

Loreto Correa Vera
Alejandro Salas Maturana

GOBERNABILIDAD, DESARROLLO Y SEGURIDAD EN LAS ZONAS EXTREMAS DE CHILE



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE

Loreto Correa Vera
Alejandro Salas Maturana

GOBERNABILIDAD, DESARROLLO Y SEGURIDAD EN LAS ZONAS EXTREMAS DE CHILE



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE

Colección de Investigaciones N° 37

Copyright 2015 by: Loreto Correa Vera
Alejandro Salas Maturana

Noviembre de 2015

Edita ANEPE

Editor responsable: Julio E. Soto Silva

Registro de Propiedad Intelectual N° 259.364

ISBN: 978-956-8478-36-0
(Volumen 37)

ISBN: 978-956-8478-00-1
(Obra completa Colección Investigaciones ANEPE)

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
(956-8478)

Diseño portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE

Impreso en los talleres de Ediciones e Impresiones Copygraph que solo actúa
como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

Este libro es resultado del Proyecto Gobernabilidad, Desarrollo y Seguridad en las zonas extremas del norte y sur de Chile a comienzos del siglo XXI. Proyecto Fondecyt. N° 1120405. Agradecemos al Consejo de Investigación de Ciencias y Tecnología los fondos para el desarrollo de esta investigación.

Este proyecto fue sometido a referato por evaluadores externos pertenecientes al Consejo Editorial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), conforme a los procedimientos internos de este instituto para aprobar la publicación de investigaciones en formato de libro; en consecuencia, es de exclusiva responsabilidad de los autores y no representa, necesariamente, la opinión de la Academia.

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTE

General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

DIRECTOR

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

VOCALES 2015-2016

Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subsecretaría de Prevención del Delito. Chile.

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Gustavo Basso Cancino

Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica en la ANEPE. Chile.

Jaime Baeza Freer

PhD en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido y Master en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Ha sido Visiting Scholar de la Universidad de Georgetown y del Cetennial Center de la American Political Science Association, ambos en Washington DC. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Comunicación Estratégica, Universidad Católica, Diplomado de Posgrado en Administración de Empresas (DPA), Universidad Adolfo Ibáñez, Ingeniero Naval Mecánico, Academia Politécnica Naval. Actualmente se desempeña como docente en las Universidades Viña del Mar y Gabriela Mistral. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra – Suiza. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Cristian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Actualmente se desempeña como Gerente General de Capredena. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Planificación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU., Licenciado en Educación y Profesor de Filosofía, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso. Actualmente se desempeña Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Licenciado en Periodismo, Universidad de Chile y Licenciado en Periodismo, Universidad Carlos IV Praga. Actualmente se desempeña como Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2015-2016

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

Craig A. Deare

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU), Estados Unidos.

Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos.

*“Para nuestros hijos Alejandro, Magdalena,
Karina Francisca, Anastasia, Daniela María
Graciela, Antonia Ignacia, María José,
Mateo Alejandro y Clemente”.*

ÍNDICE GENERAL

PREFACIO	13
CAPÍTULO I	
POLÍTICAS PÚBLICAS Y ZONAS EXTREMAS EN EL NORTE Y SUR DE CHILE: APROXIMACIÓN DESDE EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS	
VIVIANA GARCÍA PINZÓN	21
Introducción	21
Desarrollo territorial e instituciones	23
Estado, territorio y desarrollo	23
Desarrollo territorial en Chile	30
Zonas extremas y política pública	40
Políticas públicas, cambio y coaliciones promotoras	40
La política pública para las zonas extremas como subsistema de la política: dinámicas e interacciones	46
Conclusiones	60
Referencias bibliográficas	61
CAPÍTULO II	
DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE: ATERRIZANDO EN ARICA Y PARINACOTA, Y MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	
LORETO CORREA VERA Y BÁRBARA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ	67

