estos son los promedios. Si se hace el ejercicio de desagregar las remuneraciones de la minería, el promedio queda por debajo de la media nacional. Esta economía exigida por la minería y por las particulares condiciones de estos últimos años, constituye una restricción y una desventaja evidente para el resto de los sectores, como antes señaló el entrevistado. Es un

[283] 26 de febrero de 2008

[284] Quién fuera entrevistado en esta investigación.

peso que incide en las decisiones de radicación de las personas y un incentivo a la conmutación, al igual que otras situaciones en la historia de vida. Es así que los entrevistados que llegaron de fuera de la región, declaran su decisión de permanecer hasta que los hijos se vayan a la universidad, en el caso que puedan asumir el costo económico. Incluso esto sería un acicate para el sistema de turnos, que facilita la conmutación. Al respecto, lo siguiente:

> "*Ahí tenemos dos fenómenos importantes y que no dejan de ser preocupantes en función de lo sustentable que pueda ser la vida en esta ciudad. Por un lado hay mucha gente que piensa que* [...] *es mejor que sus hijos estudien fuera; así mismo hay gente que también tiene la intención de irse, si el sistema de trabajo fuera distinto, vale decir, más cantidad de días de trabajo por más cantidad de días de descanso* [...] *me refiero a un cambio de jornada de 7x7 u 8x8...*" (2c).

Hay una postura ambivalente, como se menciona en una de las entrevistas:

> "*siempre pienso que en un corto tiempo me voy a ir de acá, tengo esa alternativa, pero la gente de acá tiene que morirse acá...*".

Aún más evidente se hace esta contradicción en otra de las conversaciones, en que se dice que

> "*yo por lo menos le agarré un cariño muy especial a esta tierra, a pesar que sí reconozco que tiene muchas falencias* [...] *en todo ámbito, social, infraestructura* [...] *para mis hijos* [...] *no me gustaría que se quedaran acá, tienen que tener otra proyección, lo que le inculcamos nosotros es que se vayan a estudiar en una universidad ojala estatal, buscar otro rumbo porque vemos que esta ciudad* [...] *se estanca, estamos estancados acá...*" (2a).

El futuro está en otra parte, es lo que se afirma aquí. Un imaginario que sitúa la vida de los hijos fuera de la tierra a la que se le ha tomado "un cariño muy especial", lo que quiere decir que la presente generación hace un sacrificio en este territorio, en función de la oportunidad que se le abre a la siguiente, lo que queda manifestado en las planificaciones personales, que consideran "otro rumbo".

Así el desarrollo sustentable está relacionado con la posibilidad de estabilidad y de permanencia, en función del trabajo decisivamente, asunto en continua tensión por los costos asociados a las condiciones en la región. La diferencia entre los aportes regionales al país y lo que le reporta el Estado nacional a la región, marca una relación en la que ésta resulta perdedora, lo que explicaría esa serie de carencias y déficits, siendo una muy explícita la escasa calidad de vida que ofrecen las ciudades de la región, lo que refuerza la noción de transitoriedad.

La condición contradictoria –inhabitable versus habitable- ilustra el "estilo de vida poco amigable" que no hace felices a los habitantes de la región[285], pero el que se soporta por la expectativa de ingresos superiores a los de la media del país, lo que es efectivo en la gran minería, no así en el resto de las actividades, particularmente aquellas no ligadas.

Se plantea una planificación de la diversificación productiva, una industria manufacturera que pueda volver a instaurar la perdida estabilidad en el trabajo, más una imagen que realidad como se señaló antes, que refleja un pasado que acumula vida urbana en los *company towns*, la identidad de la clase obrera, el regionalismo articulado por la clase media de décadas anteriores (el que podemos identificar como la "cultura Papic") dando como resultado la referencia a una época "compartida", de unidad y marcada por una relativa convergencia social. La situación actual es una oportunidad, dicen, hay minería "*para rato*" y se debe aprovechar para sentar las bases de algo distinto a la permanente historia del norte. Para otros actores el modo de vida no sólo es poco amigable sino que definitivamente hace que "esto no sea sustentable" para las familias, lo que impide que la gente permanezca, luego de obtenido aquello que brinda el "esplendor" de la minería. La educación es una clave, en tanto sentaría bases para una diferente valoración de la región, dejando atrás el "encandilamiento", pero de largo plazo.

Hay que aprender, dice uno de los actores, pues ahí está la clave de la transformación del cobre y de la eventual creación de una industria de manufacturas. El cobre ya tiene mucho conocimiento incorporado para su extracción, el que está en la tecnología para la exploración y la explotación, en las inversiones en infraestructura, la ingeniería, el financiamiento, entre otras, lo que explica parte de su precio, pero esa libra de cobre convertida en alambre "*vale 145 dólares*" y la misma libra puesta en un "*aparato de última generación vale cinco mil*". Las empresas que realizan esa transformación se ubican donde hay conocimiento para hacerlo, el que no está en Chile, afirma este entrevistado, responsable de las exploraciones mineras de una de las compañías.

La Gran Minería genera enormes inversiones, los mejores salarios y el mayor emprendimiento productivo del país. En los últimos años el precio del cobre ha creado una dinámica que se expresa en el promedio de ingresos, $ 1,8 millón a fines de 2005 para las 98.000 personas que trabajaban en las

[285] La descripción que hace una entrevistada, comparando su vida anterior, da cuenta de esta situación: "*yo venía de Arica, donde teníamos dos dígitos de cesantía pero la gente era más feliz y yo inclusive era más feliz. Porque nosotros, por ejemplo, el día miércoles en el cine Colombia de Arica podían entrar dos por uno y yo ahí iba al cine, pregúnteme cuantas veces he ido al cine acá … una vez en 7 años y yo allá iba al cine todos esos días y leía mucho, leía a García Márquez, Isabel Allende, tenía amigas que eran profesoras, entonces era leer el libro en la semana, comer alguna cosita y después conversarlo, nunca más lo hice acá. ¿Por qué? No sé, la gente acá como que no se dedica a fortalecerse, cada cual está metidito en su pega, no hay mucha vida de amistades, allá por ejemplo íbamos al paseo 21 de Mayo y nos encontrábamos toda la gente que nos queríamos, acá no se da eso… ¿por qué? No sé*" (2d).

empresas de la Gran Minería, $ 770.000 para el sector, incluyendo pequeñas y medianas empresas[286]. Si el sueldo promedio de los chilenos se situaba alrededor de los $ 345.000 (de acuerdo a los datos de la Superintendencia de AFP), los trabajadores de la minería ganaban más del doble. Los empleados en la Gran Minería, más de cinco veces por encima del promedio nacional. Al examinar los indicadores de crecimiento económico de las regiones, el resultado es que

> "*Las zonas productoras de materias primas –especialmente relacionadas con la minería- concentraron los mayores incrementos de la actividad, gracias al alto precio del cobre, que incide positivamente en el comercio*"[287].

Y Antofagasta con las mejores cifras, la segunda más alta después de Atacama en el primer trimestre de ese año. "*No hay mejor situación económica que la que tienen los habitantes de la Región de Antofagasta*" dice El Mercurio[288] citando un estudio que compara el Producto Interno Bruto de las regiones y del país. Antofagasta tenía en el 2005 un PIB de más del doble que el nacional (US $ 10.348 versus US $ 5.095) cuya explicación se encuentra en el *boom* de la minería. Dos años después el ingreso imponible en la región continuaba siendo el más alto del país[289]. Luego, en el 2011, el resultado del primer trimestre en las ganancias de las empresas en el país fue liderado por las mineras, CODELCO y Minera Escondida equivalen al 33,52% de este crecimiento[290]. Lo que sólo refuerza la tendencia en los últimos años, en cuanto a inversión[291], utilidades de las empresas, exportaciones, niveles de remuneraciones, entre otros indicadores relacionados con el sector; más de la mitad de esta *performance* se localiza en la región de Antofagasta[292].

Ya se ha dicho que esta situación de abundancia tiene una contrapartida. Que se expresa en la permanente referencia al colapso del salitre, lo que se amalgama con el discurso acerca de la dependencia de Santiago y con la pregunta sobre el futuro sin el cobre: es la inestabilidad y la incertidumbre de siempre, al parecer.

---

[286] El Mercurio, 16 de junio de 2006

[287] El Mercurio, 16 de mayo de 2007

[288] 16 de agosto de 2007

[289] El Mercurio, 11 de marzo de 2009

[290] El Mercurio, 31 de mayo de 2011

[291] El 18,4% de los proyectos de inversión para el período 2007 – 2011 están localizados en la región de Antofagasta, según la Corporación de Bienes de Capital (El Mercurio, 11 de febrero de 2008).

[292] Por otra parte, CODELCO invertirá US $ 37 mil millones en los próximos 15 años, de los cuales el 36%, más de US $ 13 mil millones, se localiza en el distrito norte de la empresa, en Chuquicamata, Radomiro Tomic, Gaby, Ministro Hales –que comienza a producir en el 2013- y Quetana en la aglomeración del Toki, cerca de Calama, que lo hará en el 2015, además de inversiones en Salvador (La Tercera, 31 de agosto de 2011).

La opinión de aun actores en el negocio del cobre es que el "superciclo" terminará, aunque se prevén años muy buenos para el precio y para la actividad:

> "*Yo creo que a Antofagasta le quedan todavía diez años por delante de un crecimiento tremendo, creo que la segunda región de Chile* [...] *no va a producir el 40% del cobre mundial, sino que va a producir el 60%*! (4h).

Luego de lo cual, este *commodity* volverá a una relativa normalidad en el precio. El responsable de la exploración minera de una de las empresas señala que cuando éste caiga, evidentemente la actividad disminuirá hasta un nivel siempre "*distinto de cero*" pero:

> *"Si esto baja al 5% del cobre mundial, sigue siendo tan relevante que también la ciudad de Antofagasta, su región, va a seguir siendo sustentable"* (4h).

Luego del crecimiento de estos años, en ese escenario de menor producción y de caída de los precios, mucha gente se va a ir pero permanecerá la ciudad, es el argumento. Que implica aceptar una vida urbana de ciclos, ordenados por las alzas y caídas que se registren en la explotación del recurso natural del que se trate. No parece estar en esta definición la noción de diversificar las actividades para disminuir la dependencia de los ciclos.

Lo importante en la visión de este actor, es la sustentabilidad del país, no sólo la de la región porque, insiste, "*la oportunidad es finita*" y lo fundamental es el conocimiento, que está en las personas, no en los lugares. Antofagasta seguirá existiendo, aunque "*la transitoriedad de la minería es una cosa que se lleva intrínseca*". Ahí el problema es quién paga los costos de las restricciones, el desplazamiento de la gente, el cierre de las operaciones, entre otros de los efectos. En la historia ha sido el Estado.

Entre fines de 2008 y principios de 2009, a propósito de la crisis desatada por el derrumbe del sistema de créditos inmobiliarios en Estados Unidos, el precio de los *commodities* cayó, producto de la incertidumbre que frenó el avance de la producción en los principales demandantes en el mundo. En Chile el efecto fue inmediato, con menos ingresos fiscales, acomodos en las inversiones previstas por parte de las empresas y ajustes para bajar los costos y absorber el menor precio. Se anunciaban 200.000 toneladas de cobre menos en el 2008[293]. En noviembre de ese mismo año pirquineros, pequeños y medianos productores de la región de Antofagasta le "*dieron un ultimátum al gobierno*" exigiendo un "*salvavidas*" para revertir el cierre de faenas y los despidos de trabajadores que ya alcanzaban los 2.500[294]. Al año siguiente el desempleo en la región llegó al 11,2%, sólo menor que el de La Araucanía (13,3%) y de la

[293] El Mercurio, 25 de noviembre de 2008

[294] El Mercurio, 25 de noviembre de 2008

región del Bíobío (11,8%); y 1,4 puntos mayor que el promedio nacional (9,8%), poniendo a Antofagasta entre las 6 regiones en esta situación[295]. El intendente regional señaló que la cifra "*es un llamado de alerta*" al tiempo que indica las iniciativas para enfrentarla, acelerando "*proyectos de alta inversión pública, junto con subsidios para capacitar mano de obra*"[296]. Todo indica que sigue siendo el Estado el que asume los costos de las fluctuaciones.

La siguiente subsección analiza la posición de las empresas en su relación con la región y el despliegue de la nueva impronta de la minería en el espacio de sus operaciones.

5.1.2. *Relaciones entre territorio y empresas*

Por su parte, los actores ligados a las GEMM, categoría que incluye a las multinacionales y también a CODELCO, en general sostienen un discurso oficial, que es la posición corporativa que se ha desarrollado desde MMSD[297], básicamente normas estrictas de seguridad, una relación con las comunidades vecinas a las operaciones y estándares ambientales[298]. También se señala que la globalización ha generado

> "*una especialización de actividades a nivel mundial, por países, regiones y a nosotros nos toca, en el fondo, producir recursos naturales*" (4f).

Desde inicios de la década de 1990 las GEMM ocupan un lugar privilegiado en la actividad minera en el país, cuya producción es hoy mayoritaria. En el orden que la globalización ha producido, la especialización que se asume en Chile toma con fuerza la forma de la Nueva Minería[299]. Este es un concepto que ordena cualquier posición respecto del tema, en la mirada de los grandes operadores mineros, pues define las cuestiones principales. La conformación de las corporaciones ha cambiado, como lo describe un alto ejecutivo minero:

> "*… las empresas mineras se fueron transformando en sociedades anónimas, empresas que partieron como empresas familiares y después de ciertos grupos económicos* […] *llegaron a ser lo que son hoy* […] *empresas con una gran cantidad de accionistas, en donde no hay ningún accionista principal*" (4i).

Los financiamientos tienen orígenes múltiples –fondos de pensiones, bonos

[295] Al contrario, a dos años de distancia y habiendo recuperado el cobre los valores de 2007 (alrededor de US $ 3,5 la libra), la desocupación en la región es 2,1 puntos menor que la tasa nacional (5,4 versus 7,5, según datos del INE, citados en El Mercurio de Antofagasta, 1 de Septiembre de 2011).

[296] El Mercurio, 29 de mayo de 2009

[297] Minerals and Mining Sustainable Development, a principios de la década de 1990.

[298] Al respecto existe abundante información en los sitios institucionales de cada corporación.

[299] El sector minero es el de mayor relevancia en términos de la inserción del país en el comercio mundial.

soberanos, etc., en general, instrumentos de largo plazo- a los que hay que asegurar rentabilidad, evitando conflictos y riesgos que pudieran hacer que los analistas, que construyen los informes para que los operadores de los dispositivos de evaluación tengan parámetros en sus decisiones, no recomienden las inversiones en una u otra de las corporaciones, con lo que se puede provocar pérdida de valor de las empresas:

> "*La sustentabilidad es un asunto de tener negocio y eso es muy importante para los accionistas. Entonces, cuando las empresas* [...] *eran familiares o de grupos muy concretos, se podían asumir ciertos riesgos del negocio"* (4i).

En la explicación de los actores ligados a las grandes empresas, en la actualidad este tipo de gestión –de grupos restringidos y autorreferentes- ya no sería posible. En este ámbito, continúan con un ejemplo, tampoco los accionistas quieren participar de empresas que sean depredadoras de sus entornos físicos y sociales y existe una conciencia pública que privilegia invertir en empresas amigables y que observan una serie de preceptos relacionados con el ambiente, la seguridad, la relación con las comunidades. Estos accionistas, los directos (*shareholders*) y los indirectos (*stakeholders*) mantendrían entonces una vigilancia que obliga a las empresas a observar normas de conducta internacionalmente establecidas.

Habría una obligación ética para las empresas que surge de la concepción de "ciudadanía corporativa", que obliga a revisar e incrementar los aportes del sector privado al desarrollo económico sustentable por la vía de vínculos estratégicos entre los negocios y las acciones socialmente responsables. En este sentido la RSE supera una visión filantrópica de caridad o donaciones en momentos específicos, para entrar en una perspectiva de largo plazo que colabora con un horizonte ampliado de negocios, por ejemplo, abriendo espacios de acceso a consumo de los habitantes o bajando los costos de insumos, incentivando la producción local, entre otros (Peinado-Vara, 2006). Esta aproximación de buena ciudadanía corporativa, expresada en acciones de responsabilidad social empresarial, significan ir más allá del cumplimiento de la ley y considerar "*las expectativas de la sociedad en la que una compañía opera*" (Peinado-Vara, 2006: 63), realizando en esa sociedad inversiones de largo plazo, asegurando una mejor percepción general de la empresas y evitando los riesgos de una intervención gubernamental, animada por una visión negativa de los aportes a la nación (Michael, 2003).

Un concepto fundamental entonces es el de las licencias para operar. Una es aquella legal que implica el cumplimiento de las normas; la otra es la social, que significa conseguir valoración en el medio en cual se está inserto:

> *"La empresa desarrolla una labor de buen ciudadan, una labor social respecto a sus empleados y respecto a la comunidad* (con la) *que adquiere un respeto, una relación positiva*" (4i).

Esta legitimación tiene dos expresiones en la visión corporativa. Una surge de la necesidad de contar con una serie de prestadores de servicios en los rubros que están fuera de las competencias de la empresa, como la alimentación, la mantención de equipos, el movimiento de tierras, entre otros. Esta demanda debiera generar impactos positivos en el medio, al requerir de una oferta con buenos niveles de remuneración. La otra hace hincapié en la relación con los habitantes de las zonas donde operan las empresas, lo que significa una "*reciprocidad con la comunidad*" en el sentido de aportar al bienestar general:

> *"si tengo conciencia de lo que estoy haciendo, de la influencia que coloco y sobre esa base le pongo un sentido positivo, entonces es lo que estoy aportando, además de hacer un buen negocio, le estoy agregando valor al negocio*" (4d).

De esta relación surge la responsabilidad social empresarial (RSE). Que forma parte del negocio, en el sentido de que las operaciones logran rentabilizarse a través de estas acciones. Se trata de "generar *aprecio en la comunidad"* por la vía de hacer aportes, según se dice, generar valor, a través de programas en los ámbitos que las empresas deciden, enfocados primordialmente a la seguridad, partiendo de los propios trabajadores, a la relación con las comunidades y al cuidado ambiental. Si estos aspectos están bien cubiertos, un actor afirma que

> "*la minería va seguir funcionando por mucho tiempo, si empieza a fallar uno de ellos, vamos a perder todos la pega…*" (4c).

La RSE en el país ha tenido un desarrollo significativo a partir de 1990 y de su reinserción política y comercial internacional, ampliando los mercados a los que Chile accede, lo que ha representado "*la necesidad de responder a nuevas exigencias y estándares*" (Milet, 2010: 20) para entrar en ellos, junto con la llegada masiva de capitales extranjeros, particularmente a la gran minería. La actividad socialmente responsable que realizan las empresas es evaluada como beneficiosa para los negocios y, como se indicó antes, se la diferencia con claridad de una eventual filantropía al indicarse que a través de ella se logra mayor rentabilidad a largo plazo y se reducen costos operativos, además de mejorar la reputación y la imagen corporativa[300]. Entre las motivaciones para aplicar criterios de responsabilidad con la sociedad por parte de las empresas están sus propias necesidades internas, al indicarse, por ejemplo, que la RSE incrementa la productividad y el compromiso de sus trabajadores; en el plano nacional, las expectativas tanto de la sociedad civil como del gobierno que generan una presión para actuar más allá del mero cumplimiento de las leyes; y en el plano internacional, la globalización (Milet, 2010) que establece condiciones de funcionamiento y gestión de alcance global, las que se

[300] Esta es la opinión recogida en la conferencia internacional "Responsabilidad Social: la otra cara de la competitividad" realizada en Chile en el 2003, citada por Milet, 2010. Ver la encuesta que realizó DETECTA en esa oportunidad.

contrastan con diversas realidades regulatorias locales, más débiles en algunos casos, lo que induciría la "importación no tradicional" de normas y estándares. De esta manera, los actores de las grandes empresas señalan que la sustentabilidad que se puede asociar a la Nueva Minería –una actividad ahora enriquecedora de la región, a diferencia de la antigua- dice relación con las licencias para operar, las que se adquieren en función de los aportes que las empresas hacen, alrededor de la seguridad, la vida y el trabajo seguros, partiendo desde sus empleados y una cultura al respecto, seguida de una política de aporte a las comunidades, aquellas de las que se es vecino, las aledañas a la faena y el cuidado ambiental en términos de la reparación, mitigación o compensación por los impactos que se generan. Como se dijo antes, la minería es una actividad que afecta el entorno y esto se asume, es lo que afirman estos actores, superando incluso el cumplimiento de la ley nacional que la enmarca, ya que la referencia es a estándares globales.

Este régimen de aportes, ordenados de acuerdo a sus propias políticas internas, además con la especificidad de la responsabilidad social empresarial en determinadas áreas elegidas por las empresas, todo por sobre los impuestos que se pagan de acuerdo a la legislación que ordena la actividad, es lo que la industria minera hace para lograr aceptación social, la licencia para operar, que es social y legal. Desde la perspectiva de este grupo de entrevistados, en lo legal la actividad paga los tributos que se establecen y cumple ampliamente con estándares internacionales y globales, tanto como contribuye con salarios adecuados para sus trabajadores y con las políticas señaladas de responsabilidad empresarial para cumplir con la licencia social. No se declara más que este desempeño como su aporte a un futuro sustentable[301].

Michael (2003) reconoce tres principales aproximaciones a las prácticas de responsabilidad social de las empresas y el rol que pueden jugar en el desarrollo: una neoliberal enfocada en la autoregulación de acuerdo a los riesgos y beneficios de la actividad de RSE; otra guiada por el Estado que enfatiza en la regulación y cooperación nacional e internacional; y la llamada de la "tercera vía" que profundiza en el papel de las organizaciones no gubernamentales y en las posibilidades de asociación público-privada, asegurando que los objetivos sociales que se planteen sean efectivamente logrados, de mejor manera que a través de acciones emprendidas sólo por un "*Estado disfuncional y por empresas avaras*" (Michael, 2003: 116).

[301] Una de las empresas desarrolla un programa de formación de proveedores, para llegar a tener en el mediano plazo (5 a 10 años) una cantidad de empresas que ofrezcan bienes y servicios a la minería capaces de integrar procesos innovativos, con modos de gestión "inteligentes", es decir, capaces de aprender y de iterar sobre sus realidades productivas, sus escalas o culturas empresariales. Este trabajo se realiza para "apurar" la generación de un entorno apropiado a la magnitud de los desafíos que demanda el presente de la industria a las unidades productivas que operan en la minería del cobre, en tanto es una necesidad para la propia actuación de la empresa en el sector. Ver entrevista 4k.

Las críticas al enfoque neoliberal, por una parte, dan cuenta de una inadecuada colocación de recursos –humanos, financieros, materiales-que se distraerían del giro principal de negocio; mientras por otra, actores no ligados a las GEMM señalan que una adecuada RSE requiere efectivamente un horizonte de tiempo ampliado, el que no siempre está en la perspectiva de las empresas o de los encargados específicos. Para esto se necesita entrenamiento, conocimiento y decisión en los más altos niveles corporativos, su "descenso" o "viaje" y asimilación en los niveles operativos, de modo de generar experiencias, ejemplos y un repertorio de posibilidades. Varios de los entrevistados indican que han sido los ejecutivos extranjeros lo que más han asumido la necesidad de implementar estas actividades, con una actitud proactiva. No así sus pares chilenos.

El enfoque centrado en el Estado y en las alianzas público-privadas es valorado en función de la potencialidad de crear bienes públicos que tiene el trabajo de la RSE, entre otras ventajas. Es criticado en tanto no garantiza que aspectos como una sobre-burocratización o excesiva politización le resten eficiencia a las acciones, junto con la evidencia de que un sector público que se limita a "recomendar e indicar" más que a regular y normar (esto es a dirigir un proceso de planificación en el cual el sector privado juega un rol que es determinado por el interés público), más bien será parte de una estrategia que favorecerá los intereses de negocio de las empresas privadas.

A su vez, la escuela de RSE centrada en la tercera vía de las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro, realza las potencialidades de un nuevo tipo de relación en la sociedad para la proposición de política pública, en la que el sector privado asumiría un papel significativo. Pero ignora, dicen los críticos a esta aproximación, la muy conflictiva naturaleza de esta relación entre privados y públicos, altamente politizada y fácilmente capturada por intereses de diverso origen.

En todo caso, estas tres maneras de enfatizar la RSE reflejan las aproximaciones en que se mueven los enfoques al respecto, de los cuales hay ejemplos en la región de Antofagasta, los que son expresados por los actores entrevistados y se pueden describir como: i) aportes discretos sin mayor articulación con planes y procesos relacionados con el desarrollo de la región, ii) la búsqueda de cooperación y de regulación en una perspectiva temporal amplia y, iii) la exploración de posibilidades de actuación conjunta. Los dos últimos tipos de ejemplos son escasos y de pequeña envergadura.

Por otra parte, la definición de RSE que hacen Arroyo y Suárez (2006) expone otra posición que expande y especifica estas nociones, partiendo desde el entendimiento de que el capitalismo actual, el de la globalización de los mercados, de las sociedades y de los valores que se sostienen en este contexto, requiere para funcionar con eficiencia, sociedades más democráticas y una

ética crecientemente solidaria a nivel mundial, lo que implica que la "*responsabilidad de las empresas multinacionales es sin duda muy grande debido a su enorme poder económico e indirectamente político*". El argumento establece la relación que existe entre empresa y sociedad es indisoluble, en un mundo donde el papel que juegan las grandes corporaciones es también político, en tanto se comienza a comprender que no sólo pueden tener fines económicos, sino que también sociales "*y aún responsabilidades públicas en una sociedad a la vez globalizada y excluyente*" (Arroyo y Suárez, 2006: 5). Estos autores enumeran acuerdos y compromisos internacionales suscritos respecto de la RSE, desde 1977 hasta la actualidad[302], además de estándares y otras referencias.

La definición indica con precisión una responsabilidad que va más allá del cumplimiento de las normativas y regímenes particulares en cada país, lo que validan y expresamente cumplen las GEMM en el país. La RSE daría cuenta de una "deuda social" según se señala en *The Economist* en un artículo dedicado al este tema[303], que generaría la necesidad de la RSE y sobre la cual hay un amplio espacio de crítica y de debate, según lo allí publicado. Cuánto es lo adecuado, quién y cómo se definen las eventuales acciones y cuánto avanza el bien público en este ámbito es parte de lo que se plantea como problema. Este estudio no pretende responder a estas interrogantes, sino que se indica que estos son algunos de los argumentos en la conversación entre los actores regionales sobre sustentabilidad.

La RSE se expresa en diversas acciones, a través de entidades dedicadas a este aspecto en cada empresa (fundaciones, gerencias, grupos de tarea, etc.), iniciativas que están relacionadas principalmente con educación, vivienda, salud, entre otras, en general realizadas en tiempos y espacios relativamente controlados. Los actores indican –los ligados a las GEMM lo reconocen- que los aportes en RSE de las empresas son limitados y que no tienen relación con los recursos que la actividad genera y que son exportados del país. Como lo plantea uno de los entrevistados:

> "*la gran minería privada del norte chileno* [...] *puede hacer mucho, pero mucho más y si queremos sustentabilizar esa región debe hacer mucho, pero mucho, pero mucho más* [...] *todo lo que se hace es muy poco todavía, comparado con lo que se podría hacer* [...] *en conjunto*" (4h),

[302] Siendo los más antiguos la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) que fuera actualizada en el 2000. Luego, más cerca en el tiempo, se mencionan, entre otros, el *Global Compact* (2000) entre el *World Economic Forum* y las Naciones Unidas; la Declaración Tripartita de Principios (OIT, 2001), el Libro Verde de la Comisión Europea (2001); el *European Bussiness Campaign on Corporate Social Responsibility* a partir de cuyos acuerdos se ha diseñado la Matriz Europea de Responsabilidad Social de la Empresa. Además se mencionan las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales de 2000.

[303] *The Economist*, 22 de enero de 2005, citado por Arroyo y Suárez, 2006.

refiriéndose a potenciales capacidades asociativas. La opinión recurrente es que el modelo de la RSE es fundamentalmente reactivo, en el sentido de que las empresas reaccionan frente a los gobiernos y a las comunidades poniendo recursos[304], los que presumiblemente aumentarán o disminuirán en función de las fluctuaciones en los precios. Pero no existe un nivel de deliberación respecto del futuro, el que con claridad es un futuro compartido por lo menos por una generación más, dadas las inversiones, los horizontes de explotación de los yacimientos, las tecnologías y la demanda. Los actores señalan que no se ha producido el encuentro en el cual el Estado chileno, su gobierno y los "*actores vivos*" le digan a las empresas privadas

> "*ustedes están explotando estas minas, están pagando impuestos* [...] *todo está dentro de la legalidad* [...] *sin embargo, nosotros queremos mirar para delante, queremos saber qué va a pasar con esto y queremos que lo hagamos en conjunto" (4h).*

Y la demanda respecto de la industria de la extracción de cobre en el país no sólo permanece sino que crece, la "*gente está esperando más*" dice otro de los entrevistados, examinando la información del Minerobarómetro[305]. Esta es la perspectiva de la cooperación con un plan, que no es la planificación del negocio de las empresas, sino la del desarrollo sustentable de la región, del que se espera que las GEMM sean parte activa. Pero no parece notarse un cambio en el modelo reactivo que se describe.

Analizadas las entrevistas a los actores ligados a las grandes empresas, es notoria la predominancia de la escuela de enfoque neoliberal respecto de la RSE (Michael, 2003), en términos de favorecer la auto-regulación de las acciones, de frente a las exigencias de la sociedad y del gobierno, atendiendo a un manejo cuidadoso de la normativa vigente y a lo que es posible identificar como una modulación de los riesgos (contaminación ambiental, seguridad laboral, aspectos críticos ecológicos[306] y de recursos endógenos) asociados fuertemente a la actividad minera; y de la percepción pública (reforzada por los medios de comunicación) respecto de la generación de riqueza en una escala única en el país y, obviamente, la relación entre esa riqueza y los 'enraizamientos' que es capaz de generar para beneficio de la población local, regional y nacional. Esta aproximación (así como aquella centrada en la intervención del Estado en la RSE y la que se identifica con una tercera vía alternativa a lo puramente público o privado) tampoco contempla mayor inclusión de conceptos de desarrollo (Barton, 2010), lo que la mantiene débilmente vinculada a las circunstancias específicas de la región y de Chile.

[304] Como se describió para la escuela neoliberal de la RSE.

[305] Ver Minerobarómetro MORI Chile – Centro de Minería de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mediciones desde 2006.

[306] El concepto es de Canut de Bon (2007).

La diversificación productiva es el principal asunto que los empresarios locales debaten en la región, la que se explora en la siguiente subsección, principalmente en las entrevistas a esta categoría de actores.

5.1.3. *La realidad y la voluntad de la diversificación en la producción y la vida regional*

Por su parte, los empresarios regionales entrevistados se pueden describir en términos de sus raíces en la región. Por una parte están los que pertenecen a antiguas familias antofagastinas, 2 o 3 generaciones en la región y en la ciudad, mientras por otra están aquellos que han emigrado recientemente, ocupando cargos relevantes en servicios y empresas regionales. Uno de los entrevistados es un emprendedor, en el sentido estricto del término, que ha montado una empresa proveedora de la minería, ya estable y en desarrollo. Todos son exitosos en sus campos y respecto de la región tienen una visión auspiciosa, sobre la que hay precisiones.

Existe clara conciencia respecto de la dependencia regional de la minería, actividad que todos ven como la principal a gran distancia por un buen tiempo todavía. Como lo dice uno de los entrevistados:

> "*creo que la región va a ser minera, o sea, es minera, fue minera… y va a seguir siendo minera. La diferencia está en el grado de intensidad de la explotación* (lo que) *tiene que ver con el precio, hoy por hoy, con el valor del cobre y lo que se ve en el futuro* […] *se están instalando la mayoría de los proyectos que hasta hace 10 años se conocían*" (5a).

La producción minera continuará desarrollándose y abriendo el camino de las otras actividades, en un proceso en el que debieran generarse

> *"encadenamientos de carácter estratégico, de dimensiones múltiples que vayan abriendo paso a nuevas formas de creación de riqueza*" (5c).

El papel dinámico de la minería en el contexto regional es el que abre oportunidades de diversificación, primero permitiendo la formación de capital humano "*porque las personas también son región*", entendiendo no sólo el territorio físico, lo que significa que si se logra sustentabilidad en las personas es Antofagasta la que se vuelve sustentable. Esta referencia a 'hacer sustentables' a los habitantes significa lograr su permanencia para que se pueda conformar la región precisamente. La estrategia que se plantea es

> *"sustentabilidad del sector minero, sustentabilidad de sectores, instituciones, personas que aprovechan este crecimiento para ir desarrollando sus propias capacidades en el largo plazo*" (5c).

Las dificultades en la generación de este proceso –virtuoso- no parecen ser menores, afirman. Aludiendo al Informe Brundtland dicen estos actores que iniciar y mantener un proceso de desarrollo:

> "*...que no ponga en riesgo las generaciones futuras* (tiene) *una particularidad tremenda, que es que la economía regional está basada en un recurso que no es renovable, por tanto, pensar en un desarrollo sustentable en nuestra región implica un doble desafío, porque es utilizar un recurso que sabemos que se va a terminar, se nos exige que no pongamos en riesgo esta sustentabilidad para las generaciones venideras, pero ¿cómo lo hacemos? si sabemos que estamos agotando un capital que es finito, lo único que tenemos y que es prácticamente irrecuperable*" (5d).

Aquí hay una manera de expresar la paradoja de la región que parece no poder hacer otra cosa que explotar lo que tiene, aún con la consciencia –relativa- de su finitud. Es parte del "sino del norte", región a la que en la globalización le "toca" producir recursos naturales (como siempre en la historia, por lo demás) pero esta vez con esa consciencia del agotamiento, la experiencia de una crisis y, en el presente inmediato, viviendo un 'superciclo' en los precios. El desafío parece ser si este conocimiento y experiencia son suficientes para generar una pulsión –económica, social, cultural- hacia la sustentabilidad, además como se la entiende entre la mayoría de los actores entrevistados, esto es diferenciándola claramente del mero crecimiento de la actividad económica y diversificándolas.

Por otra parte, para estos actores el proceso debe incluir otras dimensiones que no están habitualmente incorporadas de modo explícito, porque

> "*para tener sustentabilidad tienes que tener desarrollo cultural, tienes que tener desarrollo económico, tienes que tener arraigo* [...] (difícil de lograr en un territorio que) *no es como en el centro y sur de Chile, en que cada metro cuadrado tiene un dueño y lo defiende a morir* [...] *porque mi metro cuadrado no me lo quita nadie, aquí está mi casa* [...] *están mis vacas, mis lechugas, mis paltas...*" (5e).

A esta situación –el "descampado de Atacama"- hay que sumarle la temporalidad de las actividades mineras y la experiencia traumática del salitre, pues para encontrar un camino de sustentabilidad se afirma que se debe

> "*buscar una forma de romper el fantasma regional de lo que ha sido siempre la minería en nuestra región, nuestra región tuvo guano, tuvo plata, tuvo salitre*" (5d),

y ahora tiene cobre, tendrá litio y otros recursos, pero siempre está la incertidumbre, a pesar de que se entiende que minería habrá aún por muchos años y que la sustentabilidad es posible de lograrse mirando hacia el pasado y "*abriendo alternativas de vida*" hacia el futuro, este entrevistado cree que:

> "*si bien es cierto que tenemos fácil 50 años más de vida minera exitosa y activa,* ***salvo que venga alguna crisis mundial, que nos pase algo parecido a lo del salitre, porque también hay que estar preparados****, pero creo que el camino es que tenemos minería fuerte, activa y exitosa por lo menos para 50 años más*" (5e, la negrita es nuestra).

Aunque siempre cautelosos respecto de la historia y "lo que puede pasar", los argumentos le otorgan a la minería un rol principal en la región, pues "*el sector minero, en el Producto Interno Bruto, representa el 60%, si además de eso, le sumo el sector industrial y de servicios directamente vinculado a la minería, llego a un 95 %*" (5c).

Asumida esta condición regional, actores del sector productivo regional plantean alternativas relacionadas con los países vecinos -el norte argentino, el sur del Perú, Bolivia, Paraguay y el sur de Brasil- que suman más de 40 millones de habitantes, potenciales usuarios de una plataforma logística en Antofagasta que les permita salir hacia la cuenca del océano Pacífico y que constituya una oferta atractiva como acceso hacia el Asia Pacifico. Lo que se afirma es

> "*la potencialidad de nuestros tratados de libre comercio* (y lo que) *podríamos tener, reprocesando los productos agrícolas o dándoles un valor agregado*" (5b).

Ese es el sentido de proponer una "región plataforma", donde se procesen productos agrícolas y se exporten con el rótulo de la región, de modo de poder generar denominaciones de origen, maquilas o centros de procesamiento, ofertando un producto con agregación de valor en la región, de cara al mercado de la cuenca del Pacífico. Esto tiene base en diversos acuerdos de cooperación particularmente con el noroeste de Argentina y el intercambio con Salta, cuya agricultura tuvo importancia en el abastecimiento regional, lo que se terminó cuando se instalaron las barreras fitozoosanitarias en la década de 1980. A esta asociatividad

> "*los empresarios le llamaron hace años atrás GEICOS, Grupo Empresarial Internacional del Centro Oeste Sudamericano y eso derivó* [...] *en una organización que se llama ZICOSUR, la Zona de Integración Centro Oeste Sudamericano y que es el único ejercicio a nivel sudamericano de integración internacional independiente de los gobiernos centrales*" (5b).

Para activar esta potencialidad se está trabajando, dicen estos empresarios, particularmente los ligados a las organizaciones gremiales del comercio, pero deben cargar con el hándicap de que

> "*no somos* (y) *no entendemos bien el concepto de región agrícola y de darle valor agregado a los productos, quizá sea importante involucrar a las regiones del sur, pero no se sabe tampoco si les va interesar, porque*

> *históricamente siempre ha habido un recelo de que el norte se involucre con el norte argentino, porque es un potencial mercado que pierde la agricultura chilena*" (5b).

De aquí se sigue una línea argumentativa relacionada con el centralismo, que asumen todos los entrevistados. Uno de ellos trabaja en el ámbito agroexportador directamente, respecto del cual su opinión es que todavía es un tema al que le falta evolución, fundamentalmente por las dificultades aduaneras, brechas en las capacidades de control sanitario entre unos y otros, a lo que se suman las dificultades para establecer mejores relaciones –auspiciosas pero dificultosas- y ámbitos de negociación entre los respectivos empresariados. Para mejorar este aspecto se pide colaboración pública, más aún, se lo entiende como una responsabilidad del sector público y de las políticas de fomento. Para aprovechar la base minera que es el factor más dinámico, ampliando las especialidades regionales hacia sectores como el reseñado, es imprescindible un mayor capital humano, que permita mejores negociaciones y generar aquella "conversación" que permita el surgimiento –democrático- de un sentido compartido. Esto es visto como 'muy difícil' en las condiciones actuales. Y es entendido ampliamente por los entrevistados como una responsabilidad del Estado.

Así, la minería continúa siendo el sector donde se centran las expectativas de sustentabilidad. El primer ámbito de actuación que los actores relacionan con la sustentabilidad es la diversificación productiva por la vía de la expansión de la industria minera, desde la sola extracción a

> "*lograr* [...] *una industria prestadora de servicios en torno a la actividad minera, generar conocimiento, especializar nuestras universidades, generar el capital humano, principalmente trasformar el capital mineral que hoy estamos extrayendo, que se nos va, transformándolo en otra forma de capital, principalmente de capital humano*" (5d).

Sobre la capacidad de la industria de realizar este giro hay lecturas distintas. Actores ligados a la Asociación de Industriales de Antofagasta ven en la actualidad acciones que pertenecen a una primera fase, que comienza con el MMSD y el paso desde la antigua a la nueva minería, esto es del enclave a la integración, en un proceso de largo plazo, con trayectorias no lineales, buscando consolidar una mirada estratégica que tenga dos objetivos; uno centrado en el crecimiento y profundización de la Nueva Minería, virtuosa y "enriquecedora de la región", mientras

> "*en ese proceso de crecimiento y de desarrollo de la misma minería, se vayan generando encadenamientos de carácter estratégico, de dimensiones múltiples que vayan abriendo paso a nuevas formas de creación de riqueza*" (5c).

Este entrevistado define a la antigua minería como una actividad "*empobrecedora del territorio, de las zonas productoras*" al tiempo que afirma que los excedentes los capitalizó el país y "*están en infraestructura pública*" y en la creación del Estado moderno chileno. La modernización del país la financió la minería, ya desde el salitre, como se señaló en la sección de la historia regional.

En convergencia con los datos cuantitativos se estaría generando "*un proceso virtuoso en que se ha producido un crecimiento económico y se ha producido desarrollo social*" (5c) en mayor medida que en el país. Además indica procesos de agregación de valor relevantes, como el aumento de la capacidad de fundición, de uno medio a dos y medio millones de toneladas al año entre 1990 y 2007, datos para argumentar frente a la visión tradicional que asocia valor agregado a la fabricación de tubos o alambrón de cobre. Esta mirada ve una fase inicial en plena apertura que puede representar la maduración del enclave (Ramos, 1998) y la transición a una etapa superior, en la que la

> "*concentración* […] *brutal de explotaciones mineras en gran escala*" pueda producir una masa crítica que comience a "*generar lo que hoy día para mí es un círculo o un modelo virtuoso en torno a la minería*" (5c).

Lo que debiera traducirse en una segunda fase, de mayor diversificación. Pero para que esta idea efectivamente se despliegue y cree bases para hacer sustentable la región, desde la perspectiva de la política se requiere generar consensos y espacios de negociación entre los actores, si se sigue un modelo democrático, de modo de alinear esfuerzos con un sentido compartido. Pero esto no parece estar puesto en un esquema temporal ni en un plan.

Uno de los entrevistados fue parte del equipo del gobierno regional cuando se planteó la noción de *cluster* de la minería y una primera acción que se decidió emprender fue la de explicar la 'llegada de una nueva minería', que consistió en recorrer la región comuna por comuna y 'hablar' de la propuesta de *cluster* con las organizaciones:

> "*las juntas de vecinos, centros de madres, centros de apoderados de los colegios, sindicatos, los gremios profesionales, profesores, médicos, salud, clubes deportivos* […] *con los parlamentarios, con los académicos de las universidades…*" (5d).

Estos actores entienden la sustentabilidad regional en relación a una expansión de las potencialidades de emprendimiento regionales, basadas en la dotación de recursos naturales (se mencionan los mineros, una geografía única, el sol y el agua del mar, los peces y las algas) transitando desde la minería meramente extractiva –pero una Nueva Minería a fin de cuentas, con la que sería posible buscar y encontrar espacios de articulación- a la diversificación productiva, respecto de la cual existen iniciativas y una

experiencia que se remonta a una generación anterior, relacionada con la producción agrícola y el intercambio con la región andina, entre otras, siendo esta la principal.

Ellos comprenden con claridad la dependencia fundamental que la región y sus actividades tienen respecto de la minería, sector que, todavía por un tiempo que no se define, seguirá siendo como es en la actualidad: la actividad dominante que no tiene competencia, así como tampoco se logra crear una perspectiva temporal. La maduración del enclave y su tránsito a la etapa superior que identifican Porter *et al.* (2002) en el proceso de regiones, *milieus* o *clusters* hacia la competitividad estructural, superando un régimen de ventajas comparativas. Esta segunda fase requiere de planificación, de discusión y acuerdo en torno a un modelo que genere bases y de métodos para su construcción.

En la subsección siguiente se aborda las relaciones que los actores establecen entre su visión de la sustentabilidad y el habitar en el desierto, en el contexto de la relación particular de vida y trabajo que ha requerido la minería.

5.1.4. *El espacio para "habitar lo inhabitable": ciudades en el desierto*

Como se señaló antes, se reconoce un escenario de vida que tiene un telón de fondo en la epopeya obrera de la pampa, la vida comunitaria en la oficina y la fragilidad de la minería, particularmente en la perspectiva de los trabajadores. Un resabio de la característica histórica del norte, la formación de la organización y el sindicalismo nacional en sus primeras relaciones capitalistas modernas, con el correlato del *company town* que

> "*contaba con iglesia, con plaza, con todo y había una comunidad que se generaba al unísono, crecían juntos, había una unidad, una fraternidad, el gentilicio es pampino y* [...] *la gente entendía, entonces los mineros sabían que la única forma era mantenerse unidos*" (2b).

El aspecto de la habitabilidad, relevante para la sustentabilidad, queda explicitado cuando se hace referencia a la primera diferencia, aquella entre el campamento y el company town[307], siendo el campamento la expresión más precaria de la habitabilidad relacionada a la minería y la vida en el desierto[308],

[307] En el habla cotidiana de los "pampinos" se llama campamento a la población en el desierto, lo que se refiere a las instalaciones mineras en general. En el contexto de este estudio, se identifica campamento con los asentamientos alrededor de las faenas, básicamente el salitre bajo el sistema Shanks, que son anteriores a la llegada de las grandes compañías a explotar el cobre y luego el salitre con el nuevo sistema Guggenheim. Estas empresas modificaron el estándar de habitabilidad relacionada con la minería en el desierto de Atacama.

[308] Sin la intervención moderadora de la mujer, la familia, la propiedad distribuida entre muchos, la diversidad de las transacciones y de los negocios, agentes naturales de toda cultura, esos son los "campamentos" donde transcurre la primera vida de la pampa, se dice en el informe de la Comisión Consultiva del Norte en 1904, que cita González (2009)

los "*campamentos antiguos, de los que quedan algunos*" según se señala en el informe sobre la situación obrera en Antofagasta de 1921, donde se dice además que el modelo a usar en lo sucesivo debiera ser el de "*los Campamentos de la Chile Exploration en Chuquicamata*" (Informe, 1921: 8), ya propiamente "ciudades del desierto", capaces de producir identidad. La habitabilidad aparece entonces ligada al trabajo y a las características de este. Es allí donde está lo (único) sustentable.



41. Iglesia de María Elena, 2009. Fotografía: José Piga

Una referencia persistente es la del sindicalismo del salitre y luego del cobre, con la ambigüedad de una épica perdida en las condiciones actuales y cuyo escenario es el espacio del desierto y la trama fósil de los campamentos y *company towns*: lo que existía era una comunidad con sentido, el de la clase obrera (Marín, 2007), que compartía una experiencia urbana (Rodríguez y Miranda, 2009) de permanencia, lo que se refiere al mundo de la vida en la *oficina*, completo y autorreferido; contrastado con las duras condiciones de la vida minera en ese período (González, 2001; Recabarren, 2003) pero en el que era posible justamente el despliegue de una identidad.

Esta tensión que genera la habitabilidad posible en un territorio que es por definición "de paso", es un proceso particular en el país, propio de la condición de frontera y de laboratorio de aventureros:

"*muchos pueblos, prácticamente, han sido pueblos que han terminado por las faenas mineras, ¡porque las faenas mineras terminaron!* [...] *ninguno de estos pueblos fue fundado* [...] *llegó la gente a vivir, se poblaron... Se poblaron estas regiones y la institucionalidad llegó después*." (1f).



42. Nuevos alojamientos para empleados conmutantes, María Elena, 2009 Fotografía: José Piga. La re-edición del campamento, al modo del "hotel minero" (Garcés, 2003) en el descampado, habilitado para una vida temporal, como estrategia espacial de las empresas mineras.

La vida de campamento y de *company town* y la impronta de la transitoriedad de la minería han marcado y marcan aún a la región. Se indicaba en el seminario de 1956 organizado por la Universidad de Chile que la ciudad de Antofagasta se caracteriza por "*la vivienda antigua*" hecha en general "*con el fin de servir un período corto, dando la impresión general de un gran campamento envejecido*"[309] (Avilés, 1957: 223). En la década inmediatamente siguiente, 1960, y hasta principios de los años 1970 hubo un esfuerzo significativo en el sentido de cambiar esta impronta, la que fue fundamentalmente una iniciativa pública, ligada a las leyes especiales[310] para las zonas extremas del país, que permitieron inversiones significativas en el Norte Grande y la construcción de infraestructura y de vivienda para sectores medios y bajos en las ciudades, en el marco de la sustitución de importaciones y de la generación de industria nacional que impulsaron los gobiernos planificadores de la época.

[309] Es sugerente que se vuelva a usar la imagen de "campamento" para referirse a la precariedad.

[310] Las ya citadas leyes de Frontera Libre Alimenticia, del 5% de retorno de las exportaciones a las provincias productoras, la que crea la Junta de Adelanto de Arica.

Esta influencia modernizadora además tardó en instalarse en las provincias del norte, lo que permanentemente es acusado como parte del centralismo de la cultura política nacional. En la presente investigación, sobre el tiempo presente los entrevistados acusan la carencia de una oferta urbana motivadora y que genere compromiso

> "*porque si Antofagasta fuese con una apuesta urbana atractiva, a lo mejor se motiva la gente de venir a vivir acá* [...] *si así fuera*" (1c).

Respecto de las ciudades hay dos posiciones, una que afirma que hay un proceso en el que se avanzará hasta llegar a una ciudad capaz de articular una oferta urbana lo suficientemente diversificada (esa ciudad es Antofagasta, no se menciona otra) como para que "importe inteligencia" que se instale de manera permanente, con estabilidad, hasta traspasar el umbral crítico que distingue una ciudad capaz de albergar la "*creatividad en ideas que se materialicen en gestión*" (1a), en intercambios, en encadenamientos productivos, para que se realicen esas inversiones intermedias, multiplicadoras y generadoras.

Esta es una postura en la que, por supuesto, es posible preguntarse por el tiempo de este proceso, que, así dicho, ocurriría "naturalmente". En el sentido contrario, la crítica se hace al contraste y a la incapacidad de generar alternativa:

> "*Cómo entiende usted que, por ejemplo, si usted conoce Calama, cómo es posible un pueblo tan miserable al lado de la riqueza más grande de Chile*" (1f).

Sólo la ciudad de Antofagasta tiene

> "*un rol asociado a esto* (al desarrollo de condiciones que generen sustentabilidad), *desgraciadamente el resto de las ciudades no, el ejemplo más claro es Calama, no se condice con las condiciones económicas que se manejan ahí*", agregándose que "*no hay una cantidad de colegios de buen nivel* [...] *no existe una cantidad suficiente de teatros como para decir: voy a poder optar*" (1c).