Introducción	67
Evidencias de la asimetría en Chile	69
Programas de gobierno 2006 y 2010, políticas públicas nacionales y presupuesto regional: evidencias de la desigualdad	71
Las regiones extremas de Chile: balance de planes, programas, proyectos de inversión, políticas y cuentas públicas	85
Lo que viene en materia regional para las zonas extremas	103
Referencias bibliográficas	106
CAPÍTULO III	
LA FALLIDA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN LAS REGIONES EXTREMAS DE CHILE	
SERGIO SOZA-AMIGO Y LORETO CORREA VERA	111
Introducción	111
Gobernabilidad y desarrollo territorial	114
Desarrollo, gobernabilidad y políticas públicas en el nivel subnacional	116
Teoría del desarrollo endógeno y descentralización	119
La radiografía de las cifras	124
Definiendo las zonas extremas en Chile	132
Dos fronteras y una realidad: Arica	136
Magallanes: terra australis, terra ignota	141
A modo de conclusión	148
Referencias bibliográficas	152
CAPÍTULO IV	
CONECTIVIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD EN LA REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA Y LA REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA	
LORETO CORREA VERA Y CINTHIA AVELLANEDA VERA	159

Introducción	159
Un marco para el análisis de conectividad	161
Conectividad, geopolítica y frontera	162
Una visión integral de la conectividad: el caso de Magallanes	165
Una visión integral de la conectividad: el caso de Arica y Parinacota	177
¿Quién decide? El modelo de decisiones y gobernabilidad	189
El dilema del centralismo	194
Coordinación interagencial	198
Cooperación internacional	199
La política fronteriza y la desnacionalización de lo social	201
Conclusiones	202
Referencias bibliográficas	205
 CAPÍTULO V	
LA CENTRALIDAD DE LA PERIFERIA: LA FRONTERA NORTE DE CHILE EN EL CONTEXTO TRIFRONTERIZO E INTERNACIONAL	
VIVIANA GARCÍA PINZÓN	209
Introducción	209
Territorio, Estado y fronteras	213
Fronteras y Estado en Suramérica	217
La frontera norte de Chile: entre la integración y el aislamiento	220
La frontera norte y su inserción en el contexto regional e internacional	227
La agenda de seguridad en el norte de Chile	232
Conclusiones	237
Referencias bibliográficas	239
 CAPÍTULO VI	
POLÍTICA EXTERIOR, MODELO ECONÓMICO Y MEDITERRANEIDAD EN BOLIVIA	
LORETO CORREA VERA	243

Introducción	243
El problema entre los dos países	244
El peso de la historia	245
La construcción de los Estados: política exterior, territorios y tratados internacionales	247
Los modelos de desarrollo: el desarrollo minero y los transportes en el territorio de guerra	249
Las fases de la relación en el siglo XX: cómo entienden los procesos los dos países	252
Los intereses en juego de la demanda marítima del gobierno de Morales	259
¿Cómo crea Bolivia su política exterior?	263
¿Por qué se agudiza el conflicto entrado el siglo XXI?	264
A modo de reflexión	269
Referencias bibliográficas	272
CAPÍTULO VII	
EL FENÓMENO DE LA DROGA EN EL NORTE DE CHILE. UNA AMENAZA CRECIENTE A LA SEGURIDAD	
ALEJANDRO SALAS MATURANA	277
Introducción	277
La droga como fenómeno de seguridad	280
Droga y seguridad	289
El tráfico de droga desde Perú y Bolivia	292
El fenómeno de la droga en el norte de Chile	296
A modo de conclusión	308
Referencias bibliográficas	310
CONCLUSIONES	315

PREFACIO

Consecuencia de las características geográficas de Chile, la formación y consolidación de nuestro país ha seguido una trayectoria de expansión centro-periferia, provocando que la ocupación territorial se haya concentrado en la zona central. Ello demuestra que desde sus orígenes en nuestro país ha predominado una cultura centralista, lo que ha influido en la implementación de un modelo de desarrollo que ha dejado a las regiones fronterizas del extremo norte y sur del país en un plano secundario. Ello ha configurado la existencia de “fronteras interiores”, donde el espacio terrestre bajo la soberanía chilena es más amplio que la presencia estatal efectiva, existiendo una asimetría entre población, territorio, desarrollo e institucionalidad. Efectivamente, desde la administración pública se ha empleado la denominación de “Zonas Extremas y Especiales” para referirse a los territorios que se caracterizan por niveles de aislamiento crítico, población escasa y altamente dispersa, con presencia deficitaria del aparato público y bajo nivel de desarrollo socioeconómico. Por ello, las zonas extremas representan un problema en términos de seguridad, desarrollo y gobernabilidad democrática.