Una lectura análoga sobre este tema hace un planteamiento distinto:

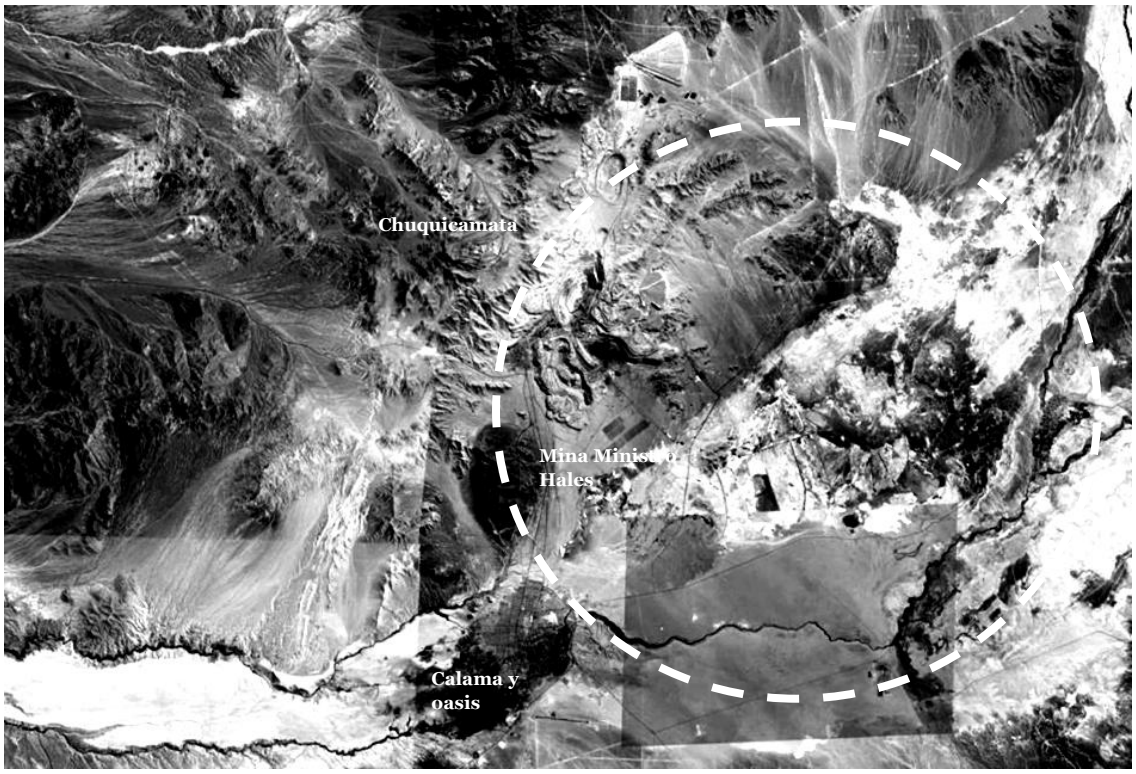
> "*...si miras la región desde arriba, espacialmente defines que hay territorios ganadores y territorios perdedores y que los ganadores son ganadores en la medida en que los otros pierden*[...] *tendrías Antofagasta, Calama y Mejillones como territorios, comillas, eventualmente ganadores desde la expresión urbana y* [...] *la habitabilidad y la cantidad de gente que habita ahí, ese eje, que es un triángulo, y el resto de los territorios pagan costos asociados a ese tremendo eje ganador, tú podrías definirlo territorialmente así*" (1g).

Es expresiva la imagen del corredor de transporte más importante de la región y probablemente del Norte Grande durante más de un siglo, el que "gana" a

costa del resto que “pierde”. Para entender esta afirmación es posible acudir a la idea de la carencia de planificación estratégica, en el sentido de que en la región hay una organización espacial construida a partir de la concentración de la propiedad y del poder –reforzada por la globalización-, que detentan las GEMM, con un Estado que no genera un contrapeso a tal ejercicio.

Esta configuración responde a las lógicas del negocio minero, con sus ciclos y características particulares, las que ven el territorio en función de sus intereses, esto es la explotación más eficiente posible del recurso. Si la norma, que por definición es una responsabilidad pública, no diferencia en las capacidades de los diversos actores en el territorio, considerándolos iguales a fuertes u débiles, permitiendo que la propiedad y el poder se expresen libremente, éstos tendrán cada vez más influencia para modelar el espacio, la sociedad, la producción, en un proceso donde los ‘perdedores’ son invisibles, pues no responden a las tendencias inmobiliarias y los impulsos que efectivamente mueven las potencialidades de la región.

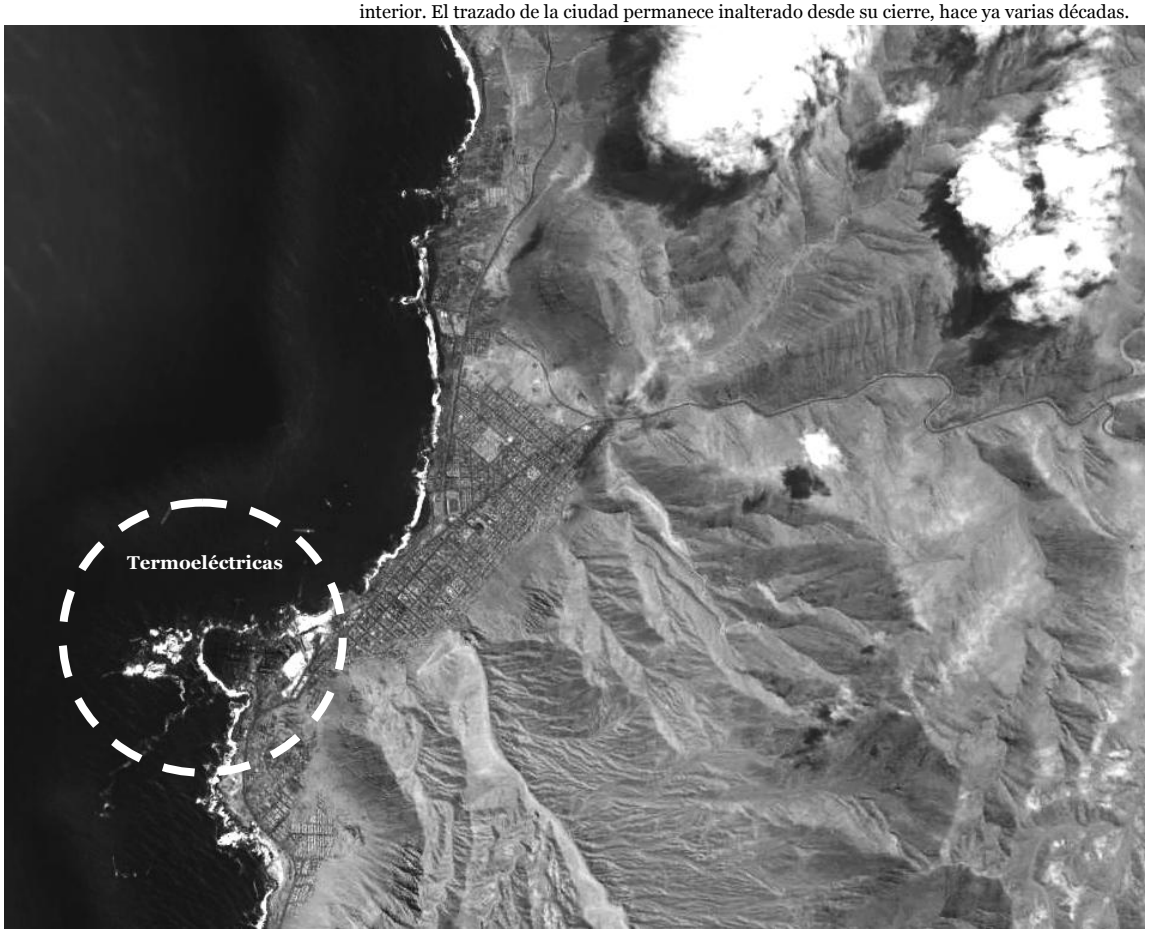
Es el caso de la “co-habitación” entre Calama y Chuquicamata, del abandono de Tocopilla y de Taltal, de las presiones sobre la ciudad en el caso de Antofagasta y Mejillones, del despoblamiento de la precordillera, entre otros efectos “indeseados” de la impronta que la región registra, la que, en la lectura de este actor, produce entonces ganadores y perdedores.



43. Calama y Chuquicamata, 2010. El círculo indica aproximadamente el área de influencia directa de las faenas mineras, en relación a la ciudad de Calama. Nótese la cercanía de la ciudad de la nueva mina Ministro Hales, entre Chuquicamata y Calama. Fotografía: Google Earth



44. Taltal, 2005. Fotografía: Google Earth. A la izquierda de la bahía de la ciudad se ubican los terrenos e instalaciones del antiguo ferrocarril que comunicaba con el cantón salitrero al interior. El trazado de la ciudad permanece inalterado desde su cierre, hace ya varias décadas.



45. Tocopilla, 2010. Fotografía: Google Earth. Las termoeléctricas en la ciudad ilustran la dicotomía entre la promesa de la retribución y la vida poco saludable, como se señaló antes.



46. Plano de 'loteo', Mejillones, aprox. 1930, copia "*ampliación del plano confeccionado por Emilio de Vidt*". Fuente: Archivo Ministerio de Bienes Nacionales. En la imaginación espacial de 1930 se asumía un poblamiento mucho mayor, relacionado con la explanada hacia el interior, un terreno de ampliación inexistente en los demás puertos de la región, pero también con el empuje del modernismo: el diseño urbano entraba en el país de la mano de Karl Brunner.

Sobre este triángulo "integrado" hay una crítica que relativiza la concepción de territorios ganadores, pues se trata de una actividad principal la que moviliza al resto, a gran distancia en términos de escalas de intervención, sea esta la minería directamente o las subsidiarias, como la generación eléctrica en



47. Mejillones, 2004. Fotografía: Google Earth. Mejillones es una suerte de barrio del "Gran Antofagasta", con el intento explícito de hacer convivir ciudad, turismo, puerto, faenas de transformación pesquera en un momento e industria de generación termoeléctrica. En la imagen, desde la izquierda: la antigua maestranza del FCAB, el pueblo, las antiguas instalaciones pesqueras, la Empresa Nacional de Explosivos (ENAEX), las termoeléctricas y las portuarias.

Tocopilla y Mejillones, con los costos que se han señalado en la salud de los habitantes, a lo que se agrega la "*contaminación visual del paisaje, que es un gran capital que podría tener Mejillones*" junto a una re-edición de trashumancia, evidente cuando se dice que "*el puerto está colapsado de faeneros*" (1g), contingentes de trabajadores en la construcción de la infraestructura de las generadoras eléctricas y del puerto, una población flotante que dobla a la permanente.

En este caso a esto se suma la conmutación diaria con Antofagasta, de parte de la población económicamente activa de Mejillones. Esto lo convierte en un actual "campamento" con grandes flujos de inversiones y de personas cuyo impacto no ha sido aquilatado.

Una situación parecida es la que viven otras localidades, como Sierra Gorda o Baquedano, en las que se espera una "*avalancha*" de empleos[311] con la construcción de una nueva mina en el futuro inmediato.



48. Sierra Gorda, 2006, y Baquedano, 2010. Fotografías: Google Earth. El origen de ambas está en el abastecimiento de agua para las locomotoras de vapor del FCAB, luego parada en el camino a Calama, cruce ferroviario con el longitudinal norte de los ferrocarriles del Estado en el caso de Baquedano y de abastecimiento para poblaciones flotantes relacionadas con faenas mineras.

Esta llegada de contingentes de personas con una permanencia precaria ha sido una constante en la región, en relación directa con los ciclos mineros y con la misma condición de su apertura, particularmente respecto de los campamentos y faenas en el valle intermedio. Los entrevistados se refieren a la necesidad de prever esta situación y a estar preparados para el siguiente ciclo de baja en la actividad, previsible y, además, con efectos que se vivieron con la declinación del salitre y que están en el imaginario de los habitantes, lo que frecuentemente mencionado en tanto posibilidad cierta, que condiciona los progresos y hace incierta la mirada hacia el futuro.

Es posible afirmar que la región es de sólo una ciudad relativamente competitiva, pues aunque unos piensan que sí hay ciudad y que "*crea un polo*

[311] Se espera una generación de empleos permanentes para dos mil trabajadores, con un *peak* de 6 mil en la etapa de construcción, ver El Mercurio de Antofagasta, 21 de julio de 2011.

de desarrollo en toda la zona norte" (1e), para otros todavía falta generar una oferta de mayor calidad. Sobre los otros asentamientos, la evidencia les indicaría que sus niveles de dependencia son muy altos y que no tienen dispositivos que les permitan aprovechar la dinámica actual o bien mitigar los efectos de dispersión y de transitoriedad, una vez más. Sólo la ciudad de Antofagasta tiene oportunidades, sin que esté muy claro si esas están siendo aprovechadas.

El mundo contemporáneo es el de la inestabilidad y de la disgregación, en el anonimato de la ciudad, de la gran ciudad en que parece convertirse Antofagasta, o, más aún, en aquellas en las que se conmuta fuera de la región, de cuyos ritmos se está relativamente ajeno, una suerte de visitante eventual. Inestabilidad en la subcontratación y disgregación en el trabajo de los turnos. Estas condiciones generan falta de arraigo.

En la región, a fines de la década de 1990 se barajaban alternativas que más bien miraban a otros sectores en la economía, no a la minería. Durante las dos administraciones previas (de los presidentes Aylwin y Frei) se habían propuesto otros ámbitos de desarrollo distintos a la minería, alrededor de

> "*visiones que sueñan con un desarrollo de Antofagasta vinculado la agricultura del desierto, el turismo emergente, para usar los términos de moda, el desarrollo de la acuicultura, en fin, uno puede enumerar una lista larga de estas, entre comillas, novedades o genialidades*" (5c).

La minería era rechazada, por lo que la presentación de una alternativa basada en ella era insistir en algo que continuaba siendo entendido, por los actores antes mencionados, como un enclave "empobrecedor" que no tenía verdadero compromiso con la región, lo que se expresaba, entre otras, en la relación de CODELCO con Calama, la que, en la visión de uno de los entrevistados, es de

> "*ninguna preocupación para las autoridades nacionales, jamás, y para los ejecutivos de CODELCO menos. Tiene la política de CODELCO Buen Vecino, pero anda a revisar a ver cuanta plata hay y divide eso contra el volumen de utilidades de CODELCO* […] *vas a poder ponderar la importancia que ellos le atribuyen a la ciudad*" (5c).

Esta tensión entre la que fuera durante casi 100 años la mina de cobre más grande y más importante del mundo y la ciudad de Calama, junto a la crisis del salitre y la imagen de las *oficinas* abandonadas, constituye un elemento fundamental del imaginario regional, de frente a su historia y a su habitabilidad. Hay iniciativas desde el municipio, expresadas como:

> "*las pequeñas ideas que tenemos, por ejemplo, el rescatar el centro de Calama, rescatar el mercado, todas las ciudades tienen un mercado con historia* […] *vamos a rescatar el que tenemos de manera de darle identidad, traer el rio Loa hacia los paseos* […] *en torno a nuestra identidad*" (7c).

El tono de modestia se explica en parte en el contraste con las carencias urbanas estructurales en vialidad, en la conservación del oasis, en infraestructura de salud, en espacios públicos, entre otras que se mencionan.

Un hito de significación es el traslado del campamento de la mina a la ciudad, del que se esperaba una transformación de la ciudad, para lo que se formó incluso una institucionalidad especial, en la que participaron diversos organismos públicos. Este traslado se origina en observaciones ambientales, la saturación del área habitada de Chuquicamata, pero también es parte del discurso de CODELCO en su relación con la ciudad, dentro del esquema de la Nueva Minería que ya no considera la provisión de vivienda y de amenidades dentro de su oferta a los trabajadores de las faenas. Es el paso de la dependencia en el *company town* a la autonomía de la ciudad, donde esa condición de "libertad restringida" se ve matizada por la vida urbana, donde hay otras referencias más allá de la empresa, dueña del espacio habitable –y de todo- en sentido literal y estricto. La vida en la ciudad es así libre, es donde existe la *ciudadanía* en definitiva.

Pero lo que resulta del traslado del campamento de Chuquicamata a Calama termina como un renovado ejemplo del 'sino' de la realidad urbana que la minería genera. Se esperaba una transformación de la ciudad, carenciada y dominada por "*esas cosas de mal gusto*", siempre a la sombra de la vida "arriba"[312],

> *"porque* [...] *uno entra a Calama y se da cuenta que las cosas están hechas con mal gusto, no es como cuando uno entra a La Serena* [...] *No sé, porque Calama fue siempre mirada como campamento, entonces parece que los campamentos tenían que funcionar así, como las casas feas*" (2d).

El traslado fue caracterizado como "*la integración de los habitantes del campamento de Chuquicamata a la ciudad de Calama* [...] *una oportunidad histórica para demostrar el compromiso que la empresa mantiene con esta comunidad*" que además representa "*un importante cambio en la cultura de trabajo y vida que implican las operaciones del yacimiento minero*" (Boeri 2005: 325). Pero el proceso no parece haber dado cuenta cabal de la intención de esta operación, particularmente en cuanto al cambio cultural que CODELCO buscaba[313]. Más bien al contrario. En la prensa se explicita la disconformidad con lo ocurrido: "*la mala calidad de vida de sus habitantes empeoró con el traslado de Chuquicamata a la ciudad y las promesas de un mayor desarrollo siguen sin cumplirse*" y surge la demanda por convertirse

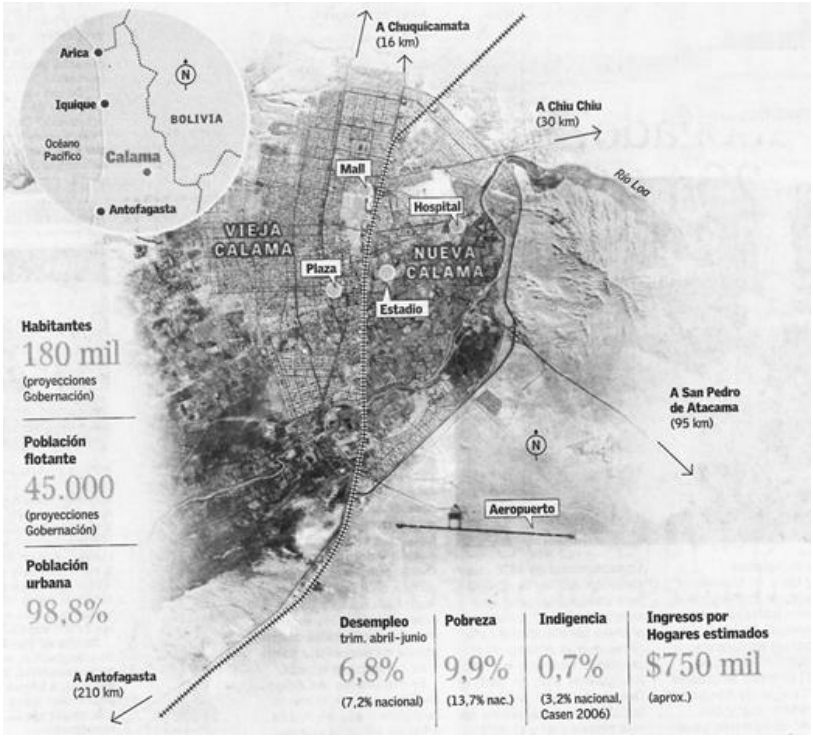
[312] Para recorrer los 18 kilómetros que aproximadamente hay desde Calama a Chuquicamata por la carretera se debe subir, describiendo un arco –ahora más pronunciado pues se debe rodear el nuevo perímetro de la nueva mina Ministro Alejandro Hales- con una pendiente suave, ya que el campamento está más alto. Así, Chuquicamata está "arriba".

[313] No se ha realizado una evaluación sistemática del proceso. Lo que hay es la opinión de algunos actores y comentarios en la prensa.

en la región autónoma de El Loa "*para administrar su propia riqueza*"[314], ilusión que no modifica la situación de base de la provincia y su dependencia doble: de la capital nacional y de la regional.



49. Calama y oasis (en el sector a la derecha y al sur de la imagen), 2010. Fuente: Google Earth



50. Calama. "Nueva Calama", a la derecha de la línea férrea en la imagen, es donde se incorpora mayoritariamente a los trasladados de Chuquicamata (infografía publicada en El Mercurio, 4 de septiembre de 2011). Las cifras indicadas muestran un desempeño por sobre el nivel nacional, como se ha dicho antes, pero, sin embargo, se mantiene el esquema de poblamiento de los campamentos, lo que continúa haciendo inviable la existencia de una real ciudad, como se ha dicho antes.

La evaluación posterior indica el encarecimiento en el costo de vida, que ya se ha mencionado, agravado por la irrupción de "tanta gente con ingresos más altos" en la ciudad y además, instalados en ella de modo auto-segregado[315].

[314] El Mercurio, 30 de abril de 2006

En definitiva, se dice en una de las entrevistas que el traslado podría haber sido un aporte para la ciudad, para comenzar a modificar este "pasivo" en la relación de la Antigua Minería con esta ciudad, si se hubiesen cuidado algunos aspectos fundamentales, entre los que se mencionan el tránsito, el hospital, la manera de concretar la "bajada", usando la imagen antes mencionada, de los chuquicamatinos a Calama, considerando una historia compleja de recelos y desconfianzas mutuas, la que, según un entrevistado que ha visto el desarrollo de la ciudad, viene desde

> "*la administración gringa todavía, en la que existía un barrio americano en el que ni siquiera los mineros de Chuqui podían pasar*",

lo que se mantiene hasta la nacionalización a principios de la década de 1970. Se dice que en esta cohabitación se dirimen problemas profundos, de relación

> "*entre el poder, entre la generación de la riqueza, entre el administrador y la administración local de la ciudad*" (7f),

los que requerirían de un tratamiento cuidadoso, no sólo de consideraciones físicas. Pero tampoco hubo preparación de la ciudad, se afirma,

> "*aunque hubo un plan, que se supone que el mismo CODELCO lo financió con sus políticas de Buen Vecino, con el PEDUC, que es el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Calama, se supone que estuvieron años preparando* [...] *se pavimentaron algunas calles, como que se trató de cambiar el rostro a Calama, pero a mi juicio fue solo un maquillaje, porque las reestructuraciones de fondo que debería tener la ciudad todavía no se han dado*" (2d).

El PEDUC fue una iniciativa pública, con la participación del Gobierno Regional, el municipio de Calama y de los ministerios sectoriales (Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales), junto con CODELCO, para "agilizar, destrabar, negociar, apoyar" el proceso de traslado, en un esfuerzo por imaginar y proponer un futuro, ordenado y puesto en perspectiva a través de proyectos sectoriales, además buscando asociatividades con el mundo privado[316].

---

[315] Se han reproducido en la ciudad los esquemas urbanos del campamento, con las divisiones según sean empleados u obreros y pertenecientes a diversas categorías o *roles*, dentro de la nomenclatura que viene de la empresa norteamericana. Ver Porteous 1974.

[316] El PEDUC surge en el contexto de las actividades, también públicas, para una conmemoración del bicentenario de la República. Se buscaba generar un referente territorial eligiendo algunas ciudades –en principio Antofagasta, Santiago, Valparaíso y Concepción, a las que se sumó luego Calama- para experimentar nuevas maneras de proyectar su desarrollo, por la vía de configurar, hacer trabajar y luego consolidar equipos público-privados que plantearan planes, programas y proyectos urbanos. La idea era promover la instalación de capacidades locales y regionales para pensar las ciudades y la región y, en consecuencia, proponer acciones articuladas con la figura de un plan que pusiera en perspectiva e incrementara recursos sectoriales, junto a la incorporación de otras fuentes de financiamiento a la lógica de una planificación acordada. El autor de esta tesis fue uno de los gestores de este método de trabajo.

El 28 de abril de 2011 el alcalde de Calama anunció que demandaría a CODELCO por el traslado del campamento, exigiendo que se compense a la ciudad "*por las nefastas consecuencias del proceso*" que se realizó "*sin un estudio de impacto ambiental y social*". Se están iniciando las operaciones de la nueva mina Ministro Hales, "*a menos de 4 kilómetros de la ciudad*", a lo que se agrega la pronta explotación de otros yacimientos –Toqui, Genoveva y Quetena- lo que agregará contaminación al ya saturado espacio urbano. Es la oportunidad de "*hacer las cosas bien*", continúa el alcalde, "*no como se hizo* [...] *con el traslado de Chuquicamata*". Esto no es una crítica liviana sino que se trata de la historia, de "*una empresa del Estado que tiene que hacerse cargo de lo que no hizo*", termina diciendo este actor local[317].

Se enfrentan en esta aseveración dos posiciones respecto del papel que CODELCO –y la Gran Minería por extensión- debieran jugar respecto del desarrollo. Una posición es la que sostiene que la misión de las empresas es producir de la mejor manera posible para beneficio de los dueños de las minas, sean estos privados o públicos, lo que no incluye responsabilidades sobre los avatares del desarrollo local y regional de las áreas de operación. Para eso está el Estado y sus organismos especializados y los impuestos que las empresas pagan, a lo que se agregan los aportes de la RSE.

Lo que es coherente con los postulados de la Nueva Minería respecto de concentrarse en la producción y dejar aquellos otros aspectos en los que la empresa no es experta y que no forman parte del giro principal del negocio, de donde surge la política de subcontratación, entre otras consecuencias. Tampoco la empresa entiende que la vivienda de sus empleados sea parte de la oferta que debe hacerles. Se aboga por la "independencia" de la ciudad, donde se es propiamente ciudadano. Para ocuparse de la habitabilidad, hay otros organismos especializados.

Al contrario, la otra posición indica que sí existe una responsabilidad, la que es argumentada con la permanencia que es posible de augurar hoy para las faenas, con el impacto que la actividad tiene sobre la economía local y con los niveles de utilidades que las empresas obtienen, entre otros. Un rol de este tipo acude a una axiología, a un deber ser que no está establecido en la legislación ni forma parte del ideario empresarial. Una respuesta que integre este rol está en la necesaria 'conversación regional' a la que aluden algunos de los actores expertos, como se ha planteado, en la que se puedan delinear y proponer futuros posibles en conjunto.

[317] En www.elamerica.cl. Es significativo el agregado de "social" al mencionar la carencia de un estudio, pues da cuenta de la complejidad del emprendimiento. Este se realiza entonces sin una aproximación que dé cuenta de lo que podía ocurrir, tanto en los impactos sobre el ambiente físico y sobre los aspectos legales que complementan la noción de ambiente, aunque de manera restricta – las relaciones con las comunidades se limitan a una "participación ciudadana" sólo informativa y no vinculante, más la observación y eventual conservación de restos arqueológicos- lo que no puede calificarse de "estudio de impacto social"...

De acuerdo a lo recogido en las entrevistas, el resultado de la 'bajada' de Chuquicamata a Calama fue dominado por la inercia de las características que han estructurado la historia común. El alcalde ha declarado que "*hasta ahora CODELCO no ha aportado lo que corresponde para transformar a Calama*", a propósito de los acuerdos que se busca establecer con esta empresa para enfrentar un "*trabajo conjunto para 'refundar' Calama, ante masiva protesta*" de sus habitantes que "*acusan histórico abandono*"[318]. La manifestación referida se efectúa casi cuatro años después del traslado. El movimiento ciudadano que la impulsa se denomina "*¿Qué sería de Chile sin Calama?*"[319].

Calama es el extremo negativo de la evaluación que los entrevistados realizan acerca de la habitabilidad en la región. La existencia de una sensación de 'venir por un tiempo' marca la carencia de raigambre, lo que se ha mencionado antes en el análisis. Uno de los entrevistados concluye que:

> "*hay una gran cantidad de gente que sólo está de paso* [...] *están dos, tres años y se van* [...] *entonces nadie hace nido aquí, todo el mundo está de paso*" (3a).



51. *¿Usted tampoco es de aquí, verdad?*, campaña publicitaria en la ciudad de Antofagasta, 2007. La imagen de la tortuga de mar, especie que no es endémica, da cuenta de la llegada de estos quelonios a la bahía de Mejillones, debido a la descarga de aguas cálidas de las termoeléctricas. El fenómeno se asimila a la fuerte inmigración que se observa en la región. Fotografía de José Piga.

[318] El Mercurio, 1 de julio de 2011.

[319] El Mercurio, 30 de junio de 2011.

Nadie parece reconocer que se es oriundo de la región. Muchos señalan "*yo soy de La Serena, soy de Valparaíso*" y, ¿cuánto tiempo han vivido en la región? Quince años, veinte, treinta años. Permanentemente se "está yendo" hacia otra parte: Ovalle, La Serena, Valdivia… sea esto el fin de semana, si se es conmutante, en las vacaciones, con el traslado en la empresa o al jubilar: la vida está en otra parte y los años en el "descampado de Atacama" son un paréntesis en función del "resplandor" del *rush*. Pero, se insiste, la evidencia indica que la minería constituye reales y concretas "*propuestas a la vuelta de la esquina*", recogiendo la vocación y la experiencia regional en el contexto de la coyuntura actual de la minería, aunque con resistencia por parte de muchos de los actores, porque "*nadie cree en la minería*", lo que se explica precisamente si se recurre a la historia:

> "*… si tú has tenido minería por 70 años y la minería jamás ha sido capaz de entregarle a la región lo que ellos mismos de la región han sacado, si no lo hizo el Estado, ¿por qué lo iban hacer las empresas privadas?* […] *¿por qué creer que hoy sí, que la minería va* […] *a preocuparse del desarrollo sostenible de la región, ¿por qué habría de hacerlo, si jamás lo ha hecho?*" (5d).

Esta duda se sostiene y condiciona evidentemente la comprensión sobre las acciones que se pueden emprender en función de la sustentabilidad. La diversificación, entonces, en aquella versión más compleja que buscaría convertir a Antofagasta en una región plataforma transformadora de producción agrícola, o bien, las relacionadas con el turismo, particularmente el llamado de intereses especiales –una oferta para una demanda conspicua, centrada en el desierto "más seco del mundo", en las expresiones autóctonas y en los vestigios de una industria fósil- son entendidas como "*una segunda etapa*" en la transformación regional.

La región crece en población (INE, 1992, 2002) pero en este proceso ocurre un fenómeno relacionado a los ingresos que la minería genera (o a su expectativa), produciéndose una atracción y una expulsión, que conviene examinar en detalle, como lo señala este entrevistado, que ha participado en el trabajo de la nueva estrategia regional de desarrollo:

> "*este fenómeno de los ingresos significa que la región está atrayendo gente con bajo capital humano y expulsando gente con alto capital humano*, (a) *esto se le llama fuga de cerebros* […] *y nos hace tener menos masa crítica o no formar*(la) *acá en la región* (lo que) *nos hace aceptar cosas que no deberíamos, como, por ejemplo, las mineras, la contaminación y cosas que atentan contra nuestra sustentabilidad*" (1g)

En la ciudad de Antofagasta se reconoce un adelanto: "*ya no es lo que era*" refiriéndose a su situación en las décadas de 1950, 1960, incluso 1970, en que el transporte y las comunicaciones hacían que la región estuviera más aislada y lejana. Y "*no se entiende aún que sea parte del país*", dice un actor (5e).



52. *Antofagasta, descubre lo que te pertenece*: paneles publicitarios de turismo para la región realizados por el Gobierno Regional y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), estaciones del metro de Santiago, 2009. Fotografías: José Piga. El texto da cuenta de una identidad que busca reconocimiento e integración, para instalarla en el imaginario del país. No es casualidad su localización en las estaciones del metro, emblema urbano de la centralización y la capitalidad nacional.

Ha mejorado su oferta urbana en educación y salud pero todavía no logra hacer que personas "*con alto capital humano*" se quieran instalar en la ciudad, lo que impide la "*confluencia de talentos*" que hagan que "*esta cosa*" (4k) de creatividad y innovación pueda constituirse y fluir, en la idea que las aglomeraciones urbanas son el espacio adecuado para su surgimiento, con los incentivos y atributos necesarios para ese tipo de desarrollo.

Pero hasta ahora no parece ocurrir este círculo virtuoso y las ciudades de la región no logran retener a esos talentos, que "*todavía van hacer su servicio militar a Antofagasta*" como lo dice un entrevistado, en el sentido de una especie de "*exilio*", del que en cuanto pueden se van. Desertan.

Hay inversiones importantes puestas en el turismo –todavía el tradicional en este caso[320]- en el nuevo casino de Antofagasta, asociado a ruinas del pasado minero y a un museo especializado, en un intento claro de relevar identidad y patrimonio.



53. Nuevo hotel y casino de Antofagasta.

[320] Respondiendo a la idea de una oferta distinta que ponga en valor sus atributos, en la precordillera de la región (con el poblado de San Pedro de Atacama haciendo de centro) se ha consolidado un destino turismo de carácter internacional, en el nivel de Torres del Paine o Isla de Pascua, que responde a la noción de "enclave" turístico, desvinculado de la realidad regional, lo cual constituye una modalidad dentro de las posibilidades de este sector en Antofagasta.



54. Al frente, las ruinas de Huanchaca y el nuevo Museo del Desierto de Atacama (los elementos claros que emergen entre las ruinas y la explanada del casino, en primer plano). Fotografías: José Piga, 2009.

En los datos del INE, la población regional crece en un 20,3% en el último intercensal, mientras sus proyecciones de población indican que la región continuará creciendo en habitantes, aunque a un ritmo menor; cerca del 13% entre el 2002 y el 2012 y 8% entre el 2012 y el 2020.

La importancia demográfica de la provincia de Antofagasta se afirma, en detrimento de las otras dos, cuya participación en la población regional decrece. Las comunas que crecen más que la región -San Pedro, 75,6%; Sierra Gorda, 65,3%; Mejillones, 33,3%; Antofagasta, 30,0%- dan cuenta de la consolidación del borde portuario (San Pedro y Sierra Gorda en números absolutos son poco relevantes, 2.140 y 931 personas respectivamente y responde a situaciones particualres, turismo e instalación de grandes emprendimientos) que conforma el "eje ganador" con Calama, que crece a un ritmo algo menor, 13,6%. El resto de las comunas de la región crece levemente (Taltal, 2,3%) o decrece abiertamente (María Elena, -44,9%; Tocopilla, -4,0%; Ollague, -28,2%, de 443 a 318 habitantes). Claramente el trazo entre la costa de la península y el interior al noreste, con centro en Calama, es el que se fortalece.

El "eje" tiene su contraparte en esa "periferia regional", en una tensión que es señalada por los entrevistados como una interrogante hacia el futuro y la sustentabilidad de la región.

El comportamiento demográfico de las provincias es desigual:

Cuadro 19: demografía de las provincias 1992 - 2020

Antofagasta	N° hab.	% respecto de la región				%	Crecimiento provincial
1992	261.301	61,10				29,85	1992-2002
2002	339.302		65,26			19,26	2002-2012
2012	404.654			68,80		11,69	2012-2020
2020	451.941				71,08		

El Loa	N° hab.	% respecto de la región				%	Crecimiento provincial
1992	129.235	30,22				15,95	1992-2002
2002	149.843		28,82			6,14	2002-2012
2012	159.040			27,04		2,78	2012-2020
2020	163.469				25,71		

Tocopilla	N° hab.	% respecto de la región				%	Crecimiento provincial
1992	37.137	8,68				-17,14	1992-2002
2002	30.772		5,92			-20,59	2002-2012
2012	24.436			4,15		-16,56	2012-2020
2020	20.390				3,21		

(elaboración propia, en base a proyecciones de población del INE)

Estos actores, empresarios regionales, transmiten confianza en el motor que históricamente ha dinamizado la región, la minería, señalando que "*una segunda etapa sería el turismo*" y, con mayor optimismo, establecen que es posible que "*aparte de ser una región minera* [...] *podamos abastecer de alimentos al mundo*", dejando en claro que "*eso si y sólo si se trabaja en la mente de los habitantes*" (5a). La planificación es entendida como un proceso que, para existir y obtener resultados, debe localizarse en la imaginación de los actores. Así, al mismo tiempo se plantea inseguridad respecto de la propia capacidad de hacer otra cosa, porque

> "*¿cuáles de nuestros empresarios van a Asia cada dos o tres meses a generar vínculos comerciales con los asiáticos? Hasta donde yo sé, ninguno* [...] *¿cuáles tienen vínculos con el norte argentino? Uno*" (5b).

Enfocando el ámbito local, se puede distinguir dos comunas con una gran especialización productiva: María Elena en un extremo, la última oficina salitrera en funcionamiento con una población que es prácticamente en su totalidad empleada de SOQUIMICH, localizada en el llano intermedio del desierto en una infraestructura privada; Mejillones en el otro, en la costa, uno de los puertos importantes de la región, actividad que convive con la generación eléctrica y la pesca. Su población conmuta con la comuna vecina,

Antofagasta, con la que podría haber una asociatividad natural, dificultada por la cultura administrativa que ralenta el ejercicio del poder local.

Por su parte, Tocopilla es uno de los lugares más contaminados del país, como ya se señaló[321]. Se trata de una comunidad dependiente de los ciclos de la minería y, en menor escala, de la pesca. En la perspectiva de futuro de la ciudad, se asume esta debilidad, expresa una autoridad municipal:

> "*siendo Tocopilla una ciudad que ofrece muy pocas alternativas, nuestra principal preocupación es que los jóvenes salgan bien preparados y puedan definirse y establecerse en otras regiones o en otros lados, con las condiciones mínimas que le permitan competir de igual a igual…*"

La explicación continúa señalando que se está en un "*punto de equilibrio*" que no soporta más población que la que ya tiene la comuna (la verdad es que pierde habitantes según la información censal). En esta postura la sustentabilidad se apoyaría en la hipótesis de una demografía de 'crecimiento cero'. Lo que se parece más a la repetición del sino del norte, una "*ciudad fantasma*" la califica otro entrevistado. Las autoridades locales podrían realizar manifestaciones como las de Calama, exigiendo una mayor retribución de los recursos del cobre[322].

En la comuna de Antofagasta, su autoridad apela a la diversidad que la ciudad posee, la que permite un "*incrementalismo disjunto*", una estrategia que permita avanzar en paralelo en el mejoramiento de los déficits, para enfrentar la precariedad. El municipio responde a los más pobres, en el contexto de una comuna "rica" que sufre los efectos de la "enfermedad holandesa"[323].

Para los alcaldes con claridad el camino de la sustentabilidad pasa por la planificación y el ordenamiento territorial, "*la única herramienta que tienen los municipios*" para avanzar en la independencia, esto es la "diversificación económica, social, ambiental"'. El cambio de estilo que es señalado tiene que ver con la real posibilidad de arraigar a los habitantes en las ciudades, que deben convertirse en tales, de 'pueblos a ciudades'. Por ejemplo, el "antiguo estilo" era el del *company town*, que es descrito como un

[321] "*La mancha negra del desierto*", en revista Qué Pasa, 22 de abril de 2011.

[322] La Estrella de Tocopilla, 21 de julio de 2011.

[323] La comuna de Antofagasta registra un buen índice de calidad de vida (medido cuantitativamente, Orellana *et al.,* 2011), ubicándose en el lugar 15 de las 28 comunas cuyo indicador de calidad de vida urbana (ICVU) es mayor que el promedio nacional y la primera en el ranking de las 10 ciudades metropolitanas (sobre 300 mil habitantes, según establece la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo) del país. Entre los 6 ámbitos analizados –Condición Laboral, Ambiente de Negocios, Condiciones Socio-Culturales, Conectividad y Movilidad, Salud y Medio Ambiente y Vivienda y Entorno-, el de Condición Laboral es el más alto entre las ciudades metropolitanas, mientras el de Condiciones Socio-Culturales es el más bajo en ese ranking. En el ámbito de Vivienda y Entorno, Antofagasta ocupa el quinto lugar. Estos resultados son coherentes con lo recogido en las entrevistas, considerando además que se trata de un estudio cuantitativo.

> "*estilo de vivencia maravillosa, la explotación del guano, más de 80 años, el ferrocarril, la maestranza que duró alrededor de 100 años, y de la noche a la mañana todo esto se acaba y la vida de Mejillones, el estilo de los ingleses, casa, agua y luz, se acabó bruscamente.*" (6a).

De cara a la necesidad de enfrentar el cambio de estilo, este entrevistado explicita su vocación de inmediato:

> "*uno de mis grandes sueños como niño era ser alcalde de Mejillones, conocer la tierra de mis abuelos que era Portugal y mi tercer sueño es ver mi pueblo convertido en una ciudad*".

Nuevamente aparece la imagen nítida de la vida anterior, en que la empresa se hacía cargo de la habitabilidad básica ("*casa, agua y luz*"), como parte de un pasado "*maravilloso*", mistificado pero al mismo tiempo explicitando la demanda por "*una ciudad*".

El amplio rango de la acción municipal permite intervenir en varios ámbitos pero no al unísono, por restricciones presupuestarias y de financiamiento, sino de esa manera 'disjunta', con incrementos paralelos en campos diversos, los que deben ser privilegiados de acuerdo a las condiciones locales, para lograr atravesar un umbral que haga impracticable el retroceso a la dependencia monoproductora. Una visión integral –que sume distintos espacios locales- es difícil, aunque existen acuerdos de mutuo beneficio entre municipios, particularmente los más pequeños, para el uso de maquinaria, el manejo de la basura o compras conjuntas con ventajas de escala.

Las autoridades administrativas regionales centran su mirada en la demanda no satisfecha por planificación y en el planteamiento de estrategias para una evolución en las características de la producción regional, que parte de la minería extractiva de hoy, para dirigirse a la diversificación productiva, lo que se hará sólo con la afirmación de una identidad regional nítida.

El rol del Estado es evidentemente central en la evaluación que este grupo de actores hace, reseñándose como un ejemplo notable, la experiencia de una empresa pública ante la crisis que desata la paralización del puerto de Antofagasta como consecuencia del terremoto de 1995, crisis cuya resolución es positiva en un rango más amplio que el estricto giro de dicha empresa, en el que lo que genera la oportunidad es precisamente la interpretación de una responsabilidad pública.

El puerto de Antofagasta se vio enfrentado a la pérdida de un porcentaje relevante de la carga que maneja, ante la falla del terminal luego del terremoto, cuando CODELCO decide trasladarla a Mejillones[324].

[324] Ver referencias a "Puerto Nuevo".

Esta merma abre "*una situación de riesgo de subsistencia del puerto a largo plazo*" motivada por la decisión de crear un nuevo puerto en Mejillones *"a través del sector privado y está funcionando muy bien…*".

La empresa portuaria entonces decide 'expandir' sus operaciones más allá de lo portuario, entrando en un diálogo con los planteamientos del desarrollo urbano[325], para hacer un aporte a la ciudad:

> "*como política, yo te diría también que como estilo de gestión, participamos en todas las instancias en que debemos participar, de manera que la planificación que nosotros hacemos del puerto esté incorporada dentro de la planificación urbana* […] *a partir del Plan Gubbins del año 99…*" (7b).

El Plan Gubbins comienza en 1999, cuando la intendencia regional licita el estudio del Borde Costero y el Casco Central de la ciudad de Antofagasta[326], formulado por un equipo del sector público al que concurren el municipio y los ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas. La licitación la gana la oficina de Víctor Gubbins, asociada a profesionales locales.

El estudio plantea un trabajo conjunto entre los diversos actores públicos y privados en la ciudad para plantear una imagen de futuro, de la que se desprende la necesidad de planificar una serie de obras para recuperar y consolidar el borde y el centro, lo que genera una inédita articulación intersectorial, en el caso de los ministerios y el municipio, para realizar intervenciones de escala urbana.

Esta operación incluye a los organismos de la sociedad civil, a empresas privadas como el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB) y a empresas mineras y, dentro de las públicas, a la empresa portuaria de Antofagasta; a todo el conjunto al menos en términos de información y eventual coordinación.

La empresa resuelve la ecuación entre la rentabilidad que debe generar su infraestructura en el borde costero, variable cuestionada por la repentina competencia de Mejillones, y la exigencia de una mejor relación con la ciudad, con una propuesta de centro comercial en el sector norte de su área de operaciones,

> "*que incorpora obras de carácter público, de uso público, sin limitación de acceso*" con inversiones importantes que le son exigidas "*a Mall Plaza, nuestro concesionario, la vialidad, los paseos, la habilitación del molito, todo eso*".

[325] Como lo señala el gerente del puerto en entrevista en internet, 13 de octubre de 2003. Ver en bibliografía en internet.

[326] Ya mencionado. Ver referencias en la bibliografía en internet.



Obras urbanas que surgen del Plan Gubbins: el Puerto Nuevo de Antofagasta, 2009. Fotografía: José Piga. En el sector izquierdo de la imagen se ve el trabajo en la costanera, con tres pistas por sentido, frente al centro comercial, al hotel Antofagasta y la zona central de la ciudad.



55. El sector norte del puerto de Antofagasta, con el centro comercial y el paseo público frente al mar, 2009. Fotografía: José Piga.



56. El hotel Antofagasta desde el paseo público en el *mall* de Puerto Nuevo, 2007. Fotografía: José Piga.

La crisis obliga a la empresa a repensar su futuro y releva su relación con la ciudad, lo que encuentra en el estudio que encarga el gobierno regional, con los ministerios de la infraestructura y el municipio, para el desarrollo del centro y el borde costero, un elemento clave en el potenciamiento y articulación de dicha relación, una salida rentable para la empresa y un impulso de largo plazo para el desarrollo urbano. Este estudio genera una visión de largo plazo para el desenvolvimiento de las inversiones públicas en la ciudad, gatillando también decisiones del sector privado, en un ordenamiento que aún hoy[327] influencia la acción de los ministerios y la municipalidad con una impronta territorial y urbana. Para la escala de la ciudad, la experiencia del puerto de Antofagasta expresa un tipo de respuesta integradora y eficaz en cuanto a resolver problemas con una visión de rango más amplio que el habitual.

Este ejemplo ilustra una "expansión" de las capacidades del sector público cuando articula sus organismos y amplía sus repertorios de actuación, lo que no ocurre naturalmente sino que debe ser un objetivo explícito y buscado. En

[327] En lo sucesivo la iniciativa de trabajo articulado y coordinado entre organismos públicos no continuó con la oportunidad, dedicación y profundidad del inicio. Lo que subsiste son los proyectos que fueron previstos en el plan original.

este caso, más allá de la discusión que pudiera darse sobre el resultado arquitectónico o el programa urbano (un centro comercial) la operación que inicia el puerto es un impacto positivo sobre la ciudad. Es relevante señalar que la conjunción del sector público en un plan estratégico hizo posible el trabajo que asumió la empresa portuaria, en el contexto y aprovechando la oportunidad que se abría. La aproximación estratégica creó un nivel de conversación que permitió el despliegue de una imaginación espacial y el acuerdo para una serie de proyectos públicos. Pero no fue suficiente para avanzar a un cuerpo regulatorio que generara la reproducción de esa conversación y su proyección en una estructura de oportunidad con permanencia. El viaje de la idea de transformación, desde los actores y las entidades que lo plantearon hasta aquellos situados en la esfera de la toma de decisiones, no se consolidó en el tiempo, pero sí permitió un cambio fundamental en la ciudad.

La ciudad es el escenario de la relación con las empresas, las que, en este caso, estuvieron relativamente ausentes, sin tomar parte en la conversación que se suscitó, a diferencia de Calama. Se trata de emprendimientos y de procesos de planificación públicos en ambos casos.

Es una manera de ser sustentable, señalan los actores, porque la sustentabilidad está en la diversificación, aseguran, al tiempo de dar ejemplos de empresas que han logrado abrirse un espacio productivo competitivo y consolidarse, lo que uno de los entrevistados grafica señalando que si

> "*se acaban los minerales, ¿qué sería lo más positivo de todo en cuarenta o cincuenta años más?* [...] *que queden estas empresas tipo CONYMET* [...] *fabricando y haciendo ingeniería y desarrollo, por lo tanto, yo quiero más empresas de esas, o sea, meterle inteligencia al negocio minero*" (7d)[328].

Junto con esta aseveración, este actor plantea

> "*la pregunta del millón: y ¿por qué no hay más empresas como CONYMET?* [...] *porque no es tan simple el escenario...*",

lo que tiene al menos dos lecturas. Una se refiere al manejo de las grandes empresas con sus proveedores, lo que revela la ya mencionada asimetría que marca las relaciones entre las trasnacionales y la región, que este entrevistado explicita como

> "*una realidad muy cruda porque evidentemente aquí en el mundo de los negocios no hay cabida* [...] *porque estamos dependiendo de la voluntad de las empresas*" (7d).

[328] CONYMET es una empresa regional que produce tolvas para la minería.

Para modificar estas relaciones e incrementar la participación en la definición de sus condiciones se precisa de un nivel de conversación que no existe. Confianza, conocimiento, evolución de las empresas locales con colaboración de las GEMM, por ejemplo, con programas para la capacitación y nivelación de los proveedores significa estándares de producción, claridad en los procedimientos, agilidad en los pagos, entre otras consideraciones, las que más bien son escasas, señalan los entrevistados sobre este punto.

La otra lectura se refiere a las características de los antofagastinos, las que en referencia una vez más a la historia de la región son expresadas de esta manera:

> "*es la historia y el peso que tiene el hecho del salitre, el peso de las guaneras y de los fracasos que se han instalado como una cuestión cultural de rechazo, creo que si haces una encuesta* [...] *inclusive en sectores más ilustrados, en la clase media que fue a la universidad, por lo general si no hay un rechazo, hay una actitud muy cuestionadora de lo que es la riqueza de la gran minería*" (7f).

La región es uno de los distritos cupríferos más importantes del mundo, responsable del 20% de la producción mundial, donde hay

> "*minería para 100 o 200 años… ¡y eso no es suficiente para la población y para la ciudadanía de la segunda región!*",

señala este entrevistado, enfocando en rasgos de una cultura regional, que no logra encontrar en lo que tienen un real camino de futuro. Se propone expandir la mirada, más que reclamar el "abandono" de Santiago y el excesivo centralismo, por ejemplo, para

> "*construir una oferta de valor para Sao Paulo en Antofagasta* [...] *que es una oferta que a Santiago no le puede hacer, porque Santiago no es Sao Paulo, entonces los antofagastinos en vez de estar haciendo gallitos y peleando por reivindicaciones y* [...] *peleas políticas más bien provincianas, hacer una oferta potente donde inviten a Sao Paulo para tomarse el mundo*" (4k).

Este actor habla del mundo de la minería del futuro, en donde Brasil –y Antofagasta- evidentemente tendrán un lugar preponderante. La crítica es que falta una 'actitud' y que habría

> "*una postura un tanto vacía de parte nuestra, o sea, somos muy buenos en hacer* copy & paste *como en replicar las cosas que nos han funcionado en el pasado*" cuando se está en medio de un "*cambio de paradigma*" en el que por definición requiere generar innovación para poder ser parte de la "conversación", pues "*el que haga las cosas distintas tendrá un mayor poder relativo en un futuro*".

El potencial que se ha abierto con el "superciclo" del cobre y su demanda, no ha sido suficientemente dimensionado entre los actores de la región, diagnostica este entrevistado, lo que ha impedido su captura para dar un salto cualitativo, descrito como el tránsito desde la repetición a la creación, lo que requiere un esfuerzo que "*históricamente nunca lo hemos asumido*".

Las acciones que estos actores indican conforman un amplio repertorio de iniciativas, que dan cuenta de miradas que confluyen en la necesidad de planificación, desde la experiencia del puerto de Antofagasta, que toma su impulso de la crisis y de la oportunidad que abre la confluencia del sector público, hasta la modestísima posición que significa

> "*depender* [...] *de las fuentes de trabajo que generan los servicios y el comercio. Ahora, nuestro eje principal es la educación, al final nos tratamos de transformar en exportadores de mano de obra*" (7e),

como se asevera en el caso de Tocopilla. El paso desde "copiar" a "crear" que pide el entrevistado que proponía una conexión con Sao Paulo es lo que parece requerir de una ciudad con mayor densidad de actividades autónomas de la mera extracción de recursos básicos, capaz de retener e incrementar su capital humano.

Una sociedad sustentable, define una autoridad política, tiene un discurso político sobre un territorio, con especificidad, generando arraigo de su población, el que debe ser dialogante y propositivo para delinear un futuro compartido. Para la sustentabilidad

> "*se requiere primero* [...] *territorio, segundo, un conjunto social y tercero, una visión perspectiva. Tenemos un territorio sin ninguna duda, tenemos un cuerpo social que tiene un cierto arraigo pero carecemos de una visión perspectiva*" (8a).

Este actor dice que hacer un camino de sustentabilidad no ha sido posible en Antofagasta dado el centralismo, que no acoge las particularidades regionales, junto a un modelo de desarrollo donde no hay real planificación sino la imposición de intereses, en los que priman los de los 'poderosos'. La visión depende de que exista y se lleve a la práctica un modelo que lo incentive y lo permita pero en Chile, según este entrevistado

> *"no hay un plan de desarrollo, lo que hay son intereses coyunturales y vamos echándole para adelante en función de los intereses coyunturales, a veces legítimos y a veces ilegítimos".*

De este modo la tendencia de "*autopoiesis*" regional es coartada por el centralismo. Hay "*una sinergia positiva, pero hay estructuradamente*

obstáculos en el ámbito nacional" que impedirían el pleno desenvolvimiento de ese vector de independencia y de sustentabilidad.

Desde esta perspectiva la primera clave estaría la formación de capital humano para consolidar esa tendencia creativa y amplificar la dinámica que, empujada por la minería, se dirige a la diversificación productiva. Le sigue la descentralización y en ese ámbito, la dialéctica entre la región y el centro es ampliamente mencionada y discutida, en especial respecto de la real capacidad de los actores regionales para asumir su propio proyecto de desarrollo, como se señaló arriba. La convivencia con las GEMM es un aspecto señalado como problemático, fundamental pero difícil, lo que pone en cuestión la construcción de la alianza entre públicos y privados con propósitos y agenda comunes. El desenvolvimiento del *cluster*, entendido como una aglomeración productiva que evoluciona para ser inclusivo, participativo y diversificado.

Al respecto, actores ligados a agencias de alcance nacional coinciden en que la sustentabilidad requiere de una industria transformadora, de "*un conjunto de empresas dinámicas, responsables, de calidad, que exporten*", con una región que ofrezca las condiciones necesarias para que las empresas que constituyan ese tipo de industria efectivamente se enraícen en Antofagasta y se queden, desplegando sus posibilidades en una expresión de arraigo territorial empresarial. Este sería el *cluster* que necesita la minería regional para poder expandir su realidad restringida a la extracción y

> "*para que haya empresas con esas características la región y su entorno tienen que ofrecerle condiciones para que estas empresas decidan instalarse, decidan quedarse*" (9a).

Para que esto pueda ocurrir se requiere de aquella "conversación regional" sobre el largo plazo entre los actores, de entre los cuales y junto a ellos, debe surgir un "*agente principal*" que ejerza un liderazgo ordenador y orientador, uno de nuevo cuño, superando al antiguo –que ha aparecido persistentemente en las entrevistas y en la literatura de referencia como la impronta de una mesocracia aglutinadora: un acuerdo interclases- para conducir la creación de un proyecto regional con perspectiva. Esa es la teoría con que se ha impulsado la acción de agencias públicas para el desarrollo productivo en los espacios regionales.

Parte significativa de la discusión es respecto de la realidad de dicha "conversación" en la región, dadas las condiciones en que se desenvuelven los diversos actores en la región, una relación más bien de competencia abierta que de cooperación y de colaboración en función de un futuro que es percibido y construido en común. No existe el espacio para el encuentro en estos términos.

La definición de sustentabilidad y desarrollo en la región que surge da cuenta de la necesidad de ciudades con atributos, que es la integración de los impulsos principales que explican la apertura del descampado, que son la riqueza de la minería, la imaginación que despierta, junto con voluntad de habitar. La subsección que sigue releva la visión que los actores han construido para entender la sustentabilidad en Antofagasta, en tanto confronta poder y volición.

5.1.5. *La perspectiva del deseo: la visión y la ideología*

En el análisis de las definiciones de sustentabilidad, es posible concluir que los actores entrevistados se representan la sustentabilidad en la región de Antofagasta en términos de diversificación e independencia económica y productiva, multidimensionalidad social y cultural, una oferta urbana de mayor calidad a la existente, estabilidad en el trabajo y como cumplimiento de normativas –ambientales, legales- y de compromisos –discretos- con las comunidades vecinas (la licencia para operar). Esto es que existe y es manejada entre los actores una noción amplia para entender sustentabilidad.

Por otra parte, identifican una brecha significativa entre estas definiciones, expresadas desde una axiología instalada y valorada en la región –todos los discursos hablan de sustentabilidad-, y la real construcción de desarrollo sustentable, para el que no habría posibilidad real, dadas las características de la minería, la asimetría ante las GEMM, la carencia de voluntad pública, la debilidad de la sociedad civil, que se mencionan como razones principales.

Las experiencias registradas como buenas prácticas –el emprendimiento urbano-inmobiliario del puerto de Antofagasta, la estrategia y planificación que surgen con oportunidad del Plan Gubbins o el PEDUC de Calama, la conmemoración del bicentenario de la República[329], el programa de proveedores que una de las GEMM está llevando adelante, además de las intervenciones de RSE, entre otros- son evaluadas como eso, ejemplos positivos, pero que no alcanzan la dimensión y la escala que son imprescindibles para modificar el rumbo del crecimiento de la región y transformarlo en desarrollo sustentable.

La oportunidad que representó la conmemoración del bicentenario de la República abrió la posibilidad de plantear una manera distinta de enfrentar el tema de las ciudades, buscando sinergias y generando oportunidades de

[329] Al respecto hay referencias múltiples. Ver la recopilación de ponencias que presenta el volumen *Encuentro Internacional Gestión Estratégica del Desarrollo Urbano, Preparándonos para el Bicentenario (2001, Calama)*, 2002, compilado por Sandra Gómez y publicado por el Directorio Ejecutivo de Proyectos Urbanos, Gobierno de Chile, pp. 116. También *Plan Bicentenario, Región de Antofagasta, Antofagasta – Calama*, Directorio Ejecutivo de Obras Bicentenario, II Región, 2005, Antofagasta.

acción conjunta entre municipios, gobiernos y servicios regionales y ministerios centrales, además de algunas entidades privadas.

El propio Presidente de la República el año 2000 hace un llamado a generar mejores ciudades en el horizonte del bicentenario, a partir de lo que se gatillan iniciativas como el Directorio Ejecutivo de Proyectos Urbanos, integrado por los ministros de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales, de Obras Públicas y de Transporte, más las autoridades regionales y locales en cada caso. Se eligen 4 ciudades en las cuales realizar iniciativas urbanas que potencien su desarrollo y que generen una experiencia a replicar; estas son las áreas metropolitanas de Concepción y Talcahuano, de Valparaíso y Viña del Mar y el Gran Santiago, más Antofagasta. Esta última se agrega pues había una experiencia integradora en curso, justamente el Plan Gubbins, que había comenzado en 1998, licitado por el Gobierno Regional, con la participación de los ministerios en sus niveles regionales y centrales y el municipio. Posteriormente se suma Calama, en donde el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Calama (PEDUC) se había iniciado a propósito del traslado del campamento de Chuquicamata a Calama con la participación de CODELCO y la municipalidad de Calama (ver Boeri 2005; Mayorga 2004)[330]. La iniciativa genera planes y articulación de inversiones (las que aún ordenan inversiones en Antofagasta y Calama, al menos). Poco después se cambia la denominación de la iniciativa, de Proyectos Urbanos a Obras Bicentenario, lo que no sólo es retórico, sino que el énfasis se dirige más bien a la gestión de las obras que a la posibilidad de planificación de la ciudad.

Esta aproximación logra producir los ya mencionados planes para las ciudades de Antofagasta y Calama, los que aún son referente para las inversiones públicas y también privadas, pero sin que se haya logrado instaurar una continuidad de trabajo que permita extender el horizonte de intervenciones (ya de más de 10 años) ni escalar a la región en términos de planificar su desarrollo. En efecto, este impulso que generó la ocasión del bicentenario logró una suerte de planificación urbana, alrededor de algunas obras estructurantes y de gran impacto (la avenida del borde costero y la recuperación de patrimonio arquitectónico y urbano en Antofagasta, la avenida de circunvalación y la urbanización de Topáter en Calama, entre otras) creándose una red de trabajo de los servicios y empresas públicas por sobre los canales formales de resolución de los asuntos urbanos[331], la que permitió destrabar problemas administrativos, de financiamiento, de

[330] Se generan equipos regionales y locales para dar forma a las propuestas y se suman más ciudades (Arica, Iquique, Copiapó, La Serena y Coquimbo, Rancagua, Curicó, Talca, Los Angeles, Temuco, Valdivia, Puerto Montt, Coyhaique, Punta Arenas) a la idea de articular capacidades sectoriales y de organismos públicos de nivel regional y nacional, además de los municipios y el sector privado.

[331] Los que no consideran un modo de trabajo conjunto que permita articular óptimamente inversiones públicas de orígenes diversos, por ejemplo, así como tampoco estimulan la sinergia o la innovación, en la relación con el sector privado, entre otros aspectos que surgieron en el debate alrededor de esta experiencia en la región.

descoordinación y, particularmente, permitió poner en el debate local y regional la situación de las ciudades en la región de Antofagasta.

La propuesta era crear un método de trabajo que privilegiara un plan coordinado que tuviera expresión concreta en carteras de inversión, básicamente pública, y en programas y proyectos con una mirada estratégica, ordenados en presupuestos sectoriales articulados entre sí y con una perspectiva temporal ampliada. Este método no logró arraigarse en la dinámica de la administración y finalmente una relativa inercia sectorial volvió a ocupar el espacio sinérgico que se logró generar[332]. La estructura de oportunidad que se mencionó antes y su capacidad para establecerse en el ámbito de los actores que toman las decisiones.

Algunos años después de la experiencia, es posible leer un trazado de límites, un principio de realidad que tiene que ver con el modelo chileno y sus consecuencias, donde, para un actor ligado a la formulación de las estrategias regionales de desarrollo, se convierte en una tarea difícil

> "*hacer efectivamente un plan que tome en consideración las estrategias de la región y las trasforme en una carta de navegación regional y les de una base más técnica para que puedan cumplirse*" (1a).

"*No hay condiciones para avanzar efectivamente*" dice uno de los entrevistados, urbanista que ha participado en la formulación de la anterior estrategia regional de desarrollo (ERD). Es "*el estilo de país que tenemos*" que impediría una mirada de largo plazo, acordada y puesta en planes y programas con tiempos y metas definidas. La sustentabilidad está presente en la discusión de las políticas regionales, agregan, pero

> *"hay muchas dificultades de plantear una estrategia frontal que vaya a ponerle reglas al sector privado … la sustentabilidad es … como un concepto más o menos vacío, al cual no se le puede meter contenido con mucha facilidad*"

Es evidente la carencia de herramientas públicas desde cualquier nivel, nacional, regional o local, para "*hacer cosas efectivas que vayan en esa dirección*" y, señala un participante en la nueva ERD, tampoco hay

> "*una voluntad férrea como para hacer cambios profundos que es lo que parece que exige la situación, no cosas pequeñas*" (1g).

[332] Las razones que explican el término de esta modalidad, exitosa en cuanto a producir una movilización de recursos –humanos, financieros, de innovación- para el desarrollo de las ciudades, escapa a las motivaciones de este trabajo. El peso de los incentivos puestos en los cumplimientos de metas sectoriales, de una cultura de competencia por recursos del Estado –como la señalan algunos de los entrevistados- y por capacidad política; en definitiva, la inercia sectorialista, la carencia de buenos modelos de evaluación y posturas antiplanificación pública pueden explicar en parte el retorno a una situación de *bussiness as usual* que no ha permitido aprovechar de mejor manera las condiciones de la región para un salto cualitativo y escalar.

En esa dimensión, la propensión a prospectar y elaborar caminos para planificar el futuro, como ejercicio colectivo en la escala regional al menos, parece haber una condición estructural que evita la integralidad que esa aproximación implica, pues se afectarían modalidades de actuación e intereses. Lo que se hace en esta escala de actuación, además de involucrarse directamente en propuestas para la generación de instrumentos normativos, es plantearse "*desde la perspectiva del deseo*", en términos de aquello que debiera ser, "*qué queremos que sea*" de acuerdo a las preocupaciones éticas que se expresan en la región y "*qué debiera eventualmente hacerse*" (1g), en función de los roles que cada uno debe jugar según sus "*obligaciones con la sociedad*" (1c) de cara a la propia formación intelectual y profesional, a la experiencia y a la voluntad de "habitar lo inhabitable".

Existe una visión –que se explicita y que particularmente los actores de la sociedad civil delinean y comparten con mayor claridad, pero que también está presente en los demás actores entrevistados- sobre claves para un futuro de sustentabilidad. El paso desde esta visión a sustentar una ideología de sustentabilidad, que se ha definido como expresión de conocimiento junto a un diagnóstico, que integra valores, lo que posibilitaría avanzar hacia la acción transformadora de la realidad, no se concreta. Por ello se dice "*la perspectiva del deseo*" cuando se habla del análisis de la región y la sustentabilidad.

5.2. Los roles de los actores: disponibilidad para la acción, asociatividad

Definida una conceptualización de sustentabilidad, se pide a los actores expresar su comprensión del papel que juegan al respecto y, puestos en el contexto –local, regional, nacional e internacional-, delinear un perfil de los roles que se les adjudican a los otros actores. Esto significa realizar una evaluación y afirmar hasta donde se está dispuesto a actuar en función de la sustentabilidad. Además de conocido el objeto, se manifiestan acciones, decisiones, actitudes, comportamientos y creencias al respecto, de lo que resulta una valoración: todos los actores buscan la sustentabilidad y el desarrollo sustentable. El cuestionamiento de la responsabilidad propia y la de otros actores implica también un diagnóstico, revisar la identidad, las capacidades, las articulaciones y redes que dan consistencia a los ámbitos en que se desenvuelven la vida y las actividades. El diagnóstico que cada uno hace de la estructura[333] en que se desenvuelve la región permite acercarse a los límites del propio rol que se adjudica y el que traspasa a los otros actores, en torno a las posibilidades de la sustentabilidad en la región, dadas sus condiciones y desempeño. Como se ha dicho, la disposición a actuar en consecuencia, habida cuenta de las definiciones, del estado de la región y

[333] En el sentido de Giddens (2006).

declarados los valores que se sustentan, es lo que debe surgir, la voluntad consciente de avanzar hacia una eventual transformación de la situación que se ha diagnosticado.
Los actores y las instituciones actúan sobre el territorio en función de sus especialidades y competencias, teniendo cada una sus intereses específicos, culturas y modalidades de actuación de acuerdo a la misión que se proponen (Levin, 1964), siendo la capacidad de asociarse respecto de un futuro del que se comparten visiones, proyecciones, perfiles, una de las claves para la sustentabilidad.

5.2.1. *Cómo se ven a sí mismos y a otros*

Este eje de análisis se construye con las definiciones que cada actor hace respecto de su propia relación con la sustentabilidad –en términos individuales y como parte de una institución-, el rol que cabe asumir y el que les corresponde a los otros actores que identifica. Los entrevistados dan cuenta de su rol, sus actividades y responsabilidades relacionando su particular impronta con las perspectivas de la región y la sustentabilidad posible. Además exponen la visión que manejan de los demás actores, de manera crítica y en función de las relaciones que se articulan y la vida cotidiana que se desenvuelve en la región.

En la categoría de actores de la sociedad civil se asume que la definición de métodos, contenidos, plazos para construir aquella 'conversación regional', les corresponde fundamentalmente a ellos en tanto son los actores que detectan las necesidades gracias al más sensibilizado 'sentido común' para comprender las demandas latentes. Estas definiciones serán en función de las capacidades de la 'sociedad regional', mientras el Estado –básicamente en sus niveles nacional y regional, sin que se mencione en la escala local en particular- debe abrir el espacio para que esto pueda efectivamente ocurrir. Las grandes empresas de la minería debieran profundizar su compromiso con la región, más allá de aquello a que las obliga la obtención de licencias y superando la sola RSE o bien a través de re-enfocar su participación en el territorio. De este modo, la sociedad civil es entendida como el único agente capaz de impulsar los 'profundos cambios' que se necesitan para acercarse a una trayectoria de sustentabilidad, en Antofagasta pero también en el país.

Se menciona como actores relevantes en el proceso a diversas entidades del sector público, principalmente al gobierno regional y a los organismos de financiamiento de proyectos (CORFO, CONICYT), de manejo de información (SERNAGEOMIN) o a los inversores en infraestructura (MOP, MINVU); a las grandes empresas mineras multinacionales y a la sociedad civil organizada, lo que incluye el mundo universitario, de los servicios profesionales y las comunidades.

Por su parte, aquellos de los entrevistados que pertenecen a las organizaciones de base, del mismo modo, se caracterizan a sí mismos como el "vector" con el sentido de la transformación de las condiciones de la sociedad, no sólo en la escala regional, además de ser el grupo en la sociedad capaz de enfrentar la asimetría que marca las relaciones entre actores e instituciones, en particular en la región. La responsabilidad sobre el futuro es "una problemática social", dicen, y esta categoría se ve a sí misma articulando las demandas de las personas en diversas organizaciones, con una declarada vocación de expandir el ámbito de cada organización por separado. Está presente la noción del rol que le cabe a la sociedad civil, que es la de ejercer una idea de soberanía, lo que ningún otro actor puede hacer con la misma propiedad.

De esta manera, la sociedad civil contiene el sentido de organizar a las personas y articular sus demandas, sus aspiraciones y promover la participación de esas organizaciones en las decisiones que afectan a las personas, en particular en un medio que sostiene "*estilos de vida poco amigables*" (2d) y que sitúa a actores de envergaduras completamente diversa a interactuar, en asimetría absoluta, como se ha recogido en otra parte de este trabajo. El sindicalismo minero en esta región, reconocidamente poderoso, además manifiesta su vocación de cumplir un rol ampliado, asumiendo una suerte de deber respecto de los trabajadores que se encuentran en situaciones distintas, en una "solidaridad" expresada en el espacio regional, más allá del sector de la minería:

> "*hemos tendido a la idea de ofrecer sindicalismo a la familia y organizar un sinnúmero de otros sindicatos más pequeños, de distintos giros*" (2b).

Esta actitud marca una visión que enriquece la comprensión social de las relaciones entre agencias en la región, desde enfoques sectoriales a aquellos territoriales, esto es una imaginación espacial que puede impactar en la planificación que el propio sindicalismo pueda realizar, tanto como a sus interlocutores en el sector público y las empresas. Efectivamente la Gran Minería posee una de las tradiciones sindicales poderosas y relevantes en el país. Es significativo que exista esta actitud, que da cuenta de la voluntad de comprender el territorio de modo integral, esto es al menos la consideración de los habitantes como parte del espacio regional, como se ha dicho antes. Además con consciencia del efecto en el rol mediatizador que la actividad tiene en el contexto de la región, ya presionada por esos niveles de ingreso:

> "*si el sector minero no tuviera un potencial de organización sindical como el que tiene hasta ahora, las ciudades de Calama y Antofagasta serían pobrísimas, ¿no? Creo que si algo nos distingue en los salarios es justamente eso, si no tuviéramos esa capacidad de organización que tenemos, con lo caro que es vivir en Antofagasta y Calama, habría un índice de pobreza bastante fuerte*" (2b).

Un indicador para las negociaciones salariales, al menos en la región, si no es más que eso[334], es la de las grandes minas, demostrando una expansión en la responsabilidad hacia el contexto regional. Se propone aquí una mirada, en el sentido de incluir los salarios de la minería también como inflactores de las remuneraciones de otros sectores y no sólo como causa de las alzas en los precios locales. De este modo, estos trabajadores asumen un papel articulador, en función de una visión programática que supera sus requerimientos corporativos. Parte de la responsabilidad que ven como un rol propio, es la de estar atentos a los abusos y las discriminaciones, asumiendo que "*debe la organización sindical ponerle un parelé, ponerle una voz de alerta*" (2c) a estas actitudes, en el contexto de la asimetría entre actores sociales, ya que

> "e*l sindicalismo es un mal necesario* [...] *de lo contrario habría demasiados desmanes. El capital carece de moral y en la medida que el trabajo no puede autorrepresentarse de igual forma con el empleador* [...] *hay que buscar el equilibrio y la única forma es organizados*" (2a).

En otro lado están los roles técnicos, referidos a lo que cada uno de los entrevistados realiza profesionalmente, explorando áreas relativamente específicas, planteando alternativas. Está lo que ya se ha señalado, en relación a la responsabilidad que les corresponde a los expertos, por constituir "*entre comillas, la élite de la región*", de convocar y hacer ver las situaciones particulares y también plantear las preguntas centrales:

> "*¿quién va a pensar?*" (1a)

Asumiendo que les corresponde hacerlo en la región, puestos ante la duda respecto de la reflexión sobre los bienes públicos, el bien común, el desarrollo y la sustentabilidad. Desde la perspectiva de estos actores, asumen que tienen

> "*la obligación de* [...] *ir visualizando por dónde va la cosa* [...] *marcar camino, ir abriendo los espacios para que el resto de la sociedad empiece a actuar en ese sentido*" (1c).

El primero de los otros actores nombrado es el Estado, particularmente en la escala regional, al que le cabe la responsabilidad de convocar y constituir las capacidades para definir conceptualmente el desarrollo y la sustentabilidad. Esto es aceptar que es un rol público el de abrir los espacios para la "conversación regional" y para plantear y establecer esos conceptos y los métodos para sostener un trabajo al respecto.

Consecuentemente, en esta visión, el papel que debe jugar el Estado es proveer educación, infraestructura, supervigilar el cumplimiento de las leyes, entre

[334] Ver los comentarios en la prensa respecto de la huelga de La Escondida en 2006 y su impacto en la relación entre trabajo y capital, no sólo en la región o el país, sino en el negocio a escala global. Desde la perspectiva de los trabajadores, Marín (2007) hace un análisis de este conflicto y sus consecuencias.

otros de esta índole. Debe volver a la responsabilidad que lo define, la de proveer los bienes públicos que la sociedad necesita para su crecimiento y desarrollo, físico y cultural, en posesión de sus poderes reguladores y normativos pero también en tanto "organizador y creador" del sentido de lo que es de todos, lo público. Al Estado, entonces, le reclaman una "escasa capacidad" de generación de bienes públicos y la poca injerencia en materias que del mismo modo son interés de la ciudadanía, esto es una imposibilidad de cumplir el rol que le es propio. Se trata de que el sector público gobierne con voluntad y una mirada de bien público:

> "…s*i el Estado fuese capaz de generar presión para que estas empresas tuviesen una refinería…*" (2c)

otra sería la situación respecto de la sustentabilidad, es lo que se afirma. "*El sector público es esencial*" (2a) para generar bienes públicos y eso es lo que tiene que hacer, en la mirada de estos actores.

Casi con el mismo énfasis, son mencionados todos los que están ligados a la industria del cobre, en tanto logran salir de "*sus estrategias más íntimas*" (1a) en el ámbito privado para participar en decisiones de futuro de rango más amplio y, de alguna manera, "*se han planteado en términos de desarrollo*" (1c). Como se señaló antes, en las grandes empresas se entiende la relación con la sociedad en donde se "hospedan" con sus actividades e impactos, mayoritariamente de acuerdo a la escuela neoliberal, esto es justamente sin incorporar criterios de desarrollo, sino más bien desplegando acciones medidas para destinatarios conocidos en áreas y sectores específicos, lo que estos entrevistados identifican como esas "estrategias íntimas", desvinculadas de eventuales dispositivos destinados a generar procesos de transformación.

Por su parte, el papel de la sociedad civil y sus organizaciones está referido a que puedan efectivamente estructurar sus necesidades y demandas, respecto del trabajo –la primera fuente de identidad-, de la habitabilidad y la calidad de vida. En el ámbito de la sustentabilidad, el sector público primero y luego la gran minería, están señalados, por estos actores, con los roles principales.

Respecto de los roles de estos actores en el ámbito, a CODELCO se le carga la "incomprensible" realidad de Calama, asunto que aparece recurrentemente como referencia. Esta empresa es la más valorada y reconocida, a gran distancia de las demás de su tamaño en el sector[335]. A las grandes empresas multinacionales se les pide que alleguen recursos, directamente en los salarios pero también en el debate sobre el futuro, de un modo más incluyente e integrador. Lo que subyace en el caso de estos actores, es la sospecha –poco declarada- de que su aporte no tiene ninguna relación con la escala de la extracción de capital natural que realizan en la región, asunto respecto del

[335] Ver Minerobarómetro desde 2006.

cual hay una relativa ambigüedad, relacionada con la asimetría de la relación y la posición de cada uno en ella.

El rol que se le pone a las empresas es principalmente el de remunerar adecuadamente a los trabajadores y a la región y al país porque "*¿pagan efectivamente lo que hay que pagar…*" (2c) por los recursos que se llevan y por los impactos que generan? Habida cuenta que

> "*la minería es un sector productivo demasiado invasivo y no solamente con el medio ambiente, es depredador con otros recursos, por ejemplo, con el recurso hídrico, pero no solamente con el medio ambiente sino que también con la calidad de vida de las personas*" (2d).

Frente a esta realidad de la asimetría, se menciona la necesidad de acuerdos y de trabajo conjunto. Se trataría de

> "*…buscar mecanismos de articulación entre lo público y lo privado, pero … eso tiene que ir acompañado de generar una masa crítica* […] *de producción intelectual de calidad, pero también con una masa ciudadana, que es la única capaz de empujar este tipo de procesos*" (1g).

Manifiestan estos actores también que la aceptación de condiciones complejas, con altos costos en calidad de vida, está en directa relación con los niveles de remuneración de la minería, pero que un límite está en la calidad de la educación, particularmente de la educación superior. Aquí ocurren dos cosas; una es la decisión de conmutar, que tiene el beneficio adicional de mudarse a una ciudad más barata, la otra es que el hijo vaya a estudiar fuera, con una alta probabilidad de que no retorne a la región. Otra expresión de desarraigo e inestabilidad.

Por su parte, las GEMM institucionalmente establecen que pueden colaborar en la "generación de un futuro" para la región, de base territorial, más articulado en una visión en perspectiva. El asunto es que se carece de ese consenso puesto en un plan (dicho como la "conversación regional"). La responsabilidad para plantearlo, coordinarlo y llevarlo adelante es pública. Las interlocuciones son difíciles. En la lectura que hacen estos actores, incluidos los propios ejecutivos de la empresa, CODELCO cumple un rol nacional y su eventual misión al territorio –también 'expandida-' es vista como más reactiva que proactiva.

A diferencia de las empresas extranjeras que entraron al negocio minero en Chile desde 1990, CODELCO arrastra el pasivo –ambiental, social, cultural- de la antigua minería, la de las empresas norteamericanas que operaron hasta 1971. En todo caso, toda la expansión de sus operaciones se hace en

consonancia con los nuevos estándares en el sector[336]. La discusión regional en este ámbito está particularmente centrada en su relación con Calama y, aunque con menos menciones, con las generadoras eléctricas en Tocopilla y Mejillones, además de todo el impacto que genera su actividad[337]. Parte de la explicación estaría en la concepción de empresa pública que se privilegie y de la misión que se le exija:

> "*CODELCO* [...] *es una empresa estatal, por lo tanto, todos los recursos que genera van a las arcas generales de la nación* (con efectos) *no solo en la zona minera, sino que en todo el país*" (4g).

El pasivo se entendería en ese contexto, que no es otro que el de un Estado central que recauda y reparte de acuerdo a criterios nacionales. Parte de ese pasivo se refiere a la modalidad de vida en los *company towns* y a la estructura de enclave, "*verdaderos ghettos*" donde no había contacto, pues sólo excepcionalmente se "bajaba" a la ciudad con lo que se creaba "*una élite absolutamente ajena a la cotidianeidad*":

> "*Como hoy día eso no es posible, nuestros trabajadores tienen que ser no solo trabajadores de CODELCO, sino que además ciudadanos de la región que los acoge*" (4g).

Pero este entrevistado deja en claro que para CODELCO "*la prioridad está en la producción, así es no más*", cuya misión es generar "esa caja" principal para el país y no ser parte del impulso de políticas públicas, en las cuales la empresa no tiene ni responsabilidad ni experiencia, además con el peligro de desnaturalizar el sentido de una empresa minera estatal, lo que aclara el punto antes mencionado. Esta actitud de distanciamiento del territorio –posición que no es compartida unánimemente entre los entrevistados ligados directamente a CODELCO- es probablemente donde se crea la continuidad para la imagen de "irresponsabilidad" sobre Calama, aún a pesar de los esfuerzos específicos, como la acción de la empresa en la línea de sustentabilidad y de una gestión comunitaria que, como lo señala la definición de la propia empresa:

> "*reúne el conjunto de acciones orientadas a asegurar el negocio, en armonía y respeto con las comunidades que se encuentran dentro del área de influencia de las actividades productivas de la Corporación*"[338].

---

[336] Las nuevas minas de CODELCO, Gaby, Ministro Hales, funcionan de acuerdo a los mismos estándares que todas las nuevas explotaciones.

[337] Para los temas de contaminación y zonas saturadas, ver la Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2020 y, entre otras publicaciones periódicas, el artículo sobre Tocopilla en revista Qué Pasa, Abril 22, 2011 y "*Municipalidad de Calama demandaría a CODELCO por traslado del campamento*", en el diario electrónico de Calama El América, www.elamerica.cl, de abril 28, 2011, ya citados.

[338] Es la declaración de CODELCO en su sitio en la red. Ver referencia en la bibliografía en internet.

Pero, en el discurso de los entrevistados, estas acciones no habrían sido suficientes para modificar la noción de insuficiencia respecto del tratamiento de los entornos de sus operaciones, en particular los urbanos. Es así como el traslado de Chuquicamata a Calama no parece ser más que otra "expresión de deseo", esta vez de integración, la que no fue tal. El campamento estratificado desde sus orígenes (Porteous, 1974) se ha transportado a la ciudad, con diferencias análogas a las anteriores entre los tipos de viviendas según sus destinatarios, también entre estos "nuevos vecinos" y la antigua Calama, ya desde el diseño urbano que se implementó (Mayorga, 2004). Parece no tratarse entonces de sólo "proyectos urbanos", sino de una concepción de mayor espesor.

Esta participación discreta de las grandes empresas en la vida regional –no sólo de CODELCO sino de todas- es señalada por este grupo de entrevistados, indicando que una mayor involucración podría ser posible. Una de ellas lleva adelante el programa de formación de proveedores, como se indicó antes, el que sería la iniciativa que integra una perspectiva temporal con mayor claridad y de modo explícito. Esta idea destaca en el contexto de una acción de características asistencialistas, como es calificada la mayor parte de lo que se hace como RSE.

Por otra parte, en el discurso de actores ligados a la iglesia católica, se expresa que "*la gran misión de acompañar al hombre donde esté*", en este caso en las minas y los campamentos, en la vida "poco saludable" que es el estilo del norte. Se rescata la historia de la iglesia en la región, desde monseñor Silva Lezaeta, el primer obispo, un pastor que trae la impronta de

> "*una iglesia* (que) *no organiza, como en la Edad Media, conventos y ahí llegaba a las ciudades y llegaba la gente a vivir alrededor*", sino que va "*a la pampa…*".

Y allí funda escuelas, en un sentido misional que se expresa en un permanecer que busca humanizar la presencia, restringida, unívoca y unidimensional, de los habitantes en un territorio minero, donde "*va acompañando para transformar, para cambiar*". No se trata de una iglesia separada y "encastillada" sino mezclada en la vida de los "pampinos".

En efecto, la historia de la religión católica en el "descampado de Atacama" comienza junto con los asentamientos europeos en la zona, como lo señala González (2010) en la relación que hace sobre la "*abnegada acción cristianizadora*" de los primeros párrocos misioneros entre los siglos XVII y XVIII, en que:

> "*las intensas relaciones mercantiles estrecharon los contactos entre los actuales territorios de Bolivia, Chile y Argentina e incidieron en la densidad del tráfico de los caminos* […] *De este modo el tráfico mercantil conjuntamente con las actividades misionales y las visitas pastorales utilizaron las mismas vías desde la costa al interior*" (González, 2010: 32),

Lo que se cita solo para señalar el origen de la presencia de la iglesia en la región, de la cual la actual se siente vívidamente heredera. Declara el primer obispo católico, Luis Silva Lezaeta, luego de recordar sus "*áridas playas* [...] *en tierra ígnota y desolada*", que su "*dilatada permanencia en este lugar me ha permitido conocer con las inclemencias del desierto, los esfuerzos, sacrificios y desencantos de sus audaces exploradores y* [...] *sus sufrimientos y alegrías*" (Silva Lezaeta, 1928: 2). Esta comparecencia en un lugar donde "nadie hace nido", está relacionada con un imaginario persistente respecto del desierto y de esta región en particular, en el par entre el "tiempo identitario", que permite hacer congruente lo transcurrido, lo que en Antofagasta puede comenzar con la historia de la épica salitrera, y el "tiempo imaginario" de la significación, "*indeterminado y recurrente*" que "*encierra las causas y consecuencias no intencionales de lo deliberado-racional en la actuación humana*" (González, 2009: 94). Esta es la tensión de vivir en el desierto, una instalación abierta por la promesa de los fulgores de la "inmensa riqueza", comprobada por la ciencia y por la experiencia, escrita en la historia; a la vez dibujada en las impresiones, vivencias, riesgos, temores que se expresan en la voluntad, en la suerte, en la exploración, la irracionalidad y la lógica, la permanencia y la levedad de los actores que han habitado o visitado esta región en su historia (González, 2009), respondiendo cada uno a su propia realidad económica y social, a su cultura y a su comprensión y despliegue ideológico.

La tensión de "habitar lo inhóspito" exige compromiso, el que en la experiencia personal significaría llevar la noción de la repatriación, la vuelta al "verde", al paisaje del que se es originario. Cada uno lo asume como visita o como habitante, construyendo una identidad posible y un imaginario respecto del "descampado". En tanto actor institucional, hay una necesaria demostración de capacidades y dispositivos, un repertorio que se corresponde con una lectura de la relación con el "resplandor" de la minería y la sociedad en que ese fulgor ocurre, que esta generación de "ocupantes" (visitas o habitantes) mantiene y sobre la cual actúa. A partir de esta lectura es que se hace la evaluación:

> "*si CODELCO gastara lo que tiene que gastar y Escondida lo que tiene que gastar y todas las mineras lo que tienen que gastar, recursos que se consideren apropiados, y si se destina parte del royalty a eso* [...] *quedaría de largo plazo un Silicon Valley*" (4i),

en tanto Silicon Valley es la imagen emblemática de la coopetencia, el lugar donde ocurre la innovación "*a través de inversiones tanto públicas como privadas en investigación y desarrollo, educación superior, mercados de capital mejorados y sistemas regulatorios que apoyen la partida de empresas de alta tecnología*" (Porter *et al*, 2002: 18).

En la realidad regional, el repertorio del que se dispone para estos objetivos es percibido como pobre y mezquino, tanto de parte del Estado como de las GEMM. Y es en este sentido que se puede encuadrar la crisis de la identidad, cuando no se logra la congruencia con el tiempo que transcurre[339], manifiesta en el desarraigo de 'habitar lo inhóspito'. Así el norte de Chile es siempre "*castigado*" y "*postergado*" por un centralismo que "*históricamente ha abusado del norte*" que parece ser un "*segundo Chile*" probablemente por haber sido boliviano, que vale cuando se considera su riqueza en cobre, salitre, plata o guano pero

> "*cuando se trata de apoyar, de trabajar para su desarrollo, de trabajar por su sustentabilidad, la verdad es que pareciera ser otro Chile* [...] *la reinversión pública en* [...] *el Chile del norte* [...] *¿cuánto ha retornado históricamente? ¿Qué porcentaje nos han dado? Es bajísimo*" (5e).

Este es uno de los problemas que señalan los empresarios locales, con claridad ligado a

> "*la ausencia de una política sistemática del Estado de Chile en torno a su minería* [...] *que incentive el desarrollo integral de la minería*".

La búsqueda de capital extranjero, para desarrollar una nueva minería sin abandonar la estatal, le dio a las empresas transnacionales "*garantías de todo tipo sobre propiedad, movimiento de capitales, etc. Esa batería fue diseñada y pensada para eso y fue exitosa*". Actualmente se está frente a una oportunidad y existe espacio para una política de mayor integralidad, cuestión que surge desde la "*experiencia que emana de Antofagasta desde el año noventa*", cuestión que estos actores señalan que han estado poniendo en sus discursos frente a las autoridades, haciendo énfasis en

> "*que no basta con eso* [...] *hay una oportunidad para un desarrollo más integral. Y ¿por qué hay una oportunidad? Porque el mundo cambió y las empresas hoy están abiertas a eso*" (5c).

Se hace necesario superar esa "batería" inicial para aprovechar la actual oportunidad. La participación de las GEMM en un proceso de mayor complejidad es lo que debiera empujar el Estado, lo que aparece asociado a la necesidad de planificación, para lograr converger en un vector común. Como lo señaló antes un entrevistado, dado el peso de la actividad minera, aunque bajen el volumen o el valor de la producción

> "*la región se va seguir desarrollando, va a seguir creciendo, pero no porque haya una política orientadora en tal sentido* [...] *no porque haya una mente detrás que esté pensando cuál es el camino que la región tiene que seguir*" (5d).

[339] La frase "*yo soy de Chillán*" con que responde una persona que está hace más de treinta años en la región ilustra lo leve del vínculo.

Lo que ocurre porque hay una inercia (*bussiness as usual*) que en la historia regional ha significado períodos de baja actividad en los que el Estado ha debido intervenir subsidiando demandas que quedan insatisfechas. Un ejemplo actual de este tipo de situación se consignó antes en esta sección y, como se dijo, se carece de un plan y lo que hay, en el discurso de estos actores, es "*asistencialismo puro, nada de desarrollo…*" (5d).

Los empresarios locales resienten el centralismo estatal que ignora la especificidad de esta zona y en gran medida impide la formulación de un plan consensuado para el futuro, convirtiéndose en factor de retardo en el desenvolvimiento de una inteligencia regional que cree condiciones distintas y oportunidades de descentralización y de sustentabilidad en definitiva. El sector público es además el encargado de habilitar el espacio necesario. Estos actores se ven como un gremio en extremo precario, "*carente de visión*", tanto es así que uno señala la posibilidad de que un emprendedor foráneo calibre la oportunidad –que ellos mismos desechan por falta de visión, inorganicidad y desorganización- que hay en Antofagasta hoy y llegue a instalarse y

> "*aparte de comprarse todo, en un año te revoluciona todo el mercado minero y nos deja sin espacio…*" (5a).

En esta visión, las empresas locales que logran conseguir un contrato con alguna de las grandes mineras, no son capaces de estructurar una perspectiva que se prolongue más allá de ese logro, lo que rápidamente las deja sin poder competir en realidad con los foráneos, compañías proveedoras transnacionales operando en el país, las que integran innovación y mejoras en la producción, producto de su acción global.

La asimetría y el manejo que las grandes empresas hacen de los contratos que celebran, domina gran parte de la oferta de trabajo en la región. La acción que genera la responsabilidad social de las grandes empresas de la minería no tiene la capacidad de modificar la situación regional, pues no se trata de ideas de desarrollo sino actividades asistenciales, muy acotadas, puntuales y localizadas. La lectura que realiza uno de los entrevistados es que las intervenciones de RSE "*casi pasan a ser anécdotas respecto de lo que realmente debiera hacerse*" (5d) si se quisiera enfrentar la sustentabilidad, restándoles toda capacidad transformadora en la región.

La crítica que se hace al respecto apunta a la asimetría entre los actores locales y las empresas foráneas, que aplican políticas dirigidas a sus propios intereses pero también a la falta de mirada en perspectiva, responsabilidad regional pero también nacional: no existe un sistema capaz de generar una contraparte adecuada al desafío, a la oportunidad, esto es un dispositivo para poder superar el sino del norte, de la minería, de un "estilo de vida poco saludable" en lo inhóspito.

Los alcaldes indican aspectos similares, entre ellos la disposición contradictoria que se percibe en las GEMM, pues, por una parte, en la conversación privada habría acuerdo con los representantes de ellas respecto de las visiones y de las iniciativas que habría que emprender, mientras por otra este acuerdo no se traslada a la acción institucional por la actitud de estas empresas que:

> "*no ven el territorio sino las inversiones*", careciendo de una comprensión integral, por lo que a menudo "*las decisiones que se toman no son las que racionalmente uno elegiría*" (6c).

Es decir, si se estuviera pensando en el espacio y las características de la región, se harían otras cosas. Siguiendo en el análisis de este actor, los ediles también piensan que la RSE es meramente asistencial, lo que está muy bien para atacar aspectos acotados, señalan, pero lo que en realidad se necesita es capacidad de gestión.

La labor municipal es compleja y mutidimensional, lo que ofrece una oportunidad para "ensayar" aproximaciones en distintos ámbitos de los problemas locales, claro que con grandes dificultades para encarar la integralidad territorial de la comuna y para plantear horizontes de tiempo más precisos y proyectados al futuro. Respecto del Estado, de lo que se habla es de su "infinito centralismo", que ha generado una deuda con las regiones, con esta en particular por el desequilibrio en su aporte al crecimiento del país.

Las autoridades administrativas regionales entrevistadas señalan que, siendo este un país unitario, la necesidad de buscar un equilibrio entre las escalas, la nacional y la regional, es fundamental para encontrar los dispositivos que permitan una mejor retribución del país a una región como esta. La clave está en la alianza intersectorial, dentro del Estado, y de éste con el sector privado, por supuesto que en el contexto –adverso- de un sector público que no entiende de territorios diversos ni de oportunidades diferenciadas, para la mayor parte de sus responsabilidades y de la presencia de unas GEMM que pueden y deben hacer aportes más allá de lo necesario para cumplir con sus necesidades de licencia para operar, aclarando que esto no se plantea como un imperativo moral sino de la misma manera como las propias corporaciones se lo plantean, esto es como parte de las inversiones que es necesario realizar en el mundo contemporáneo para "estar en el negocio".

El Estado debe ser el gran animador de la 'conversación regional' de la que derivará el proyecto colectivo de desarrollo. Pero, se preguntan autoridades administrativas de entidades públicas de nivel nacional, ¿están las capacidades en la región para realizar esta conversación y configurar el proyecto, que debe ser uno pertinente, desafiante, que efectivamente sea un paso hacia la independencia regional? Hay que dejar atrás la noción de que

serán otros los que hagan ese trabajo, distintos a los protagonistas del desarrollo en la región, para avanzar hacia la "coopetencia" que produce reales diferenciales de innovación y de generación de nuevo conocimiento.

Aquellos actores que han jugado roles públicos en el nivel regional y también en el nacional distinguen las diferencias y la tensión entre ambas posiciones. Desde la región se debe establecer una suerte de "*lobby*" con el aparato centralizado, explica uno de ellos, en función de los recursos que se puedan conseguir para llevar adelante las iniciativas, ordenadas de acuerdo a una cierta prioridad, que resulta del debate regional y del ejercicio de la política, con un grado de decisión regional[340], el que es calificado de 'insuficiente' para la autonomía que se necesitaría. Se señala que si bien es cierto que mayor decisión sobre los recursos es necesaria, habida cuenta de que se trata de avanzar en lo que se ha identificado como carencia, hay una "ambición" regional para ello, pero lo que ocurre es que

> *"siendo Antofagasta una región rica entre comillas en función de lo que le aporta al producto, no es que tenga ninguna retribución que tenga relación con eso* [...] *en definitiva lo que le queda no es mucho, no es que no sea mucho, es menos de lo que la región cree que le debería llegar*" (7a).

El polinomio con el cual se distribuyen los recursos a las regiones no tiene que ver con la necesidad de hacerlas sustentables, sino con una serie estándar de indicadores y dado que, por el ingreso minero regional, el nivel de Antofagasta es superior al de otras regiones, su parte en la distribución no parece estar en relación a su aporte en las exportaciones de cobre del país. Esos recursos se reparten de acuerdo a las necesidades de todas las regiones, las que están definidas de igual manera para todas, sin hacer distinciones sobre lo que se produce en cada región ni la dependencia de recursos no renovables u otras consideraciones:

> *"este país es solidario, es un solo país y las cosas se reparten como te estoy explicando, no se reparte en función de lo que cada uno produce* [...] *sino de lo que cada uno necesita, que es otra cosa. Eso genera una tremenda frustración..."* (7a)

De esta constatación y con la "*camiseta regional*" es que se plantea la urgencia de un fondo de sustentabilidad que pueda generar una situación distinta para Antofagasta, para culminar en la introducción del royalty, un impuesto específico a la minería que "*correspondía que lo pagaran*" de acuerdo al estudio que

> "*el ministro Aninat* [...] *había pedido a un economista de Harvard* [...] *respecto de que si el nivel de tributación de las empresas mineras era el adecuado o no...*

[340] Para el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), algo más del 50%. Para los fondos sectoriales de cada ministerio, la decisión es más centralizada.

> *un estudio muy potente, en el cual llegó a la conclusión de que las empresas no estaban pagando lo que deberían pagar* [...] *dadas las condiciones de desarrollo del país*" (7a).

Se relata luego la propuesta de una alternativa planteada en el Consejo Regional de Antofagasta y en el Consejo Minero para enfrentar el tema de la sustentabilidad, un "*fondo voluntario de sustentabilidad*" antes del *royalty* sugerido por el estudio, en el que este entrevistado indica que

> "*se señaló la conveniencia de buscar un aporte voluntario de las empresas*" y que "*sería muy razonable si pudiéramos alcanzar un acuerdo que pudiera hacerse cargo de un mayor aporte de la minería privada al desarrollo del país y de las regiones* [...] *pero no hubo acogida*" (7a).

Se trataba de la búsqueda de una asociatividad territorial, en un intento por reponer de esta manera las leyes especiales para las provincias productoras que duraron hasta inicios de la década de 1970. La referencia que existía era de ingresos mayores,

> "*como había sido en el pasado, con la famosa ley del cobre, donde se hicieron muchas cosas y todavía queda una cosa vigente que da vueltas y nunca se ha olvidado*".

El cobro de un *royalty* a la actividad minera[341] generó expectativas en la región, en función de la posibilidad de allegar recursos por sobre los sectoriales y los fondos regionales, además destinados específicamente para el objetivo de impulsar una política de desarrollo tecnológico de innovación que enfrentara la pérdida de capital natural que significa la extracción de minerales en el país y en las zonas productoras. En este caso la discusión es análoga a la que ocurre en la relación con el Estado central y lo que se dice es que el tributo ha sido "robado" por Santiago, pues la mayor parte ha ido a los fondos generales de la Nación y un porcentaje menor (el 21%[342] en la primera recaudación en 2006) se destina a entidades en la capital. Los recursos generados "*debieran ser integrados a un Fondo para Innovación y Tecnología para generar oportunidades productivas*" señalaba en 2004 el entonces ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre[343].

[341] Ver sección 3, pp. .

[342] Información en El Mercurio, 28 de Abril de 2006.

[343] En El Mercurio, 28 de Abril de 2006. El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado en Septiembre de 2009, en el marco del trabajo del Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad (ver www.cnic.cl) a su vez generado en 2005 para asesorar a la Presidencia de la República. El Consejo ha identificado 11 sectores de trabajo, los "*11 pilares de la nueva Estrategia Nacional de Innovación*" (El Mercurio, Julio 17 de 2006), entre los cuales está el desarrollo de *clusters*: minería del cobre, acuicultura, servicios globales –*offshoring*-, turismo de intereses especiales, porcicultura y avicultura, fruticultura, alimentos procesados, servicios financieros, logística y transporte, comunicaciones y construcción, destacando en particular el de la minería del cobre por su impacto (ver CORFO 2010).

La recaudación del *royalty* ha sido de US$ 572 millones en 2006, sobre 780 en 2007, 496 en 2008, 495 en 2009 y US$ 923 millones en 2010[344]. La distribución de recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) se ha concentrado en la región Metropolitana, promediando un 30% del total en el presupuesto los años 2006, 2007 y 2008[345]. La misma fuente señala que el porcentaje que se han adjudicado las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama, las principales productoras, es mínimo, oscilando entre un 6 en 2006 y un 14% en 2008. En el informe citado, se destaca la extrema dependencia de Antofagasta, en donde cerca del 60% del PIB regional corresponde a la minería de manera directa, llegando a un 90% si se suman actividades ligadas, como la construcción o el transporte, como se ha indicado antes en esta investigación.

Es evidente que la recepción en la región de este esquema distributivo es negativa, como se señaló. En las entrevistas a actores ligados a la investigación en entidades universitarias y de fomento, además relacionados con esta distribución, se indica el tema de la capacidad regional efectiva para generar los proyectos que pudieran dar cuenta de los recursos eventualmente disponibles. El argumento es que así como Antofagasta es una exportadora neta –de recursos naturales, capital humano calificado, divisas- en la contrapartida importa conocimiento[346], expresado en proyectos y otras iniciativas que no se generan en la región. Que aún no es posible articular, dicen otros, pero que sí ocurrirá en el futuro, en la medida que "la oferta en educación mejore", sin que se señale un horizonte de tiempo preciso. En efecto, en un informe del Ministerio de Economía sobre los proyectos en los que se invirtieron los recursos del FIC en 2007[347], se reporta de tres iniciativas de la región de Antofagasta, por un total de $ 256.000.000, en un universo de 1.064 proyectos por un total de más de $ 30.000.000.000. La situación ha evolucionado a una inversión de $ 3.800 millones en 2010, a los que se suman otros más de tres mil millones entre 2006 y 2009[348]. Por otra parte, existen críticas en el sentido de que los fondos se usan para proyectos que podrían calificar para el FNDR, en las líneas habituales de inversión regional, sin constituir real innovación, reclamándose una institucionalidad específica, que

[344] Fuentes: El Mercurio, 3 de Abril de 2007 y 29 de Marzo de 2008, EMOL, 13 de Abril de 2011, informe de senador Orpis al Senado –ver en sitio de Senado y Ministerio de Hacienda.

[345] Ver informe de senador Orpis, cuya fuente es el Banco Central y otras. Se señala el aporte de capital a Fundación Chile, alrededor de US$ 10 millones, lo que es criticado por un entrevistado (7d) en función del uso alternativo que ese monto de recursos habría tenido en la región, que habría permitido, en su opinión, un salto cualitativo fundamental para los pequeños y medianos productores, incorporando tecnología e innovación a esa escala productiva, entre otras alternativas –además disponibles para su aplicación de manera inmediata, señala-.

[346] Y representantes ante el parlamento también, como uno de los entrevistados lo indicó y que fue señalado antes.

[347] Diario Financiero, 11 de Agosto de 2008.

[348] El Mercurio, 5 de Julio de 2010.

evite la discrecionalidad y "*que obligue a las regiones a tener un programa o una política en materia de innovación*"[349].

Es claro que por la vía del *royalty* se ha recolectado una cantidad importante de recursos –que suman casi US $ 5 mil millones a mediados de 2011[350]- pero nuevamente aparece la "insatisfacción" pues esos recursos se destinan desde el centro, con criterios similares al esquema de los fondos regionales, un polinomio que no favorece en particular a las regiones productoras, lo que se explica también como una falencia regional.