No obstante, la ausencia o debilidad estatal en las zonas fronterizas, no implica que estos sean territorios “vacíos. Por el contrario, es necesario considerar la dimensión de agencia de las poblaciones de frontera, la cual revela una relación dialéctica entre “arriba” y “abajo” de gran importancia para los procesos de formación y consolidación del Estado. En efecto, cuando en una sociedad fronteriza conviven diversos actores, ellos muchas veces se enfrentan por intereses contrapuestos. Ello ocurre, porque las zonas fronterizas son espacios donde se hacen realidad relaciones entre poder e identidad. También de conflicto y cooperación, produciéndose procesos socioculturales que involucran variables domésticas e internacionales. Por ello, la visión

tradicional de las fronteras como límite y división de soberanías en disputa ha sido cuestionada en el marco del proceso globalizador actual. Chile, no se encuentra al margen de estas discusiones, porque la noción de frontera, por su curiosa geografía, otorga este carácter a las zonas del extremo norte y sur del país de manera diferenciada, aun cuando en estricto rigor, todo el país es fronterizo políticamente hablando, por su colindancia con Argentina o, en términos históricos, porque varias regiones del centro sur del país se articularon social y territorialmente con el mundo indígena, en áreas que todavía hoy podrían estar siendo percibidas en el subconsciente nacional como fronterizas.

En el Libro de la Defensa Nacional del año 1997 se plantea el concepto de “fronteras interiores”, para referirse a aquellos territorios no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional, donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas por su distancia del núcleo vital del país. En ellos se puede constatar la insuficiencia de vías de comunicación, influencia económica y cultural extranjera y la percepción ciudadana colectiva de que los espacios geográficos extremos constituyen un ente diferente, separado y postergado del resto de la población nacional, que no alcanza a disfrutar del bienestar general debido a factores geográficos adversos. En este contexto, las regiones de Arica Parinacota y de Magallanes y Antártica Chilena son consideradas como fronteras interiores críticas.

En un entorno global donde emergen nuevos actores y fenómenos que afectan la institucionalidad y la calidad de vida de la ciudadanía, el Estado ha sido revalidado como actor central del desarrollo. Dicho rol va más allá de una eficiente gestión pública, demandando una apertura por parte de la administración del Estado hacia una sociedad integrada por ciudadanos que cuentan con plenos derechos y responsabilidades. De este modo, el desarrollo territorial se enmarca en los procesos de modernización de la gestión pública, reforma del Estado y descentralización, que se emprenden con el objetivo de construir un país con una institucionalidad que logre dar respuesta a las peticiones ciudadanas en el contexto actual, que exige un equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de forma legítima y eficaz.

En Chile predomina la visión de frontera como límite territorial. Entonces, las políticas públicas han seguido esta perspectiva

en el extremo norte y sur del país, en un contexto político nacional e internacional actual, que hace necesario tratar las fronteras de las zonas extremas desde la perspectiva de su gobernabilidad, desarrollo y seguridad, para evitar su configuración insegura y carente de sentido político y estratégico. El problema que surge entonces, es que el Estado de Chile habría subvalorado el rol de las fronteras extremas –norte y sur– limitándose a sostener una visión defensiva y de economía extractiva. En consecuencia, su desarrollo integral estaría postergado en la visión país, a través de la formulación de políticas públicas de manera centralizada.