Esta es la historia de la implementación de un cobro específico a las GEMM, en tanto se lo comprende como un deber imprescindible de esas empresas en compensación por la extracción de recursos no renovables, desde la perspectiva de uno de sus protagonistas. El aporte que estos recursos significan para contribuir a la sustentabilidad de la región, para generar diversificación y niveles regionales y locales que den cabida a otros sentidos para la vida urbana, es todavía un asunto en discusión, pues la región –tampoco el país, se dice- no tendría la capacidad de generar las propuestas para usar efectivamente esos recursos en proyectos:

> "*enfocados a hacer investigación e innovación para mejorar la productividad, del rubro que sea* [...] *definitivamente no hay capacidad en Antofagasta, eso está claro, se ha avanzado mucho, pero no hay capacidades* [...] *creo que no es solamente un tema de Antofagasta*" (7a).

Así pareciera que la región registra un déficit en términos de generación de iniciativas destinadas a la diversificación de sus actividades: sólo tres proyectos fueron presentados al Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) en el 2007, de un total de 1.064[351]. Uno de los entrevistados, experto universitario en Santiago, señala que a pesar de lo que se ha hecho, todavía Antofagasta importa una serie de bienes que no es capaz de producir, entre ellos conocimiento, al tiempo que describe un flujo que es para ambos lados: desde las regiones hacia la capital, en especial desde ésta el flujo es de recursos, y desde Santiago hacia las regiones, pues

> *"¿Qué sería de estas regiones si no tuvieran el aporte de las universidades y de los intelectuales del centro?*" (1e).

Agrega este entrevistado que en general los proyectos que se presentan en la región tienen deficiencias significativas, además de representar una parte muy menor de la producción respecto del total nacional.

---

[349] La afirmación citada es del senador Orpis, en El Mercurio, 5 de Julio de 2010.

[350] El Mercurio, 15 de Septiembre de 2011. La cifra exacta es de US $ 4.839 millones al primer semestre de 2011.

[351] El Diario Financiero, 11 de Agosto de 2008.

La posibilidad de generar esas capacidades tiene relación con las responsabilidades que debieran asumir los actores públicos y privados, de modo de buscar esa 'masa crítica' necesaria en la búsqueda de proyectos de investigación e innovación. La Agenda de Innovación y Competitividad 2010 – 2020 (CNIC, 2010) señala la necesidad de transitar desde una economía fuertemente basada en la explotación de sus recursos naturales a una "*con una estructura productiva más diversificada y sofisticada, donde el conocimiento, el capital humano y la innovación jueguen un rol mucho más relevante*" (CNIC, 2010: 73). Para avanzar en esta tarea, se indican una serie de recomendaciones respecto de desafíos estratégicos de los principales sectores productivos (identificados como *clusters*), para orientar el apoyo público e incentivar cofinanciamientos privados. En el ámbito minero la Agenda identifica los desafíos en los que es necesario intervenir para que la actividad "*deje de ser un enclave y se transforme en un trampolín para nuevas actividades*" (CNIC, 2010: 80) tecnológicamente avanzadas asegurando que sean actores nacionales los que participen en la transformación de esta capacidad, ofertada al mercado internacional. Estos desafíos son: desarrollar una industria de bienes y servicios especializados de exportación, profundizar la seguridad en las faenas, enfrentar la creciente demanda de recursos hídricos y energéticos por parte de la industria, aumentar la producción y la productividad, minimizar los impactos por contaminación[352]. Se trata de aspectos relevantes que requieren generar capital social y mecanismos de articulación con centros locales e internacionales, junto con promoción del país en el extranjero, se indica en la Agenda, y la responsabilidad es del sector público, nombrándose a CODELCO como la entidad que mayores capacidades tendría para impulsar *spin-offs*, promoviendo emprendimientos a partir de sus propias actividades. Se mencionan además otros organismos públicos, pero sin que necesariamente exista una relación de causalidad entre estas 'recomendaciones' y las actividades propias de esas instituciones[353].

Puntualizando sobre eventuales 'deberes', un alto ejecutivo del sector público regional, respecto del papel que debieran jugar las GEMM, señala que es fundamental concentrar y hacer específicos los aportes de RSE para dirigirlos hacia iniciativas que generen sustentabilidad, poniendo el ejemplo de empresas regionales que están haciéndose 'más inteligentes'[354]. La crítica es a que lo que se hace hoy es asistencialista y no estructural. Se expresa de la siguiente forma:

[352] Considerando que la minería de cobre es el 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el país (CNIC 2010).

[353] Ya se señaló que en CODELCO existen posiciones encontradas respecto de lo que le corresponde realizar de frente a los desafíos de las regiones productoras y el país en definitiva, más allá de la cada vez más eficiente producción cuprífera, sin vinculaciones extrasectoriales ni territoriales.

[354] Pone el ejemplo de CONYMET, ya mencionado.

> "*si se agotan los yacimientos o el negocio se pone malo, esa escuela que crearon y construyeron no va a tener alumnos y ese hospital ni siquiera va a tener pacientes, porque aquí no va a quedar nadie, entonces, ¿dónde está la responsabilidad de ustedes? En lo que les estoy señalando*" (7d).

Para este entrevistado, esa responsabilidad está en "*ayudar a la sustentabilidad de la región después de ustedes*". Lo demás – la provisión de bienes públicos tales como educación, salud o vivienda, entre otros aspectos- es responsabilidad pública. Lo realmente significativo es asumir la integralidad del futuro, lo que debe hacerse asociados públicos y privados. La apertura de espacios para hacerlo es pública, pero este entrevistado agrega la necesidad de acuerdo en una visión compartida y de largo plazo.

Esta es la idea de concentrar los eventuales recursos de la RSE, voluntarios y parte de las políticas de relación con los países, regiones y localidades en las que operan las GEMM, que aparece de manera sistemática en los actores que trabajan con inversiones particularmente de escala regional y comunal. Esta idea busca hacer converger recursos hacia iniciativas en las que las entidades públicas están trabajando, sean estas grandes inversiones urbanas, desarrollo de PYMES o programas específicos de educación, entre otros, en los que las autoridades, estos actores entrevistados, entienden y asumen que hay caminos reales de sustentabilidad. Desde las GEMM se explicita que están dispuestas a hacer sus aportes (para eso son las políticas de RSE, Buen Vecino, reportes en el GRI, MMSD, entre otras referencias) pero en aquellos ámbitos que las empresas consideran adecuados: "déjennos elegir dónde vamos a actuar", es un ejemplo delo que se dice. Aquí hay dos aspectos de interés. Uno es el método, cronograma, decisiones, lugares. Se trata de cómo poner en un programa acotado y unificado las iniciativas, todas ellas ordenadas en secuencias, con objetivos estratégicos e imágenes de futuro que surgen de negociaciones y consensos, de modo de generar sinergias y avances cualitativos en rangos amplios, inclusivos y complejos. Otro es el espacio para la conversación, en la búsqueda de una relativa simetría entre ámbitos, el nacional y el regional, el privado y el público, el multinacional y el localizado. Uno de estos entrevistados concluye que no ocurre la negociación y el acuerdo "*porque no está la conversación que te estoy diciendo*" (7d) que es la de 'territorializar' la discusión y actuar respecto de una visión de sustentabilidad, construida sobre la base de un diagnóstico común, una reflexión axiológica compartida y de disponerse a actuar. Como lo expone uno de los entrevistados:

> "*lo hacen muy bien, pero estábamos hablando de otro tema, o sea, la responsabilidad social empresarial es algo que es una obligación cumplirla, no es una gracia que lo hagan, me parece estupendo que lo hagan pero es cumplir la ley en cierta forma, no es lo mismo*" (7a).

Distinto es asociarse para construir un futuro respecto del cual se comparte al menos el territorio y sus riquezas. Nuevamente la contraposición entre posturas neoliberales y las pro Estado.

Este sentido asociativo es el que subyace para el caso de la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, filiales de la CORFO. La Agencia Regional cuenta con información detallada de todos sectores[355], puesta sobre los mapas en el espacio regional en una figura completa de las potencialidades en la región. Ninguna de las actividades identificadas se acerca a la escala de la Gran Minería, que parece "arrastrarlas" a todas en términos de movilización de recursos al menos. En todo caso, esta descripción territorial de las posibilidades productivas es de gran utilidad, de cara a eventuales incrementos en la capacidad de respuesta de los emprendedores locales a las oportunidades de negocio, relación que arroja un saldo negativo para el emprendimiento local (Romani y Atienza 2009). En la actualidad, la potencialidad se ve limitada, entre otros aspectos, por el 'contexto institucional, político y social', como se señaló anteriormente, lo que es corroborado en las entrevistas.

La instalación de las Agencias ha sido "*excesivamente voluntarista*", dice un entrevistado conocedor del tema, reproduciéndose un centralismo que impediría el progreso real de las capacidades de encuentro y despliegue regional de la ya mencionada "conversación regional", paso imprescindible en el camino a la independencia, la diversificación, la asociatividad y la sustentabilidad en definitiva. En esta iniciativa está implícita la búsqueda de superar la idea de que el desarrollo de la región depende preferentemente de las negociaciones que los actores políticos puedan llevar a cabo con el nivel central del Estado. Es así como se entiende el papel del gobierno regional.

En el diseño de las Agencias, se considera que el directorio de esta nueva institución esté constituido por representantes de las entidades e instituciones de la producción y el comercio de la región, junto con actores políticos y de la administración pública, de modo de incentivar allí un debate político –en el sentido de las políticas para el crecimiento y el desarrollo- del que se espera emerja lo que estos entrevistados identifican como 'agente principal', este es una suerte de "*mandante colectivo*" para el proyecto regional. Este 'agente' aún no ha surgido, es lo que evalúan estos actores del proceso de instalación de las agencias y parte de la discusión que se sostiene al respecto es cuánto debe intervenir el Estado, antes de comenzar a correr el riesgo de "solucionar" el problema desde arriba, si dejar campo para el surgimiento de los liderazgos y emprendimientos locales. Porque, visto desde la política regional, se trata de

[355] Destacan la pequeña y mediana minería, más actividades de transformación minera (chancado y eventual fundición, a esa escala), dinamizadas por el precio del cobre (con ingresos que en un momento fueron mayores que las exportaciones de salmón), las piedras preciosas, la pesca y el cultivo marino, el turismo de intereses especiales, agricultura adaptada (de oasis e introducida), entre otras.

cómo se construye "*una visión y una coalición suficientemente fuerte para llevarla a cabo*". Se necesita ese agente principal, que no es una sola persona sino "*un cuerpo de dueños de la tarea*" con una estructura de líderes capaz de influir en la política para afirmar una visión y que la Agencia pueda ser un instrumento para

> "*hacer lo que ellos dicen* [...] *ahí está el juego político más delicado de este proceso* [...] *tratamos de generar un símil de principal en los consejos de las agencias, tratando de que allí convergiesen líderes públicos, privados que tuvieran el vuelo para pensar en una región más grande*" (9a).

Al explicar la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, se les asocia la tarea de "*ser un gran animador de la construcción de este proyecto colectivo de desarrollo*" en las regiones, el que comienza con la conversación sobre el mediano y largo plazo, sobre las capacidades y oportunidades regionales y locales, sobre alternativas de desarrollo en definitiva. La pregunta que se hace este entrevistado, ejecutivo público de nivel nacional, es acerca de quién tendría que liderar el proceso, si una autoridad pública (cargo para el que no hay muchos interesados adecuados ni tampoco disponibilidad) como el director regional de la Agencia o el director de CORFO, respecto del cual existe el dilema de que:

> "*es más fácil hacerlo con una institución central que tenga claro de qué se trata la pega y la haga, ¿cierto?, entonces si CORFO tiene este concepto, entonces pidámosle a CORFO que lo haga…*" (9a) .

Lo que implica desligarse de la responsabilidad de ser autónomo, de ser el motor necesario para que los cambios ocurran efectivamente en la región, a la cabeza de un recorrido en el cual se debe decidir y deliberar respecto de aquello que es mejor en la propia perspectiva, contrastada con las de otros. Así, la CORFO, junto a otras entidades públicas –el Estado en realidad-, es una animadora principal en la construcción de un proyecto colectivo de desarrollo regional; pero hay aquí una constatación de una dependencia regional, cuando se afirma que es más fácil que otro la haga, lo que evidentemente dificultará aquella "conversación" que debe surgir y sostenerse en el territorio del cual se está hablando.

El resultado de la colaboración entre públicos y privados, particularmente entre privados entre sí y con el Estado, es la "virtuosa" relación entre competencia y cooperación, la "*coopetencia*" que posibilita aprender y buscar al mismo tiempo, colaborar y sentir la presión para innovar, mejorar los procesos. Junto a esta articulación, se precisa de un sistema de innovación que articule empresas, organismos de diverso tipo, las universidades y la educación en general, permiten el florecimiento de un entorno creativo, la región que aprende (Vásquez-Barquero, 2006), privilegiando la formación de las personas para investigar e innovar. Esta descripción del "territorio en

estado de aprendizaje permanente" se hace posible con una institucionalidad adecuada, esto es una configuración político-administrativa que, siendo público-privada sobre todo expresa un sector público que hace posible un trabajo de estas características.

Para esto, señalan, hay aún una distancia, que surge de una discreta capacidad instalada para efectuar las transformaciones necesarias. No hay planificación estratégica. ¿Qué se puede comunicar respecto del futuro, de las ideas que surjan de una imaginación espacial para la región, si no existe la noción de plan? Menos aún del modo en que debiera generarse tal instrumento.

Atendiendo a lo que señalan los entrevistados respecto de sí mismos y de otros con los que comparten el espacio regional, es posible concluir que los actores asumen que tienen responsabilidades respecto de la sustentabilidad y las identifican con claridad, al tiempo que también las ven nítidamente respecto de los demás actores, distinguiendo los aspectos críticos y situándolos como responsabilidad de otros, sin profundizar en una revisión de la propia acción u omisión.

Los responsables principales que se identifican son el Estado y las grandes empresas mineras, señalándose que de acuerdo a sus capacidades deben asumir los roles principales y las iniciativas, con el objetivo de pasar desde el discurso a la acción. En este contexto, la sociedad civil se ve a sí misma y por todos como el actor que posee efectivamente la capacidad de generar las transformaciones que se precisa introducir, que son profundas y no menores, pues son los que no tienen intereses puestos en el actual estado de situación.

5.2.2. *La asociatividad y la institucionalidad: convergencias y divergencias*

Luego de analizadas las definiciones que existen para la sustentabilidad y lo que cada actor entiende como sus propias responsabilidades y las de otros en este ámbito, se sigue la descripción de las relaciones entre la institucionalidad y los incentivos para asociarse que ésta promueve, importante al reconocer que gran parte de lo que se pueda avanzar en sustentabilidad está en función de la potencialidad que desarrollen los actores de convertirse en asociados, para construir los proyectos colectivos regionales que se han mencionado en esta investigación. La experiencia que todos los actores entrevistados señalan es la de una escasa asociatividad, lejos de la 'coopetencia', capaz de multiplicar las oportunidades que la demanda de la minería genera para Antofagasta y sus actores en particular.

La visión que sostienen los expertos entrevistados es que, en función del desarrollo sustentable de la región, la capacidad de estar asociado en emprendimientos de largo alcance es fundamental, pues es lo que permite dar

saltos de creación, de productividad, de innovación. Un actor académico señala que eso es algo que:

> "*cuesta* [...] *porque aquí el modelo de desarrollo del país se manifiesta con mayor importancia por la potencia económica que hay en esta región* [...] *la competencia, la competitividad está mucho más asentada* [...] *nos ha costado conjugar un verbo nuevo que se llama 'coopetir'*" (1c).

Es difícil hacer sinérgicos los desarrollos de cada una de las instituciones, en función de su particular interés pero puestos en la perspectiva de colaborar. La asociatividad es baja, dicen estos actores, porque en vez de cooperar tienen que competir por los recursos que se asignan a actividades de investigación, de mejoramiento de la docencia o de infraestructura en el caso de las universidades, dividiendo esfuerzos en lugar de concentrar, pues el "*centrarnos en la parte económica nos hace perder caminos juntos, perder asociatividad*" (1c). La crítica que se hace al financiamiento universitario, más allá de la sola docencia profesionalizante, tiene dos aspectos; uno relacionado con la lógica de los concursos, con el riesgo de perder líneas de trabajo significativas, enfrentados a resultados azarosos, sin una regularidad y continuidad consistentes, mientras el otro se refiere a que prevalece el aspecto de la competencia por sobre la cooperación, en un contexto de escasez de recursos y de excesiva medición cuantitativa para poner a las instituciones en uno u otro lugar en el *ranking*, con efectos justamente en financiamientos futuros.

En este aspecto existe un papel principal que, según estos actores, debe jugar el sector público en relación con la asociatividad, entendida como factor primordial de cualquier estrategia regional dirigida a la sustentabilidad, que es el de hacer posible sostener un pensamiento y una acción hacia allá dirigidas. La crítica que se le hace a la efectiva capacidad que tenga el Estado para ejercer esta potestad, se expresa de varios modos. Uno está relacionado con una carencia de competencias para realizar efectivamente las articulaciones, lo que se explica por razones también diversas. Entre esas razones es puesta de relieve la transitoriedad de las autoridades regionales, asunto que comienza por la continuidad del intendente, cuya dependencia es centralizada[356]. Por otra parte, aparece el tema de las decisiones sobre los recursos y se dice que el gobierno regional tampoco tiene atribuciones o no las usa. Se demanda "*un nuevo sistema, una forma en que nosotros decidamos realmente los destinos de los recursos*" (1f) de la región, lo que no parece posible en un país unitario. La referencia se mueve a un momento en la historia regional en que hubo capacidad de potenciar una mirada efectivamente regional, la que se gestó alrededor de la "cultura Papic", que se ha señalado antes: una alianza interclases con el liderazgo de una clase media compuesta por pequeños y

[356] Se menciona entre los entrevistados que normalmente se interveniene desde Santiago la gestión de intendentes, refiriéndose al caso de la emergencia que generó el terremoto de 2007.

medianos empresarios, profesionales e intelectuales de raigambre "nortina", construida alrededor de aspectos básicos como el agua potable y los alimentos, de la que resultan las leyes de excepción para el Norte Grande.

Se puede considerar la opción de la excepción como un modo de aceptar la diferencia regional, en el sentido de compensar la pérdida de capital natural con el acceso a una oferta de productos importados con precios diferenciados, en un contexto de proteccionismo de los productores nacionales. Al mismo tiempo, el Estado promovía una particular forma urbana y de la infraestructura en la región. Pero no se trataba exactamente de fomentar asociatividad o definitivamente una mirada de largo plazo. Más bien entre los actores se entiende esto como un subsidio, lo que expresa una particularidad a ser suplida, por supuesto, pero también una incapacidad y el riesgo (siempre latente y presente en la imaginación sobre el espacio regional) de la catástrofe y el colapso de la *aletheia*.

Nuevamente se toca el ámbito de la planificación y un entrevistado señala que, hablando con consejeros regionales del desarrollo sustentable en Antofagasta, éstos decían que

> "*no tenemos ninguna capacidad de hacer algo con relación con la planificación del territorio*" (1g),

Llegado el momento de ir más allá de recomendaciones e indicaciones, que no regulan ni obligan, lo que hay es una enumeración de aquello que podría componer un "deber ser", sin capacidad de imaginar el futuro sobre decisiones actuales. Esto es "la expresión del deseo".

En este sentido existe una demanda consistente hacia el Estado nacional, por recursos, por supuesto, como cuando se señala que debiera haber mucha inversión pública, dicen, porque la región ha sustentado al país, con "*el 60% del ingreso fiscal* [...] *durante el salitre*" y ahora el cobre. "*¿Y para el norte? No quedó nada...*" (1f). Es la idea de una deuda que el Estado central carga con Antofagasta, lo que pone en entredicho la real oportunidad que exista para que se despliegue un sector público comprometido, articulador y capaz de otorgar garantías y, en definitiva, convertirse en el gran gestor del futuro, por la vía de llamar a todos los actores y dirigir la marcha económica, social y cultural de la región. Pero la sensación es que "de Santiago", del aparato público no viene nada auspicioso y la pregunta es "*¿qué hace el Estado? Nos amenaza con poner carreteras con peaje*" a pesar del aporte de la minería, a lo que se agrega que

> "*desgraciadamente es la empresa privada la que ha hecho todo* [...] *¿dónde está el Estado? No se mete, no planifica* [...] *¿Cómo no entra a regular algo acá?*" (1d).

Es evidente la importancia que el sector público tiene y ha tenido y el papel fundamental que debe desempeñar. Además de la mención al salitre y la noción de que "no quedó nada" de esa abundancia, hay una constatación respecto del rol que el Estado jugó en el pasado. Desde la década de 1930 y hasta principios de la década de 1970, el sector público es visto con una importante presencia en la configuración de las ciudades, en el que

> "*todo rumbo arquitectónico es del Estado, todos los edificios importantes, sea por las famosas cajas*[357]*, los edificios son del Estado de una u otra forma, el correo, los edificios públicos obviamente*" (1d).

Lo que existe actualmente representa un cambio hacia privilegiar la actividad privada. El sector público es reclamado para que realiza su acción en su espacio propio y además es instado a que cumpla su rol, que regule este territorio que es un "laboratorio humano lleno de aventureros". El asunto parece ser que "*el gobierno regional es una suerte de mediana empresa acá en la región*" (1g) al lado de los "gigantes económicos" cuyas referencias políticas y capacidades financieras, técnicas o de gestión sobrepasan por mucho la escala regional de la institucionalidad pública.

Los expertos entrevistados caracterizan a la institucionalidad pública como la responsable de la coordinación de eventuales esfuerzos asociativos, pero indican que las instituciones del Estado no quieren -o no pueden- asumir esta responsabilidad, de hecho es un abandono por parte del sector público de sus supuestas capacidades regulatorias y planificadoras. La institucionalidad privada de las grandes empresas mineras, en su inserción regional y nacional, da cuenta de una relación entre desiguales, con capacidades asimétricas en todos los aspectos, lo que imposibilita la consideración de una asociatividad real. Lo que hay es posiciones de poder y dependencia. Por otra parte, lo que expresan estos actores es que las acciones de responsabilidad social, en las que se podría aspirar a una relativa paridad, al menos en vistas al discurso público de las GEMM en este ámbito, no se corresponden con el tamaño y la escala de la Gran Minería. Estas empresas son la concreción en la región de los flujos, las velocidades y las flexibilidades con que la globalización transforma los territorios, más globales y más locales al mismo tiempo. Dicen los expertos que se vive con más recursos, es cierto, pero más dependientes. La solidificación del concepto de globalización de la economía, en estas empresas de escala mundial, no parece ofrecer espacio a una real articulación sino que, al unísono ofrece oportunidades, más recursos es la expresión (hay una mayor riqueza evidentemente), pero la incertidumbre continúa siendo la misma: el "sino" del norte.

Así, el segundo actor mencionado por estos entrevistados en relación a la asociatividad es la Gran Minería. Estos entrevistados ven en las empresas

[357] Se refiere al sistema de cajas de ahorro y crédito, que permitió la construcción de numerosas obras en la región. Ver sección 5.

mineras un socio, por supuesto, haciendo la salvedad de la asimetría que existe. Aquí está instalado un 'socio' poderoso que ha generado

> "*muchos impactos, que ha tenido mucha riqueza, muchas utilidades, pero que no ha incorporado los costos en los cuales está incurriendo* [...] *costos ambientales principalmente, pero también costos sobre la población, en calidad de vida, el sistema de turnos...*" (1g)

entre otros aspectos. Pero además está CODELCO, que es vista formando parte de la impronta corporativa, en este caso de propiedad fiscal, pero no por eso deja de ser una gran empresa, que actúa como tal. Es claro que esta impronta, la de las GEMM, es la que ha dominado la región, como se ha señalado, al extremo que uno de los entrevistados afirma que "*es la empresa privada la que ha hecho todo*". Habida cuenta de las relaciones asimétricas y de la extrema debilidad del Estado para hacerse parte protagónica en el espacio regional, la escala de la gran minería parece dominar el territorio y su ocupación. Se reconoce un avance en el nivel de la participación de las empresas, por una parte, haciendo la distinción respecto del pasado (antes de La Escondida) de la Antigua Minería y el presente, de la Nueva Minería. Distinguiendo ambos períodos, el ámbito de encuentro entre la sociedad local y las grandes mineras es la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE), lo que forma parte de las políticas globales de estas corporaciones, en relación con la necesidad de contar con la licencia social para operar, aspecto en el cual "*parece que están al debe* [...] *claro, están al debe*" (1e), como afirma un entrevistado. Ya se ha tocado este aspecto antes y ahora se menciona en tanto no genera un proceso dirigido a potenciar la asociatividad entre actores en la región.

Respecto de aportes y de la colaboración para estos objetivos, la opinión es que la RSE es mejor que nada, que es lo que había antes. El asunto es que no parece colaborar en la disminución de la incertidumbre, en sentar bases para "algún tipo de certezas" acerca del futuro. Actualmente está en la estructura organizacional de todas las empresas importantes y de las mineras en particular, lo que es un avance, afirman los entrevistados. La llegada de las multinacionales trae efectivamente estándares mundiales a algunos aspectos de la relación de la minería con los territorios de explotación[358]. Por ejemplo, con las comunidades locales, lo que ha hecho que los niveles mejoren en la región y en el país. Lo mismo ocurre respecto de la seguridad y del medio ambiente, generándose entonces una especial cultura industrial en este ámbito, la que no es privativa de la minería, sino de cualquier actividad de esta escala en el mundo contemporáneo (Michael, 2003; Peinado-Vara, 2006; Milet, 2010). Unos reconocen esto como un aporte de esta Nueva Minería en

[358] Se ha señalado que la institucionalidad ambiental se "*puso al día*" con la llegada de la nueva minería, que introdujo criterios globalizados, que son los que los *shareholders* de las corporaciones multinacionales exigen a la hora de las inversiones, presionados por los habitantes de los países donde estas empresas tienen su asiento operacional principal.

el sentido de mitigar los innegables efectos de la actividad sobre los espacios en los que opera. Otros actores afirman que los criterios de RSE son una cuestión que "*la tienen más clara los ejecutivos extranjeros que los equivalentes chilenos*" (1c), para los que sigue siendo un costo agregado a la actividad y no una inversión, como se la declara en el discurso de las GEMM.

Una manera de abordar este punto, particularmente delicado en la visión de los entrevistados[359], es señalar que no existe un equilibrio "natural" entre las partes que se relacionan, la sociedad local y la empresa multinacional, sino que esa condición se debe construir necesariamente. Hay una disparidad de base: se trata de una relación asimétrica. Un entrevistado, que participa en la generación de la nueva estrategia regional de desarrollo, apunta a que, particularmente en esta región, las personas no pueden sostener una visión de mediano o largo plazo respecto de su propia proyección, porque

> "*sencillamente viven, la gente vive una planificación de corto plazo porque tiene que vivir*" (1a).

Lo que ocurre la mayor parte de las veces sin que se dimensione el tamaño, las dimensiones y alcances de la operación de cualquiera de estas corporaciones e incluso de la actividad empresarial de una escala menor, lo que tiene que ver con una lectura difícil de las posibilidades de asociatividad, en virtud de ese plan de corto plazo que los habitantes de las comunidades regionales, sean estos inmigrantes recientes o no, están perfilando, en el que se aceptan condiciones difíciles, complejas e incluso extremas, sin disponer de un cuadro general de mayor alcance, de cara a la oferta laboral en la región. Esta observación se refiere con mayor precisión a las empresas chilenas, de ahí la crítica a la manera de abordar el tema de los equivalentes chilenos, particularmente respecto de CODELCO.

Entonces hay una distancia entre las políticas de presencia corporativa y el impulso regional hacia la asociatividad, donde cada empresa se relaciona con la comunidad que ha elegido, seleccionando los tópicos a tratar, la extensión de su acción, los tiempos a considerar, etc., según los modelos internos que use y sin que exista una organización que busque articular esfuerzos con otros actores organizados. Se trata de una relación entre dos entidades, que se puede describir como una relación particular, la que tiene esos límites. No hay una perspectiva de coordinaciones más complejas, porque no está dentro del diseño. Esto es lo que se identifica como "*las estrategias privadas de las empresas*", como lo frasea un ejecutivo regional.

[359] Lo es porque la presencia de las GEMM es hegemónica en la región. En ese contexto, la relación es compleja pues hay una cantidad significativa de actividades que están relacionadas con la RSE, cuya evaluación es buena ("*¿cómo no va a ser bueno que financien viviendas para los más pobres…*?") pero al mismo tiempo se reconoce que esas acciones no están en relación con una eventual planificación de un futuro sustentable, la certidumbre, como se ha señalado.

Esta relación evoca el asunto de la relación de la sociedad chilena con el tema y la evolución en la economía política chilena respecto de los recursos naturales y en particular el cobre, cuya historia es conocida[360]. Una formulación actual es la que hace un entrevistado, cuando señala que la situación es que la población se sintió viviendo en un país rico, con un Estado que obtenía ingentes recursos por las exportaciones. Pero sin que hubiera un diseño preciso respecto de qué hacer con esta súbita riqueza, en que los criterios que se han usado han sido más bien pasivos (de "rentista", dice un economista entrevistado), sin que se incentive una conceptualización y una práctica explícitamente orientada a disminución de la incertidumbre. Da un ejemplo que ilustra esta idea y la carencia de alternativas claras para el uso de esos recursos, que vio en las manifestaciones de los estudiantes secundarios en 2006, en que:

> "*uno de sus slogans es 'el cobre está por el cielo y la educación está en el suelo'* [...] *inmediatamente me di cuenta de que había una explosión de demandas que no es casual*" (1e).

Se comienza a percibir que, gracias a los ingresos del cobre, el país está entrando a una etapa en su crecimiento en que se puede exigir del Estado una cantidad de servicios y de asistencia porque "*la gente quiere empezar a resolver sus problemas ahora*" y el cobre debiera estar ahí para eso, justamente. Esta idea se encuentra con la acción de RSE, parte de la política de relaciones de las empresas, en la que se hacen muchas cosas en el ámbito y con el enfoque señalado, lo cual está muy bien, reiteran los actores entrevistados,

> "*pero si quieres una explosión de desarrollo* [...] *van a necesitar asociación, verdadera confianza*" (1e).

El empresariado local no aparece con mucha nitidez en las respuestas de estos entrevistados, actores en la sociedad civil, salvo para mencionar a la Asociación de Industriales de Antofagasta (AIA), que agrupa a las grandes empresas mineras también. Es posible interpretar esta débil presencia como una aceptación, por parte de estos actores, de la dependencia que los empresarios locales tienen respecto de las grandes compañías, lo que los incapacitaría para convertirse en reales actores asociados en una perspectiva de desarrollo de la sustentabilidad regional. Reiteradamente aparece la evocación a la capacidad que estos sectores tuvieron en el pasado para forjar una alianza de base regional y forzar respuestas por parte del Estado central, a las demandas que generaba una posición desmedrada en el país.

Es posible concluir que el aporte de las GEMM a la asociatividad regional es parcial, reducido a una relación biunívoca para objetivos definidos, con

[360] Ver la sección 4, donde se trata este tema.

dificultades debidas a las asimetrías entre unos y otros actores y, por otra parte, estas dificultades se refieren también a las presiones que comenzarían a existir –al menos en la lectura de uno de los entrevistados- por el uso de los recursos y la afirmación de que "*la minería retribuye poco, muy poco a la región*" (1a) y al país, retribución entendida en el sentido de ser un actor determinante en la producción de sinergia, mediante el estímulo a asociatividades de base regional. Esto requiere inversión pero no una cualquiera y, de acuerdo a lo que han señalado los entrevistados, no necesariamente aquella puesta en la RSE en su versión actual, sino recursos dirigidos a aquellos ámbitos en donde sean útiles en el sentido mencionado, esto es el desarrollo sustentable de la región. Al respecto, la opinión es que la esta inversión es escasa en comparación con las utilidades que reciben y si no fuese así "*no estarían aquí*" porque "*los capitales también están desarraigados*" de la región y

> "*la ganancia se desarraiga* [...] *primero se va para afuera, después se va para Santiago y aquí ¿queda? No digo que no queda, pero el gran montón se va de aquí, ha sido histórico esto*" (1f).

Por otra parte, además de esta forma de desarraigo y de la exportación masiva de capital, es posible concluir que, en este universo de actores, la carencia de interlocutores efectivos en el sector público, como se ha señalado antes, la falta de visiones de futuro consensuadas y de voluntad para impulsarlas, ha constituido una limitación en términos de incentivar una asociatividad con una plataforma de mayor envergadura de alcances y objetivos, esto es, más articulada a nociones de colaboración entre sectores, de escala regional y de plazos explícitos.

Al referirse a otros actores en la sociedad civil, lo que se indica es que existe una baja capacidad de propuesta y de reacción, que es poco organizada, permaneciendo "*entre expectante y pasiva, porque al final nadie la consulta…*" (1d), aparte del sindicalismo ligado a la gran minería, que ha demostrado tener una gran capacidad para negociar sus demandas sectoriales, pero además con una mirada hacia las otras organizaciones, en el contexto de la región y sus especiales condiciones. Entre éstas se menciona su configuración de ingresos, en la que se que además se constatan aspectos como el que se señaló, respecto de tener "*los sueldos bajos más altos y los altos más bajos*", si se atiende al índice de Gini regional, "*uno de los mejores del país*", por lo tanto, hace que en Antofagasta exista "*una sociedad, entre comillas, bastante igualitaria* [...] *pero a costa de nuestra propia sustentabilidad*". La constatación es que existe una "*fuga de cerebros*" (1n), lo que retarda la conformación de una masa crítica que permita modificar el estado de situación, organizándose y estableciendo estrategias de futuro.

Una comunidad regional organizada es capaz de obtener una mejor participación de la gran cantidad de recursos que significa la minería, es lo que se afirma en el párrafo anterior. Lo que aparece en las entrevistas es que las personas parecen preferir sacrificar aspectos como la calidad de vida a cambio de los ingresos de la actividad minera, la visión de corto plazo que se indicaba antes, lo que no establece posiciones consistentes para buscar asociatividades con el sentido del largo plazo: "*tenemos un buen Gini pero muchas veces a costo de nuestra propia sustentabilidad*". Continúa este entrevistado:

> "*la minería es la que aporta empleo, servicios y … quita también años de vida y calidad de vida*[…] *el mismo patrón que te está quitando sustentabilidad te está dando de comer* […] *es como el sino de la región*" (1g).

Esta afirmación está relacionada con lo que las personas pueden eventualmente estar dispuestas a dejar de lado, en función de beneficios evaluados como superiores en un determinado momento, lo que podría ser interpretado como una condición de regiones mineras como esta, aquellas que reciben oleadas migratorias que no arraigan y cuya tolerancia las condiciones extremas es alta. No son estas las mejores características de base para intentar una asociatividad de cara al futuro. Pero además hay otros argumentos, que se refieren a la capacidad de retener a sus habitantes y generar esa masa crítica de eventuales asociados.

La identificación y el arraigo en la región son evaluados como elementos centrales a la hora de definir la realidad de consolidar, o no, un vector asociativo. Se menciona una indagación[361] del caso de los hijos de diversos grupos de trabajadores de las empresas mineras, los que no tienen inconvenientes para elegir universidades y financiar su educación superior. Las encuestas realizadas arrojan que, primero, la gran mayoría no elijen universidades regionales y luego si estudian fuera, la mayor parte lo hace en Santiago y una vez terminada la carrera, no vuelven. Esta situación "*es un indicador demoledor*" (1e) señala este entrevistado, pues es coherente con la constatación de la incapacidad de atraer y retener contingentes con más y mejor formación, eventualmente los mejores socios, con mayor capacidad para asumir la asociatividad como un componente relevante en una cultura de trabajo y de sustentabilidad, en último término. En este sentido, la tendencia a asociarse está en directa relación con el sentido de pertenencia que se tenga, explícito y manifiesto, lo que instala perspectivas temporales y amplitudes para los compromisos que se puedan adquirir en el marco de una relación con otras personas y entidades.

Dirigentes sindicales, parte del universo de entrevistados pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, demandan participación vinculante, con el

[361] Se refiere a Minerobarómetro, MORI-PUC, 2006.

argumento antes señalado de que son las organizaciones sociales las únicas que tienen la capacidad de "cambiar las cosas". El sector público es nuevamente indicado como el responsable de posibilitar esa participación pero, en lo que dicen estos actores, el Estado se restringe, además actúa escasamente coordinado. Además aparece como un aliado de las empresas, lo que significa aceptar las condiciones de dependencia existentes, a la hora de esta participación. El futuro es una problemática social, señala uno de los actores, por lo tanto debiera ser responsabilidad de las organizaciones poner el tema en el debate para preparar el futuro, generar esa discusión y ser parte de ella. Pero el compromiso de las empresas es relativo, pues, como se dijo, hablan a través de sus políticas de responsabilidad social, lo que delimita el espacio y los alcances de la conversación posible, ni abierta ni conducente a una real asociación con objetivos comunes. No hay que olvidar, dicen, que son entes extranjeros orientados a su propio beneficio:

> "*al inversionista le interesa que ocurra rápidamente su inversión y que esta les genere la mayor utilidad posible* [...] *esto* (el futuro de la región) *les importa un rábano y mayormente son internacionales*" (2c).

Cualquier iniciativa dirigida a mejorar el "ambiente asociativo" debe sostenerse en una visión de largo plazo. Para generarla, la responsabilidad principal la tiene el Estado, ya se señaló, que debe ser el que convoque. La opinión es que las empresas de la gran minería privada parecen estar dispuestas a integrarse, a partir de algunas reflexiones que están en las conversaciones sectoriales y regionales. El compromiso real aún es parcial y esa mirada conjunta no se conforma. Esta es una de las interrogantes:

> "*¿hay un plan?, ¿hay una comisión de largo plazo, hay gente pensando en la segunda región? Yo creo que no*" (4h).

Una de las grandes empresas declara, como parte de su política de responsabilidad corporativa, que efectivamente necesita "socios" estratégicos para su propio crecimiento y el de la minería en el país y en Antofagasta, agregando que los estudios revelan que no existen proveedores de la categoría necesaria, sino que más bien hay representantes y revendedores de marcas globales[362], con los que se transa el grueso de las inversiones que hace el sector, unos US M$ 10.000.000 al año[363], las que, por otra parte, se componen importantemente de insumos como combustibles, solventes, energía eléctrica[364], no de elementos que requieran manufactura local. Se ha comenzado un trabajo con un cronograma concreto –evaluaciones periódicas y metas al 2020- destinado a posibilitar el acceso de ese nivel de proveedores a

[362] Lo que es señalado por el CNIC (2010) en la Agenda 2010 – 2020 como uno de los problemas a enfrentar en la región y en el país.

[363] Referencia en entrevista a presidente ejecutivo de CODELCO, Estrategia, Abril 21 de 2011.

[364] Ver entrevista 7d.

satisfacer la demanda de esa empresa, en el marco de un escalamiento cuantitativo -sin precedentes en la industria- e imprescindiblemente cualitativo en la oferta, de modo de dar cuenta de una parte de los desafíos de la minería en los próximos decenios.

Esta iniciativa es la más concreta en este ámbito y según indican sus responsables[365] se genera pues no encuentran suficiente respuesta en la región para alcanzar los niveles de "inteligencia minera" que se deben desarrollar en los próximos años, en términos de visión del negocio, capacidad productiva y, en especial, tendencias asociativas relevantes, generadoras de "regiones que aprenden". La iniciativa busca impulsar esos incentivos y crear empresas de clase mundial en el mediano plazo.

Profundizando en esa demanda sin respuesta todavía, se señala que en este período hay una oportunidad, abierta por la demanda que existe para el cobre y en general para los *commodities* minerales, en la que el sector público tiene una responsabilidad fundamental, que es la de valorar a la minería de un modo distinto, que supere la "actitud rentista" que ha tenido el Estado chileno en particular, girando alrededor del mero cobro de impuestos, para realmente valorar la oportunidad que existe en este período. Dicha valoración, dicen principalmente actores ligados a las GEMM, pero también de la sociedad civil, significa otros niveles de inversión pública directa en el sector, que no existen en los montos requeridos, además de abarcar también un ámbito expandido, que permita pensar efectivamente en un futuro alrededor de la minería. Si existiera la claridad y la voluntad de hacer algo en este sentido entre el Estado e involucrando a los privados en una perspectiva de mediano y largo plazo, uno de estos actores dice que

> "*el espacio que tienen los privados especialmente en este ciclo de alta, es gigantesco* [...] *Si tú le pidieras hoy día a las cinco empresas* [...] *para que hicieran un programa con dos universidades de cara a la minería, que tuviera sustentabilidad para los próximos 30 años, no tienen como negarse*" (4h).

Que el Estado debe inducirlo se da por supuesto[366]. Ante la pregunta de por qué no ocurre este programa, las razones a las que se alude son políticas, cuando se reconoce que "*la minería no es el negocio de la gente*", sino que es de un pequeño número de personas, por lo que "*no tiene votos*", lo que es coherente con un razonamiento de corto plazo, que impide la proyección más allá de los límites de la propia gestión de cada actor. El tema de la minería se percibe cerrado, lejano, es 'una cosa que ocurre en el desierto' y no es un tópico habitual en la conversación social cotidiana. Además, eventuales

[365] Para referencias al Programa de Proveedores de Clase Mundial, ver entrevistas 4f y 4k.

[366] Además las GEMM no tendrían ninguna razón para negarse, sino al contrario, si se atiende al fenómeno de la escasez creciente de personal calificado en todos los niveles y a las expectativas del negocio minero.

beneficios se encontrarían en un futuro relativamente indeterminado y serían apropiados privadamente. Esto explicaría la relativa ausencia de la minería de la escena de la política, salvo las menciones a aquello que es inmediato, en tanto es

> "*una fuente de plata importante en impuestos* (y) *la tendencia natural es a no mover el árbol y mientras mejor es el negocio menos quieres mover el árbol…*" (4h).

Este punto es relevante pues debilita la definición de sustentabilidad que propone la Comisión Brundtland (CMMAD 1992), al dejar fuera la posibilidad de tener obligaciones intergeneracionales.

La discusión exigiría aclarar y establecer si tenemos alguna clase de deberes con nuestros descendientes en este sentido. Se trata del debate ético sobre el desarrollo sustentable. Habría que acordar primero si efectivamente existen eventuales "derechos" de las generaciones futuras, (las que no pueden tener actitudes recíprocas, por ejemplo) para luego definir cuál podría ser ese legado (Arribas, 2007), avanzando desde la visión fáustica (Berman, 2007) o bien prometeica, que considera que el bienestar futuro "*dependerá de mantener un crecimiento económico ininterrumpido*" (Arribas, 2007: 79) que estimule la inventiva humana y acreciente la eficiencia tecnológica. Así la naturaleza, en este caso el cobre específicamente y el desierto de Atacama de modo ampliado, sería una mera fuente de recursos, la que claramente se verá afectada, asunto que se enfrenta en esa visión, con la eficiencia y la inventiva antes mencionadas. Esta argumentación sobre definiciones debiera ser parte de la "conversación regional", el debate que se identifica con la posibilidad de construir una imaginación espacial en relación con el futuro de la región.

El debate es sobre concepciones de crecimiento, desarrollo y sustentabilidad. Si se distingue entre crecimiento, entendido este como adición material a través de asimilación o acrecentamiento, y desarrollo en tanto expansión las capacidades y las potencialidades con las que se cuenta para acceder a un estado de mayor plenitud (Arribas, 2007; Barry, 1999), es factible comprender que una economía crezca pero sin desarrollarse. Si se atiende a lo que dicen actores de la sociedad civil básicamente, el sólo crecimiento no sirve para la sustentabilidad, pues no bastaría con ese acrecentamiento (además limitado por una exportación relevante de capital –natural, financiero, humano-) sino que se requeriría inventar dispositivos que reemplazaran la pérdida, lo que no se estaría haciendo suficientemente, al menos no en la medida de lo necesario para que los recursos naturales sean previsiblemente reemplazados por otras actividades en un período de tiempo relativamente conocido y determinado por acciones específicas y concretas.

Resuelta la interrogante sobre si corresponde atender a responsabilidades con las generaciones futuras, sería posible definir cuáles podrían ser esas obligaciones, además en una relación en la que no hay reciprocidad posible. Lo que indican estos entrevistados es que el largo plazo no aparece con claridad como alternativa y sí como necesidad para promover asociatividad. Pero no hay demasiadas iniciativas concretas al respecto[367].

También se frasea esta necesidad con la pregunta sobre la "gente que está pensando en la segunda región", en donde pensar significa también hacer colaborativamente, atraer y retener talentos. Los agentes de las GEMM no ven esta capacidad surgiendo de modo vigoroso. A la sociedad civil la ven 'lejana y pasiva', sin un discurso de desarrollo sino más bien arguyendo reivindicaciones y reclamos respecto de un trato históricamente injusto, con bases reales desde el discurso regionalista pero respecto del cual se debiera poder tomar distancia para entender la oportunidad del período actual, la que además es limitada en el tiempo. Una acción público-privada parece lejana.

Una expresión de esta posibilidad de asociar iniciativas públicas y privadas para potenciar a la región es la idea del *cluster* minero, una aglomeración que enriquezca los contactos e incremente el intercambio de información y la creación de conocimiento, alrededor de una actividad dinámica, la minería, con la aspiración de independizarse de ella en una industria que supere la minería extractiva para avanzar a la "*generación de inteligencia minera*". El *cluster* es el futuro de la región para la mayor parte de los entrevistados, aclarando que se está en la implementación de la primera fase del desarrollo de la iniciativa, que corresponde a lo que uno de ellos identifica como el "*proceso estratégico de maduración de la Nueva Minería*", enriquecedora de los territorios de explotación, en el que se debe profundizar para constituir una real "*industria proveedora de bienes y servicios para la minería*" de base regional y proyectada al país y a los mercados internacionales, dejando paulatinamente de "*reproducir lo que hacen en otro lado*" e innovar, como es lo que se declara. Un producto "natural" del cluster, ya en funcionamiento, sería una mayor y mejor asociatividad, es lo que dicen.

En este ámbito uno de los entrevistados indica la propuesta de "*crear una gerencia del cluster de la segunda región* […] *e inclusive yo planteé fuertemente que la Corporación de Desarrollo Productivo*[368] […] *se transformara en esta gerencia*" porque esta corporación es una "*organización que está compuesta por el sector público y el sector privado*",

[367] La cantidad de proyectos presentados al Fondo de Innovación y Competitividad, escasa según las versiones de algunos entrevistados, en parte daría cuenta de esa pequeña posibilidad de "*promover asociatividad*".

[368] La Corporación para el Desarrollo Productivo (CDP) Región de Antofagasta es una entidad de derecho privado sin fines de lucro fundada en 1993 para impulsar y promover el desarrollo regional, facilitando la vinculación entre los ámbitos académico y empresarial. Está conformada por 9 socios, dos universidades regionales y siete empresas del mundo público y privado. Ver www.cdp.cl.

donde estarán las principales empresas mineras de la región pero también el ferrocarril, las sanitarias, el puerto, las que generan electricidad. Esta figura es la que se visualizaba para impulsar la idea del *cluster*, porque se precisaba de una planificación dirigida a hacerla posible. Esto se plantea porque:

> "*cuando no te pones de acuerdo en cómo estructuras todo, una organización que impulse una tarea para 50 años en la región, entonces* [...] *no pasa nada*".

Dada la presencia e impacto de las GEMM en la región y en el país, la necesidad de planificar desde una mirada comprensiva, que este actor entiende proveniente del Estado y sus gobiernos, es imprescindible, pues es imposible, dice, que

> "*a una empresa privada la hagas funcionar con un criterio público. No les interesa, entonces yo creo que allí hay un tema viejo y que hay que reconocerlo también, es un tema árido, un tema de difícil comprensión, para que lo abrace masivamente la ciudadanía de la segunda región*" (7f).

Hay que reconocer, se dice, que la planificación es una práctica que, por una parte, exige disciplina, imaginación, un rigor que no siempre está disponible en una determinada cultura, mientras por otra debe existir la voluntad –social, institucional- de articular capacidades y esfuerzos entre sectores distintos.

Los entrevistados ligados a las GEMM se sienten parte de la idea del *cluster* minero, con observaciones y críticas, que apuntan básicamente a la velocidad del proceso. Las condiciones del negocio minero en el mundo hoy y la escala de las operaciones mineras hacen que regiones como Antofagasta giren en torno a la minería y lo que se debería fomentar es "*que el entorno en las regiones mineras sea el que empiece a abastecer estas necesidades de servicios y de equipos*" (4f), lo que ha ocurrido en Australia, que ha aprovechado esta oportunidad y Chile mucho menos:

> "*no tenemos empresas de servicios mineros* [...] *que sean de clase mundial, son muy pocas* [...] (para usar esta oportunidad) *la gente debe estar bien preparada y bien educada. Ahora nosotros estamos lejos de eso, pero yo veo la minería en ese contexto*" (4f).

En el contexto de su trabajo sobre proveedores para las GEMM, este entrevistado describe el momento de la actividad minera, particularmente la del cobre, en el mundo, reforzando la iniciativa del *cluster* en la región, en términos de una etapa distinta que requiere nuevas políticas y estrategias para transformar la estructura productiva del país, desarrollando capacidades de innovación allí donde estén las mayores posibilidades de hacerlo, para acercarse a una estructura "*más intensiva en conocimiento*", para poder continuar teniendo una participación importante en la producción de cobre en

el mundo. Se requiere abordar con "*cierta velocidad*" (4k) los desafíos asociados a producir más, lo que no quiere decir hacer lo mismo pero ahora por dos o más (esto es *bussiness as usual*), sino que, para mantener la actual posición de Chile en la producción mundial, se debe introducir un salto evolutivo en el modo de producir y

> *"El resolver esa ecuación tiene que ver con temas de desarrollo de capacidades internas, que nosotros nos vayamos haciendo más inteligentes para hacer minería, pero también tiene que ver con que los socios naturales nuestros, que son nuestros proveedores, se vayan haciendo más inteligentes…" (4k).*

El *cluster* aúna la actividad pero además debe darle una dimensión distinta, es lo que dicen:

> *"¿Por qué saben más los gringos? Porque tuvieron el cluster de la minería hace treinta años atrás* […] *y Arizona no es muy distinto a esto y vivían aquí también, eran dueños de esto también, pero ¿qué hicieron ahí? Aprendieron. Entonces, la sustentabilidad creo que pasa por eso, hay que mirarla más desde el punto de vista intelectual*" (4h).

En la perspectiva de esta subsección, que identifica las condiciones de asociatividad en la región, de cara a la factibilidad para la creación de un entorno innovativo y que aprende, esta tarea de construcción de una capacidad de transformación en la región, de modificación sustancial de las modalidades de operar, relacionadas con el desenvolvimiento de una "inteligencia" para hacer la minería del futuro, se asocia al sector público como articulador y gestor, en una alianza estrecha con las GEMM, a lo que se debe agregar un empresariado local atento a "hacerse más inteligente".

Un aspecto particularmente complejo es el de los contratistas, un dispositivo para proveer bienes y servicios a las grandes empresas que ha generado un debate y acciones de gran intensidad. Incluso un conflicto entre CODELCO y la Dirección del Trabajo. Estos contratistas son empresarios de base local, regional o nacional, que organizan una provisión de mano de obra de diversos niveles de especialización, para intervenir en las faenas en cada mina, que ofertan una labor supletoria, dicen algunos de los actores, dentro o fuera del giro propio de las GEMM (Marín, 2007). El fenómeno de la tercerización laboral no es nuevo ni exclusivo de la minería, pero en esta actividad ha tenido un desarrollo particularmente significativo (Agacino *et al*, 1998; Cademártori, 2009), el que ha sido en extremo dificultoso. Aparte de la supervisión del cumplimiento de las normativas, un aspecto álgido en este proceso es el de los plazos de los contratos, el que debiera contemplar que exista un tiempo que "*les permita desarrollarse*" a las empresas, asegurando la capacitación, regímenes de salarios adecuados, la observancia de los derechos laborales adquiridos, entre otros. Una estimación de cuanto representan los contratos a terceros en Antofagasta, según este entrevistado (7d), superaría los dos mil

quinientos millones de dólares al año, lo que incluye insumos importados, por supuesto, pero significa un volumen de recursos y de actividad muy relevante.

Introducir la idea de "asociarse para competir puede costar fácilmente una década de trabajo" con los actores, pues no hay una cultura en este sentido, piensan empresarios regionales consultados. Pensar el desarrollo regional no es una operación natural, sino que hay que crear espacios donde sea factible negociar, mediar, posibilitar interlocuciones. Esta creación es una tarea pública, señalan. Aquí pesa la asimetría que domina esta posibilidad de asociarse, limitándola a los intereses de las grandes empresas, respecto de las cuales se señala que hay un discurso público que es radicalmente distinto a la práctica habitual[369]. En el contexto de establecer voluntades asociativas, la sociedad civil no tiene interlocución.

Como se señaló, lo que dicen los empresarios regionales es que la asociatividad en la región es baja, que es muy difícil encontrar y expandir espacios de trabajo conjunto entre privados (aquellos que relativamente puedan considerarse pares en términos de tamaño de actividad, al menos; junto con el necesario intercambio con las GEMM) y entre privados con el sector público. De cómo se articulan los organismos y servicios públicos entre sí, la visión es la de una "madeja incomprensible", lo que responde a una interpretación sesgada (el Estado es "inoperante por definición", por ejemplo), a la inexperiencia en el trato con los servicios públicos y municipios y finalmente al trabajo con el Estado en varios de sus niveles.

Se trata de un "*proceso de complejidad gigantesca*" del que parecen emerger acuerdos que permitirían modalidades articuladas de actuación, como lo indica un director de la Asociación de Industriales de Antofagasta, cuando se reconoce a sí mismo como "*sumamente optimista* [...] *en el sentido de que hemos logrado en la región*" un relativo consenso estratégico en que la "*palanca clave para nuestro proceso de desarrollo*" es la minería, lo que parece obvio, señala, por lo evidente que suena así dicho, reconociendo que se trata de internalizar los conceptos que lleven a la noción de asociación para competir (en el sentido de probarse con estándares distintos y mejorar continuamente) pero también de cooperar y "*la verdad que cuesta* [...] *fácilmente una década, te cuesta fácilmente un gobierno*" generar la comprensión y luego la dinámica, porque no parece ser `natural' que todos los actores se alineen. Este actor asume que el ir entendiendo las "*complejidades del proceso de desarrollo*" (5c) y que los que allí intervienen vayan aprendiendo y conectándose en un continuo del que surge la sinergia, es difícil y requiere de habilidades diversas, porque:

[369] Estos empresarios indican que de acuerdo a su experiencia, no es posible creer en la voluntad de las empresas de buscar socios locales, refiriéndose al tema de los proveedores de clase mundial.

> "*cuando uno es medio tecnócrata, sufre, porque le gustaría que todo acto se resolviera desde una oficina, en donde no estaríamos enfrentando personas, grupos, sino que más bien piezas de ajedrez y que yo desde arriba los muevo, los junto y hago que saquen las declaraciones o los proyectos o las decisiones que yo creo que debieran hacerse. He ido aprendiendo que la cuestión no es así*" (5c).

La noción de una sociedad regional carente de cultura de asociación, de un mayor espesor en la política regional, limitación que se expresa en parecen actuar personas más que instituciones, es también asumida por las autoridades administrativas regionales. También la asimetría en las capacidades reales de los actores regionales y nacionales frente a las GEMM, está asumida en la visión que sostienen, identificando un punto clave, desde el cual se podría abrir un relativo espacio para la 'conversación' de la que la región carece, que es la necesidad de las empresas mineras de validarse localmente, esta es la obtención de licencia para operar, cuestión que podría incluirse en un método para establecer relaciones entre autoridades locales y las corporaciones, que se acerque a una relación de mayor horizontalidad.

En el caso de la empresa portuaria de Antofagasta, su propia experiencia ante la crisis de 1995[370], además de administraciones con una comprensión expandida de la significación del puerto en la región y en la ciudad, ha permitido que éste juegue un papel significativo en cuanto a participar con otros actores como socios. Además, establece un actor ligado, la empresa participa en diversas instituciones regionales como la Corporación de Desarrollo Productivo y la Asociación de Industriales, las "*que* [...] *permite*(n) *tener una perspectiva complementaria a la visión que tengo del desarrollo del puerto, de la ciudad*", con la que se despliega "*una estrategia de desarrollo*" de la empresa portuaria.

Una interrogante, que surge a partir de esta experiencia de la empresa portuaria de Antofagasta y la crisis que la obliga a establecer un marco asociativo con otros actores, fundamentalmente públicos pero también privados, se refiere a cómo llegar a una cotidianeidad colaborativa, como estándar de trabajo entre públicos y privados. Si se acepta que esta es una innovación, una expansión en la capacidad operativa de una empresa pública, sería posible aseverar que la tensión que genera la crisis es creativa, toda vez que detonó la necesidad de buscar una salida a la constricción surgida de la imposibilidad de mantener una trayectoria de *business as usual*, la que sería la tendencia del emprendimiento regional.

Al respecto, la caracterización de la región que se hace en el informe del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) refleja una cultura que "*no fomenta la creatividad y la innovación*" (Romani y Atienza, 2009: 54) así como

[370] Ya mencionada antes.

tampoco parece impulsar actitudes de riesgo frente a los desafíos de la competitividad, careciendo además de estímulos a la iniciativa personal. Los autores señalan la estrecha relación que existe entre el proceso de socialización de los individuos y la capacidad de emprendimiento, proceso en el cual el trabajo en equipo, el liderazgo o la proactividad son fundamentales. La capacidad de entender y desarrollar experiencias asociativas de trabajo está vinculada a la posibilidad de emprender, condición básica para generar ese ambiente de innovación e investigación que debiera surgir del *cluster*, una aglomeración por definición.

En el informe del GEM se indica que la principal limitante es el contexto institucional, político y social, lo que es coherente con las afirmaciones de los entrevistados, agregando como segundo aspecto limitante el apoyo financiero y las carencias en educación y capacitación. En una aparente paradoja se concluye en el informe que Antofagasta es "*un espacio caracterizado por la existencia de oportunidades de negocio*", lo que se explica con el ciclo favorable de la actividad minera, con una de las "*tasas de actividad emprendedora en etapas iniciales más altas del país*" particularmente de emprendimiento por oportunidad[371]. Como contrapartida, la región presenta la mayor brecha entre la tasa de emprendimiento en etapas iniciales y la tasa de emprendedores establecidos, lo que pone en duda la "*capacidad de supervivencia de los emprendimientos locales*" (Romani y Atienza 2009: 63).

En Antofagasta hay múltiples oportunidades de negocio, lo que se encuentra con esta baja capacidad de sostenerse en la actividad una vez iniciada ésta. Estos autores extraen

> "*la conclusión preocupante de que la Región está dejando escapar oportunidades para lograr formas de desarrollo que permitan su sustentabilidad en el largo plazo*" (Romani y Atienza, 2009: 63).

Por otra parte, la noción de que aquellos actores arraigados en la región son los que tienen la más completa y mejor disposición para identificarse y emprender caminos asociativos que constituyan redes de carácter local y regional, muestra otro aspecto en la conformación de un sentido de sustentabilidad basado en el manejo de este tipo de relaciones, claramente basado en el conocimiento y la confianza. La formación de redes "endémicas" que den cuenta de una identidad de referencia en la región, la dificultad que existe para crearlas y de esta manera establecer parámetros regionales para una cuestión que han dominado históricamente grupos foráneos[372], da cuenta del estado de situación del capital humano y las posibilidades de asociación,

[371] Los individuos que inician actividades emprendedoras lo hacen porque identifican oportunidades de negocio o porque no tienen otra alternativa laboral, identificándose el emprendimiento por oportunidad o por necesidad (Romani y Atienza, 2009).

[372] Se mencionan, entre esos grupos, los ingenieros de la Universidad de Concepción o los supervisores de CODELCO.

señala una autoridad política de nivel nacional. Esto dificulta el "ánimo de sociedad", las capacidades de emprendimientos asociados y más bien parece generar competencia exagerada, como lo han señalado otros actores. En la base está el centralismo, que limita esas posibilidades de expresión y de asociatividades regionalizadas.

La educación es indicada por todos los entrevistados como la clave para la transformación de la región, con aproximaciones que van desde la aspiración de mejorar la empleabilidad de los jóvenes tocopillanos, "aunque sea fuera de la comuna", hasta la idea de replicar la *Colorado School of Mines* en Antofagasta[373]. Las iniciativas que existen en este ámbito giran alrededor de la capacitación para la minería, básicamente de nivel técnico[374], mientras entre las universidades regionales y algunas de las empresas mineras se establecen convenios de trabajo conjunto para el desarrollo de capacidades profesionales de alto nivel. Los resultados de este trabajo se verán en el futuro, señalan los entrevistados, haciendo la salvedad de que es un punto de partida, una primera fase, de pequeña escala, cuyo enfoque no innova sino que se apoya en la minería extractiva, para la que se están formando estas generaciones. La carencia actual de profesionales y técnicos para la industria es ya evidente. Como se ve, se trata de las necesidades de las grandes empresas, más que la oportunidad de crear una cultura asociativa.

El desarrollo científico y tecnológico con un espectro más amplio de investigación y de aplicaciones, tomará más tiempo si se esperan resultados que modifiquen el sentido de la dinámica regional, para lo que además se requieren ofertas que incluyan desafíos en el área de la cultura y de la calidad urbana, entre otras, de modo de "arraigar" inteligencia y alcanzar el umbral de intercambio que se precisa para avanzar en la cualificación de los estados de desarrollo regional. Subsiste la incertidumbre sobre el compromiso de mantener estas iniciativas en el tiempo, lo que tiene que ver con la ausencia de planificación estratégica explícita, al menos en lo referente al desarrollo territorial y urbano, claramente elemento central de una mirada centrada en la asociatividad.

En este contexto, relativamente precario y mayormente orientado a la creación de mano de obra calificada para las GEMM, se crea institucionalidad en la búsqueda de responder y adecuarse a los requerimientos de las especificidades productivas, culturales y sociales de las regiones, entre esa institucionlaidad, las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, como se señaló.

---

373 Esta fue una propuesta realizada por uno de los entrevistados mientras fue asesor directo del intendente. Se requería una cantidad de recursos que no fue posible reunir.

374 En el sector minero, la escasez de trabajadores calificados, técnicos y profesionales, es un fenómeno mundial, por lo que estas iniciativas son de gran interés para la industria, que ve subir sus costos de manera exponencial (ver El Mercurio, 5 de Enero de 2011). La AIA mantiene un liceo con esta orientación, el Don Bosco, cuyos egresados han accedido a buenas posiciones y movilidad ascendente en el medio minero, ver entrevista 5c.

Es posible concluir que los actores consultados identifican una escasa cultura de asociatividad en la región. No habría "densidad" institucional suficiente en la región, que se manifieste en redes, en el perfilamiento de posiciones y en la llamada "conversación regional", donde se pueda identificar a un "mandante", ese conjunto que asuma que es "dueño" de la tarea, que ordene y perfile una visión de futuro a concordar.

5.3. ¿Qué dicen los actores?

En esta tesis se busca comprender la mirada de los actores sobre la sustentabilidad, en el proceso que reúne planificación, crecimiento y desarrollo, en tanto ese enfoque esté constituido por una ideología de sustentabilidad que sostengan los actores, expresada en sus acciones, decisiones, actitudes, comportamientos y creencias. Esta comprensión se explora a través de entrevistas semiestructuradas a actores relacionados con la región, pertenecientes a cinco categorías: sociedad civil, empresas mineras multinacionales, empresarios regionales, autoridades políticas regionales y nacionales. En las entrevistas se abordan cuatro categorías de análisis, a saber: i) la argumentación que se esgrime para definir sustentabilidad y su desenvolvimiento, ii) los actores frente a su papel, el propio y el ajeno, de cara a la generación de sustentabilidad, iii) la asociatividad y la institucionalidad, lo rasgos principales de elementos que abren caminos para un desarrollo sustentable y, iv) las características de las oportunidades y los desafíos que enfrenta la sustentabilidad en la región.

Luego del análisis antes presentado, es posible indicar algunas conclusiones de trabajo, junto a la revisión del concepto que se ha estructurado respecto de aquella mirada sobre la sustentabilidad que se busca en los actores.

La noción de sustentabilidad se articula para tomar forma en una imaginación planificadora, esto es espacial y temporal, si es que existe dicha ideología, que requiere conocimiento, diagnóstico y disposición a actuar. Esta imaginación planificadora es "movilizada" entre grupos en la sociedad, entendida como una "complejidad relacional" (Healey, 2006) fecunda en términos de ver y capturar las estrategias espaciales de redes diversas sobre el territorio, desde los que "piensan" en ella, para instalarse –o no- en el nivel de los actores con la capacidad de tomar decisiones y convertirse así en un foco de orientación para una acción colectiva. El resultado es la transformación del territorio en sustentable, si se logra completar el recorrido.

Ese "viaje" de propuestas por diversos estamentos en la sociedad –local, regional, nacional, internacional incluso en este caso-, además en distintas escalas en el territorio, se encuentra con la tendencia a la fragmentación que caracteriza a la globalización como fenómeno y desafía a la gobernanza, para

trasladarse desde una visión marcada por las fronteras sectoriales, la zonificación y el espacio como un "receptor" de actividades e infraestructuras, a una enfocada en la fluidez, la apertura y las articulaciones posibles en esa multiplicidad de relaciones espaciales y temporales. Esta dinámica está menos centrada en límites –entre sectores económicos, clases y categorías sociales o en los que impone la marginalidad de las regiones en un sistema centralizado- e intenta localizarse en los aspectos que releva aquella imaginación planificadora como elementos en la construcción de un futuro sustentable: la agregación, la convergencia, la asociatividad y la diversificación, entre otros.

La ideología que da lugar al deseo de sustentabilidad –vivir, trabajar, arraigarse; transformar en habitable lo inhabitable- requiere de esta imaginación planificadora, una perspectiva espacial y temporal, en un imaginario de base regional, el que debe ser explicitado por los actores. La completación de este periplo –saber, evaluar y decidir, actuar- debe estar en el imaginario de los actores, con mayor o menor nitidez o desarrollo técnico, político, productivo. La contrapartida es la fragmentación y la pérdida de la condición de sujeto en el sentido de Giddens (2006), esto es uno capaz de transformar y crear.

5.3.1. *Las comprensiones sobre la sustentabilidad*

El análisis de las entrevistas da cuenta de que los actores llegan a representarse la sustentabilidad de una manera compleja e incluyente, a partir de una primera comprensión, su reducción a los aspectos meramente biofísico-químicos, la que es superada en la medida en que, en la entrevista, se buscó profundizar y discernir con mayor nitidez conceptual la definición.

Sólo entonces se llega a la afirmación –más compleja ciertamente- de que para que la región sea sustentable se requiere: i) una economía diversificada en actividades productivas cada vez más independientes de la minería extractiva, ii)ciudades (al menos una, en este caso) con una creciente oferta de servicios y bienes, iii) una sociedad culturalmente avanzada, expresándose en múltiples dimensiones, condiciones de trabajo adecuadas, un ambiente sano, con instituciones públicas y privadas maduras, respetuosas de las condiciones y equilibrios de fuentes naturales y de la sociedad; entre otras características que definen política regional, líneas de acción técnica y cultura de sustentabilidad.

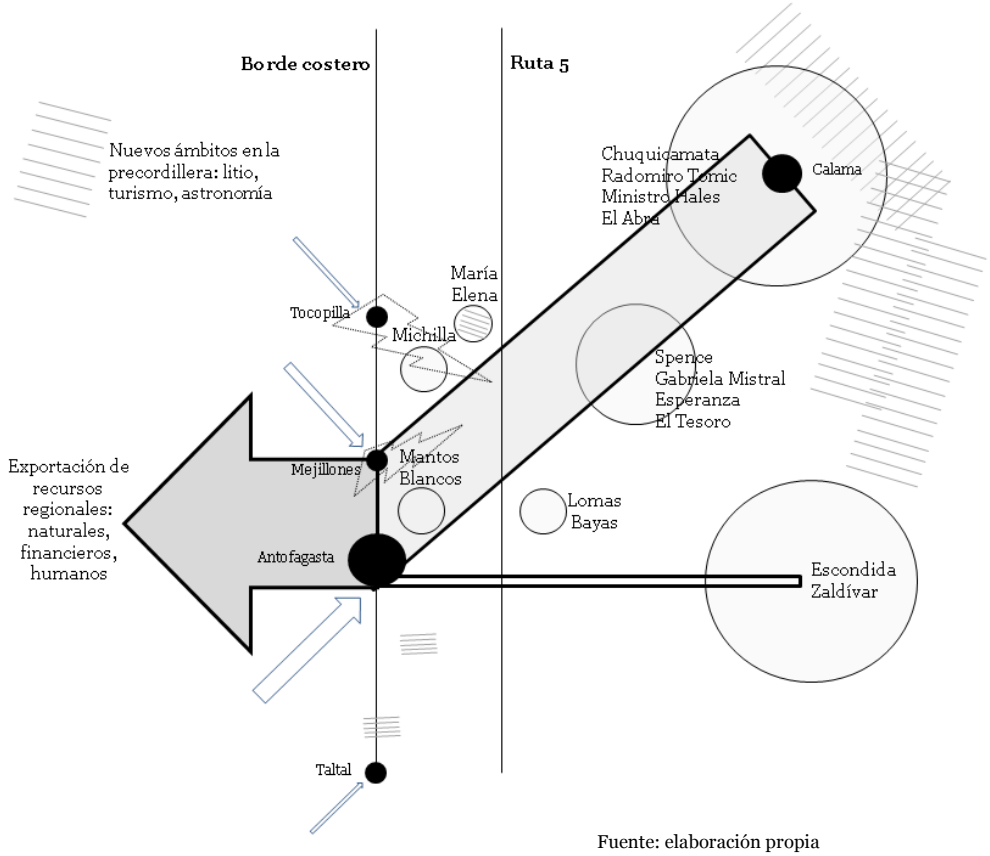
Al tiempo que se caracterizan estos atributos de la sustentabilidad, por otra parte se identifica la distancia que existe entre ellos, formulados en función de valores instalados en la región –todos los discursos hablan de sustentabilidad- y lo que existe como proceso en la región, distante de las ideas planteadas sobre desarrollo sustentable (CMMAD, 1992; Fricker, 1998; Gallopín, 2003), un espacio infranqueable dadas la condición de explotación de recursos

naturales, la asimetría ante las GEMM, la carencia de voluntad y el abandono de la planificación pública, la debilidad de la sociedad civil, entre las que se mencionan como las razones principales. La noción de sustentabilidad que se explicita es la "*perspectiva del deseo*", irrealizable en las actuales condiciones de la región.

Se mencionan ejemplos positivos, entre ellos la experiencia de programación intersectorial de inversiones que se planteó con ocasión de la conmemoración del bicentenario, la oportunidad urbana en que se convirtió la crisis del puerto de Antofagasta o el ejercicio –finalmente no bien resuelto- del Plan de Desarrollo Urbano de Calama; los que indican un sentido adecuado pero que no logran la dimensión ni la escala imprescindible en la región para que se modifique el curso general de la dinámica que tiene Antofagasta en el contexto del país.

Uno de los elementos es la ausencia de una tradición que vea la región y las ciudades con un sentido que supere la temporalidad acotada de la minería. Domina la cultura de campamento, pre-urbana, que sitúa límites más que apertura y oportunidades, en lecturas unidimensionales, de fuerte impronta física, lo que es evidente y podría decirse "natural", dada la dependencia sectorial y el peso de las sucesivas tramas de explotación y de transporte. Un ejemplo de esta manera de ver es el corredor Antofagasta – Calama, asumido como "eje ganador", que concentra crecimiento, flujos y emprendimientos, en un esquema como este:

Figura 7: **El "eje ganador" de la región**



Fuente: elaboración propia

Esta configuración espacial comenzó a construirse desde el trazado de las calles y solares de Antofagasta en la década de 1860: el puerto, el ferrocarril, las carreteras, el agua, la energía y las minas. Ante este diagrama, de características físicas dominantes, que agrega la fuerza de los proyectos que se implementan en su entorno, a las políticas sectoriales, mayoritariamente públicas (vialidad, arquitectura pública, vivienda, salud) pero también privadas (electricidad, ferrocarril, ductos, carreteras, entre otros), el desarrollo de otro, con menos determinismo y más estrategia, parece distante. La imaginación planificadora de la región, a la que se accede al escuchar las voces en las categorías de actores que ven otras tramas más allá de la minería extractiva, atisba unos trazados distintos, en escalas aún restringidas y "contenidas" en el espacio que ha dibujado una historia estrictamente minera.

La planificación estratégica es la herramienta social, técnica y política que permite articular las intervenciones en el territorio con el tiempo, en función de una previsión, una imagen, un "deseo". Sin esa planificación es posible realizar acciones y ejecutar obras, pero no se puede saber cuán cerca o lejos se está de qué objetivos, pues se carece de medida y de dispositivos que conformen un plan con bases sociales, políticas, técnicas. Este es el límite que identifican los actores entrevistados: un vocabulario restringido para una lectura conocida y tradicional. No hay perspectiva de largo plazo, hay dificultades para "*ponerle reglas al sector privado*" y la sustentabilidad, ya identificada con mayor complejidad, queda como una entidad teórica, sin contenido concreto. No hay voluntad –ni pública ni privada- para realizar los cambios profundos que requeriría la oportunidad que se despliega actualmente con la expansión de la minería del cobre. Esta imposibilidad es entendida como una condición estructural que impide una visión intergeneracional y la integralidad requerida.

Los nodos –minería, energía, intercambio- y los corredores –vías y ductos- generan una lectura del territorio que admite escasas interpretaciones distintas, más allá del depósito de la "inconcebible riqueza" y su *aletheia*, la aparición indolente y parcial: lo que tiene valor hoy, mañana puede ser escoria y ruina. Esta tendencia, principal e incontrarrestable hasta ahora, ha dejado en la historia y deja todavía poca energía, si es que alguna, a la elaboración de estrategias espaciales y temporales de mayor complejidad, lo que además las hace febles, de cara al crecimiento y los impactos de la escala de la minería extractiva. Un ejemplo es el asumir de modo relativamente pasivo la formación de mano de obra con "la mejor formación posible" para el creciente y demandante mercado laboral de la minería… extractiva. Lo que es necesario sin duda, pero no enfrenta el dilema de la diversificación, para lo cual se precisa de estrategia y de un arco temporal amplio, una decisión y el intento de "escuchar" en el territorio algo que aún no existe. Hay que crearlo. Pero todos los incentivos están dirigidos a una configuración ya conocida.

Hay actores que asumen la perspectiva del deseo y plantean aquello que debiera ser, de acuerdo a los valores que cada uno profese y a los roles que entienden que deben jugar, de cara a la sociedad, con la formación, la experiencia y la voluntad de "habitar lo inhabitable", un trabajo de imaginación espacial que conlleva el cuestionamiento por el tiempo, la permanencia y el despliegue en el territorio.

5.3.2. *Los roles de los actores*

En la mirada que los entrevistados expresan respecto de sí mismos y de otros con los que comparten el espacio regional y a los que validan como actores en relación con la dinámica de la región, es posible concluir que asumen que tienen responsabilidades respecto de la sustentabilidad y las identifican con claridad desde las perspectivas de sus posiciones relativas en la región, al tiempo que también las distinguen en los otros actores, llegando a los aspectos críticos, los que mayoritariamente son situados como responsabilidad de otros.

De esta manera, para los entrevistados de la sociedad civil, su rol natural está concentrado en ser el vehículo de los cambios, esto es representar la voluntad de las diversas comunidades de donde provienen. La fuente más clara es la tradición de la organización obrera del norte, la del salitre y, contemporáneamente, la del cobre, ejemplo de claridad en los planteamientos y de capacidad de alianzas y acuerdos[375], en función de cuestiones sectoriales, pero también territoriales. Se observa una expansión en la misión que se atribuyen, en el sentido de abarcar un rango de responsabilidades que exceden los márgenes de cada sector, sindicato o rama de actividad, para tomar ámbitos como la regulación de los salarios regionales o demandas urbanas de las dueñas de casa, entre varios.

Además está el rol de pensar en el futuro de Antofagasta. Las empresas tienen sus propios intereses, dicen, para los cuales el territorio es un nodo, una factoría extractiva, un *spatial fix*[376] inevitable pero respecto del cual las responsabilidades son restringidas y enmarcadas en la RSE, sin formar parte de un plan de carácter estructural. El Estado, que es indicado por todos como el responsable de darle sentido y perspectiva a la región y al país en general, parece carecer de capacidades para generar un proceso con tales objetivos. Los actores de la sociedad civil entonces asumen que son ellos los deben proponer, aún a riesgo de sólo expresar "deseos", eventualmente. Esta "responsabilidad" da cuenta de la vocación de organización social, por una parte, mientras por

[375] El movimiento de la década de 1950 se constituyó con acuerdos interclases, asumiendo el rol principal la clase media, profesionales, pequeños y medianos empresarios. Ver Cademártori 2009.

[376] El concepto de Harvey (2000) da cuenta de la necesidad del capital de una fijación en el espacio, origen de plusvalía e imprescindible mientras es productiva.

otra, es la tarea académica la que conduce a la conceptualización y el planteamiento de escenarios.

Así, la sociedad civil se ve a sí misma y por todos como el actor que posee la capacidad de producir las transformaciones que se precisa introducir, que son profundas y no menores, pues son los que no tendrían intereses dependientes del actual estado de situación.

Los actores de las GEMM acotan su participación a sus políticas de relación con los territorios donde actúan, las que tienen un desarrollo de un par de décadas y expresiones en normativas de seguridad, ambientales y de mitigación. Actúan en función de obtener las licencias para operar, legales y sociales, lo que significa una selección y un campo discreto de acción.

Entre estos actores la posición mayoritaria sin ambages adscribe a esta posición. Se acude al discurso de la "Nueva Minería" como una actividad ahora enriquecedora del territorio. Algunos señalan que hay espacio para trabajar en conjunto en planes y en un futuro, que evidentemente debiera ser compartido con el Estado, la sociedad regional, las comunidades y demás actores. En el ámbito de CODELCO las posiciones son análogas, aunque se establece una diferencia entre los que afirman que la compañía está para producir recursos y los que piensan que su papel va más allá, para tomar responsabilidades más directas con sus territorios de operación. El caso de Calama es emblemático y refleja esta tensión.

Para estos actores en las grandes empresas de la minería, la responsabilidad principal es del sector público, en términos de hacer posible el "futuro común", con objetivos a cuya realización concurrir –eventualmente, pues existe el argumento de dejar elegir lo que quieran apoyar…-. Al respecto, lo que se expresa es desconfianza en cuanto a la capacidad para avanzar en este sentido: no parece posible una interlocución productiva que se pueda mantener en el tiempo y tampoco en la región.

Los empresarios regionales se ven lentos y desfasados respecto de lo que podrían hipotéticamente hacer para avanzar en la sustentabilidad de Antofagasta. Señalan que las experiencias en este sentido tienen poca repercusión en el gremio local, debido a que el empresariado local está en una posición desmedrada para poder proyectarse en una visión de mediano o largo plazo. Es una dinámica consumida por el cotidiano de las relaciones difíciles y asimétricas con las GEMM, con el centralismo presente en el sector público y en las empresas y con la propia inercia. Hay una crítica a la propia iniciativa –o falta de ella- y a la falta de esa visión con un horizonte de más largo plazo, lo que las imposibilita en los hechos para competir y aprovechar de mejor manera la situación coyuntural actual; además se menciona la asimetría entre locales y transnacionales, relación a la que se ingresa en clara desventaja, lo

que marca la oferta de oportunidades de la Gran Minería, a la que gran parte de este empresariado quiere acceder.

Se sigue en este planteamiento con el Estado, el que no haría lo suficiente para posibilitar un sistema que equilibre estas relaciones. Como tampoco parece tener claridad respecto de una política para el desarrollo integral de la actividad minera, de acuerdo a las características especiales de las regiones productoras. Es el Estado el que debiera empujar la participación de las GEMM en un proceso de mayor profundidad, lo que aparece asociado a la necesidad de planificación, para lograr converger en un vector común. Sólo de esta manera habría no sólo crecimiento económico y asistencialismo, para subvencionar aquello que queda fuera de las ventajas de la Gran Minería, sino se desenvolvería una capacidad transformadora en la región, hacia el desarrollo sustentable.

Para los actores en el sector público regional, municipios y servicios regionales, el centralismo es la clave que retarda el avance de Antofagasta y de las regiones. La incapacidad del aparato de integrar las diversidades territoriales, productivas, culturales, mantiene a la región en una situación de dependencia de los organismos centrales, con los que habría que sostener un *lobby* permanente por recursos, los que dependerían en gran medida de las capacidades personales y de la cercanía eventual de las autoridades regionales y locales con personeros en Santiago. Esto significaría la carencia de un sistema público que recoja las demandas específicas que escapan al cálculo cuantitativo de estimaciones normalizadas para un tratamiento estandarizado. La falta de conceptualización y de metodologías para acoger las cualidades en las demandas regionales explica en parte este tratamiento, calificado de parcial, a lo que se agrega que es probable que no esté en el diseño de las políticas y de la gestión del Estado. Hay entonces una lectura de injusticia y una ambición regional por superar la frustración que este retorno menguado significa.

Estos actores perciben a las empresas centradas en sus “prácticas privadas”, poco transparentes y finalmente más bien interesadas en su propio negocio. Pero al mismo tiempo, de la relación con la empresa de la que se es “vecino” es posible obtener beneficios, lo que mediatiza las opiniones y establece también una relación de dependencia. Las GEMM hacen sus aportes desde sus propias lógicas y en una escala que no influye en las estructuras regionales que debieran ser las que se transformen. Sus aportes son entendidos como parte del negocio, gastos o inversiones necesarias para mantenerse vigentes en la idea de las licencias Si no existe presión real desde el sector público, con un plan y una oferta claros, tampoco hay alternativas para esos aportes.

Desde los actores públicos de nivel nacional existe una desconfianza en las capacidades instaladas en la región. Se percibe una permanente “queja” que

impediría la resolución de la dependencia, en tanto focaliza las energías de los actores en la formulación de demandas a la capital, más que la oferta de asociación y de actividades, sea a Santiago o a otras regiones y ciudades. La noción de concentrar los eventuales recursos de la RSE es recurrente en los actores que trabajan con inversiones en especial en el nivel regional y comunal.

La interrogante que surge allí es, por una parte, acerca de cómo poner iniciativas -con método, cronogramas, lugares- en un programa acotado y unificado, ordenadas en secuencias, con objetivos estratégicos e imágenes de futuro que surjan de negociaciones y consensos[377] para generar sinergias y enfoques cualitativos amplios, inclusivos y complejos. Por otra, se trata del espacio para la conversación, en la búsqueda de una relativa simetría entre ámbitos, el nacional y el regional, el privado y el público, el multinacional y el local. La clave estaría en el consenso para instalar territorialmente los conceptos y la voluntad respecto de una visión de sustentabilidad, construida sobre la base de un diagnóstico común, una reflexión axiológica compartida y de la disposición a actuar.

5.3.3. *La asociatividad posible.*

Una clave significativa en función del desarrollo sustentable se refiere a la capacidad de generación de un entorno adecuado y fértil para el surgimiento de emprendimientos alrededor de la minería, en vistas de aprovechar la ventana de oportunidad que se desarrolla en este período. En esta aglomeración productiva se incubarían procesos crecientemente complejos, innovativos y articulados, los que, partiendo de las demandas de la minería extractiva, avanzarían cualitativa y cuantitativamente hacia una "minería sin minerales", dirigida a la exportación de productos industriales, bienes y servicios con mayor valor agregado, de base regional y nacional,

Es posible concluir que los actores consultados identifican una escasa cultura de asociatividad en la región. No habría densidad institucional suficiente en la región, que se manifieste en redes, en el perfilamiento de posiciones y en la llamada "conversación regional", donde identificar un "mandante", que asuma que es "dueño" de la tarea, que ordene y perfile una visión de futuro a concordar.

Reconocen una institucionalidad extraña al territorio, tanto la pública como la privada, esto es instituciones que no distinguen las condiciones y características de la región. Esta condición colabora con la dificultad de encontrar eventuales socios de base regional, identificados y comprometidos con su futuro.

[377] Esta descripción corresponde a un proceso de planificación.

Constatan la diferencia entre el ámbito personal en el que se desenvuelven los actores, en el cual de hecho existe un amplio espectro de acuerdos y de voluntades, y el ámbito de su acción institucional, en tanto representantes –agentes de una agencia- que asumen un rol que contradice aquello que pueden afirmar desde otra posición, la personal.

La dificultad de perfilar una mirada de largo plazo es uno de los factores de mayor peso que explican la escasa propensión a asociarse que se diagnostica para la región. Lo que remite al "sino del norte" en el aspecto de la falta de arraigo y la carencia de identificación con el desierto, más allá del resplandor de la minería, con el "descampado de Atacama".

5.3.4. *Las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad en la región*

El principal argumento que los actores en las cinco categorías expresan respecto de lo que debiera suceder en el futuro, se refiere a las ciudades. La pobre impronta urbana es un obstáculo al desarrollo de una "vida amigable", que pudiera explicar la permanencia más allá de las ventajas de los empleos en la minería de las grandes empresas, claramente en un medio hostil. La transitoriedad y la declinación contaminan las posibilidades de ese "hacer nido" que señala uno de los entrevistados, en ciudades socialmente fragmentadas, carenciadas, segregadas y caóticas en lo espacial, cuya dimensión principal es el trabajo, con la referencia histórica de las tramas abandonadas que han dibujado el desierto.

En el discurso de los actores entrevistados, compartidamente, la sustentabilidad significa adquirir una relativa estabilidad, que permita mirar y escuchar el lugar, en el sentido de la identificación y la proyección en una imaginación espacial y temporal, en el ámbito personal, en cada historia individual, pero también como un imaginario colectivo. El que tiene al menos dos manifestaciones, que permiten medir lo que se ha perdido y la distancia con la situación actual, en una lectura que mira la deserción desde la pampa en un momento llena de luces y los logros colectivos en épocas pasadas alrededor de necesidades fundamentales. Una de estas conjunciones es la épica de la organización obrera, fuente de identidad expresiva –la dimensión principal es el trabajo por sobre otras posibles, como la oferta cultural, la calidad de vida, la diversidad humana, las oportunidades de desarrollo, entre otras-, surgida de las primeras relaciones propiamente capitalistas en el país, que se generaron en la industria del salitre. Relacionada con esta historia, la génesis del movimiento social y político de base proletaria, aparece la articulación plurisocial en pos de reivindicaciones territoriales, en una zona cuyo abastecimiento básico –agua, alimentos, energía- era de extrema precariedad. Así, con el recurso de la organización alrededor de liderazgos

carismáticos, se trata de un movimiento que obtiene respuestas del aparato centralista, el que reconoce la singularidad de Antofagasta y otras regiones.

Estas referencias, instaladas en la memoria de los actores en la región, están localizadas en las ciudades, en el espacio urbano, pero también en las oficinas de la pampa salitrera, paisaje que es interpretado como una suerte de completitud, donde todo está pensado e incluido, un orden controlado y estable. Que se explicita como pérdida, relacionado con el relato de una pretendida industria regional, la que solo fue incipiente y acotada en el tiempo. Es la identidad obrera de la pampa, asentada en la seguridad de la producción minera y en la lucha por mejores condiciones, una historia de avances y retrocesos, como se dijo interpretada en clave positiva. Esta lectura del "relato de la epopeya pampina" se enfrenta con la contrapartida del desplome y la ruina, la pérdida del lugar, habida cuenta que hubo una perspectiva para obtenerlo en la industria del salitre. Esto es la emigración forzada, la expulsión definitiva del enclave donde se había logrado conformar una vida, dependiente, claro está –es el espacio de la empresa-, la que existe en la memoria regional como sino, que refuerza las nociones de descampado inhabitable, de imposibilidad de arraigo, de que la vida está en otra parte.

En un nuevo ciclo, la minería contemporánea frasea la relación con el trabajo en términos de la definitiva adopción de una plena "ciudadanía" que es la distinción de la vida en las ciudades. Los actuales habitantes urbanos no parecen ver una continuidad en el espacio de las ciudades de la región, a pesar del crecimiento impulsado por la situación de la minería. La inmigración busca las oportunidades que se ofrecen. La emigración busca aquellas que no se ofrecen.

La configuración de la que se da cuenta en los discursos de los entrevistados es la de un "territorio perdedor" -a manos del centralismo, de la mezquindad de las grandes empresas, de la propia incomprensión e incapacidad, de la fragmentación- cruzado por un "eje ganador", el corredor de la riqueza que va desde el interior de la extracción minera hasta el puerto de salida de la riqueza, dando cuenta del destino exportador de esta región y de una mirada unívoca, que parece carecer de estrategia para plantearse una planificación espacial y temporal integral, que abra la perspectiva de la sustentabilidad más allá de la inercia de una riqueza de apariencia infinita pero ciertamente cíclica.

Las matrices siguientes ordenan las concepciones y posiciones que los actores expresan para cada categoría de análisis.

Cuadro 20: Matrices

	1. Sustentabilidad: argumento central	2. Actores que generan sustentabilidad	3. Institucionalidad y asociatividad: rasgos principales	4. Características de las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad
Sociedad Civil	Compleja y multidimensional, lo que resulta en diversificación productiva, pero no exclusivamente en eso. Para lograrlo se requiere planificación. La primera conceptualización se refiere al la contaminación y el ambiente, no se la entiende de otro modo. No hay conversación entre los actores del desarrollo, con un Estado débil para regular. Se habla entonces del deber ser: la perspectiva del deseo. La épica perdida del sindicalismo del salitre, en el espacio del desierto y la trama fósil: una comunidad aún, que comparte una experiencia urbana. En la inestabilidad, sustentable es estable. Dualidades: · GEMM / el resto -asimetría-, · expectativas / salarios -baja calidad de vida-, · movilidad / arraigo -una vida de paso-, · minería extractiva / producción industrial -dependencia- · aporte regional / devolución nacional -carencias regionales-. Se trata de la planificación de la diversificación que asegure estabilidad: hay minería "para rato" y se debe aprovechar ahora. Todo está hecho para que no exista arraigo, es un sistema anti-familia: "esto no es sustentable".¿Cómo hacer que la gente se quede en las ciudades del desierto, más allá del esplendor de la minería? La educación es la clave siempre.	Los expertos asumen que deben construir la conversación regional, el Estado abrir el espacio para que ocurra, las GEMM abrirse a la región. La clave es la alianza público-privada. La sociedad civil es la única capaz de impulsar cambios, que deben ser profundos. Un estilo de vida "poco amigable" en ciudades -en realidad sólo una- carenciadas, segregadas, apenas "maquilladas", caóticas y unidimensionales. El cluster trae precarización, por la vía de la subcontratación. El "centralismo se lo llevó", es decir, retiró la oportunidad que pudo haber significado. Gracias al poderoso sindicalismo de las GEMM en parte se regulan los salarios regionales. La sociedad civil es el vector en dirección al cambio y la organización ante la asimetría. El Estado debe ser proveedor de bienes públicos . Las GEMM, otra dualidad: buenos salarios / depredación y baja calidad de vida. La iglesia mitiga. Las GEMM debieran ser más generosas. El Estado debe poner la infraestructura. En una visión comprensiva, todo debiera estar dirigido con claridad a mejorar la educación.	Hay una escasa asociatividad, lejos de la virtuosa "coopetencia". El Estado debe coordinar pero no puede o no quiere, abandonando sus obligaciones de regulación y planificación. GEMM es igual a asimetría. La RSE no se condice con tamaño y escala. La sociedad civil vinculante es el sindicalismo de la Gran Minería. Carencia de arraigo y altísima tolerancia a condiciones de trabajo extremas, por expectativa de ingresos. Demanda por participación vinculante, pues son las organizaciones las únicas capaces de 'cambiar las cosas'. El Estado debe generar el diálogo pero es visto como aliado de las empresas y autolimitado. Las GEMM hablan a través de la RSE, lo que no es abierto ni conducente: son extranjeros orientados a su propio beneficio. Hacen aportes concretos, no conversan... El Estado debe convocar, ordenar ideas, propuestas y deseos para que todos puedan aportar. Si no hay capacidad de trabajo conjunto, entonces tampoco hay plan.	Ciudades: hay un eje ganador en un territorio perdedor. Hay solo una ciudad "posible", la que parece escapar del sino del campamento, pero esto aún no se puede asegurar, pues hay una transición. Se reconocen las tramas fósiles del salitre: campamentos específicos y autosuficientes. Un estilo de vida "poco amigable" en ciudades carenciadas, segregadas, caóticas y unidimensionales -con la ambiguedad de que en realidad sólo parece haber una-.

	1. Sustentabilidad: argumento central	2.Actores que generan sustentabilidad	3. Institucionalidad y asociatividad: rasgos principales	4. Características de las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad
Grandes Empresas Mineras Multinacionales	La nueva minería es enriquecedora de la región, a diferencia de la antigua, la de enclave, que es empobrecedora. Hoy las empresas tienen una posición distinta, que se expresa en el discurso que presenta las "políticas de sustentabilidad de la minería (a partir del MMSD) y tiene tres componentes: 1) seguridad; 2) reciprocidad con la comunidad (aquella aledaña) y 3) cuidado ambiental. La definición del negocio requiere de licencias para operar, que legitiman y generan aceptación social a una actividad por definición impactante. No se trata de ser "caritativos" sino de la factibilidad de la minería. Esa es la sustentabilidad: hacer el negocio posible.	CODELCO cumple un rol nacional, generar recursos para el Estado de Chile, y su eventual misión expandida al territorio parece más reactiva que proactiva. Las GEMM pueden y se ven -como agencias- colaborando en la generación de un futuro, respecto del cual falta consenso en un plan efectivo, cuya gestación, planificación y realización es responsabilidad pública, no privada.	No parece haber suficiente asociatividad como para generar ese plan: largo plazo, acuerdos, "gente pensando en la segunda región". Para una mirada de largo plazo que supere la factibilidad del negocio, la minería necesita reales socios: el trabajo con proveedores (por ejemplo, el programa de BHP Billiton) y generación de inteligencia minera, productiva, asociativa, visión. Esta es la imagen de los "proveedores de clase mundial" que efectivamente podrían generar un espacio productivo con alta exigencia, para un caldo de cultivo empresarial, al modo de otros en el mundo. La sociedad civil se ve lejana y pasiva, en exceso reivindicativa y carente de discurso de desarrollo.	Ciudades: dos en el eje ganador y sólo una con atributos, muchos aún potenciales, para generar y/o acoger un proceso de sustentabilidad que requiere de densidad urbana (la "experiencia urbana"). Si la nueva minería considera "plena ciudadanía" (ya no campamentos en enclaves económicos, culturales, espaciales) ésta se puede ejercer en cualquier parte, vía *fly-in* y *fly-out:* sigue la vida de paso. El cluster debe dar cuenta de nuevas capacidades y atributos, cambios cualitativos complejos y un problema es la velocidad en asumir esta complejidad.

	1. Sustentabilidad: argumento central	2. Actores que generan sustentabilidad	3. Institucionalidad y asociatividad: rasgos principales	4. Características de las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad
Empresarios Regionales	Para la región de Antofagasta, la minería es la base. Pueden haber - y hay- otras actividades pero están todavía a gran distancia de la minería. Para poder avanzar en el sentido de la diversificación se precisa mayor capital humano. Hay que vencer el trauma del salitre y el fantasma de la crisis: abrir otras alternativas, con el vecindario, por ejemplo: GEICOS y ZICOSUR. Un proceso de aprendizaje para usar este "modelo virtuoso" de la nueva minería. Es imprescindible la negociación, particularmente con las GEMM, también con la sociedad civil y con el Estado, pero hasta ahora ha sido difícil generar un sentido de largo plazo, compartido, democrático, en función del desarrollo de la región.	Los empresarios locales se ven a sí mismos con "poca visión, muy a la chilena". El sector público es centralista y no reconoce la especificidad del norte, lo que retarda el camino hacia la inteligencia regional. La falta de plan desaprovecha la actual oportunidad que se abre con este ciclo de precios en la minería. Las GEMM y la RSE no tienen la capacidad de modificar el entorno, pues no tienen ideas de desarrollo sino asistencialismo. Carencia de espacios de negociación.	Introducir entre los actores locales la noción de "asociarse para competir" cuesta una década fácilmente. Pensar el desarrollo regional no es un asunto "natural", hay que negociar, mediar, crear interlocuciones y esa es principalmente tarea pública. Se acusa una asimetría entre el mundo productivo local y las GEMM: hay un discurso colaborativo que parece ser distinto en los hechos a una práctica más bien hegemónica que usa el poder de las grandes empresas en su beneficio. La sociedad civil no tiene interlocutores reales.	La inmigración debe ser calificada y no al revés. Una debilidad es el desarrollo de las ciudades. La educación es clave y es un tema de largo plazo. Hay referencia al liderazgo de clase media, la "tradición Papic", esto es un discurso que dió cuenta de un diagnóstico y de posiciones, lo que articuló una real acción en la ciudad y la región, a través de una alianza interclases.

	1. Sustentabilidad: argumento central	2. Actores que generan sustentabilidad	3. Institucionalidad y asociatividad: rasgos principales	4. Características de las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad
Autoridades Políticas Regionales	Es la búsqueda de la relativa independencia de una actividad predominante de la región: una diversificación económica, social, ambiental. Se debe planificar para un "cambio de estilo" que permita arraigar, avanzando en ámbitos diversos. Las autoridades administrativas señalan: planificación y estrategia para generar una industria que parte de la minería y evoluciona: productividad e identidad es lo necesario. La experiencia de PuertoAntofagasta es una crisis con oportunidad, ambas generadas por el Estado y en una lectura pública. Es un ejemplo de una "cotidianeidad" alrededor de acciones y actitudes que conduce a la sustenatbilidad. Existe la necesidad de formación de capital humano, de descentralización, de gestar una alianza público-privada con una perspectiva de largo plazo, para la consolidación de un *cluster* inclusivo, participativo y diversificado.	Los municipios más grandes (Antofagasta) pueden avanzar en abordajes transversales en los problemas locales. Las GEMM tienen buena disposición pero no ven el territorio sino sólo las inversiones, no son integrales. La RSE es asistencial, cuando lo que se necesita es capacidad de gestión. El Estado centralista está "en deuda con la región". Una pregunta recurrente entre la autoridades administrativas es cómo equilibrar las escalas nacional y regional para una mejor retribución del país a la región. En el caso del Puerto, la relación entre empresa pública y ciudad se asume como una responsabilidad con el desarrollo, a partir de atender a las oportunidades. La clave es la alianza público-privada, pero con un Estado que hoy no entiende de regiones diversas y unas GEMM que pueden y deben aportar más, más allá del royalty.	No hay institucionalidad que promueva asociatividad sino personas que lo hacen si lo tienen en su cultura y formación. Si no, no, esta no existe. Hay visiones cercanas pero que no se traducen en acciones. La sociedad civil es limitada y manipulable, hasta ahora sin voz en un eventual debate regional, si éste existiera. Una cultura sin real asociatividad, la que depende de personas más que instituciones y de políticas. La asimetría GEMM - región tiene una clave en que éstas necesitan validadción local, lo que es un aspecto que no ha sido bien comprendido y que se debate en una actitud de dependencia de la actividad minera de gran escala. La asociatividad público-privada requiere capacidad y voluntad: cómo hacerlo sin crisis (caso puerto) y llegar a una cotidianeidad colaborativa.	Urgencia de planificación en el paso de "pueblo a ciudad", de campamento a ciudad. El royalty: una oportunidad perdida para la región, a manos del centralismo. Una experiencia buena (Puerto Antofagasta) y otra mala (Chuqui-Calama), ésta por falta de suficiente planificación. Perdida la oportunidad, sigue habiendo una sola ciudad y un desequilibrio regional que se debe enfrentar, como se ha hecho en Calama. La RSE da cuenta de un mínimo necesario para obtener licencia, sin perspectiva de desarrollo para la región. Hay que generar la capacidad de interpelar a las GEMM en este sentido y asociarlas para el futuro de la región y del país. Una idea es la exportación comunal de mano de obra calificada, en el caso de aquellas localidades que quedan fuera de los flujos "ganadores" y que asumen la emigración cíclica como parte de su condición. Para contrarrestar esta tendencia, claves son la identidad y el arraigo.

	1. Sustentabilidad: argumento central	2. Actores que generan sustentabilidad	3. Institucionalidad y asociatividad: rasgos principales	4. Características de las oportunidades y desafíos para la sustentabilidad
Autoridades Políticas Nacionales	Una sociedad sustentable tiene arraigo y discurso político sobre un territorio, con diálogo y capacidad de proponer futuro. El centralismo coarta esta auto-poiesis. Se trata de un modelo de desarrollo inadecuado: no hay planificación sino un juego de intereses, donde priman los de los "poderosos". Para comenzar a pensar en independencia y en sustentabilidad en la región, se requiere una industria transformadora y la generación de condiciones para que las empresas decidan quedarse, expresión de arraigo empresarial, condición que permitirá intercambios y un medio fructífero. La necesidad de una "conversación regional" sobre el largo plazo -esto es el desarrollo y la sustentabilidad- es clara. El Estado debe descentralizarse. Pero al mismo tiempo que se dice esto, se plantea la necesidad de que las regiones, y esta en particular, desarrollen capacidades para su propio gobierno, las que hoy no están despegadas completamente.	La región de Antofagasta está marcada por la asimetría. La clave para el cambio es la alianza público-privada, convocada y liderada por el Estado. El Estado es el animador de la conversación, de la que resultará el "proyecto regional", colectivo, de desarrollo sustentable. La pregunta es sobre las capacidades regionales para hacerlo, la capacidad de "coopetencia" para generar potenciales de innovación y de nuevo conocimiento.	Se precisa de más capital humano regional, en una región que hoy "importa" representantes al parlamento... Un asunto fundamental es el centralismo que limita el desarrollo de asociatividades, que restringe los flujos de información y la posiblidad de formar redes de trabajo y de referencia. Hay un excesivo voluntarismo en la creación de instituciones de modo centralizado, sin atender a las realidades particulares. Se debe incentivar el debate político y crear el "agente principal", el mandante colectivo para el proyecto regional. Parte de la discusión es cuánto debe intervenir el Estado. Las GEMM son tanto o más centralizadas que el Estado y CODELCO es más nacional que regional, es decir, hay escaso compromiso territorial. La sociedad civil: un proceso en marcha pero no garantizado.	Las ciudades no logran "formar gente" que estructure redes para generar una verdadera "cultura local". El *cluster* responde a visiones parciales y, de nuevo, asimétricas. El royalty se perdió para la región, no sólo por el centralismo sino también por la capacidad de respuesta y de iniciativa instalada en la región . Liderazgo hubo en la época de Papic, el impulso de la mesocracia. Las ciudades están en la tradición del enclave, aislado y unidimensional, transitorio. La carencia del largo plazo, esto es la ausencia de planificación, es un problema de todo el país, el que no es distinto en Antofagasta. En el caso del cluster se asume como condición que la planificación territorial no existe. El cluster es "natural", por la dotación regional obviamente, pero se debe intervenir para facilitar, dirigir y apurar. Con el peligro de perder la oportunidad de entrar en otras esferas de producción y de participación en los mercados globales.

La pregunta implícita que se hace en esta tesis es por la capacidad de la región de Antofagasta de ser más sustentable, propiedad virtuosa que el proceso de crecimiento económico que allí ocurre posee en mayor o menor medida, o de la cual carece. La dinámica regional es alimentada y propulsada por inversiones de gran escala, sobre un territorio rico pero esquivo (inhabitable). Si no hay una explicitación detallada, con conocimiento, elección y voluntad, liderazgo y visión de futuro, todo esto dirigido a generar desarrollo sustentable, lo que ocurre es que los recursos son mayoritariamente exportados de la región, se crea una infraestructura que queda obsoleta de cara a los ciclos, las capacidades que se instalan en la región emigran, entre otros efectos. Claro, hoy es mejor que ayer, en términos de la ciudad y de su dinámica (Antofagasta) pero... ¿cuánto mejor?, ¿cuán mejor podría ser?, ¿cómo definir “mejor”?

Si no se sabe bien cuál es la imagen (al menos una imagen, que no es solamente la de un proyecto físico, sino que debe ser primero la de una forma de vivir) que se quiere construir, con consenso y participación, ética e inclusión (planificación en el giro comunicativo), lo que existe es lo que se genera alrededor de la minería en la historia, esto es un enclave. Uno de nuevo cuño, neoliberal, pero tanto o más excluyente y expoliador que el de la Antigua Minería.

El cuadro 20 presenta la matriz que resume las afirmaciones en cada categoría de actores: 1) respecto del análisis del argumento central en la comprensión de la sustentabilidad, esto es dónde está la clave para la sustentabilidad, 2) qué es

lo que cada actor cree como su responsabilidad, la de los otros y lo que se debe hacer al respecto, 3) el estado de la institucionalidad y la asociatividad posible en la región, dadas sus características y 4) los desafíos a asumir para una mayor sustentabilidad.

Cuadro 21: Matriz de resumen

	Categorías de Actores: las afirmaciones que dan cuenta de sus posiciones y concepciones				
Categorías de Análisis	**Sociedad Civil**	**Grandes Empresas Mineras**	**Empresarios Regionales**	**Autoridades Políticas Regionales**	**Autoridades Políticas Nacionales**
1. Sustentabilidad: argumento central	Planificación pública y alianzas	Estándares y RSE	Diversificación y capital humano	Descentralización y visión de largo plazo	Arraigo para generar autonomía
2. Actores que generan sustentabilidad	La sociedad civil debe pensar e impulsar cambios, las GEMM ser más generosas y el Estado poner la Infraestructura para conversar y producir	La propia responsabilidad es producir y eventualmente colaborar en el desarrollo, que es responsabilidad pública	El sector público debe descentralizarse y las GEMM dejar el asistencialismo. La propia responsabilidad es ampliar la visión	El Estado y las GEMM deben construir alianza público-privada	El Estado debe convocar a alianza público-privada para un proyecto regional, superando la asimetría
3. Institucionalidad y asociatividad	Asimetría: condición que impide alianzas reales	Asimetría: no hay con quién asociarse para acordar alianzas	Asimetría: carencia de interlocutores reales	Asimetría y dependencia: carencia de promoción asociativa	Centralización: carencia de compromiso territorial y de capital humano
4. Desafíos para la sustentabilidad	Superar las ciudades que no dejan de ser campamentos	Mejorar ciudades: la "ciudadanía" se puede ejercer en cualquier parte	Generar ciudades que creen arraigo y liderazgos	Planificar el paso de pueblo a ciudad	Formar redes de cultura urbana local

6. Conclusiones de la investigación

El objetivo general de esta investigación propone estudiar a los actores directamente para entender como ocurre la planificación regional y el modo en que los actores construyen sus aproximaciones a la planificación, la privada y la pública. En el contexto de la actuación de grandes corporaciones de escala mundial, mayoritariamente transnacionales salvo una, que determinan y condicionan las orientaciones espaciales y temporales que se aplican sobre el territorio regional, esto es producción acelerada y cortoplacismo; se trata de analizar los factores que determinan la sustentabilidad de la región de Antofagasta, a través de las representaciones que éstos actores configuran y que expresan en sus discursos, los conceptos que estructuran sobre las instituciones relevantes para la región, la habitabilidad que esta ofrece, los aspectos determinantes y la propia continuidad del proceso social, económico, cultural y urbano.

La tesis se sitúa en el contexto de los estudios sobre globalización y desarrollo, sustentabilidad y planificación regional, haciendo foco en las particularidades de Antofagasta: su especialización productiva, la habitabilidad en el desierto y los actores institucionales y personales que impactan en la sociedad regional y las ciudades que se han generado. Se trata de conocer si existe un proceso de planificación que conduzca a la sustentabilidad de la región más allá de la sucesión de ciclos extractivos de materia prima.

Es sensibilizada la distancia entre la "*liquidez*" de la sociedad que describe Bauman, la incertidumbre sobre la producción de proyectos urbanos y la complejidad insoslayable que plantea Ascher y la producción de "*diferencias*" en el espacio de Harvey, de frente a la necesidad de contar con una lectura acerca del futuro, desde la perspectiva de un nuevo paradigma que recupere la planificación sobre una base de discernimiento democrático, para dirigirse al desarrollo inclusivo que propone Sunkel, el que no puede sino asegurar sustentabilidad, mucho más allá de generar territorios, ciudades e incluso arquitecturas que sostienen prácticas adecuadas con su entorno. Se trata de una sociedad efectivamente sustentable, en términos económicos, sociales y culturales y ambientales; con una institucionalidad que favorezca la gobernanza en este sentido.

El enfoque centrado en los actores y sus representaciones resulta de la reflexión sobre la realidad de la región, en términos de su histórica dependencia de recursos naturales y de la posibilidad de un desarrollo más sustentable a partir de una planificación, y de las oportunidades que Antofagasta ha tenido y continúa teniendo, en el contexto de la evolución de las decisiones de política que el Estado chileno y las grandes empresas mineras mulinacionales han tomado respecto de estos recursos y su uso.

En esta investigación los objetivos específicos a los que se buscaba responder son:

i) definir las representaciones[378] de los actores sobre sustentabilidad y la influencia que éstas puedan tener sobre la planificación en la región de Antofagasta, las posiciones que sustentan al respecto y las actitudes que se manifiestan frente al futuro;

ii) reconstruir los procesos de la planificación regional en el pasado, observando el rol que los actores jugaron, esto es las racionalidades, la influencia y las posiciones que han tomado; y

iii) analizar la naturaleza de la relación entre el desarrollo regional, su sustentabilidad posible, el desenvolvimiento sectorial de la minería y las interacciones entre los actores.

En cuanto al desempeño económico específico de la región de Antofagasta, en la literatura especializada que se consultó[379] se consignan avances positivos en los indicadores cuantitativos, junto a un desempeño discreto –más bien regresivo- en el ámbito cualitativo e incluso en la desagregación y examen más detallado de la información cuantitativa. Los vínculos que se han establecido entre la inversión extranjera y los dispositivos regionales –de carácter económico, pero también sociales y culturales- han generado crecimiento económico pero no necesariamente desarrollo y menos aún sustentabilidad[380], según se ha definido en esta tesis.

Se señala que el desarrollo tiene que ver con la complejidad del sistema territorial, lo cual permite afirmar que el desarrollo es causado por acciones que potencian fenómenos que impactan en la actitud de los habitantes en determinado territorio (Boisier 2010). El crecimiento económico sería "*resultado principal de la interacción del sistema territorial con su entorno*" donde fluyen energía, materia e información, en una dinámica de origen marcadamente exógeno, dice este autor; mientras el desarrollo surge de la "*complejidad del sistema territorial, de la autoorganización, de la sinapsis y de la* [...] *sinergia cognitiva*" (Boisier, 2010: 119), a su vez un proceso de elevada endogeneidad, termina indicando Boisier.

[378] La representación es un conjunto organizado de informaciones, de opiniones, de actitudes y de creencias a propósito de un objeto dado (Abric 2003) y se refiere a la capacidad de los sujetos o de los grupos para darle sentido a sus conductas y entender la realidad mediante su propio sistema de referencias.

[379] Entre otros, Aroca 2006, 2002, 2001; Aroca y Atienza 2008; Arroyo y Rivera 2004; Atienza y Barrera 2005; Atienza, Romani y Aroca 2006; Atienza 2009; Cademártori 2009, 2006, 2002; Geisse y Marín 2002; Romani y Atienza 2009.

[380] Como lo plantean en sus definiciones de desarrollo y sustentabilidad Boisier (2010) y Claro (2011).

Otro autor enfoca en el papel del ciudadano, señalando que "*una discusión sobre el futuro exige poner de relieve* (al) *ciudadano resuelto a decidir sobre su suerte individual y a influir en el destino común. El ciudadano político*" (Claro, 2011: 22), para afirmar luego que desarrollo trata de un concepto histórico, referido a la nación desarrollada como producto concreto y singular de un período, que, como primer elemento, significa "*un elevado nivel de vida generalizado a toda la población*" y un segundo que dice relación con las estructuras sociales y económicas que aseguran ese nivel de vida y que son capaces de "*mantenerlo a través del tiempo y del cambio*" (Claro 2011: 111), evocando la idea de responsabilidad intergeneracional.

De acuerdo a esta conceptualización, la posibilidad de desarrollo sustentable requiere de integralidad y de una visión de futuro, en la que se expliciten políticas, planes y programas con metas y plazos enfocados a la diversificación de la impronta productiva de una región, particularmente de una tan especializada y dependiente como Antofagasta, condiciones que no están presentes hoy en el modelo –neoliberal primero y luego social de mercado- que se implementa en el país.

Así, de acuerdo a lo antes señalado, ni en la historia ni en el análisis del desempeño reciente de la región existen trazas consistentes de una acción sostenida en ese sentido. Más bien la abundancia de recursos naturales impulsa a su explotación acelerada y a la especialización productiva sin generación de capacidades locales dirigidas a superar esta etapa primaria de crecimiento. Esta constatación responde a la pregunta que se formuló al inicio, respecto de la existencia o ausencia de una trayectoria reconocible en la actividad económica y productiva regional, en su historia y en el discurso de actores informados vinculados hoy a la región, que se dirija a la planificación de un modo de desarrollo con atributos que incentiven un futuro de mayor sustentabilidad. No se reconoce una trayectoria en el sentido señalado.

De las diferentes orientaciones de este proceso, ¿cuáles están más cerca de una mayor sustentabilidad? Respecto de esta segunda interrogante, es posible identificar el período entre fines de la década de 1930 y 1973 como aquel en que se verificó una orientación con horizontes temporales más amplios, en el que se planteó, entre otras innovaciones, un giro hacia actividades económicas distintas de la minería en la región (INCONOR, 1972, 1972b), diversificación que respondía a la idea de enfrentar la dependencia de los ciclos de la actividad extractiva.

El Estado jugó un papel decisivo, en términos de la construcción de un aparato de planificación pública con perspectivas temporales de largo alcance, al modo de planes preinversionales, estrategias de incentivo productivo, construcción de infraestructura y de obras de desarrollo urbano, incluso con una notoria

impronta arquitectónica en las ciudades. Es posible asociar el surgimiento del Movimiento Moderno en el país a la producción de arquitectura pública, entendida como una tarea de "civilización"[381], de incorporación a la modernidad y aporte a la modernización del país, lo que tuvo en las ciudades del Norte Grande y en Antofagasta particularmente, un impacto decisivo en la búsqueda de superar la condición de enclave, la "urbanización de campamento" y una vida desarraigada. Esta fue con nitidez una tarea preponderantemente pública, poco explícita y programáticamente no declarada, que constituye allí la traza urbana de mayor calidad e intensidad. Aún así, es posible concluir que dicha intervención no pudo modificar la tendencia histórica que aquí se ha identificado como el "sino del norte", esto es la habitabilidad de corto plazo. Esto se expresa en que los actores contemporáneos señalan la condición urbana como uno de los desafíos que la región debe encarar, al orientarse hacia una mayor sustentabilidad.

En consonancia con lo que ocurría en el país, en este período la región fue objeto de una visión planificadora, orientada a una mayor sustentabilidad, al explorar sistemáticamente posibilidades nacionales de desarrollo –en términos productivos y económicos, sociales y culturales- en una perspectiva de largo plazo.

Se verifica la hipótesis de trabajo que se planteó, respecto de que la masividad de la escala extractiva y la condición corporativa y transnacional de la minería[382], en la región condicionan la habitabilidad posible y las relaciones –económicas y productivas, sociales, culturales y ambientales- entre actores e instituciones.

Expresiones de esta verificación se encuentran en afirmaciones que actores entrevistados hacenrespecto de la minería, entre ellas está la que señala que las grandes empresas mineras –las multinacionales y la nacional- buscan asociatividades parciales para iniciativas puntuales, restringidas a ámbitos específicos y, en lo posible, a comunidades que puedan ser identificables y en plazos acotados. Lo cual es una aproximación adecuada si se requiere exhibir resultados y medir intervenciones, pero es de alcance temporal limitado, no estratégico (al menos no explícitamente) y desarticulado de políticas públicas. Aunque existen iniciativas consistentes en relación a aspectos que todos los actores evalúan como claves en cualquier perspectiva de futuro, por ejemplo, en la educación, estas están enfocadas a la calificación de fuerza de trabajo para el sector

[381] Como antes, en la conmemoración del Centenario de la República, lo había sido el neoclásico o el Art Nouveau, los cánones de época. En el caso de la adopción del Modernismo, se trata de una concepción de modernidad, no sólo la forma de las obras dando cuenta de una mirada y un hacer cultos e informados, sino de la transformación de la sociedad.

[382] Con las excepciones del salitre de SOQUIMICH y de la nacionalización del cobre y la creación de CODELCO. La primera empresa fue privatizada durante la dictadura militar.

preponderantemente, sin una conducción de mayor alcance[383], esto es, sin un plan que se dirija a la transformación de la región en términos de más sustentabilidad.
El principal escollo que los actores ven al hablar respecto de la asociatividad que se verifica en la región, entendiendo que institucionalizar intercambios entre empresas locales y las GEMM constituiría una oportunidad de crecimiento y desarrollo vía encadenamientos productivos, generación de conocimiento, mejoramientos de gestión y de empresarialidad, entre una cantidad de efectos virtuosos, es la asimetría en términos de la relación posible. Las distancias en las escalas de actuación, las capacidades y el poder, en definitiva, que se expresan hacen extremadamente difícil el sostener una "sociedad" de proveedores y mandantes con horizontalidad respecto de decisiones, transparencia, funcionamiento de mercados de oferta y demanda, entre otras condicionantes negativas. Es la agencia mayor la que planifica en función de sus intereses y de su giro en la región, sin necesidad real de articularse con otros. El asociarse para aprovechar y potenciar la capacidad instalada en la región, en un ejercicio de imaginación social y espacial compartido, para preparar un futuro con mayor sustentabilidad, no estaría entre las prioridades de estas empresas necesariamente.

La paradoja es que los actores declaran desear el desarrollo sustentable, lo que está en todos los discursos. Hay un discurso público –al menos por parte de las GEMM y del Estado- que afirma la noción de que se estuviera trabajando en función de la sustentabilidad de la región. Lo que se propone en esos discursos acerca de la sustentabilidad básicamente significa que existiría conciencia respecto de los impactos ambientales que la actividad minera genera y se estarían aplicando medidas de control para mitigarlos y disminuirlos, que se valoraría la seguridad industrial y que se harían aportes económicos a las comunidades[384], lo que corresponde a los estándares globalizados para la minería en el mundo contemporáneo, expresados en las políticas de RSE que implementan las grandes empresas. El sector público, por su parte, generaría políticas destinadas a incentivar desarrollos asociativos alrededor de los encadenamientos productivos que la minería produce, junto con dispositivos de regulación y control, en el ámbito de las normas y los instrumentos.

En función de analizar esta aparente paradoja, la opción de esta tesis es indagar en las representaciones que los actores construyen del desarrollo sustentable, para conocer si hay una ideología en tal sentido, la que, desde la sustentación de valores y de la elaboración de un diagnóstico de la realidad, permita a estos actores desarrollar una actitud, esto es una propensión a actuar para modificar la situación que han podido diagnosticar (Therborn,

[383] Además de lo recogido en las entrevistas sobre las iniciativas de la AIA o el municipio de Tocopilla, por ejemplo, el análisis de Milos y Sepúlveda (2004, 2006) reafirma esta aseveración.

[384] Estos son los aspectos principales en los informes de sustentabilidad de las GEMM.

1980; Thompson, 1986). El dispositivo que moviliza dicha actuación sobre la realidad, una vez decidida la acción –corporativa o personal-, es el proceso de planificación, a través del cual es posible encontrar un camino para salvar la distancia entre el deseo y la acción, respecto de este tema crucial que es la sustentabilidad.

Las conclusiones se refieren a las interrogantes que plantean los objetivos de la investigación respecto de la planificación regional, los actores y sus representaciones de sustentabilidad en el contexto de la economía, la sociedad y la habitabilidad en la región, además en una perspectiva de la historia de la región. Están ordenadas en cuatro elementos principales, cuyas afirmaciones son: i) el predominio de una lectura unidimensional y de corto plazo acerca del desarrollo sustentable, instalada como una verdad a fuerza de afirmación reiterada, la que es matizada en una segunda instancia en el discurso de los actores, ii) una permanente interrogación sobre el capital humano presente en la región y la dificultad de retener a aquel con mayores capacidades, iii) los enfoques de los actores dan cuenta de diversos intereses, intenciones y posibilidades y en este sentido existe una dinámica en el lenguaje con el que se identifica a la región y, iv) las relaciones de poder que han configurado la región se han caracterizado por la asimetría, condición que permanece.

Estos elementos dan cuenta de las representaciones de los actores sobre planificación, desarrollo y sustentabilidad, de la historia regional y de las relaciones entre los roles de los actores, la minería y la planificación del desarrollo. Las actitudes, decisiones, acciones, comportamientos y creencias en que se desagregan estas representaciones, muestran la estructura de la ideología de sustentabilidad que se ha configurado en la región, con sus condiciones físicas e históricas, culturales y sociales, las que expresan, en los actores, un recorrido mayormente fragmentario en la construcción de una consciencia que conoce, valora y actúa respecto de la sustentabilidad en la región.

6.1. El predominio de la unidimensionalidad y el corto plazo respecto del desarrollo sustentable

El análisis de las entrevistas da cuenta de que, en una primera aproximación, la mayor parte de los entrevistados entiende que la sustentabilidad se refiere a los aspectos ambientales, en particular referidos a los impactos de la minería, siempre significativos pero en esta visión morigerados por la condición desértica de la región y por la localización relativamente remota de las faenas. Se expresa aquí lo general, un territorio no habitado, pero también se indican las excepciones de Calama –la mina y fundición de Chuquicamata- y de Tocopilla -las termoeléctricas-, además de Mejillones –también a propósito de las generadoras eléctricas- y de La Negra –la fundición de Altonorte-, aunque

en menor medida estas últimas, en cuanto a la contaminación y su impacto sobre la población.

A propósito de esta aproximación a la sustentabilidad se ha generado un relativo debate a partir de los campos disciplinares de lo urbano, la arquitectura y el medio ambiente, siendo este último un ámbito que parece desplazar la idea de espacio urbano. La distinción que propone Argan (1984) valora la capacidad de ser proyectado que posee el espacio, en contraste con el ambiente, que puede ser condicionado pero no estructurado o proyectado. Al mirar el espacio de la ciudad y el deterioro y la destrucción que sufre, con cargo a las actividades contemporáneas, este autor dice: "*Es indudable que se puede plantear una actividad protectora a partir de la concepción ecológica, pero ¿puede fundarse igualmente una actividad proyectística? ¿Se puede prever un desarrollo histórico de la ciudad puramente ambiental?*" (Argan, 1984: 205). Si se sigue esta definición, se concluye que el ambiente y las eventuales intervenciones para su protección, las mitigaciones a los daños que se pudieran causar en sus equilibrios, en términos conceptuales constituyen un progreso biológico o tecnológico, una suerte de plan vital del organismo social, alejado de cualquier voluntad axiológica de una dinámica con proyecto, concepción de futuro y planificación. Este naturalismo afecta las nociones de desarrollo y sustentabilidad y tiene en el enfoque restrictivo del ambiente un aliado significativo.

Luego de esta mirada inicial, algunos de los actores, particularmente los expertos, grupo que no es la mayoría en la categoría de sociedad civil, se representa la sustentabilidad de una manera compleja e incluyente, superando la idea de su reducción a los aspectos meramente biológicos y físico-químicos, en la versión de la sustentabilidad como variable preponderantemente ambiental.

La comprensión constreñida a los aspectos ambientales releva que existen una serie de dispositivos para limitar o mitigar los efectos de una actividad claramente contaminante, cuyos estándares son los más exigentes del mundo. Lo que plantea Argan (1984) lleva la discusión al ámbito de una utopía, esto es lo que no tiene lugar, a lo que se debe agregar que se habla de algo que *todavía* no tiene lugar porque para que exista en el espacio tiene que haber un proyecto, una idea y una voluntad: hay que querer eso que aún no existe, imaginarlo, diseñarlo y prever cuales son las acciones que van a conducir a lo que se quiere. Lo que significa elección y discernimiento, la aplicación entonces de una escala de valores que permite determinar aquello por lo que se opta y lo que se desecha por inadecuado.

Esta actividad axiológica está distante de la naturalidad con que el tema aparece, con el argumento de que la sustentabilidad sería un asunto meramente de química y de biofísica, para lo cual se estarían aplicando

técnicas de nivel global, lo que da a entender –equívocamente- que el tema estaría ya asumido y además con estándares de primer nivel, esto para una actividad que impacta el ambiente –lo que es menos notorio en el desierto, aunque los efectos existen y son conocidos- y que es "*lo que nos toca hacer*" como país, señala uno de los entrevistados.

La aproximación naturalizadora es congruente con la descripción de los efectos de la globalización que hace Bauman (2005a) al señalar que no parece haber plan posible, más aún, que la sola idea de adelantarse está fuera del alcance de lo que "*queramos o esperamos hacer*" para situarse en "*lo que nos sucede a todos*" (: 81), esto es la imposición de la "*lógica del mercado a todos los aspectos de la vida*" (: 89), además sin la posibilidad de poner esta situación en tela de juicio, lo que sería dejar de andar a la deriva para viajar con dirección y sentido, lo que exigiría, claro, responsabilidades éticas y compromisos de largo plazo, grafica Bauman (2005b).

Al tiempo que se caracterizan los atributos de la sustentabilidad, por otra parte se identifica la distancia que existe entre ellos -formulados en función de valores instalados en todos los discursos, que hablan de sustentabilidad- y lo que existe como proceso en la región, lejano de las ideas planteadas sobre desarrollo sustentable, un espacio infranqueable dadas la condición de explotación de recursos naturales, la asimetría ante las GEMM, la carencia de voluntad pública, la debilidad de la sociedad civil, entre las que se mencionan como las razones principales.

La noción de sustentabilidad que se explicita es la "*perspectiva del deseo*", irrealizable en las actuales condiciones de la región, pues no existe capacidad en el Estado, erosionado por fuerzas transnacionales (Bauman 2005a) en la idea que el Estado tiene la misión fundamental de crear un buen clima de negocios (Harvey 2000), como tampoco en la sociedad civil, despojada de líderes (Bauman 2005b) capaces de ponerle reglas al sector privado y planificar, como lo señalan varios de los entrevistados, de acuerdo con autores como el propio Bauman y Veltz (1999), junto con Meller (2007), Muñoz (2007), Ffrench-Davis (2008), Infante y Sunkel (2009) o Sunkel (2011) en referencia al caso chileno. Esto no es sino la axiología de cara al diagnóstico, el que es coherente con la "*liquidez*" de la economía, la sociedad y la cultura de la globalización.

La sustentabilidad del desarrollo requiere de perspectiva histórica y definiciones valóricas, lo que implica una sociedad que acuerda de modo democrático cuál es el camino que seguirá, toda vez que no existe dicha *naturalidad* de los acontecimientos, sino posiciones distintas y divergentes incluso, en un proceso de co-construcción . Se trata del poder –persuasión, autoridad, consenso, coerción, expresión colectiva, entre otros términos para definirlo (Lukes, 1982) y esto es lo que los entrevistados relevan al proponer la

expresión del deseo como alternativa. Lo que pone de relieve un criterio complejo que es el de la justicia, que vuelve a instalar conceptos como "lo bueno" y "lo justo" en un debate que precisamente parte de la abolición de esas alternativas en función de políticas que no requieren consenso pues se trataría de algo "natural", esto es el funcionamiento del mercado a escala global (Fainstein, 2010). Al excluirse la noción de justicia del debate sobre la sociedad y la ciudad, sobre los modos en que los actores deben responder (nuevamente lo axiológico) a la formulación de políticas públicas, se deja espacio para entender que estos temas se pueden resolver acríticamente (Fainstein, 2010), fuera de la historia.

Hay actores que asumen la perspectiva del deseo y plantean aquello que debiera ser, de acuerdo a los valores que cada uno profesa y a los roles que entienden que deben jugar, de cara a la sociedad, con la formación, la experiencia y la voluntad de habitar lo inhabitable, el desierto.

La habitabilidad se nutre de las expectativas –el resplandor de la minería- y los salarios, que pueden ser efectivamente buenos (en el ámbito de las GEMM y de las actividades directamente ligadas), lo que resulta en una alta capacidad para soportar condiciones extremas y difíciles, entre ellas la carestía de una economía sobrecalentada por esos niveles de salario, junto con la escasa calidad de vida que ofrecen las ciudades de la región, de acuerdo a la evaluación que hacen los entrevistados. De este modo la movilidad y el arraigo constituyen una tensión que se resuelve estableciendo una temporalidad limitada en la región, en las formas de un período fijo de antemano, la conmutación (Aroca, 2006b; Aroca y Atienza, 2008) o bien la emigración al jubilar. La vida que se anhela parece estar siempre en otra parte.

Hecho el diagnóstico y puesto el tamiz valórico, la habitabilidad aparece ligada a los beneficios asociados a un segmento de la actividad económica, aquel efectivamente globalizado e integrado a los circuitos mundiales, lo que hace posible una sustentabilidad débil, pues se la justifica en el nivel personal pero también en la escala de la sociedad.

En contraste con lo señalado, los entrevistados indican otra tensión, por una parte, aquella entre la minería extractiva de hoy, con relaciones de producción globalizadas, de empleos precarios por la subcontratación, los horarios especiales (Agacino *et al* 1998) y la pérdida de derechos laborales, mientras por otra, se menciona una producción industrial situada en un pasado de planificación (INCONOR 1972), de organización y también de defensa de los derechos de los trabajadores, de lo que resulta una visión mistificada, anclada en esa épica obrera.

Aparece aquí la lógica del enclave, asociada al capitalismo moderno y su tendencia a crear un sentimiento de comunidad, lo que parte con los utopistas

y las aldeas modelo (Benevolo 1994; Bauman 2005b), el que efectivamente aparece en el imaginario, en la forma de una vida con sentido (Rodríguez y Miranda 2009), aunque fuera este uno contradictorio, de lo que es testimonio la tradición sindical del Norte Grande, pues giraba en torno al lugar de trabajo, convirtiendo al empleo "*en el empeño de toda una vida*" (Bauman 2005b: 41).

Desmantelado el sistema cerrado de los *company towns* y reemplazado por la vida en las ciudades y el sistema de turnos, ocurre la transacción de calidad de vida por salarios, reales o una expectativa. Se señala un "*estilo de vida poco amigable*" que no hace felices a los habitantes de la región y que se soporta por la expectativa de ingresos superiores a los de la media del país. Este intercambio explica en parte el cómo la sustentabilidad se convierte en deseo, sacrificando una idea de futuro por los ingresos presentes.

Esta constatación tiene una contraparte en la medición cuantitativa de calidad de vida que se hace en el estudio de Indicadores de Calidad de Vida Urbana (ICVU, en Orellana *et al* 2011), donde se afirma que se buscan "*consideraciones objetivas y no subjetivas*" (: 2) respecto del tema, para evitar "*las diferencias de percepciones entre los distintos individuos*" que harían "*complejo el concepto de calidad de vida*" (: 4) y para lograrlo se establecen una serie de variables respecto de condiciones específicas, con el fin declarado de focalizar prioridades para la acción pública y privada para mejorar las condiciones de la población. En el caso de esta investigación, cuyo objetivo es conocer acerca de la planificación en la región por la vía de las representaciones que los actores construyen de la sustentabilidad, el énfasis está puesto en lo que estos actores declaran al ser entrevistados, un método cualitativo que apela a la subjetividad. En el material recogido y analizado hay percepciones, reflexiones, afirmaciones, entre otras maneras de expresar las nociones que cada entrevistado configura, las que dan cuenta, en el proceso de agregación y triangulación, de una *realidad compartida*, la que es dicha de modos distintos pero convergentes. La conclusión es que existe en la región una transacción entre calidad de vida y expectativa de remuneraciones, lo que no contradice que la ciudad de Antofagasta, en una investigación cuantitativa, figure en el lugar 15 de las comunas con un ICVU mayor que el promedio nacional (: 13) y primera en el ranking de las 10 áreas metropolitanas chilenas (: 16). La transacción que se deduce –que enfrenta salario con sustentabilidad- indica una actitud respecto de las dimensiones que están juego para la habitabilidad, que parecen reducirse a una –la expectativa de ingresos- en la relación con el arraigo en la región y un horizonte temporal ampliado.

Es así que, en la región es posible afirmar que la lógica extractiva -productivista-extractiva- se enfrenta a aquella de la planificación. Prevalece la lógica que subordina la actividad regional a la extracción, lo que ocurre particularmente en las economías dependientes de recursos no renovables

(Hottelling 1931; Devarajan y Fisher 1981) lo que en la actualidad alcanza una dinámica inédita, debida al precio del *commodity* y expresada en la cantidad de producción y en los proyectos de nuevas minas que están entrando en su fase de implementación. Este proceso no guarda relación con iniciativas dirigidas a la diversificación[385], si se hace un parangón en términos de recursos movilizados y de impactos sobre las ciudades y la sociedad regional.

Por otra parte, actores ligados a agencias de alcance nacional coinciden en que la sustentabilidad requiere de una industria transformadora, con una región que ofrezca las condiciones necesarias para que las empresas que constituyan ese tipo de industria efectivamente se enraícen en Antofagasta y se queden, desplegando sus posibilidades en una expresión de arraigo territorial empresarial. Este sería el *cluster* que necesita la minería regional para expandir su realidad restringida a la extracción.

Así, el *cluster* es la configuración económica que ha venido a reemplazar el discurso de diversificación que se sostuvo con fuerza en el período de la ISI y luego durante la primera década de recuperación de la democracia. Lo reemplaza al centrarse en la minería nuevamente, esta vez con el énfasis en la generación de un entorno capaz de dar cuenta de los requerimientos de la gran minería, adecuado a la escala de esa actividad en la región (CORFO 2010). Siendo la actividad del tamaño y presencia que es en la región, se ve extremadamente difícil que otras actividades logren generar alternativas de reemplazo eventual.

La teoría de *clusters* (aglomeraciones) los sitúa como una etapa en el desarrollo de una región hacia formas económicas de mayor diversificación, lo que requiere necesariamente de procesos de planificación que expliciten las estrategias, plazos y modos en que esa diversificación podría ocurrir (Porter 1991). Esto es que no se trata de un proceso natural sino que debe ser inducido por entidades especializadas de conformación pública o mixta, de todos modos dando cuenta de procesos de consenso territorial. Como lo señala Porter (1991: 845): "*El gobierno desempeña un importante papel … pero* (que) *es en última instancia, parcial. Solamente tiene éxito cuando trabaja en conjunto …* (como) *impulsor y retador*". Este imprescindible trabajo conjunto para construir la aglomeración y pasar a la siguiente etapa, superando la fragilidad y frecuente inestabilidad de la capacidad de exportación basada en las ventajas competitivas de los recursos naturales, la mano de obra barata (Agacino *et al* 1998) o los factores de ubicación geográfica (Porter 1991; Porter *et al* 2002) requiere tiempo en una perspectiva planificada, lo que parece no ocurrir con la explicitación que se requeriría, es lo que señalan los actores.

[385] Las que existen, planteadas, entre otros organismos y personas, por el gerente de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (CORFO) y también por el equipo de la Corporación para el Desarrollo Productivo, entidad privada, pero en dimensiones que no dicen relación con las inversiones y la movilización en torno a la minería.

Esto se explica en la unidimensionalidad que predomina en la mirada sobre la sustentabilidad, entre otros factores.

Para planificar se debe abstraer y racionalizar, junto con imaginar y proyectar, lo que es difícil de sostener en una administración sin incentivos para hacerlo, pues la planificación pública afecta intereses, se afirma de acuerdo con autores como Friedmann (1998), Ascher (2005) y Lira (2006) y para afectarlos habría que tener convicción y decisión por parte del Estado, el que debiera impulsar la planificación, en tanto responsable de la creación de bienes públicos (Giddens 1999), particularmente en la relación con grandes empresas y sus capacidades de aportar en el desarrollo, como lo señala el Informe Brundtland (CMMAD 1992). Para esto se requiere una representación integradora de la sustentabilidad y del desarrollo, de múltiples dimensiones y puesta en la historia.

6.2. La cuestión del capital humano instalado: ¿una comunidad regional?

Como se plantea en el marco teórico de esta investigación, los actores existen en la dialéctica de las "*buenas razones*" que cada uno esgrime (Boudon, 2003; Giddens 2006), lo que pone en movimiento valores y racionalidades para explicar sus acciones. Estas buenas razones tendrían una representación, esa capacidad para dar sentido a las conductas de los actores, a través de funciones explicativas de la realidad, identitarias y valóricas, de orientación de las conductas y de justificación (Abric, 2003); proceso que revela una ideología, como se ha planteado en esta investigación, esto es una "*concepción de mundo que engendra una ética*" que se corresponde con un accionar en el mundo (Ortiz, 1980: 84) respecto de la sustentabilidad, en su relación con la planificación y el desarrollo.

Respecto de los argumentos antes expuestos, acerca de las dimensiones y la temporalidad que la representación de sustentabilidad tiene entre los actores entrevistados, aparece el capital humano como un elemento central para definir el desenvolvimiento futuro de la región, lo que es planteado desde varias perspectivas, que giran alrededor del centralismo del Estado y también del sector privado, que "*no permite que la región actúe*", se dice, y genere su propio proyecto de desarrollo. Se manifiestan dudas sobre la provisión de capital humano instalado en la región. Este diagnóstico –que en definitiva indica la carencia de personas enfocadas en la tarea colectiva de construcción de la región- apunta a una característica de la modernidad en su estado "*sólido*", como la define Bauman (2005b: 89) que era la idea de

> "*un 'estado final' que sería la culminación de las actuales empresas de construcción de orden, culminación en la que estas se detendrían, fuera en un*

> *estado de 'economía estable', en un 'sistema plenamente equilibrado' o en un código de 'ética y derecho racionales*'",

lo que en la modernidad "*líquida*", continúa el autor, se transfigura en fuerzas liberadas modeladas por los mercados financieros, libres para encontrar sus propios niveles, ninguno de ellos definitivo o irrevocable. En estas condiciones, si entendemos la noción de comunidad como la reunión de los que se identifican y se reconocen vinculados, es escasamente probable que se sostenga como lectura de la realidad. Esto es que las personas se asumen a sí mismas como individuos más que como colectividad, con una sociabilidad más adecuada a dinámicas de mercado, evitando compromisos colectivos. La tendencia es a la dispersión.

Una de esas perspectivas que resienten la falta de capital humano, es la de la necesaria formación de personas para expandir la dinámica regional desde la extracción minera a la diversificación productiva, argumento al que le sigue que la educación es un factor principal para generar identificación con la región, de lo que se continúa arraigo y permanencia, como se señaló antes, condiciones para alcanzar una "*masa crítica*" que permita cuestionar, proponer, movilizar a la sociedad regional –una comunidad en un territorio- hacia la sustentabilidad. En ausencia de esa masa crítica -que eventualmente permitiría atravesar un umbral de retención de capital humano para iterar sobre las condiciones regionales y efectivamente generar representaciones de mayor integralidad, que den lugar a aquel accionar en el mundo, para cambiarlo- lo que ocurre es la perspectiva de corto plazo entendiendo desagregada y desintegradamente la sustentabilidad posible en la región.

La educación es una clave entonces, pero es una que refiere a la próxima generación al menos, por lo que se trata de un argumento que no necesariamente colabora en la conformación en los actores de la actitud a actuar en el mundo, actuación que completaría la interpelación ideológica (Thompson, 1986) que significa reconocer lo que existe, lo que es bueno y, finalmente, lo que es posible y actuar.

La noción de una sociedad regional carente de cultura de asociación, en que actúan individuos más que instituciones, está entre los argumentos de los entrevistados cuando manifiestan el déficit de comunidad, de capital humano en la región. La sustentabilidad está en función de la potencialidad que desarrollen los actores de convertirse en asociados, para construir los proyectos colectivos regionales que se han mencionado y la experiencia que todos los actores entrevistados señalan es la de una escasa asociatividad, lejos de la "*coopetencia*" como práctica virtuosa.

Introducir la idea de "*asociarse para competir puede costar fácilmente una década de trabajo*" con los actores, pues no hay una cultura en este sentido,

dicen empresarios regionales entrevistados. Esto significa que éstos avalúan que se carece de capital humano –personas con las capacidades adecuadas- pero también de capital social –redes asociativas- para la tarea. Pensar el desarrollo regional no es una operación "natural", sino que hay que crear espacios donde sea factible negociar, mediar, posibilitar interlocuciones, como existió en las décadas de 1950 y 60, alrededor de una mesocracia aglutinadora. Esta creación es una tarea pública, señalan, de acuerdo con Brundtland (CMMAD 1992; Agenda 21). Por otra parte, aún siendo la gestación del espacio de la asociatividad una responsabilidad del Estado, las grandes empresas son un factor central a la hora de buscar "*socios locales*", cuestión que no hacen en definitiva, señalan, a pesar de que hay un discurso público que resulta radicalmente distinto a la práctica habitual.

Es una región que exporta personas calificadas e importa otras de menor calificación, lo que se explica con uno de los mejores índices de Gini del país, señalan actores ligados a la planificación regional, es decir, con la menor distancia entre salarios más bajos y más altos[386], una sociedad relativamente igualitaria pero que no es capaz de articular su futuro en un proyecto regional consensuado, lo que le cuesta su sustentabilidad en definitiva. Se plantea la necesidad de una "*conversación regional*", como la define uno de los entrevistados, entendida como el espacio en que los actores hablan sobre el largo plazo y pueden hacer los consensos que permitan definir el futuro. Para eso se requiere capacidad instalada, en términos de capital humano formado, decisión y la seguridad de un entorno "*más digno de confianza que el tiempo*" que dura una vida individual (Bauman 2005b: 58) como experiencia de comunidad. Esta confianza básica es la que se hace "*líquida*" cuando se acaban las certezas acerca de lo que este autor llama el "*fundamento epistemológico de la experiencia de la comunidad*" (Bauman 2005b: 59).

Esa conversación regional surge claramente como alternativa al centralismo que "*ahoga las capacidades de las regiones*" señalan los entrevistados, pero al mismo tiempo se verbaliza la sospecha –fundada- de que no existiría capacidad para llevarla adelante, dadas las condiciones de carencia de comunidad y de una inteligencia regional. La "importación" de capital humano para aspectos como la representación parlamentaria, afirma un entrevistado, o para reforzar la escasa participación regional en concursos académicos y fondos de innovación, señalan otros, da cuenta de esta situación. No parece haber claridad en vistas de aquellos fundamentos epistemológicos de la experiencia comunitaria.

Identidad, educación, asociatividad y participación, la noción de una conversación entre actores, no sólo individuales sino corporativos y colocados

[386] Lo que es contradictorio con los datos de las Administradoras de Fondos de Pensiones que arrojan los salarios más altos del país. La explicación puede estar en fenómenos migratorios o en la conmutación, como indican Aroca y Atienza (2008).

en una "*cotidianeidad colaborativa*", en función de conformar una comunidad con visión y una inteligencia –colectiva- capaz de comprender e integrar la multidimensionalidad del desarrollo regional sustentable, para ponerlo en horizontes de tiempo definidos y planificar; todos estos son dispositivos, elementos y procesos que se mencionan al respecto, pero que parecen quedar en aquella "perspectiva del deseo". Se ven superados por las tendencias – de la globalización, postmodernas, de la modernidad "*líquida*"- que parecen abandonar las esperanzas de una sociedad encaminada a la justicia y a la "*erradicación de la miseria humana*" (Bauman, 2005b: 94). Esa expectativa es reemplazada por la oferta de oportunidades, en tanto rastro en la postmodernidad de la sociedad moderna y de la búsqueda de lo "*justo y bueno*", lo que, en el caso analizado en esta investigación, queda mediatizado por la disgregación en la competencia entre actores, inorgánicos y carentes de visión, según indican empresarios entrevistados respecto del gremio regional, puesto de frente a la presión de las grandes empresas y la dinámica de la industria extractiva.

6.3. Los actores dan cuenta de distintos intereses

Los actores se ven a sí mismos y a otros ejerciendo roles relativamente diversos, existiendo consenso en que la sociedad civil es entendida "*empujando este tipo de procesos*" en la búsqueda de participación, una entidad múltiple que queda situada entre dos grandes poderes: las transnacionales y el Estado. Para efectos de esta investigación, la categoría sociedad civil incluye a expertos, a representantes de organizaciones de base y de credos religiosos, en la idea de conocer la subjetividad social de los actores menos ligados al ejercicio del poder de las corporaciones o del aparato público. Es así que esta categoría expresa niveles de autonomía distintos, probablemente más cercanos a una construcción hecha desde lo colectivo y en función de representaciones que evocan un espectro amplio de intereses y enfoques, si es posible relacionar –parcialmente- esta categoría con la de ciudadanía, cuya "*invocación entusiasta* […] *contrasta con un notorio proceso de privatización*" (Lechner, 2002: 33), el que implica disminuir la centralidad de lo público y restringir las posibilidades para un carácter constructivista, opuesto a la "*naturalización*" de la esfera de lo socio-económico y cultural, que ya se ha señalado aquí.

Es así que los actores entrevistados, pertenecientes a esta categoría se ven a sí mismos representando intenciones ligadas a la necesaria participación de las organizaciones en la formulación de las herramientas que podrán colaborar en la elaboración y expresión de, justamente, las posibilidades y límites de la sociedad en el momento en que está de su evolución, de las circunstancias y lugares concretos y de los intereses que los actores representan (Ascher, 2005), los que pueden estar enfrentados mayor o menormente.. Los expertos,

por ejemplo, asumen la tarea de pensar, pues si no ellos, "*¿quién va a hacerlo?*". La sociedad civil es el "*vector*" de una idea de soberanía e independencia y de las transformaciones de interés público.

A su vez, el sector público debe abrir espacios y convocar, liderar un proceso dirigido al desarrollo sustentable, como lo señalan la CEPAL (2002) y la Comisión Brundtland[387] (CMMAD 1992). Se indica que el Estado no lo hace y es paradójico que se vea a la sociedad civil como principal portadora de aquello público. Esto se explica por el rol de un sector público en la tensión entre posturas centradas en el mercado y en el Estado (Meller 2005; Sunkel 2011), la que se ha resuelto en no pocas oportunidades con un Estado más ocupado de facilitar los negocios de las grandes empresas que de regular, por ejemplo, en función del cuidado de los bienes públicos[388] o de recoger y canalizar la participación de la ciudadanía, en el período que va desde el neoliberalismo en el período del gobierno militar a una corrección social de mercado en los gobiernos de la Concertación.

Así, el modelo –primero neoliberal y luego social de mercado (Muñoz, 2007)- no permite una planificación pública efectiva, salvo los ejercicios indicativos no vinculantes a que refieren los instrumentos de planificación territorial de nivel regional. Lo que se señala en estos instrumentos –las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) y Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU)- es que se trata de "*orientar la implantación en el territorio de los criterios, objetivos y acuerdos adoptados en relación con el devenir de la región*" como se dice en el PRDU de 2004; definiendo

> "*La Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2020, liderada por el Gobierno Regional, invita a todos los actores de la Región de Antofagasta a asumir un compromiso con el futuro de la Región, involucrándose activamente en la consecución de los Lineamientos Estratégicos que esta nueva carta de navegación se ha propuesto con un horizonte 2020*" (Gobierno Regional de Antofagasta 2009, 2001; MINVU 2004).

Hay orientaciones y recomendaciones, indicadores de contexto, veinte en el caso de la ERD 2009-2020, los que se refieren a variables cuantitativas, no necesariamente articuladas de modo de generar una visión de la *performance* de los actores respecto de compromisos específicos alrededor de la construcción de sustentabilidad ni vinculadas normativamente.

El Estado debe ser el gran animador de la "*conversación regional*" de la que derivará el proyecto colectivo de desarrollo. Pero, se preguntan autoridades administrativas de entidades públicas de nivel nacional, ¿están las

[387] Además de otros autores, entre ellos Borja y Castells (1997); Borja (2003); Castells (2005); Alvarez (2006); Muñoz (2007); Boisier (2000, 2010); Sunkel (1991, 2011).

[388] Uno de los entrevistados decía acerca del sector público: "*¿cómo no viene a regular algo acá?*"

capacidades en la región para realizar esta conversación y configurar el proyecto, que debe ser uno pertinente, desafiante, un paso hacia la independencia regional? Afirman que habría que dejar atrás la noción de que serán otros los que hagan ese trabajo, distintos a los protagonistas del desarrollo en la región, para avanzar hacia la *coopetencia* que produce reales diferenciales de innovación y de generación de nuevo conocimiento.

A las grandes empresas se les pide ampliar sus "*estrategias más íntimas*" desde el mundo privado en que se mueven, donde se genera el concepto y las líneas de acción respecto de la responsabilidad social empresarial y sus estrategias de operación, hacia el desarrollo de los territorios anfitriones de sus actividades. Esta relación entre las GEMM y el resto de los actores es compleja y será tratada en la próxima subsección, pero en este punto baste señalar que en las entrevistas se dice que las grandes empresas de la minería debieran profundizar su compromiso con la región, más allá de aquello a que las obliga la obtención de licencias y de la RSE o bien a través de re-enfocar su participación en el territorio. Por su parte, los actores ligados a las GEMM establecen que las empresas podrían colaborar en la "*generación de un futuro*" para la región, de base territorial y más articulado en una visión prospectiva. El problema que existiría –dicen- es que se carece de ese consenso puesto en un plan. La responsabilidad para plantearlo, coordinarlo y llevarlo adelante es pública. Las interlocuciones son difíciles. En el caso de CODELCO, la lectura que hacen los actores, incluidos los propios ejecutivos de la empresa, es que esta cumple un rol nacional y su eventual misión 'expandida' al territorio es vista como más reactiva que proactiva.

Autoridades administrativas regionales entrevistadas señalan que, siendo este un país unitario, la necesidad de buscar un equilibrio entre las escalas, la nacional y la regional, es fundamental para encontrar los dispositivos que permitan una mejor retribución del país a una región como esta. La clave está en la alianza intersectorial, dentro del Estado, y de éste con el sector privado, por supuesto que en el contexto –adverso- de un sector público que no entiende de territorios diversos ni de oportunidades diferenciadas, para la mayor parte de sus responsabilidades; y de la presencia de unas GEMM que pueden y deben hacer aportes más allá de lo necesario para cumplir con sus necesidades de licencia para operar, aclarando que esto no se establece como un imperativo moral (Arroyo y Suárez, 2006) sino de la misma manera como las propias corporaciones se lo plantean, esto es como parte de las inversiones que es necesario realizar en el mundo contemporáneo para "*estar en el negocio*".

Vinculando la idea mencionada en la subsección anterior, es posible plantear la valoración de un concepto relacionado, el de capital social, entendido como "*el mecanismo que media entre la experiencia cotidiana de la gente y el desarrollo económico y el desempeño de las instituciones democráticas*"

(Lechner, 2002: 100), que puede ser útil para entender la capacidad de acción colectiva que construyen los actores sociales, en tanto personas que luchan por "*ser sujetos*" de su propio destino, en la doble acepción de la interpelación que les hace la ideología a los sujetos (como subjetividad) para ser creadores, sujetos de la historia pero también en el sentido dialéctico (Therborn, 1980) de estar supeditado a algún orden, un súbdito[389] de la Corona, por ejemplo. Porque "*¿Existe 'algo' que proporciona el hecho de ser miembro de una sociedad?*" pregunta Meller (2005: 24) en función de superar la visión neoliberal de la sociedad como un conjunto de individuos aislados –"*la sociedad no existe*" decía Margaret Thatcher- además obligados a construir su propia biografía (Beck, 2000). Es lo que Lechner llama la construcción de un "*nosotros*" (2002), una colectividad autónoma de individuos autónomos –siguiendo a Castoriadis[390]- y capaces de definir su propio futuro.

Los actores dan cuenta de sus intereses. Pero si se atiende a esta explicitación –relativa, por supuesto: no se dice todo y hay una "*zona muda*" (Abric, 2003)- gran parte de las explicaciones de los límites que se establecen son parte de ámbitos que están fuera de la responsabilidad propia, sea porque, como la educación, están en un futuro sobre el que no se tiene control salvo para poner el tema como prioridad en un determinado momento, o bien porque corresponden a ámbitos de otros actores: el Estado que debe convocar a la "*conversación regional*", las GEMM que deben profundizar su compromiso con el territorio, la sociedad civil que debe instalar la noción de soberanía… Una conciencia fragmentada es lo que resulta de este análisis (Ortiz, 1980), en el sentido que los actores no completan el tránsito desde el diagnóstico hasta la acción transformadora, a la que interpela la ideología de la sustentabilidad.

Es por esto que se puede afirmar que no hay planificación regional pública, por ejemplo, sino una débil, como se mostró antes, si se la compara con la planificación de los ciclos de vida que hacen las grandes empresas para sus operaciones mineras en la región y en el país. Entonces se establece una relativización del tiempo, la que se expresa en una pérdida del sentido histórico del presente, lo que es antesala de la naturalización de los procesos sociales (Bauman, 2005b). Se define una cierta imagen del futuro, como se describe en las ERD o los PRDU, entre otros instrumentos de planificación pública, pero esta no tiene asociada la capacidad de someterse a horizontes de tiempo determinados pues es sólo indicativa y sugerente, no es vinculante ni genera regulaciones o normativas.

Esto puede ser un efecto de la globalización en el sentido de la aceleración del tiempo, la compresión temporal (Harvey, 1998) en que "*tanto el pasado como el futuro parecen desvanecerse*" (Lechner, 2002: 36). El pasado se convierte en una

[389] En inglés, del original, sujeto y súbdito se traducen como *subject*.

[390] Cornelius Castoriadis, 1997, *El avance la insignificancia*, EUDEBA, Buenos Aires; citado por Lechner (2002).

nostalgia de visiones míticas –la evocación de la identidad del trabajo en los *company towns*- sin valor como experiencia práctica, mientras el futuro se convierte en proyección del actual estado de situación, una idea vaga que pierde sentido en su carencia de profundidad y, sobre todo, de deseo. Este "*desvanecimiento del futuro*" (Lechner, 2002: 76) en términos de la comunidad –perdida, según Bauman (2005b)- significa circunscribir el deseo de un "*mañana mejor*" a las cuestiones personales, la familia, el trabajo, la intimidad en definitiva, en ausencia de proyectos colectivos a los que aspirar. Es posible pensar que ese mejor mañana es realidad en ciertos segmentos de la sociedad regional[391], de acuerdo a la restricción de la mirada desde "lo personal".

Entonces, los actores parecen describir realidades distintas cuando analizan las representaciones de la sustentabilidad posible en la región. Pues hablan desde sus miradas relativamente ceñidas a los intereses que los mueven, argumentando que sus aportes en términos de salarios y de RSE son un aporte real, concreto y además suficiente, en el caso de las GEMM; que no es posible más, dado el carácter unitario de la nación y el nivel de capital humano y social que existe en la región, dicen los funcionarios del Estado en distintos niveles; la ciudadanía regional reclama descentralización. Las claves están en los otros, mientras no exista la capacidad de imaginar colectivamente el futuro, no para olvidar lo doloroso que es el presente, sino para comprender que de tanto imaginar lo que no tiene lugar en la actualidad –la utopía- es posible transformar el mundo en que se vive (Lechner 2002) y sacarlo de ese presente continuo y plano.

Este "sino del Norte Grande", como lo llaman algunos de los actores, marca las posibilidades de desarrollo sustentable de la región y afecta las iniciativas que pudieran interpretarse como elementos relevantes para movilizar cambios en lo regional; que son, por ejemplo, la idea del *cluster* minero y la aplicación del *royalty* a la minería, mientras en otro plano se menciona la educación y el liderazgo, junto con la posibilidad de generar ciudades con una mayor y mejor oferta urbana. Pero estos elementos, como se ha visto, quedan relativizados y puestos en perspectivas temporales desligadas de la actual, esto es la aceptación de que escapan a las posibilidades de acción real y concreta de los actores contemporáneos. La dimensión del tiempo la pone la planificación, que sólo puede hacer el sector público en lo que se refiere a la generación de bienes públicos en un futuro relativamente acordado, compartido con las comunidades regionales y las grandes empresas que participan en un negocio de escala global.

[391] Pensando en el Informe de Calidad de Vida Urbana y la posición de la comuna de Antofagasta en dicho trabajo.

6.4. Asimetría de poder: ¿una constante en la historia de la región?

La planificación estratégica es la herramienta social, técnica y política que permite articular las intervenciones en el territorio con el tiempo (Lira, 2006), en función de una previsión, una imagen, un deseo. Sin planificación es posible realizar acciones y ejecutar obras, pero no se puede saber cuán cerca o lejos se está de los objetivos, pues se carece de medida y de dispositivos que conformen un plan. Este es el límite que identifican los actores entrevistados. No hay perspectiva de largo plazo, hay dificultades para "*ponerle reglas al sector privado*" y la sustentabilidad, identificada mayoritariamente en su acepción ambiental, queda como una entidad teórica, sin contenido concreto, lo que da cuenta de la inercia de un largo período en que la planificación era considerada un ejercicio estéril, en especial la pública, de cara a las capacidades del mercado, como lo señala Lira (2006). No habría voluntad –ni pública ni privada- para realizar los cambios profundos que requeriría la oportunidad que se despliega actualmente con la minería del cobre, esto es la reinversión de las rentas extraordinarias generadas por un recurso no renovable en la promoción de la sustitutibilidad de capitales que plantea Gallopin (2003) y para avanzar hacia independizarse de la actividad primario-exportadora. Esta imposibilidad es entendida como una condición estructural que impide una visión intergeneracional y la integralidad requerida.

Respecto de las representaciones que los actores construyen de la sustentabilidad en la región, se ha concluido que hay restricciones relacionadas con las dimensiones y la temporalidad de las definiciones y visión de futuro, con la presencia de capital humano y social en la región y su impacto de la asociatividad posible y además es posible ver una disparidad en los intereses de los actores respecto de comprensión del desarrollo, la planificación y la sustentabilidad.

La región de Antofagasta tiene una particularidad respecto de las demás regiones de Chile, que se refiere a la presencia de grandes empresas en el despliegue de las actividades regionales. La apertura de su territorio a mediados del siglo XIX, antes el yermo de Atacama, la realiza una empresa privada –Melbourne Clark & Cia.- para explotar el salitre en el Salar del Carmen. Es posible reconocer cinco períodos en desenvolvimiento histórico de la región, desde su apertura en la segunda mitad del siglo XIX.

Un primer ciclo es el de los campamentos, la precariedad y la lucha por las reivindicaciones en el trabajo de las salitreras y la identidad obrera, la que culmina en la crisis de 1929, que significa, entre otros, el vaciamiento de la pampa, donde queda una densa trama fosilizada de asentamientos y redes de comunicación.

Le sigue el período de los *company towns* –Chacabuco (1924), Pedro de Valdivia (1931) y María Elena (1926), oficinas levantadas por grandes empresas al modo de la minería del cobre en Chuquicamata en un evidente cambio escalar- que comienza con la crisis de 1929 y marca la construcción de una sociedad de acuerdos interclasistas para la consecución de las condiciones básicas de habitabilidad, el agua, el abastecimiento de alimentos, la energía, las comunicaciones y accesibilidad. La crisis resuelve la dicotomía de la etapa anterior, entre las tendencias al arraigo (una sociedad urbana que mira al mar) y aquellas que se establecen sobre la base de una permanencia temporal y restringida (el enclave extractivo, mediterráneo y centrado en sí mismo como entidad) en la forma de un impulso hacia una manera de entender la relación con el territorio y sus recursos de mayor estabilidad. Se consolida la llamada Antigua Minería, que parte con instalación de la Gran Minería del Cobre en Chuquicamata (1915) y la innovación para el salitre, asociados a inversiones de escala mayor que las que se conocían previamente. Se crean ciudades en el desierto, con estándares desconocidos en el resto del país y una propuesta completa, formal y espacialmente definida y estructurada, una utopía relacionada con el trabajo y la vida. Es posible concluir que en esta fase se define una identidad regional.

Un tercer ciclo que se superpone con el anterior se caracteriza con la irrupción de un Estado influyente y capaz de prefigurar un futuro moderno, esto es industrial y urbano: la CORFO diagnostica y plantea planes para el desarrollo de ciudades modernas y diversificadas económicamente, con una impronta de infraestructura y de urbanización, en el propósito de superar la extracción primario-exportadora. En esta época, de constitución de una cierta madurez en la identidad regional, el sector público emerge como un actor decisivo para la región -y para la ciudad de Antofagasta en particular-, por la vía de la planificación de la infraestructura y las obras públicas, el puerto, la arquitectura, el diseño de la ciudad, y de políticas y programas de industrialización y está marcada por una acción pública significativa, en especial en el ámbito de la infraestructura y de las intervenciones en las ciudades, lo que generó una imagen urbana particular con la construcción de íconos de la arquitectura moderna en varias de las ciudades en la región, parte de una política inclusiva y de consolidación de una habitabilidad de mayor calidad. Esta sociedad con vocación urbana lucha por atributos esquivos en la situación extrema en que se desarrolla, lo que requiere una diferenciación del resto del país, que le permita crecer y diversificarse –siempre relativamente[392]- en lo económico, al tiempo de desarrollarse en términos urbanos, con los servicios, la infraestructura y la arquitectura que permitan reconocer allí reales valores de ciudad. Diversas políticas públicas impulsan

[392] Ver INCONOR 1972. Como se señaló antes, hubo una planificación nacional con expresiones regionales, la que, en el caso de Antofagasta, recogía relativamente sus particularidades y buscaba crear las bases de una industria que se distanciara de la minería. No alcanzó a tener expresión concreta.

esta perspectiva, que incluye crecientemente la discusión sobre papel del cobre en el desarrollo del país y su manejo nacional, lo que culmina en la nacionalización, que genera la Gran Minería Nacional, en un proceso que se interrumpe en 1973.

El ciclo siguiente constituye el retorno a las tesis del crecimiento hacia fuera, la producción y exportación de recursos naturales ("*que es lo que nos toca*" afirma un entrevistado ligado a las GEMM), la especialización regional en una etapa marcada por el debate sobre el cobre, en la tensión de entenderlo o no como un ingreso extraordinario para usarse en inversiones destinadas a reemplazarlo en el futuro. En la mitad de la década de 1970 se producen transformaciones en la legislación, posibilitando y otorgando incentivos a la inversión extranjera, gran parte de la cual (cerca del 80%) fue en minería (Fermandois *et al*, 2009), comenzando así la convivencia entre la minería pública y la entrada de nuevas empresas privadas. Estas inversiones se materializan con la vuelta a la democracia. Una Nueva Minería comienza con la instalación de compañías extranjeras en la región para explotar nuevos yacimientos, con la introducción de nuevos conceptos en la relación a desarrollar con los territorios de extracción.

En 1990 inicia su producción La Escondida, que vino a modificar la condición de la región, particularmente de la ciudad de Antofagasta. En este ciclo se abren al menos 10 minas en la categoría de Gran Minería de Cobre[393], casi cuadruplicándose la producción regional[394] en veinte años. Es el período del Estado neoliberal democrático (Muñoz, 2007) en el cual es posible ver el giro desde una postura de mayor apertura a la diversificación económica (decreciendo desde 1990) a otra centrada en la minería, alrededor de la noción de *cluster* (aumentando desde 2000).

Esta instalación de la Nueva Minería significa la importación de estándares globales en aspectos cruciales en la actividad minera y su relación con los territorios y sociedades en donde se localiza. La industria identifica dichos aspectos y genera protocolos para su tratamiento, proponiendo una nueva manera en la implantación espacial de la minería, que busca mitigar los impactos e incentivar el mejoramiento de las condiciones de las regiones y países anfitriones de sus inversiones. Los ámbitos preferentes son la seguridad en las faenas, el trabajo respecto del medio ambiente y el apoyo –financiero- a iniciativas de las comunidades vecinas. Esta minería de nuevo cuño incorpora criterios antes inexistentes y que dan cuenta de cómo es vista la actividad desde la perspectiva de las corporaciones, lo que ha sido estudiado (MMSD,

[393] Desde 75.000 toneladas métricas / año, como dice en el artículo 1 de la ley 16.624 del 20 de Abril de 1967. Las minas son Zaldívar, Escondida, Spence, Radomiro Tomic, Gaby, Ministro Hales (aun sin producción), Lomas Bayas, El Abra, El Tesoro, Esperanza.

[394] Que crece desde 762 millones de toneladas métricas (TM) en 1990 a 2.862 en el 2010, a un ritmo parecido a la producción nacional, que crece desde 1.582 TM a 5.418 (3,4 veces aproximadamente) en esos años.

2002) para desplegar un desarrollo de mayor sustentabilidad para la minería, de modo de hacer posible en una perspectiva de más largo plazo las explotaciones, en un contexto de una creciente consciencia en torno a consideraciones ambientales, de la disponibilidad de recursos agotables, de la vida de comunidades de pueblos originarios y de las modalidades de trabajo y de vida asociadas, de distorsiones en las economías nacionales, regionales y locales, de los derechos de los países sobre su existencia de recursos naturales, de las responsabilidades con las generaciones futuras, entre otros aspectos que dicen relación con la sustentabilidad como se ha definido en esta investigación.

Ninguno de los ciclos en los 150 años de historia regional generó ""*industrias reproductivas y espontáneas*"[395] que pudieran reemplazar a la minería extractiva o al menos disminuir su extrema dependencia de una demanda externa variable para una oferta de riquezas transitorias. El período de la industrialización por sustitución de importaciones previó para Antofagasta una relativa diversificación con incentivos a la integración con los países vecinos, para achicar la dependencia de grandes capitales extranjeros, usando el acuerdo de complementación del Pacto Andino.

Parte relevante de la historia de este período fueron las leyes especiales para el Norte, que tuvieron un impacto positivo en la producción manufacturera regional y en los niveles de consumo de la población. Esta legislación especial fue en gran parte producto de la convergencia social antes descrita, primero centrada en el logro de servicios básicos –agua potable, energía, comunicaciones y accesibilidad- y luego en la industrialización. Este modelo de articulación entre clases sociales queda superado por la dinámica social del país en procura de transformaciones más radicales, lo que culmina con el gobierno de la Unidad Popular. El golpe de Estado de 1973 termina con esta fase, en que el esfuerzo público estuvo puesto en contrarrestar la escasa industrialización en la región, que se explica por la racionalidad de enclave de las empresas extranjeras, careciendo de real incidencia en el desarrollo regional y distorsionando los mercados locales con una lógica –económica, social, cultural- ajena al territorio.

La experiencia que muestra la historia regional es de escaso compromiso de las empresas extranjeras con el desarrollo regional, lo que pudiera haberse modificado en el último ciclo, el actual, habida cuenta de la RSE y los acuerdos globales, lo que es relativizado por los actores entrevistados, los que se refieren a aspectos cuantitativos y también cualitativos a la hora de considerar la relación con las GEMM desde este punto de vista, la capacidad de involucrarse con los vectores principales –económicos, sociales, culturales- que determinan la vida de la región.

[395] Editorial del diario de El Veintiuno de Mayo de Iquique, 26 de Enero de 1883.

Esta historia no es una de desarrollo sustentable para la región, sino más bien de reemplazo de un recurso natural por otro, explotado por grandes empresas centradas en el retorno de las inversiones realizadas más que en la realidad del territorio en que actúan, aún a pesar que en la actualidad hay políticas explícitas al respecto; en un contexto en que el sector público aparece distante, aunque hubo un período (entre la década de 1930 y los primeros años de la de 1970) en el que existió planificación con la noción de generar bases económicas asociativas y diversificadas, con un correlato de instituciones (al menos públicas y de la sociedad civil) que convergen, con una impronta de habitabilidad que se corresponde con dicha congruencia, en términos de proveer un sustrato de permanencia y arraigo.

La asimetría entre las GEMM y los otros actores continúa en la actualidad así como en la historia regional, en una relación de poder que se mueve entre la búsqueda de legitimidad (Lukes, 1982) y su pérdida, que además no tiene contrapartida, dado el volumen de las inversiones, actividades y recursos que las empresas multinacionales movilizan. La institucionalidad privada de las grandes empresas mineras da cuenta de una relación entre desiguales, con capacidades asimétricas en todos los aspectos, lo que imposibilita la consideración de una asociatividad real. Lo que hay es posiciones de poder y dependencia. Por otra parte, lo que expresan los actores es que las acciones de RSE, en las que se podría aspirar a una relativa paridad, al menos en vistas al discurso público de las GEMM en este ámbito, no se corresponden con el tamaño y la escala de la Gran Minería ni apuntan a los aspectos fundamentales que podrían cambiar la situación regional.

Harvey (2000) plantea la contradicción –relativa- entre la velocidad de reproducción del capital en la globalización que implica la aniquilación del espacio y las articulaciones necesarias con el lugar, donde se producen las inversiones y que es el origen de la renta. También allí se pueden producir lo que es posible llamar lealtades con el lugar. Como se explicó antes, el concepto de *spatial fix* que usa este autor es ambiguo y denota tanto *arreglo* espacial como la noción de *fijación* en el espacio. Sin pretender agotar el análisis, este concepto de *fijación* da cuenta de, por ejemplo, la infraestructura que se necesita o las factorías extractivas –la minería- que generan riqueza. El *arreglo* más bien indica la relación que el capital tiene con el lugar, en términos de asegurar las plusvalías, para lo cual existen dispositivos de creación y destrucción de valor (la *destrucción creativa*), dentro de lo que es posible incluir las políticas de RSE y la obtención de licencias para operar. Lo notable de esta contradicción es esa lealtad que puede llegar a producirse con el lugar, lo que abre la posibilidad de una relación con el territorio distinta, eventualmente de compromiso, que es lo que los actores señalan respecto de las empresas y la asimetría. La clave para que esta lealtad llegue a producirse está en el liderazgo, condición que hace posible la conversación y el

surgimiento de la identidad, la comunidad que se reconoce en un espacio determinado.

El liderazgo se refiere a la presencia de la encarnación efectiva de un proyecto que es compartido por grupos diversos en la región. Hay consenso en que no existe un liderazgo que impulse consensos en la región. Hay múltiples referencias a los líderes de las décadas de 1940, 1950 y 1960, una suerte de épica perdida, la "cultura Papic", en la que se logró una convergencia entre clases sociales, las organizaciones obreras estructuradas con la declinación del salitre y la conformación del sindicalismo de la Gran Minería del Cobre, con una pujante clase media de profesionales y pequeños empresarios y comerciantes, enfrentados a sucesivas crisis y a la necesidad de tener respuestas para asuntos tan definitorios como el agua potable o el abastecimiento de alimentos.

Se señala el papel de liderazgo que empresas mineras nativas han jugado en la gestación y consolidación de emprendimientos de aglomeración y en saltos cualitativos de la industria en sus países (Urzúa, 2007[396]), lo que puede ser un indicador para el futuro.

6.5. ¿Planificación y sustentabilidad en la región de Antofagasta?

Las representaciones que los actores construyen sobre sustentabilidad están restringidas a los aspectos ambientales, en una primera mirada, lo que se corresponde con la comprensión más extendida del término. Esta unidimensionalidad es coherente con las posiciones declaradas por las entidades que ejercen el mayor poder en la región, las empresas mineras y el Estado, las que acotan su participación de acuerdo a políticas corporativas y sectoriales. El futuro se configura de acuerdo a los avances declarados en el presente, en un horizonte temporal indeterminado, hacia el cual la región, la sociedad regional se dirige asumiendo la propia dotación de recursos –siempre con la sorpresa de la *aletheia*, la desocultación, de la otra cara de la inhabitabilidad fundamental- y la presencia de emprendimientos de escala global.

La planificación de las inversiones de las grandes empresas mineras multinacionales y su ejecución tienen impactos directos sobre la región, sus habitantes, la economía y la cultura inclusive, de manera que la energía regional, entendiendo por esto las capacidades instaladas y la atracción que la actividad genera, se concentra en la minería, una actividad primario-exportadora. La planificación pública es indicativa, débil frente a la visión y capacidad de las empresas. Lo que ha ocurrido a lo largo de la historia

[396] Además el tema fue tocado en la entrevista sostenida con este autor.

regional, salvo en el período entre 1930 y hasta 1973, aproximadamente, en el que existió una definición y una voluntad pública para intervenir en la relación entre el Estado, la Gran Minería y la habitabilidad posible en Antofagasta y en general, en las entonces provincias del Norte Grande.

La historia regional está marcada por esta asimetría fundamental: se trata de un territorio abierto y delineado por el sector privado, más precisamente por las grandes empresas mineras del mundo, de cuyo desarrollo como sector la región de Antofagasta ha sido no sólo anfitrión, sino un actor de primera línea. La explotación de *commodities* no genera una buena relación con el territorio. En la Antigua Minería se trataba de enclaves en la concepción clásica, con la lectura conflictiva de una identidad atada al trabajo. La minería de hoy parece reeditar una forma de enclave, esta vez con una serie de dispositivos de mayor o menor impacto sobre aspectos de la realidad pero no sobre la integralidad del desarrollo de los territorios de los que se extraen materias primas no renovables. Hoy mejor que ayer, dicen, pero el desarrollo sustentable está en otra parte.

Esta parece ser la relación de la minería con su entorno, capaz de generar la riqueza fabulosa cuya promesa anima a los cateadores y –nada menos- ha hecho de Chile la nación que es en términos de su desempeño económico y social, pero sin poder –hasta aquí- impulsar una vida con identidad, arraigo y permanencia, una mirada de largo plazo. "*Este no es lugar para vivir*" es lo que se escucha, sí para trabajar, por supuesto, pero no para la familia, no para invertir: la vida está en otra parte.

En las ciudades, tal vez la ciudad, ha habido líderes que han aglutinado los intereses de los actores para generar la "*comunidad de intereses*" que ha podido plantear las demandas que correspondían en su momento, el agua y la comida en el pasado reciente. En la actualidad los liderazgos parecen diluirse en la dispersión postmoderna, de frente a la carencia de ciudades que efectivamente críen ciudadanos según afirman esos mismos ciudadanos.

Pero la planificación urbana y territorial, esto es acotar las incertidumbres respecto del tiempo por venir mediante la aplicación de una inteligencia espacial, permite acercarse a un relativo control, una modulación, de los acontecimientos de acuerdo a una imagen compartida, mediante dispositivos que van construyendo un sentido, crecientemente compartido, crecientemente posible entonces. En esta tesis la pregunta es también sobre la planificación en la globalización neoliberal: ¿es posible, tiene sentido? El giro comunicativo busca equilibrar, modular discursos y generar inclusión de las comunidades, de los actores, que representan agencias diversas –instituciones, corporaciones, grupos sociales, entre otros- en un proyecto de futuro. Aquí es cuando adquieren valor las nociones de consciencia e ideología, entendidas como la capacidad de los actores de, estructuradamente, conocer, elegir y

actuar, en tanto son actores y su acción tiene propósito. La estructuración da cuenta de la dialéctica de la apertura y el límite, en tanto libertad dentro del espacio de lo posible. No es suficiente el discurso para modificar las tendencias en la sociedad, sus efectos y, en definitiva, el futuro, pero sin la formulación comunicativa tampoco es posible prever, configurar, concordar para actuar.

En este caso, los actores adquieren conocimiento respecto del desarrollo sustentable, configuran un diagnóstico de la situación en un determinado momento y le aplican su repertorio ético, su axiología constitutiva, de lo que resulta una evaluación. Respecto de esa evaluación, se actúa o no. La no acción configura una conciencia fragmentada, que sabe, epistemológica y axiológicamente hablando, pero que no actúa. Este no actuar deja espacio para que otros actúen.

La planificación, sin esta operación de consciencia completa –conocimiento, ética y acción- que ocurre en los actores de frente a su propio campo de posibilidades, sigue el curso de las agencias que, de acuerdo con sus intereses corporativos, modelan el territorio regional. Es la expresión del poder y de una hegemonía.

Entonces, hay una indagación que explora el mundo teórico de la planificación en el contexto de la globalización neoliberal, respecto de su capacidad para generar, en este marco, desarrollo sustentable en una región "rica" y dinámica pero especializada en recursos naturales. Señalar la capacidad de la planificación se refiere a cómo los actores distinguen intereses: propios, sociales, corporativos, en relación con una ideología de sustentabilidad, construida en base a su conocimiento de lo que existe, de lo que es bueno y de lo que es posible.

Un nudo que esta tesis busca enfrentar se refiere a la expresión de un discurso extendido, compartido por todas las agencias- que habla de una condición del desenvolvimiento territorial de una región, en este caso la sustentabilidad, la existencia de más o menos sustentabilidad en su desempeño. Este discurso da a la sustentabilidad las características de un hecho actual y asumido en la *performance* regional. La evidencia que se recoge en las entrevistas es concordante con la experiencia histórica de esta región, en el sentido que se carece de las herramientas para convertir el discurso en acción transformadora. Más bien el discurso da cuenta de intereses específicos, discretos y acotados. Pero, en el contexto de la "naturalidad" de la globalización neoliberal, este adquiere también esa condición, que no admite contraparte argumentativa, dada la aceptación y reconocimiento que se le han otorgado, tanto a esta forma de globalización como al discurso de la sustentabilidad en su versión limitada. Este enfoque ignora el largo plazo y la

necesidad de planificar justamente un estado distinto en el futuro, sin recoger la experiencia de la historia regional y nacional respecto de los ciclos y las crisis. Es algo similar a lo que Jacobs (1985) señala para la macro-economía respecto de la observación de las realidades, lo que "*no ha sido nunca, para ponerlo suavemente, una de las fortalezas de la teoría del desarrollo económico*", lo que ha generado "*fracasos, sorpresas desagradables, esperanzas frustradas y confusión*" (1985: 6 y 7), lo que hace incomprensible tanta "*indulgencia*", como a ninguna otra "*ciencia o supuesta ciencia*".

Por una parte, entonces, como se ha sostenido en esta tesis, los datos del desempeño económico entregan una visión parcial respecto de la sustentabilidad, en los términos integrales que se han esgrimido. La investigación se dirigió a indagar en la comprensión y en la ideología que los actores sustentan, como se ha explicado, aceptando que es en esa mirada de los actores, donde se localizaría la posibilidad de generar una imaginación espacial y temporal capaz formular una configuración distinta y hacerla "viajar" entre los grupos, redes y comunidades regionales y los vinculados a la región, hasta instalarla en los equipos donde se toman las decisiones que albergan la potencialidad de abrir procesos hacia allá dirigidos. Ese "viaje" es lo que los actores, en varias de las categorías en que se los organizó para efectos de esta tesis, llaman la "conversación regional" para pensar en el futuro de la región.

Esa imaginación espacial y temporal es la planificación y la configuración que se alude puede ser la estrategia que se elija, a la que se llega por la vía de una serie de dispositivos técnicos, que suponen el conocimiento –lo más acabado y vigente que sea posible- de los elementos clave de un territorio en un momento determinado, lo que permite escucharlo, mirarlo, sentirlo, leerlo, lo que es propiamente la tarea de los profesionales de la planificación. Pero es el tamiz axiológico el que generará decisiones de cara a la actuación sobre el territorio. Los parámetros valóricos a través de los cuales se "vea" una particular situación serán los que determinen una u otra acción o a su ausencia completa. Esta es la tarea de la política y da cuenta de la institucionalidad en la que se desenvuelve la actividad de la planificación, sus atributos y dimensiones.

La experiencia recogida en esta investigación muestra que la planificación no se completa en el aparato técnico de recolección de información y en la expresión con mayor o menor claridad de los "deseos" de una cultura en su territorio, ni siquiera con la explicitación del ideario del Estado. El proceso que conduce a la transformación de una determinada configuración económica, social, cultural, requiere de la articulación, del escalamiento y el traspaso entre distintos actores de una ideología que "imagine" el espacio transformado, esto es conocer, valorar y actuar en consecuencia. Se debiera asegurar, entonces, el tránsito, ese viaje, entre estamentos diversos, para

llegar a los niveles de decisión y de gobernanza, con el respaldo de una construcción político-técnica, social y humana. Esa transferencia se realiza mediante el lenguaje, capaz mayor o menormente de construir el imaginario que motiva y sustenta los liderazgos, por ejemplo, aquellos que condujeron a transformaciones en el espacio regional que se señalaron en el texto.

En lo que los actores frasean respecto de la sustentabilidad está la posibilidad de su concreción. Lo que implica superar críticamente las formulaciones que se aceptan como "naturales", a pesar de las evidencias que refutan su adecuación y su propia naturalidad, en las condiciones y los impactos en la región, por ejemplo, la contaminación ambiental, las condiciones de vida que producen el sistema de turnos, los incentivos a la subcontratación y la precarización del empleo, las desigualdades en el espacio regional, entre otras.

Se requiere una posición axiológica respecto de lo que se puede conocer, el diagnóstico y la crítica, en la situación de la región. El paso siguiente parece ser la planificación de la acción y su ejecución.

"*En verdad ningún problema está resuelto de antemano. Tenemos que crear lo bueno bajo condiciones imperfectamente conocidas e inciertas. El proyecto de autonomía es el fin y la guía, no nos resuelve las situaciones efectivamente reales*" afirmaba Castoriadis[397], a lo que es posible agregar que hay que desear esa autonomía.

Salvar la distancia entre el deseo y la concreción requiere de voluntad de futuro. Esperamos que esta investigación colabore en generar el conocimiento necesario para expandir las nociones que impulsan a los actores a hacer el diagnóstico, contrastarlo con sus valores y a actuar en consecuencia. A planificar un futuro más sustentable, en realidad el único futuro que es posible.

[397] Cornelius Castoriadis, 1997, *Done and to be done*, en Castoriadis Reader, Oxford, Blackwell, pp. 199-247. Citado por Bauman (2005b: 95)

Listado de imágenes

1	Fotografía satelital de la región, Landsat, 2002	22
2	Plano de la región, Philippi, 1860	187
3	La región en 1830, Google Earth, 2010, Landsat, 2002	198
4	Ilustración, Cobija en 1842, cuadro de Rugendas, Memoria Chilena	204
5	Fotografía satelital de Cobija, Google Earth, 2003	205
6	La región en 1870-1880 Google Earth, 2010, Landsat, 2002	207
7	Plano de la ciudad de Antofagasta, Prada, 1869	210
8	Mapa de la región deAntofagasta, Bresson, 1872-1873, en Bravo 2000	212
9	Plano de las salitreras de Aguas Blancas, 1889 (1940), archivo Ministerio de Bienes Nacionales	215
10	Plano de campamento cerca de Pampa Central, 1882, Archivo Nacional	215
11	La región en 1880-1890	224
12	La región en 1990-1910	229
13	La región en 1910-1930	240
14	Proyecto del puerto de Antofagasta, Ministerio de Obras Públicas, 1920 aprox., en biblioteca UCN	250
15	Propuesta de puerto FCAB, 1913, en museo FCAB	250
16	Postal aérea del centro de la ciudad de Antofagasta, segunda mitad de 1920	251
17	Fotografía satelital, María Elena, Google Earth, 2010	254
18	Fotografía satelital, Pedro de Valdivia, Google Earth, 2003, fotografía satelital, Chacabuco, Google Earth, 2011	254
19	Chuquicamata en 1925, Memoria Chilena	255
20	Fotografía satelital, Chuquicamata, Google Earth, 2010	255
21	Planos de la propuesta "habitaciones obreras, zona norte, región salitrera", 1925	256
22	Plano de María Elena, SOQUIMICH	257
23	Fotografía del edificio de Correos de Antofagasta, aprox. 1940	258
24	Postales de las obras del nuevo puerto de Antofagasta, 1930	259, 260
25	Plano de Tocopilla, firmado por K. Brunner, 1930	261
26	Plano de Tocopilla, 1935, Dirección de Tierras y Colonización, Ministerio de Bienes Nacionales	261
27	Fotografía del Grupo Escolar y Colectivos Obreros de Tocopilla, en De Arquitectura Nº 17, 2008	262
28	Fotografía de Colectivos Obreros de Antofagasta, en De Arquitectura Nº 17, 2008	262
29	Fotografía actual, Colectivos Obreros de Tocopilla, José Piga, 2009	263
30	Plano de los Colectivos Obreros de Antofagasta, en Revista de Arquitectura y Urbanismo Nº 7, 1940	263
31	Plano de proyecto, Mercado Municipal de Calama, en La Nueva Era de las Municipalidades de Chile, 1931	264
32	Fotografía Hotel Turismo de Antofagasta, en De Arquitectura Nº 17, 2008	265
33	Plano de la ciudad de Antofagasta, Municipalidad de Antofagasta, 1937, Biblioteca UCN, Antofagasta	266
34	Fotografia de los edificios Huanchaca y Caliche, en De Arquitectura Nº 17, 2008	274
35	Fotograía satelital, Población Gran Vía y edificios Huanchaca y Caliche, Google Earth, 2011	275
36	La región en 1971	276
37	La región en 2000	292
38	Fotografía satelital, sector de La Escondida y Zaldívar, Google Earth, 2010	305
39	Fotografía de ruinas de campamento salitrero, José Piga, 2009, fotografía satelital, "probablemente la oficina Sargento Aldea", Google Earth, 2011	305

40	Fotografía satelital, la ciudad de Antofagasta, Google Earth, 2011, infografía de la ciudad de Antofagasta, El Mercurio, 2009	308
41	Fotografía de la iglesia de María Elena, José Piga, 2009	326
42	Fotografía de nuevos alojamientos para empleados conmutantes en María Elena, José Piga, 2009	327
43	Fotografía satelital, Chuquicamata y Calama, Google Earth, 2010	329
44	Fotografía satelital, Taltal, Google Earth, 2005	330
45	Fotografía satelital, Tocopilla, Google Earth, 2005	330
46	Plano de loteo, Mejillones, aprox. 1930, archivo Ministerio de Bienes Nacionales	331
47	Fotografía satelital, Mejillones, Google Earth, 2004	331
48	Fotografía satelital, Sierra Gorda, Google Earth, 2006, fotografía satelital, Baquedano, Google Earth, 2010	332
49	Fotografía satelital, Calama, Google Earth, 2010	335
50	Infografía Nueva Calama, El Mercurio, 2011	335
51	Fotografía "Usted tampoco es de aquí, verdad", José Piga, 2007	338
52	Fotografías "Antofagasta: descubre lo que te pertenece", Metro de Santiago, José Piga, 2009	340
53	Fotografía nuevo casino y hotel de Antofagasta, José Piga, 2009	341
54	Fotografía nuevo museo del Desierto de Atacama, José Piga, 2009	342
55	Fotografías obras urbanas del Plan Gubbins, Puerto Nuevo y Mall de Antofagasta, José Piga 2009	347
56	Fotografía Hotel Turismo de Antofagasta desde el paseo del Mall	348

Listado de cuadros

1	Población de la Provincia de Antofagasta entre 1885 y 1907 y catastro de extranjeros en 1907	28
2	IED por regiones (1974 - 2006)	32
3	PIB de la región de Antofagasta	32
4	Comparación PIB de la región de Antofagasta con PIB nacional (años 2003 a 2006)	34
5	Exportaciones por región	34
6	Grandes empresas mineras multinacionales en Antofagasta	48
7	Paradigmas, supuestos ontológicos y epistemológicos	133
8	Enfoques pospositivistas	135
9	Posturas paradigmáticas, perspectivas epistemológicas y teóricas	139
10	Epistemología, paradigmas y perspectivas teóricas	144
11	Metodologías, preguntas, sujetos informantes y tipos de resultados buscados	147
12	Métodos, resultados y áreas de análisis	148
13	Áreas de análisis y contenidos de cada área	152
14	Listado de entrevistados	157
15	Guión de la entrevista	159
16	Matriz de análisis de entrevistas	170
17	Matriz de resumen	171
18	Producción de cobre de Chile y Estados Unidos, 1810-1900. y precio de la libra de cobre de dicho metal en Nueva York	192
19	Demografía de las provincias 1992 - 2020	343
20	Matrices	405
21	Matriz de resumen	408

Listado de esquemas

1	Planificación regional y local, José Piga	49
2	Sustentabilidad, basado en CMMAD, 1992 y Ravetz, 2000	82
3	Triángulo de Daly	87
4	Habitar y desertar, José Piga	183
5	Polaridad campamento - ciudad, José Piga	183
6	Dimensiones en la historia regional, José Piga	184
7	El "eje ganador" de la región, José Piga	397

Listado de entrevistados

Mauricio Aguilera, Julio Alegría, Carlos Álvarez, Nicanor Araya, Tomás Astorga, Ricardo Badilla, Arturo Basadre, María Soledad Bembow, Sergio Boisier, María Teresa Bustos, José Cabello, Misael Camus, Carlos Cantero, Marcelino Carvajal, Juan Cavada, Tucapel Cepeda, Guillermo Chong, Max Cooper, Giancarlo Coronata, Pedro Correa, Fernando Cortés, Francisco Costabal, Marcos Crutchik, Jorge Díaz, Alfonso Dulanto, Blas Espinoza, Marcelo Esquivel, Álvaro Fernández, Alicia Fernández, Javier Figueroa, Nicolás Fuster, Guillermo Geisse, Jorge Godoy, José Antonio González, Freddy Guardia, Víctor Gubbins, Diego Hernández, Marcela Hernando, Pablo Iriarte, Geraldo Jusakos, Gustavo Lagos, Lázaro Lizama, Pablo Lizama, Eduardo Loyola, José Mardones, Pedro Marín, Zeizo Mercado, Roberto Molina, Roberto Moris, Ricardo Muhr, Silvia Navarrete, Claudio Ostria, Roberto Peralta, Mario Pereira, Raúl Podestá, Tomás Pozo, Álvaro Puig, Marko Razmilic, Floreal Recabarren, Patricio Riedermann, María Robles, Víctor Rodríguez, Cristián Rodríguez, Luis Rojas, Max Ropert, Leonel Sánchez, Antonio Sánchez, Lorena Santana, Michael Segovia, Roberto Sepúlveda, Jaime Silva, Iván Simunovic, Jaime Tolosa, Francisco Tomic, Pablo Trivelli, Catalina Troncoso, Emil Ugarte, Osvaldo Urzúa, Pía Varas, Roberto Vial, Aurora Williams, Yakiza Ziglic.

Bibliografía general

A

ABALOS, JOSE, 1990, *Cómo construir el gobierno regional*, en Manual de Desarrollo Regional, F. Arenas (ed.), Instituto para el Nuevo Chile (INC) / Centro de Estudios Territoriales REGION / Proyecto de Educación para la Democracia (PRED) / Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile (IEU-PUC), impreso por Maturana y Cia., Santiago de Chile, pp. 15-40

ABRIC, JEAN-CLAUDE, 2003, *La recherche de noyau central et de la zone muette des représentations sociales*, en Méthodes d'étude des représentations sociales, J.C. Abric (ed.), Editions éres, Francia, pp. 59-80

---------- (dir.), 2001, *Prácticas sociales y representaciones*, Ediciones Coyoacán, México

ACHE, PETER, 2000, *Vision and creativity – challenge for city regions*, en Futures 32, pp.435-449

AGACINO, RAFAEL; GONZALEZ, CRISTIAN y ROJAS, JORGE, 1998, *Capital transnacional y trabajo, el desarrollo minero en Chile*, Lom Ediciones, Santiago de Chile

AHUMADA, JORGE, 1972, *La planificación del desarrollo*, ICIRA, Proyecto Gobierno de Chile, Nacones Unidas (FAO), Ediciones Nueva Universidad, Santiago

----------, 1966, *La crisis integral de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile

----------, 1956, *En vez de la miseria*, Editorial del Pacífico, Santiago

ALVARADO, LUIS; CHEETHAM, ROSEMOND; GARAT, ADRIANA y ROJAS, GASTON, 1972, *Movilización social en torno al problema de la vivienda*, en EURE vol. III, Nº 7, pp. 37-70

ALVAREZ, CARLOS, 2006, *ICT as a part of the Chilean strategy for development: present and challenges*, en The Network Society, from Knowledge to Policy, Castells, M. y Cardoso, G. (eds.), Center for Transatlantic Relations, The John Hopkins University, pp. 381-403

ANNAN, KOFI, 2000, *We the peoples, the role of the United Nations in the 21st century*, UN Secretary-General's Millennium Report, Naciones Unidas, New York

ARCE, ISAAC, 1930, *Narraciones históricas de Antofagasta*, sin pie de imprenta, Antofagasta (además la edición de 2004, de la Corporación Pro Antofagasta (PROA), Antofagasta).

ARDILES, HECTOR, 2005, *Historia del poder local: la comuna autónoma de Antofagasta 1891-1924*, Imprenta Ercilla SRL, Antofagasta.

ARGAN, GIULIO CARLO, 1984, *Historia del arte como historia de la ciudad*, Editorial Laia, Barcelona

AROCA, PATRICIO, 2006, *Política regional en Chile y las regiones*, presentación electrónica al Gobierno Regional de Antofagasta, Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR) de la Universidad Católica del Norte, Antofagasta, no publicado

----------, 2006b, *Migración y conmutación laboral en Chile*, proyecto presentado al Concurso Nacional de Proyectos FONDECYT Regular 2006, no publicado.

----------, 2002, *Impacto de la minería en la II Región*, en Meller, P. (ed.), Dilemas y debates en torno al cobre, pp. 79-99, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile

----------, 2001, *Inputs and development in local economies based on mining: the case of the Chilean II Region*, Resources Policy 27, pp. 119-134

AROCA, PATRICIO y ATIENZA, MIGUEL, 2008, *La conmutación regional en Chile y su impacto en la región de Antofagasta*, en EURE Volumen XXXIV Nº 102, pp. 97-120

ARRIBAS, FERNANDO, 2007, *La idea de desarrollo sostenible*, en Sistema 196, Enero de 2007, pp. 75-86.

ARROYO, GONZALO y SUAREZ, ANDRES, 2006, *Responsabilidad social corporativa, una mirada global*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile

ARROYO, MARIO y RIVERA, FRANCISCO, 2004, *Empresa y desarrollo regional sustentable: el caso de la gran minería en la región de Antofagasta*, en Ambiente y Desarrollo, vol. XX, Nº 2, pp-71-77

ARROW, KENNETH J., 1994, *Methodological individualism and social knowledge*, en The American Economic Review, Vol. 84, Nº 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association (May 1994), pp. 1- 9

ASCHER, FRANÇOIS, 2005, *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid

ATIENZA, MIGUEL (ed.), 2009, *La evolución de la PYME de la región de Antofagasta, hacia una demografía del tejido productivo local*, Centro de Emprendimiento de la PYME, Universidad Católica del Norte, Antofagasta

ATIENZA, MIGUEL; ROMANI, GIANNI y AROCA, PATRICIO, 2006, *La PYME de la región de Antofagasta, perspectivas de desarrollo regional en torno a la minería*, Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR); Universidad Católica del Norte, Antofagasta

ATIENZA, MIGUEL y BARRERA, FRANCO, 2005, *Identidad regional en la región de Antofagasta*, documento de trabajo 001/2005, Observatorio Regional de Desarrollo Humano ORDHUM, Universidad Católica del Norte, Antofagasta.

ATISBA (Estudios y Proyectos Urbanos), 2005, *Caso Cinco: Ciudad de Calama, exposición final*, documento en power point

AVILES, OSCAR, 1957, *El Plano Regulador y la vivienda en Antofagasta*, en Seminario de Problemas Regionales de Antofagasta, Ediciones del Departamento de Extensión Cultural de la Universidad de Chile, pp. 221-230, Santiago de Chile.

B

BAERT, PATRICK, 2001, *La teoría social en el siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid

BARTON, JONATHAN, 2010, *Responsabilidad social empresarial en América Latina, un fenómeno en busca de agenda*, introducción a Revista de Negocios Internacionales, vol. 3, Nº 3, pp. 9-18, edición especial: Responsabilidad Social Empresarial en América Latina, Departamento de Negocios Internacionales, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

----------, 2009, *Revisión de marcos conceptuales y análisis de enfoques metodológicos (barreras y viabilidad) para el desarrollo de una infraestructura urbana sostenible y eco-eficiente*, CEPAL: Eco-eficiencia y desarrollo de infraestructura urbana sostenible en América Latina y el Caribe (ECLAC-ESCAP. ROA101)

----------, 2008, *El poder de la gobernanza: el 'eslabón perdido' de la sustentabilidad urbana*, en G. Yánez, A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas (eds.), Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 413-429

----------, 2006, *Sustentabilidad urbana como planificación estratégica*, en EURE vol. XXXII, Nº 96, pp. 27-45

----------, 2006b, *Who needs alternative policies?, Chilean neoliberalism through a Gramscian lens*, no publicado, pp. 1-25

BARRY, BRIAN, 1999, *Sustainability and intergenerational justice*, en Dobson, Andrew (ed.) Fairness and futurity. Essays on environmental sustainability and social justice, Oxford University Press, pp. 93-117

BASAURI, VICTOR; CANALES, MANUEL; CONTRERAS, ANA; PIGA, JOSE y VENEGAS, SYLVIA, 1992, *Localidades rur-urbanas, propuesta de trabajo*, Taller Norte, Santiago de Chile

BAUMAN, ZYGMUNT, 2006, *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

----------, 2005a, *La globalización, consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

----------, 2005b, *Comunidad, en busca de seguridad en un mundo hostil*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

BECK, ULRICH, 2004, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós Argentina, Buenos Aires.

----------, 2000, *Un nuevo mundo feliz, la precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Editorial Paidós Argentina, Buenos Aires.

----------, 1997, *La reinvención de la política, hacia una teoría de la modernización reflexiva*, en Beck, Giddens y Lash, Modernización reflexiva, política, tradición y estética en el orden social moderno, Alianza Editorial, Madrid

BELLESORT, ANDRE, 1897, *Joven América, Chile y Bolivia*, original en francés de Perrin et Cie., Paris, traducción de Hernán Minder, no publicada.

BENEVOLO, LEONARDO, 1994, *Orígenes del urbanismo moderno*, Celeste Ediciones, Madrid

BERGER, PETER L. y LUCKMANN, THOMAS, 2008, *La construcción social de la realidad*, Amorrurtu Editores, Buenos Aires

BERMAN, MARSHALL, 2002, *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires

BERMÚDEZ, OSCAR, 1963, *Historia del salitre desde sus orígenes hasta la Guerra del Pacífico*, Ediciones de la Universidad de Chile, Santiago

BLAKEMORE, HAROLD, 1990, *From the Pacific to La Paz, The Antofagasta (Chili) and Bolivia Railway Company 1988 – 1988*, Antofagasta Holdings PLC, Lester Crook Academic Publishing, London

----------, 1974, *British nitrates and Chilean politics, 1886-1896, Balmaceda and North*, Athlone Press, London

BLANCO, HERNÁN, 2003, *Planeamiento del desarrollo local*, CEPAL, Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile

BOERI, FULVIO, 2005, *Plan Integración Nueva Calama: dificultades y desafíos para implementar la sustentabilidad en CODELCO Chile*, en Lagos, Gustavo (ed.), *Minería y Desarrollo, Foro en Economía de Minerales*, Vol III, pp.319-342, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago

----------, 2003, *Proyecto Integración Nueva Calama: desafíos para la minería y el desarrollo sustentable*, tesis de magíster en Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Instituto de Estudios Urbanos, PUC

BOISIER, SERGIO, 2010, *Territorio, Estado y sociedad en Chile, la dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*, Mago Editores, Santiago de Chile.

----------, 2006, *Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región*, en Estudios Sociales, vol. XIV, N° 28, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, pp. 164-179

----------, 2004, *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*, en EURE Volumen XXX N° 90, pp. 27-40

----------, 2000, *Chile*: *la vocación regionalista del gobierno militar*, en EURE Vol. XXVI, N° 77, pp. 81-107

----------, 1999, *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, CEPAL, Santiago de Chile

BORJA, JORDI, 2004, *Barcelona y su urbanismo: éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras*, en Urbanismo del Siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona, Borja, J. y Muxi, Z. (eds.), ETSAB, Universidad Politécnica de Cataluña, pp. 171-181

----------, 2003, *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.

BORJA, JORDI y CASTELLS, MANUEL, 1997, *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Santillana, Madrid

BOUDON, RAYMOND, 2003, *Raisons, bonnes raisons*, Presses Universitaires de France, Paris

----------, 2002, *Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique?*, en Sociologie et sociétés, vol. 34, N° 1, Les Presses Universitaires de l'Université du Montreal, Canadá, p. 9-34.

BOUDON, RAYMOND y BORRICAUD, FRANÇOIS, 1990, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France PUF, Paris

BRAUDEL, FERNAND, 1994, *La dinámica del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, Santiago

BRAVO, CARMEN GLORIA, 2000, *La flor del desierto, el mineral de Caracoles y su impacto en la economía chilena*, DIBAM, Lom Ediciones, Santiago

BRENNER, NEIL, 2004, *New state spaces, urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, New York

----------, 2003, *La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista*, en EURE, vol. XXIX, N° 86, pp. 5-35

BRENNER, NEIL y THEODORE, NIK, 2002, *Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism"*, en Spaces of Neolberalism, urban restructuring in North America and Western Europe, N. Brenner y N. Theodore (eds.), pp. 2-32

BRESSON, ANDRE, 1886, *Sept années d'explorations, de voyages et de sejours dans l'Amerique Australe*, Editeur Ainé Challamel, Paris

BRUNNER, JOSE JOAQUIN, 2002, *Hacia una estrategia de desarrollo basada en capacidades tecnológicas,* en Construir el Futuro Vol. 1, aproximaciones a proyectos de país, LOM Ediciones, Santiago, pp. 7-87

BULNES, GONZALO, 2005, *Resumen de la Guerra del Pacífico*, redactado por Oscar Pinochet de la Barra, Editorial Andrés Bello, Santiago

BURELL, GIBSON y MORGAN, GARETH, 1979, *Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life*, Heinemann, Londres

C

CADEMÁRTORI, JAN, 2009, *El desarrollo económico y social de la región de Antofagasta (Chile), historia y perspectiva*, ORDHUM, Universidad Católica del Norte, Antofagasta

----------, 2006, *Enclaves, un concepto antiguo que vale la pena actualizar: el caso de Antofagasta*, ponencia presentada al seminario del Departamento de Economía, Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR), Universidad Católica del Norte, Antofagasta, Chile

----------, 2002, *Impacts of foreign investment on sustainable development in a Chilean mining region*, en Natural Resources Forum 26, pp. 27-44.

CANUT DE BON, ALEJANDRO, 2007, *Desarrollo sustentable y temas afines*, Consejo Minero, Santiago de Chile.

CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE y FALETTO, ENZO, 1969, *Dependencia y desarrollo en América Latina, ensayo de interpretación sociológica*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires

CARIOLA, CARMEN Y SUNKEL, OSVALDO, 1990, *Un siglo de historia económica de Chile, 1830-1930*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile

----------, 1982, *La historia económica de Chile, 1830 y 1930: dos ensayos y una bibliografía*, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid.

CASTELLS, MANUEL, 2005, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial,* Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile

----------, 2001, *La era de la información: economía, sociedad y cultura, vol. 1: la sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid

----------, 1995, *La ciudad informacional, tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid

----------, 1974, *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI Editores, México

----------, 1973, *Movimiento de pobladores y lucha de clases*, en EURE Vol. III, N° 7, pp. 9-35

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía), s/f, *Chile, XI Censo de Población (1949), recopilación de cifras publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos*, por Robert McCaa, Santiago

CEPAL, 2002, *Globalización y desarrollo*, Vigésimonoveno período de sesiones, Brasilia, Brasil, Mayo de 2002

----------, 1987, *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago de Chile

CIDU (Centro de Desarrollo Urbano y Regional), equipo, 1972, *Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile*, en EURE vol. II, N° 6, pp. 55-81

CLARO, RAUL, 2011, *El desarrollo, entre el simple crecimiento y el buen vivir*, LOM Ediciones, Santiago

COBB, CLIFFORD; HALSTEAD, TED y ROWE, JONATAHAN, 1995, *If the GDP is up, why is America down?,* en Atlantic Monthly, 276 (4), pp. 59-78

COLAS, PILAR, 1997, *Paradigmas de la investigación educativa*, en La Investigación en Educación, Colás, P. y Buendía L. (eds.), Sevilla, pp. 43-59

COLLIER, SIMON y SATER, WILLIAM, 1998, *A history of Chile 1808-1994*, Cambridge University Press

COMISION MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CMMAD), 1992, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid

CONSEJO MINERO, 2007, *Minería sustentable que genera valor social*, Santiago

----------, 2005, *Informe de la gran minería chilena 2004*, Santiago

----------, 2004, *La responsabilidad social en la gran minería*, Santiago

----------, 2003, *Informe de la gran minería chilena 2002*, Editorial Trineo, Santiago

----------, 2002, *Informe de la gran minería chilena*, Santiago de Chile

CONSEJO NACIONAL DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD (CNIC), 2010, *Agenda de innovación y competitividad 2010-2020*, Ministerio de Economía, Santiago

CORFO, 2010, *Memoria 2008-2009, Programa Nacional de Clusters*, Gerencia Corporativa, Santiago.

----------, 1944, *Corporación de Fomento de la Producción, cinco años de labor 1939 – 1943*, CORFO, Santiago de Chile

CORPORACION CHILENA DEL COBRE (COCHILCO), 2011, *Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales*, *1991–2010,* Santiago

----------, 2010, *Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales 1990-2009*, Santiago.

----------, 2007a, *2006: mercados de los principales minerales chilenos en un año histórico, recopilación de estudios*, Santiago de Chile

----------, 2007b, *Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales*, Santiago de Chile

----------, 2006, *Inversión en la minería chilena del cobre y del oro, proyección del período 2006–2010, actualizada a Agosto 2006*, DE / 51 / 2006, Registro de Propiedad Intelectual N° 157.59,

CORREA, SOFIA; FIGUEROA, CONSUELO; JOCELYN-HOLT, ALFREDO; ROLLE, CLAUDIO y VICUÑA, MANUEL, 2001, *Historia del siglo XX chileno*, Editorial Sudamericana, Santiago

COUYOUMDJIAN, JUAN RICARDO, 1986, *Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921*, Editorial Andrés Bello, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.

CROTTY, MICHAEL J., 1998, *The foundations of social research, meaning and perspectives in the research process*, Sage, Londres.

CRUZ, JORGE, 1965, *Fundación de Antofagasta y su primera década*, Editorial Universitaria, Santiago

CULVER, WILLIAM W. Y REINHART, CORNEL J., 1989, *Capitalist dreams: Chile's response to nineteenth-century world copper competition*, Comparative Studies in Society and History, Vol. 31, N° 4 (Oct. 1989), pp. 722-744, Cambridge University Press

CHONG, GUILLERMO, 2006, *Y estaba Escondida*, en Norte, año 4, N° 4, Universidad Católica del Norte, Antofagasta, pp. 71-79

D

DAHER, ANTONIO, 2003, *Regiones commodities, crisis y contagio en Chile*, en EURE vol. XXIX, N° 86, pp. 89-108

DANIELSON, LUKE, 2002, *Cómo maximizar el apoyo del sector minero al desarrollo sustentable*, en Ambiente y Desarrollo, vol XVIII, Nº 2-3-4, pp. 86-90

DAVIS, GRAHAM y TILTON, JOHN, 2005, *La maldición de los recursos naturales*, en Minería y Desarrollo, Foro en Economía de Minerales, vol. III, Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 83-103

DAVIS, MIKE, 2006, *City of quartz, excavating the future in Los Angeles*, Verso, Nueva York

DE MATTOS, CARLOS, 2003, *De la planificación a la governance: implicancias para la gestión urbano-regional*, notas de clase (pp. 71), Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

DE RAMÓN, ARMANDO, 2010, *Historia de Chile, desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500 - -2000)*, Catalonia, Santiago.

----------, 1992, *Santiago de Chile (1541-1991) Historia de una Sociedad Urbana*, Editorial Mapfre, Madrid.

DEL CORRAL, GERMAN, 2003, *Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales*, CEPAL, Recursos Naturales e Infraestructura 58, Santiago de Chile

DENZIN, NORMAN K. y LINCOLN, YVONNA S., 2005, *Introduction: the discipline and practice of qualitative research*, en The Sage Handbook of Qualitative Research, Denzin & Lincoln (eds.), Sage Publications, Thousand Oaks, California, pp. 1-32

DERYCKE, PIERRE HENRI, 1971, *La economía urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

DEVARAJAN, SHANTAYANAN y FISHER, ANTHONY C., 1981, *Hotelling's "Economics of Exhaustible Resources": fifty years later*, en Journal of Economic Literature, Vol. 19, No. 1 (Mar., 1981), pp. 65-73

DESAL, 1970, *La marginalidad urbana: origen, proceso y modo*, Ediciones Troquel, Buenos Aires

DIAZ, ALVARO y RIVAS, GONZALO, 2005, *Innovación tecnológica y desarrollo digital: el aporte de los gobiernos de la Concertación*, en La Paradoja Aparente, P. Meller (ed.), Taurus, Aguilar Chilena de Ediciones, Santiago, pp. 473-528

DONALDSON, THOMAS y PRESTON, LEE, 1995, *The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications*, en The Academy of Management Review, vol. 20, Nº 1, pp. 65-91

E

ENCINA, FRANCISCO y CASTEDO, LEOPOLDO, 1970, *Resumen de la historia de Chile*, tomos II y III, Empresa Editora Zig Zag, Santiago

ELIZALDE, ANTONIO, 2003, *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, CEPAL / ILPES, Serie Gestión Pública Nº 29, Santiago

EYZAGUIRRE, NICOLAS; MARCEL, MARIO; RODRÍGUEZ, JORGE y TOKMAN, MARCELO, 2005, *Hacia la economía del conocimiento: el camino para crecer con equidad en el largo plazo*, en Estudios Públicos 97, pp. 5-57

F

FAINSTEIN, SUSAN, 2010, *The just city*, Cornell University Press, New York

----------, 1999, *New directions in planning theory*, en Urban Affairs Review, vol. 35 Nº 4, pp. 451-478.

FAZIO, HUGO, 2005, *Mapa de la extrema riqueza al año 2005*, Editorial Lom, Santiago

FERNANDEZ GUELL, JOSE MIGUEL, 1997, *Planificación estratégica de ciudades*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

FERMANDOIS, JOAQUIN; BUSTOS, JIMENA y SCHNEUER, MARIA JOSE, 2009, *Historia política del cobre 1945-2008*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago

FFRENCH-DAVIS, RICARDO, 2008, *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, reformas y políticas económicas desde 1973*, Comunicaciones Noreste Ltda., J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile

----------, 2002, *Comentario a ¿Se agotó el modelo?,* en Repensar el desarrollo chileno, Fallabella, G. y Galdames, F. (eds.), Ediciones Universidad del Bío Bío, pp. 255-265

----------, 1995, *Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista*, en El desarrollo desde dentro, Sunkel, O. (compilador), Fondo de Cultura Económica, México, pp. 192-232

FISHMAN, ROBERT, 1996, *Urban utopias: Ebenezer Howard and Le Corbusier*, en Readings in Planning Theory, S. Campbell y S. Fanstein (eds.), Blackwell Publishers, Cornwall, pp. 19-67

FONTANA, ANDREA y FREY, JAMES, 2005, *The interview*, en The Sage Handbook of Qualitative Research (tercera edición), Denzin, N. y Lincoln, Y. (eds.), Sage, Londres, pp. 695-727.

FOUCAULT, MICHEL, 1970, *La arqueología del saber*, Siglo XXI Editores, Argentina.

----------, 1966, *Las palabras y las cosas*, Siglo XXI, México

FOUNTAIN, JANE E., 2006, *Central issues in the political development of the virtual State*, en The Network Society, from Knowledge to Policy, Castells, M. y Cardoso, G. (eds.), Center for Transatlantic Relations, The John Hopkins University, pp. 149-181

FREEMAN, EDWARD, 1994, *The politics of stakeholder theory: some futures directions*, en Business Ethics Quarterly, vol. 4, Nº 4, pp. 409-421

FREEMAN, EDWARD y PHILLIPS, ROBERT, 2002, *Stakeholder theory: a libertarian defense*, en Business Ethics Quarterly, vol. 12, Nº 3, pp. 331-349

FREEMAN, EDWARD; WICKS, ANDREW y PARMAR, BIDHAN, 2004, *Stakeholder theory and "the corporate objective revisited"*, en Organization Science, vol. 15, Nº 3, pp. 364-369

FRICKER, ALAN, 1998, *Measuring up to sustainability*, en Futures vol. 30, Nº 4, pp. 367-375

FRIEDMANN, JOHN, 1998, *The new political economy of planning: the rise of civil society*, en Cities for citizens, Douglass, M. y Friedmann, J. (eds.), John Wiley and Sons Ltd., Chichester, pp. 19-35

----------, 1969, *Urban and regional development in Chile, a case study of innovative planning*, The Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Santiago

G

GADAMER, HANS GEORG, 1975, *Verdad y método: fundamentos de una hermenéutica filosófica*, Salamanca, Sígueme.

GALAZ, DAMIR, 2008, *Tocopilla: entre la miseria y el apogeo. 1930 – 32*, Ediciones Retruécanos-inversos, Arica

GALENO, CLAUDIO, 2008, *Hotel Turismo de Antofagasta: 1950 – 1953*, en revista de la AOA, Nº 7, Mayo, pp. 38-43, Santiago

----------, 2006, *Edificios colectivos para obreros, 1939 – 1942*, en Cuadernos de Arquitectura, Habitar el Norte Nº 10, pp. 23-28, Departamento de Arquitectura, Universidad Católica del Norte, Antofagasta

----------, 2005, *La arquitectura progresista de Antofagasta, conciencia moderna o amnesia contemporánea*, en Patrimonio Moderno, Actas del Primer Seminario DOCOMOMO – Chile, pp. 30-36, Santiago

GALDAMES, RAFAEL, 2002, *Introducción: desarrollo económico, país, territorio, cadenas productivas,* en Repensar el desarrollo chileno, Fallabella, G. y Galdames, F. (eds.), Ediciones Universidad del Bío Bío, pp. 11-39

GALLOPIN, GILBERTO, 2003, *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, CEPAL, serie Medio Ambiente y Desarrollo 64, Santiago de Chile

GARCES, EUGENIO, 2003, *Las ciudades del cobre. Del campamento de montaña al hotel minero como variaciones de la company town*, en EURE vol. XXIX, N° 88, pp. 131-148

----------, 1999, *Las ciudades del salitre*, Orígenes, Santiago de Chile

GARCES, EUGENIO; COOPER, MARCELO y BAROS, MAURICIO, 2007, *Las ciudades del cobre*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago

GARREAUD, JACQUELINE, 1984, *La formación de un mercado de tránsito. Valparaíso: 1817-1848*, Nueva Historia, Año 3, Nº 11, Londres

GEISSE, GUILLERMO, 1997, *La empresa cuprífera multinacional y el desarrollo sustentable de las regiones mineras de Chile*, en Ambiente y Desarrollo Vol. XIII, N° 4, pp. 7-12

GEISSE, GUILLERMO y MARIN, ANDRES, 2002, *Oportunidades de desarrollo sustentable de la región minera*, en Ambiente y Desarrollo Vol. XVIII, N° 2-3-4, pp. 157-166

GEISSE, GUILLERMO, PUMARINO, GABRIEL y VALDIVIA, MARIO, 1975, *Relaciones entre urbanización y desarrollo en Chile como bases para la planificación urbana*, documento preliminar de discusión interna, CIDU-IPU, Universidad Católica de Chile, Santiago.

GIDDENS, ANTHONY, 2006, *La constitución de la sociedad, bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores, Buenos Aires

----------, 2001, *La tercera vía y sus críticos*, Taurus, Madrid

----------, 1999, *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Buenos Aires

GLASSNER, MARTIN, 1969, *Feeding a desert city: Antofagasta, Chile*, en Economic Geography, vol. 45, Nº 4, pp. 339-348

GOBIERNO REGIONAL DE ANTOFAGASTA, 2009, *Estrategia Regional de Desarrollo 2009 - 2020*, Corporación para el Desarrollo Productivo Región de Antofagasta (CDP), con asesoría técnica y metodológica de ILPES y CEPAL, equipo a cargo de María Teresa Bustos, Antofagasta

----------, 2001, *Estrategia Regional de Desarrollo 2001-2006, Tu Región, Tu Futuro*, Secretaría Regional de Planificación, II Región de Antofagasta.

GODET, MICHEL, *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*, Cuadernos del Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique N° 5, Paris.

GONGORA, MARIO, 2006, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Editorial Universitaria, Santiago.

GONZALEZ, JOSE ANTONIO, 2010, *Comunidad, espíritu y mundo entre las faenas mineras y el bullicio urbano*, en Rescate del patrimonio material más antiguo de la región. De las iglesias precordilleranas a los templos urbanos, pp. 31-45, Ediciones Universitarias Universidad Católica del Norte, Antofagasta.

----------, 2009, *Imaginarios contrapuestos: el desierto de Atacama percibido desde la región y mirado desde la nación*, en Revista de Dialectología y Tradiciones Populares, vol. LXIV, Nº 2, pp. 91-116

----------, 2008, *La conquista de una frontera: mentalidades y tecnologías en las vías de comunicación en el desierto de Atacama*, en Revista de Geografía Norte Grande, Nº 40, pp.23-46

----------, 2003, *La pampa salitrera en Antofagasta, auge y ocaso de una era histórica, la vida cotidiana durante los ciclos Shanks y Guggenheim en el Desierto de Atacama*, Corporación Pro Antofagasta

----------, 2001, *Del conventillo a la población obrera. La consolidación del Antofagasta popular, 1930-1947*, Revista de Ciencias Sociales (CI) número 011, Universidad Arturo Prat, Iquique.

----------, 1983, *Breve bosquejo de la Pampa y del hombre nortino en la literatura chilena*, en Anales de Literatura Hispanoamericana, Nº 12, Editorial Universidad Complutense, Madrid.

GONZALEZ, SERGIO, 2002, *Hombres y mujeres de la pampa, Tarapacá en el ciclo de expansión del salitre*, Editorial LOM, Santiago de Chile

GROSS, PATRICIO, 1991, *Santiago de Chile (1925 – 1990): planificación urbana y modelos políticos*, en EURE Vol. XVII, Nº 52/53, pp. 27-52.

GUAJARDO, JUAN CARLOS, 2007, *La agenda minera en Chile: revisión y perspectivas*, serie Recursos Naturales e Infraestructura Nº 120, CEPAL, Santiago.

GUBA, EGON y LINCOLN, YVONNA, 2005, *Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences*, en The Sage Handbook of Qualitative Research (tercera edición), Denzin, N. y Lincoln, Y. (eds.), Sage , Londres, pp. 191-215

----------, 1994, *Competing paradigms in qualitative research*, en Handbook of Qualitative Research, Denzin, N. y Lincoln, Y. (eds.), Sage, Londres, pp. 105-117

GUROVICH, ALBERTO, 2003, *Intervenciones urbanísticas y postmodernidad: en torno a las circunstancias de la obra de Juan Parrochia en Santiago de Chile*, en Pavez, Isabel, En la Ruta de Juan Parrochia Beguin, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Santiago

GUTIERREZ, HERNAN y ROJAS, CLAUDIO, 2002, *La institucionalidad pública y desarrollo regional,* en Repensar el desarrollo chileno: país, territorio, cadenas productivas, Ediciones Universidad del Biobío, pp. 43-84

GYLFASON, THORVALDUR, 2004, *Natural resources and economic growth: from dependence to diversification,* en Discussion Paper Series Nº 4804, pp.1-33, Centre for Economic Policy Research

----------, 2001, *Lessons from dutch desease*, University of Iceland, Institute of Economic Studies, www.ioes.hi/publications.

H

HABERMAS, JURGEN, 1987, *Teoría de la acción comunicativa, tomo 1: Racionalidad de la acción y racionalización social*, Taurus, Madrid

HALL, PETER, 1988a, *Cities of tomorrow, an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, Blackwell Publishers, Oxford

----------, 1988b, *Cities in civilization*, Phoenix, Orion Books, Londres

HAMILTON, DAVID, 1994, *Traditions, preferences and postures in applied qualitative research*, en Handbook of Qualitative Research, Denzin y Lincoln (eds.), Sage, Londres, pp. 60-69

HAMNET, CHRIS, 2004, *Interview with Chris Hamnet: Globalisation, polarization and the underclass, en Visual paths through urban Europe*, transcripción de CD ROM, pp. 1-19, incluido en Cities of Europe, changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion, editado por Yuri Kazepov, Blackwell, Oxford

----------, 2003, *Gentrification and the middle-class remaking of inner London*, 1961-2001, en Urban Studies vol. 40, Nº 12, pp.2401-2426

----------, 1994, *Social polarisation in global cities: theory and evidence*, en Urban Studies vol. 31, Nº 3, pp. 401-424

HARAMOTO, EDWIN, 1983, *Políticas de vivienda social*, CPU, Santiago

HARVEY, DAVID, 2006, *La ciudad como un cuerpo político*, entrevista en Revista Ñ, Nº 160, Buenos Aires, pp. 12-13

----------, 2000, *Spaces of hope*, University of California Press, Berkeley

----------, 1998, *La condición de la posmodernidad, investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrurtu Editores, Buenos Aires

HEALEY, PATSY, 2009, *In search of the "strategic" in spatial strategy making*, en Planning Theory & Practice, Vol. 10, Nº 4, pp. 439-457

----------, 2006, *Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning*, en European Planning Studies vol 14, Nº 4, pp. 525-546

----------, 1996, *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*, en Readings in Planning Theory, Campbell y Fainstein (eds.), Oxford, pp. 234-257

----------, 1992, *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*, en The Town Planning Review, vol 63, Nº 2, pp. 143-162

HEMMATI, MINU, (con contribuciones de Felix Dodds, Jasmin Enayati y Jan McHarry), 2002, *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability, beyond deadlock and conflict*, UNED-UK Committee, Earthscan, Londres

HENREKSON, MARCUS, 2005, *Entrepreneurship: a weak link in the welfare state?*, en Industrial and Corporate Change, Vol. 14, Nº 3, pp. 437-467

HERNANDEZ, ROBERTO; FERNANDEZ, CARLOS y BAPTISTA, PILAR, 2004, *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill, Santiago de Chile

HOBSBAWN, J. BERKWOOD, 1926, *American capital and the Chilean nitrate industry*, en Chile, a monthly survey of Chilean affairs, Vol. 1, Nº 5, Mayo, pp. 205-212, 231-235, The Chile Publishing Company, New York

HOHNEN, PAUL, 2001, *Multi-stakeholder processes: why, and where next?*, documento presentado al Foro Taller de la UNED 'Ejemplos, Principios, Estrategias', Abril en Nueva York

HORKHEIMER, MAX y ADORNO, THEODOR W., 1994, *Dialéctica de la ilustración, fragmentos filosóficos*, Madrid, Trotta.

HOTELLING, HAROLD, 1931, *The economics of exhaustible resources*, en The Journal of Political Economy, Vol. 39, Nº 2, pp. 137-175

HOUGHTON, D.S, 1993, *Long-distance commuting: a new approach to mining in Australia,* en The Geographical Journal, Vol. 159, N° 3, pp. 281-290

HURTADO, CARLOS, 1966, *Concentración de población y desarrollo económico, el caso chileno*, publicaciones del Instituto de Economía Nº 89, Universidad de Chile, Santiago. (*Population concentration and economic development, the chilean case*, disertación de grado de doctor, Cambridge, Massachussets, Harvard University)

HUSSERL, EDMUND, 1989, *La idea de la fenomenología, cinco lecciones*, Fondo de Cultura Económica, Madrid

I

IGLESIAS, ENRIQUE, 2006, *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*, en Revista de la CEPAL 90, pp. 7-15

INSTITUTO CORFO DEL NORTE (INCONOR), 1972, *El Instituto CORFO del Norte frente al desarrollo regional, diagnóstico y programación sectorial 1972 – 1976, provincias de Tarapacá, Antofagasta y Atacama*, CORFO, Santiago

----------, 1972b, *Estudio de mercado para el desarrollo de industrias metalmecánicas en la zona norte*, CORFO, Santiago

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), 1885, 1895, 1907, 1920, 1930, 1940, 1952, 1960, 1970, 1982, 1992, 2002, *Censos de Población y Vivienda*, Santiago de Chile.

INFANTE, RICARDO y SUNKEL, OSVALDO, 2009, *Chile: hacia un desarrollo inclusivo*, en revista de la CEPAL 97, pp. 135-154

J

JACOBS; JANE, 1985, *Cities and the wealth of nations, principles of economic life*, Vintage Books Random House, Inc., Nueva York

JAMESON, FREDRIC, 1991, *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*, Ediciones Paidos Ibérica, Barcelona

JOBET, JULIO CÉSAR, 1956, *Recabarren y los orígenes del movimiento obrero y del socialismo chileno*, Editorial Prensa Latino Americana (PLA), Santiago

----------, 1955, *Ensayo Crítico del Desarrollo Económico-Social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago

----------, 1951, *Movimiento social obrero*, en Desarrollo de Chile en la primera mitad del siglo XX, Vol. 1, pp. 51-106, Editorial Universitaria, Santiago

JOCELYN-HOLT, ALFREDO, 1997, *El peso de la noche*, Editorial Espasa Calpe Argentina / Ariel, Buenos Aires

K

KLOSTERMAN, RICHARD, 1996, *Arguments for and against planning*, en Readings in Planning Theory, Campbell, S. y Fainstein, S. (eds.), Blackwell Publishers, Cornwall, pp. 150-168

KVALE, STEINAR, 1996, *Interviews, an introduction to qualitative research interviewing*, Sage, Londres

L

LAGOS, GUSTAVO, 1997, *Impactos ambientales de la minería en Chile*, en Ambiente y Desarrollo Vol. XIII, N° 4, pp. 13-20.

LARDE, JEANNETTE; CHAPARRO, EDUARDO y PARRA, CRISTIAN, 2008, *El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: el caso de la región de Antofagasta*, serie Recursos Naturales e Infraestructura 130, CEPAL, Santiago de Chile

LARRAÍN, FELIPE, SACHS, JEFFREY Y A. WARNER, 1999, *A stuctural analysis of Chile's long term growth: history, prospects and policy implications*, mimeo, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile

LATHER, PATRICIA A., 1991, *Getting smart: feminist research and pedagogy with/in the postmodern*, Routledge, Nueva York

LECHNER, NORBERT, 2002, *Las sombras del mañana, la dimensión subjetiva de la política*, Lom Ediciones, Santiago

LEVIN, JONATHAN, 1964, *Las economías de exportación, esquema de su desarrollo en la perspectiva histórica,* Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Mexico

LE CORBUSIER, 1964, *Hacia una arquitectura,* Poseidón, Buenos Aires

LINCOLN, YVONNA y GUBA, EGON, 1985*, Naturalistic inquiry*, Sage Publications, Beverly Hills, California

LIRA, LUIS, 2006, *Revalorización de la planificación del desarrollo*, ILPES, Serie Gestión Pública 59, Santiago de Chile

----------, 1990, *La confección de estrategias de desarrollo regional*, en Manual de Desarrollo Regional, F. Arenas (ed.), INC / REGION / PRED / IEU PUC, Santiago de Chile, pp. 41-68

LUKES, STEVEN, 1982, *Power: a radical view*, The MacMillan Press, London

LYOTARD, JEAN-FRANÇOIS, 1989, *La condición postmoderna*, Ediciones Cátedra, Madrid

M

MAC DONALD, JOAN, 1985, *Dotación básica en vivienda social: hacia una fundamentación de las decisiones*, CPU, Santiago

MAMALAKIS, MARKOS, 1976, *The growth and structure of the chilean economy: from independence to Allende*, Yale University Press, New Haven and London

MAMALAKIS, MARKOS y REYNOLDS, CLARK, 1965, *Essays on the Chilean economy*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc.

MANNHEIM, KARL, 1959, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México.

MARDONES, RODRIGO, 2007, *The congressional politics of decentralization: the case of Chile*, en Comparative Political Studies Vol. 40, N° 3, pp. 333-358

MARÍN, ANDRÉS y GEISSE, GUILLERMO, 2002, *Oportunidades de desarrollo sustentable de la región minera*, en Ambiente y Desarrollo Vol. XVIII N° 2-3-4, pp.157-166, CIPMA, Santiago de Chile

MARIN, PEDRO, 2007, *La historia del sindicalismo y los patos negros*, edición independiente, Antofagasta

MARRIS, PETER, 1998, *Planning and civil society in the twenty-first century: an introduction*, en Cities for citizens, Douglass, M. y Friedmann, J. (eds.), pp. 9-17, John Wiley and Sons Ltd., Chichester

MARTIN, JUAN, 2006, *Funciones básicas de la planificación económica y social*, ILPES, Serie Gestión Pública 51, Santiago de Chile

MARTINIC, SERGIO, 2006, *El estudio de las representaciones y el análisis estructural de discurso*, en Metodologías de Investigación Social, introducción a los oficios, Canales, M. (coordinador-editor), Editorial Lom, Santiago de Chile, pp. 299-319

MATURANA, HUMBERTO, 1990, *Emociones y lenguaje en educación y política*, Hachette / Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago de Chile

MATURANA, HUMBERTO y VARELA, FRANCISCO, 1984, *El árbol del conocimiento*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile

MATUS, CARLOS, 1998, *Adiós Señor Presidente*, Lom Ediciones, Santiago

MAYORGA, ELENA, 2004, *Sueño de una integración patrimonial o el traslado de Chuquicamata a Calama*, Urbano, vol. 7, Nº 010, Universidad de Biobío, Concepción, pp. 4-8

MEADOWS, DONELLA; MEADOWS, DENNIS; RANDERS, JORGEN y BEHRENS, WILLIAM, 1972, *The limits to growth*, Universe Books, New York

MEDINA, JAVIER y ORTEGÓN, EDGAR, 2006, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, ILPES, Serie Manuales 51, Santiago de Chile

MEDINA ECHAVARRÍA, JOSÉ, 1972, *Discurso sobre política y planeación*, Siglo XXI Editores, México

MELLER, PATRICIO, 2007, *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago

----------, 2005, *Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento*, en La Paradoja Aparente, P. Meller (ed.), Taurus, Aguilar Chilena de Ediciones, Santiago, pp. 17-82

----------, 2002, *El cobre chileno y la política minera*, en Dilemas y Debates en torno al Cobre, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, pp. 17-77

----------, 2001, *Beneficios y costos de la globalización: perspectiva de un país pequeño (Chile)*, serie Estudios Socio/Económicos Nº 9, CIEPLAN, Santiago de Chile

MERTON, ROBERT y KENDALL, PATRICIA, 1946, *The focused interview*, en The American Journal of Sociology, vol. 51, N° 6, pp. 541-557

MICHAEL, BRYANE, 2003, *Corporate social responsibility in international development: an overview and critique*, en Corporate Social Responsibility and Environment Management Nº 10, pp. 115-128, John Wiley and Sons, Ltd.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Coordinación, Chile), 2002, *Nuevos desafíos de la planificación regional*, Lom Ediciones, Santiago de Chile

MILES, MATTHEW y HUBERMAN, MICHAEL, 1994, *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*, Sage Publications, Londres

MILET, PAZ VERONICA, 2010, *La responsabilidad empresarial en la Gran Minería en Chile: los casos de Los Pelambres y Los Bronces*, en Revista de Negocios Internacionales, vol. 3, Nº 3, pp. 19-50, edición especial: Responsabilidad Social Empresarial en América Latina, Departamento de Negocios Internacionales, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

MILLAN, AUGUSTO, 2006, *La minería metálica en Chile en el siglo XX*, Editorial Universitaria, Santiago

MINERA ESCONDIDA, 2007, *Informe anual 2006 Minera Escondida, reporte de sustentabilidad*, Chile

MINING, MINERALS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (MMSD), 2002, *Breaking new ground. The report on the mining, minerals and sustainable development project*, Earthscan, Londres

MINVU, 2004, *Plan Regional de Desarrollo Urbano, II Región de Antofagasta*, SISPLADE Ltda., equipo dirigido por Alberto García Huidobro, Antofagasta.

MILOS, PEDRO y SEPÚLVEDA, LEANDRO, 2006, *Articular educación y trabajo, experiencias en la ciudad de Antofagasta, Chile*, UNESCO/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Paris

----------, 2004, *Redes locales de formación para el trabajo. Algunos ejemplos en la ciudad de Antofagasta*, en C. Jacinto (coord..) ¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina, redEetis (IIPE-IDES) MTEy SS/MECyT/La Crujía, Buenos Aires, pp. 141-153

MISSION INTERMINISTERIELLE POUR LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES (MIQCP), 2001, *Les espaces publiques urbains*, Paris

MOGUILLANSKY, GRACIELA, 1999, *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Santiago de Chile

MORGAN, GARETH y SMIRCICH, LINDA, 1980, *The case for qualitative research*, en The Academy of Management Review, Vol. 5, Nº 4, pp. 491-500

MOUSSA, NICOLE, 1999, *El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del siglo XX*, serie Recursos Naturales e Infraestructura Nº 4, CEPAL, Santiago

MUÑOZ GOMÁ, OSCAR, 2007, *El modelo económico de la Concertación 1990 – 2005, ¿reformas o cambio?*, FLACSO Chile, Editorial Catalonia, Santiago.

----------, 1986, *Chile y su industrialización, pasado, crisis y opciones*, CIEPLAN, Santiago de Chile

----------, 1968, *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*, Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación

MURRAY, JEFF B. y OZANNE, JULIE L., 1991, *The critical imagination: emancipatory interests in consumer research*, en The Journal of Consumer Research, Vol. 18, Nº. 2, pp. 129-144.

MYRDAL, GUNNAR, 1961, *El Estado del futuro*, Fondo de Cultura Económica, México.

N

NECOCHEA, ANDRES, 1987, *Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda*, en EURE vol XIII-XIV, Nº 39-40, pp. 85-99

NILS, FREDERIC y RIME, BERNARD, 2003, *L'interview*, en Les Méthodes des Sciences Humaines, Moscovici, S. y Buschini, F., (dir.), Presses Universitaires de France, Paris, pp. 165-185

NORBERG-SCHULZ, CHRISTIAN, 2004, *Arquitectura occidental*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona

NORTH, DOUGLASS, 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press

----------, 1955, *Location theory and regional economic growth*, en The Journal of Political Economy, Vol. 63 Nº 3, pp. 243-258

O

O'BRIEN, JUAN, 1992, *Fundición y territorio, reflexiones históricas sobre los orígenes de la fundición Paipote*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile

O'BRIEN, THOMAS, 1982, *The nitrate industry and Chile's crucial transition: 1870-1891*, London University Press, Londres

ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), 1979, *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979 – 1984*, Santiago de Chile.

----------, 1976, *Experiencia de planificación regional en Chile (La planificación regional como instrumento de desarrollo)*, Santiago de Chile.

----------, 1975, *Estrategia de desarrollo regional 1976 – 1990, bases para el desarrollo regional, primera parte, versión preliminar corregida*, Santiago de Chile

OHMAE, KENICHI, 1997, *El fin del Estado-nación: el ascenso de las economías regionales*, Editorial Andrés Bello, Santiago

ORELLANA, ARTURO; BANNEN, PEDRO; FUENTES, LUIS; GILABERT, HORACIO y PAPE, KAREN, 2011, *Indicador Calidad de Vida Urbana (ICVU), informe final*, Cámara Chilena de la Construcción, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC, Núcleo de Estudios Metropolitanos, Santiago de Chile

ORTEGA, LUIS, 1984, *Los empresarios, la política y los orígenes de la Guerra del Pacífico*, Contribuciones 24, FLACSO, Santiago de Chile

ORTIZ, RENATO, 1980, *A consciência fragmentada*, Editora Paz e Terra, São Paulo, Brasil

ÖZDEN, MELIK, 2007, *El derecho al desarrollo, situación actual de los debates en la ONU sobre la "aplicación" de la Declaración Histórica adoptada sobre este tema por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de Diciembre de 1986*, publicación del Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo, (CETIM)

P

PANADES, JUAN LUIS y GONZALEZ, JOSE ANTONIO, 1998, *Antofagasta, historia de mi ciudad*, Corporación Pro Antofagasta

PAREDES, DUSAN y AROCA, PATRICIO, 2006, *Estimación de un índice regional de costo de vivienda para Chile*, Universidad Católica del Norte, Antofagasta

PEINADO-VARA, ESTRELLA, 2006, *Corporate social responsibility in Latin America*, en JCC 21, pp. 61-69, Greenleaf Publishing

PGU-MINVU (Programa de Gestión Urbana, Serie Gestión Urbana Nº 7), 1996, *Chile urbano, antecedentes de la Consulta Nacional para la formulación de una nueva política de desarrollo urbano 1993-1996*, Santiago de Chile

PHILIPPI, RODULFO, 1860, *Viaje al Desierto de Atacama hecho de orden del Gobierno de Chile en el verano 1853 – 54*, publicado por Halle en Sajonia, Librería de Eduardo Anton

PINTO, ANIBAL, 1964, *Chile, una economía difícil*, Fondo de Cultura Económica, México.

----------, 1962, *Chile, Un caso de desarrollo frustrado*, Editorial Universitaria, Santiago

PINTO, JULIO y ORTEGA, LUIS, 1990, *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914),* Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile.

PIÑERA, JOSE, 1984, *La Ley Minera*, trabajo presentado en el seminario "La Minería y el Desarrollo de Chile" organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile

PIQUET, ROSELIA, 1998, *Cidade-empresa, presença na paisagem urbana brasileira*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro

POEPPIG, EDWARD, 1965, *Un testigo en la alborada de Chile (1826-1829)*, Editorial Zig Zag, Santiago

POLENSKE, KAREN, 2004, *Competition, collaboration and cooperation: an uneasy triangle in networks of firms and regions*, en Regional Studies, Vol. 38, 9, pp. 1.029-1043

PORTEOUS, DOUGLAS, 1974, *Social class in Atacama company towns*, Annals of the Association of American Geographers, Volumen 64, N° 3, pp. 408-41.

----------, 1972, *Urban transplantation in Chile*, en The Geographical Review, Volume LXII, N° 4, pp. 455-478.

----------, 1970, *The nature of the company town*, en Transactions of the Institute of British Geographers N° 51, pp. 127-142

PORTER, MICHAEL E., 1991, *La ventaja competitiva de las naciones*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires

PORTER, MICHAEL E.; SACHS, JEFFREY D. y MCARTHUR, JOHN W., 2002, *The Global Competitiveness Report 2001–2002*, Oxford University Press.

PROGRAMA 21, 1998, *Cumbre para la Tierra, Programa de acción de las Naciones Unidas en Rio,* Naciones Unidas, Nueva York

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 1999, *Índice de desarrollo humano: Chile 1990-1998*, PNUD, Santiago

----------, 1996, *Desarrollo humano en Chile 1996*, PNUD, Santiago

PROURBANA (Programa de apoyo a las políticas urbanas y de suelo en Chile, Políticas Públicas UC y Lincoln Institute of Land Policy), 2005, *Crecimiento explosivo en ciudades intermedias: el caso de Antofagasta*, Santiago.

R

RAMIREZ NECOCHEA, HERNÁN, 2007, *Obras escogidas, volumen I, Balmaceda y la contrarrevolución de 1891 e Historia del movimiento obrero en Chile*, Lom Ediciones, Santiago

----------, 1971, *Historia del movimiento obrero en Chile*, en Estructura social de Chile de Hernán Godoy, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 266-271

----------, 1970, *Historia del Imperialismo en Chile*, Editora Austral, Santiago

RAMIREZ, JUAN CARLOS y SILVA, LUIS, 2008, *Globalización y desarrollo regional: evolución de las regiones chilenas, 1990 – 2002*, en Revista de la CEPAL 95, Agosto 2008

RAMOS, JOSEPH, 1998, *Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales*, en revista de la CEPAL, N° 66, pp. 105-125, Santiago de Chile

RAPOSO, ALFONSO, 2008, *Estado, ethos social y política de vivienda, arquitectura habitacional pública e ideología en el Chile republicano del siglo XX*, RIL Editores, Santiago

RAVEST, MANUEL, 1983, *La Compañía Salitrera y la ocupación de Antofagasta, 1878-1879*, Editorial Andrés Bello, Santiago

RAVETZ, JOE, 2000, *Integrated assessment for sustainability appraisal in cities and regions*, en Environmental Impact Assessment Review 20, pp. 31-64

----------, 2000b, *City Region 2020, integrated planning for a sustainable environment*, Earthscan Publications, Londres

RECABARREN, FLOREAL, 2003, *La matanza de San Gregorio, 1921: crisis y tragedia*, Ediciones Lom, Santiago

----------, 2002, *Episodios de la vida regional*, Ediciones Universitarias, Universidad Católica del Norte, Antofagasta.

REPS, JOHN W., 1965, *The making of urban America*, Princeton University Press, New Jersey.

RESCHER, NICHOLAS, 1995, *Satisfying reason, studies in the theory of knowledge*, Springer

REYES, JUAN PABLO, 1997, *Siete obstáculos para el desarrollo urbano de Antofagasta*, documento de trabajo, Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Arquitectura, II Región, Antofagasta

REYES, SALVADOR, 1969, *Andanzas por el Desierto de Atacama*, Empresa Editora Zigzag, Santiago

RODRÍGUEZ, ALFREDO, 1987, *Hogares allegados y viviendas populares*, en Proposiciones 13, pp. 46-77, Sur, Santiago

RODRÍGUEZ, ALFREDO; RIOFRÍO, GUSTAVO y WELSH, EILEEN, 1972, *De invasores a invadidos*, en EURE vol. II, Nº 4, pp. 101-142

RODRÍGUEZ, ALFREDO y SUGRANYES, ANA, 2005, *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones Sur, Santiago

RODRIGUEZ, JUAN CARLOS y MIRANDA, PABLO, 2009, *María Elena: el fin de una experiencia urbana, un estudio de caso en el Desierto de Atacama, Chile*, en EURE vol. XXXV, Nº 105, pp. 113-136

ROMANI, GIANNI y ATIENZA, MIGUEL, 2009, *Informe de la región de Antofagasta 2008*, Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Universidad Católica del Norte, Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Antofagasta.

RONDINELLI, DENNIS, 1975, *Urban and regional development planning, policy and administration*, Cornell University Press, New York

RUSSELL, WILLIAM HOWARD, 1890, *A visit to Chile and the nitrate fields of Tarapacá, etc.*, J.S. Virtue and Co., Limited, 26, Ivy Lane, Paternoster Row, Londres.

S

SALAZAR, GABRIEL, 2003, *Historia de la acumulación capitalista en Chile (apuntes de clase)*, Ediciones Lom, Santiago

----------, 1985, *Labradores, peones y proletarios*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

SALAZAR, GABRIEL y PINTO, JULIO, 2002, *Historia contemporánea de Chile III, la economía: mercados, empresarios y trabajadores*, Lom Ediciones, Santiago

----------, 1999, *Historia contemporánea de Chile II, actores, identidad y movimiento*, LOM Ediciones, Santiago de Chile

SANCHEZ, JOAN-EUGENI, 2008, *La gobernanza desde la óptica del poder y las escalas*, en Ciudad, poder, gobernanza, G. Yánez, A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas (eds.), Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 21-51.

SASSEN, SASKIA, 2003, *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

----------, 1999, *La ciudad global, Nueva York, Londres, Tokio*, EUDEBA, Buenos Aires

SCHATZMAN, LEONARD y STRAUSS, ANSELM L., 1973, *Field research, strategies for a natural sociology*, Prentice-Hall, Nueva Jersey

SCHUMPETER, JOSEPH, 1939, *Bussiness cycles*, McGraw-Hill, Nueva York

SCHWARTZMANN, JACQUES, 1955, *A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional*, CEDEPLAR, Minas Gerais.

SEPÚLVEDA, SERGIO, 1959, El *trigo chileno en el mercado mundial, ensayo de geografía histórica*, Editorial Universitaria, Santiago

SEN, AMARTYA, 1999, *Development as freedom*, Anchor Books New York

SIERRA, FRANCISCO, 1998, *Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social*, en Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación, Jesús Galindo Cáceres (coord.), Pearson Educación, México, pp. 277-345.

SILVA, JORGE GUSTAVO, 1931, *La nueva era de las municipalidades de Chile*, Empresa Editora Atenas (Boyle y Pelegrini Ltda., Imprenta Universitaria), Santiago

SILVA LEZAETA, LUIS, 1928, *Carta Pastoral*, con motivo de su designación como obispo de Antofagasta el 5 de Mayo de 1928, archivo de la Arquidiócesis de Antofagasta

SLAUGHTER, RICHARD, 2008, *What difference does 'integral' make?*, en Futures 40, pp. 120-137

SOJA, EDWARD, 2000, *Postmetropolis, critical studies of cities and regions*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford

----------, 1989, *Postmodern geographies, the reassertion of space in critical social theory,* Verso, Londres

STAKE, ROBERT, 1994, *Case studies*, en Handbook of Qualitative Research, Denzin, N. y Lincoln, Y. (eds.), Sage, Londres, pp. 236-247

STEINBERG, FLORIAN, 2005, *Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future*, en Habitat International 29, pp. 69-93

STIGLITZ, JOSEPH, 2002, *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires

STOREY, KEITH, 2001, *Fly-in/fly-out and fly-over: mining and regional development in Western Australia*, en Australian Geographer, vol. 32, Nº 2, pp. 133-148.

STORPER, MICHAEL, 1997, *The regional world, territorial development in a global economy*, The Guilford Press, New York

SUBERCASEAUX, BERNARDO, 2004, *Historia de las ideas y de la cultura en Chile, tomo III, el centenario y las vanguardias*, Editorial Universitaria, Santiago

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE). 2009, *Informe índice de competitividad regional 2008*, Ministerio del Interior, Chile.

----------, 2003, *Informe índice de competitividad regional 2003*, Ministerio del Interior, Chile.

SUNKEL, OSVALDO, 2011, *El presente como historia, dos siglos de cambio y frustración en Chile*, Editorial Catalonia, Santiago de Chile.

----------, 1991, *Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro,* en El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina, Sunkel, O. (compilador), Fondo de Cultura Económica, México.

SUR, 1996, *Patrimonio societal e intervenciones urbanas: trece experiencias en América Latina*, Sur Colección Estudios Urbanos, Santiago de Chile

SUTULOV, ALEXANDER, 1975, *Minería chilena 1545 – 1975*, Centro de Investigación Minera y Metalúrgica, Santiago

SWYNGEDOUW, ERIK, 1996, *Reconstructing citizenship, the re-scaling of the State and the new authoritarianism: closing the Belgian mines*, en Urban Studies, vol. 33, Nº 8, pp. 1499-1521

----------, 1992, *The Mammon quest; 'glocalization', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales*, en Dunford, M. y Kafkalas G. (eds.), Cities and regions in the new Europe. The global-local interplay and spatial development strategies, Belhaven Press, Londres, pp. 39-67

SZTOMPKA, PIOTR, 1993, *The sociology of social change*, Blackwell, Oxford

T

TALBERTH, JOHN, COBB, CLIFFORD y SLATTERY, NOAH, 2007, *The Genuine Progress Indicator 2006, a tool for sustainable development*, 31 pp. y Resumen Ejecutivo, pp. 7, Redefining Progress Institute

TEITELBOIM, VOLODIA, 2002, *Hijo del salitre*, Editorial Lom, Santiago.

THERBORN, GORAN, 1980, *The ideology of power and the power of ideology*, Verso, Londres

THIRLWALL, ANTHONY, 2003, *La naturaleza del crecimiento económico, un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México

THOMPSON, KENNETH, 1986, *Beliefs and ideology*, Ellis Horwood Limited Publishers, Chichester y Tavistock Publications, Nueva York.

TOJAR, JUAN CARLOS, 2006, *Investigación cualitativa, comprender y actuar*, Editorial La Muralla, Madrid.

TURNER, R. KERRY, 1993, *Sustainability: principles and practice*, en R.K. Turner (ed.), Sustainable environmental economics and management: principles and practice, Belhaven Press, Londres, pp. 3-36

U

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, 2006, *El impacto de los informes de desarrollo humano del PNUD en Chile, informe final*

URZUA, OSVALDO, 2007, *Rejuvenecimiento tecnológico y reorganización de la industria minera mundial: los casos de Sudáfrica, Canadá, Australia y Chile a fines del siglo XX*, en Innovación en minería, Foro en Economía de Minerales, vol. V, pp. 61-98, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago

V

VAUTIER, CLAUDE, 2002, *Raymond Boudon: vie, oeubres, concepts*, Ellipses Editions, Paris

VAZQUEZ-BARQUERO, ANTONIO, 2006, *Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo*, en EURE vol. XXXII, Nº 95, pp. 75-93

VELIZ, CLAUDIO, 1963, *La mesa de tres patas*, en Desarrollo Económico, Vol. 3, Nº. 1/2, América Latina 1, pp. 231-247, Buenos Aires

VELTZ, PIERRE, 1999, *Mundialización, ciudades y territorios*, Editorial Ariel, Barcelona

VERA, MARIO, 1962, *La política económica del cobre en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago

VIAL, GONZALO, 1987, *Panorama histórico del sector minero en Chile*, en Ambiente y Desarrollo, Número especial, CIPMA, pp. 21-27, Santiago.

VICUÑA MACKENNA, BENJAMIN, 1886, *El libro del cobre y del carbón de piedra en Chile*, Imprenta Cervantes, Santiago de Chile

----------, 1882, *El libro de la plata*, Santiago

VICUÑA, MANUEL, 1995, *La imagen del desierto de Atacama (XVI-XIX), del espacio de la disuasión al territorio de los desafíos*, Editorial Universidad de Santiago de Chile

VILLALOBOS, SERGIO, 2009, *Pedro León Gallo, minería y política,* Fundación Tierra Amarilla, Santiago

VITALE, LUIS, 2000, *Intervenciones militares y poder fáctico en la política chilena (de 1830 al 2.000)*

----------, s/f, *Interpretación marxista de la historia de Chile V, De la República Parlamentaria a la República Socialista (1891-1932), de la dependencia inglesa a la norteamericana,* Lom Ediciones, Liberarte Chile y CELA, Santiago

----------, 1993, *Interpretación marxista de la historia de Chile IV, ascenso y declinación de la burguesía chilena (1861-1891), de Pérez a Balmaceda*, Lom Ediciones, Liberarte Chile y CELA, 2ª edición, Santiago

VIVAR, JERONIMO DE, 1970, *Crónica y relación copiosa y verdadera de los Reinos de Chile (1558)*, edición de Leopoldo Sáez-Godoy, Biblioteca Ibero-Americana, Colloquium Verlag, Berlín

W

WEITZ, RAANAN, 1980, *Un marco conceptual para el desarrollo regional*, en EURE vol. VI, Nº 18, pp. 25-33

Y

YAÑEZ, NANCY y MOLINA, RAUL, 2008, *La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile*, Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas y Proyecto Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Lom Ediciones, Santiago

Z

ZUKIN, SHARON, 1995, *The cultures of cities*, Blackwell Publishing, Oxford

Referencias en Internet

- ATISBA (Estudios y Proyectos Urbanos), 2005, *Caso Cinco: Ciudad de Calama, exposición final*, documento en power point, disponible en www.minvu.cl
- Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl
- *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*, Cuadernos del Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique Nº 5, Paris. En Internet www.cnam.fr/lips
- www.cepchile.cl/dms/archivo_1551_1070/rev21_pinera.pdf
- CODELCO 2003, www.codelco.cl
- CODELCO, referencia al traslado de Chuquicamata a Calama, en http://www.codelco.cl/desarrollo/fr_desarrollo.html
- COCHILCO 2006, http://www.cochilco.cl/anm/articlefiles/164-INVERSIONES_MIN_2006.pdf
- Consejo Minero 2007, www.consejominero.cl
- CONYMET, www.conymet.com.
- Corporación de Desarrollo Productivo, http://www.cdp.cl.
- *Corporate social responsibility in international development: an overview and critique*, en Corporate Social Responsibility and Environment Management Nº 10, pp. 115-128, publicado en internet en www.interscience.wiley.com, John Wiley and Sons, Ltd.

- *Corporate social responsibility in Latin America*, en JCC 21, pp. 61-69, Greenleaf Publishing, www.greenleaf-publishing.com.
- *El derecho al desarrollo, situación actual de los debates en la ONU sobre la "aplicación" de la Declaración Histórica adoptada sobre este tema por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de Diciembre de 1986*, publicación del Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo, (CETIM), en http://www.cetim.ch/es/publications_ddevelep.php?currentyear=&pid=
- Entrevista a gerente del puerto de Antofagasta en www.mundomaritimo.cl/noticias/proyecto-puerto-nuevo-impulsara-el-desarrollo-de-antofagasta
- http://www.direcmin.com/noticias/archivo-de-noticias/1030-ganancias-de-la-mineria-y-aporte-del-royalty-caen-fuertemente-el-2008)
- *European Bussiness Campaign on Corporate Social Responsibility* en www.csrcampaign.org
- www.sofofa.cl/Mailing/ResponsabilidadSocial/BoletinRSE13.pdf, para ver resultados de encuesta DETECTA. http://www.elsevier.com/wps/find/journaldescription.cws_home/30422/description#description, acceso a información de la versión electrónica de la revista FUTURES
- http://www.forecastingprinciples.com/Long-Range%20Forecasting/contents.html, acerca de la publicación Long Range Forecasting
- *The Genuine Progress Indicator 2006, a tool for sustainable development*, 31 pp. y Resumen Ejecutivo, pp. 7, Redefining Progress Institute, www.rprogress.org.
- IIED 2007, www.iied.org/mmsd.
- *El impacto de los informes de desarrollo humano del PNUD en Chile, informe final*, en www.desarrollohumano.cl/pdf/1996/impacto-idh-1996-2005-completo.pdf.
- LRSP 1999, www.gvrd.bc.ca/growth/lrsp/LRSP.pdf, sobre Vancouver
- *Intervenciones militares y poder fáctico en la política chilena (de 1830 al 2.000)*, http://mazinger/sisib/uchile.cl/repositorio/lb/filosofia y_humanidades/vitale/obras/obras.htm
- http://www.iied.org/mmsd/finalreport/abriendo_brecha.html, informe de Mining and Minerals Sustainable Development
- *Multi-stakeholder processes: why, and where next?*, documento presentado al Foro Taller de la UNED 'Ejemplos, Principios, Estrategias', Abril en Nueva York, ver en www.earthsummit.org/msp/workshop.htm
- *Natural resources and economic growth: from dependence to diversification,* en Discussion Paper Series Nº 4804, pp.1-33, Centre for Economic Policy Research, www.cepr.org/pubs/dps/DP4804.asp
- Plan Gubbins y Estudio del Borde Costero y el Casco Central de Antofagasta en www.gubbinsarquitectos.cl/urbanismo_pages/pagesantofagasta/antofagasta.htm y en la entrevista a Víctor Gubbins en www.arquitecturamop.cl, en la sección de documentos.
- PROHUMANA, en www.prohumana.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=60
- PROGRAMA 21: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm; http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter30.htm
- Puerto Nuevo en www.puertoantofagasta.cl.
- http://www.elsevier.com/wps/find/journaldescription.cws_home/505740/description#description, sitio de acceso a Technological Forecasting and Social Change
- Universidad de Economía de Viena 2007, http://www.lateinamerika-studien.at/content/wirtschaft/ipoesp/ipoesp-titel.html