Esta situación habría provocado una marginalización de los actores locales, generando un continuo desapego regional y ausencia de incentivos para un desarrollo endógeno. Ello es delicado, porque las regiones de Arica y Parinacota y de Magallanes y Antártica Chilena comparten su condición de frontera interior, y también de frontera externa con los países vecinos, haciéndolos territorios particulares en términos de dinámicas políticas, sociales y culturales en su interior, que de uno u otro modo ejercen influencia en el ámbito geoestratégico. De continuar el predominio de un modelo centralizado de diseño y gestión de las políticas de desarrollo y seguridad, las regiones extremas mantendrían su carencia de progreso, pudiendo verse afectadas por fenómenos de seguridad y, de manera creciente, por el desarrollo de conflictos internos y/o, con los países vecinos.

A partir de los aspectos señalados, la situación de las regiones extremas nos conduce a interrogar la relación que existe entre el Estado con sus territorios más alejados del núcleo central y, con las sociedades regionales y locales que allí habitan. Surgen entonces una serie de preguntas, cuyo sentido es articular la explicación de dicha relación. Así entonces, ¿cómo se caracteriza la vinculación entre el Estado de Chile y las regiones extremas norte y sur? También, ¿cuál ha sido el impacto de las dinámicas resultantes de la relación dialéctica entre el “centro” y la “periferia”, en la configuración de la institucionalidad estatal? En el marco de la globalización, ¿cuál ha sido la respuesta del Estado chileno frente a la definición de las características de las zonas fronterizas y de fronteras interiores? En términos más específicos ¿cómo se han formulado las políticas de desarrollo territorial en las regiones de Arica y Parinacota y de Magallanes y Antártica Chilena? y ¿cuáles han sido los impactos de ello en términos

de gobernabilidad democrática, desarrollo y seguridad en estas regiones? Por último, en términos de Seguridad, ¿cuál es el fenómeno de mayor relevancia presente en las regiones extremas, y cuál ha sido la acción del Estado para enfrentarlo?

Para responder las preguntas planteadas esta obra se ha estructurado en siete capítulos, los cuales se originan en los tres ámbitos investigados en el marco del Proyecto FONDECYT del mismo nombre, que reflejan los resultados más significativos que de él se obtuvieron. En los cuatro primeros, se observa la relación del Estado con las regiones extremas norte y sur. En los tres últimos, el análisis se concentra en la Región de Arica y Parinacota, porque en la actualidad en dicha región se están desarrollando situaciones conflictivas que afectan intereses internos y externos de nuestro país.

En este contexto, en el primer capítulo se analiza la política pública para las zonas extremas, identificando patrones de cambio y continuidad, actores relevantes y relación con otras políticas públicas, para verificar si la política para las zonas extremas, se caracteriza por una trayectoria estable con cambios discretos que se explican principalmente por la movilización ciudadana y transformaciones en el subsistema de descentralización. Se enfatiza la relevancia del concepto de “territorio organizado” como “construcción social”, que permite su funcionamiento regulado por un ordenamiento jurídico y administrativo que está en permanente ajuste por influencia de los marcos culturales y sociales presentes en la realidad territorial.

También se aborda el concepto de Gobernanza, el cual permite introducir la dimensión institucional en el desarrollo, asumiendo que el progreso de un área resulta de la concertación de los actores que intervienen en los ámbitos económico, social y político. En relación a dicho concepto, se observa que las políticas de zonas extremas aplicadas por los gobiernos en los últimos cuarenta años no han logrado resultados relevantes, y que los cambios producidos han sido producto de la movilización ciudadana y cambios en los subsistemas de descentralización y desarrollo territorial. Sin embargo, aún está pendiente la descentralización política, que no se ha materializado como consecuencia de las limitaciones impuestas por la configuración institucional del Estado chileno, lo que sugiere la necesidad de una discusión más amplia sobre la descentralización y la gobernanza en relación al desarrollo territorial.

En el segundo capítulo se analiza la desigualdad que muestra Chile en materia regional, en especial lo que se relaciona con las regiones extremas, lo que invita a debatir respecto de las condiciones en que se da la descentralización. En su planteamiento se advierte que en Chile existe una confusión conceptual entre descentralización y regionalización, lo que ha impedido una mayor participación ciudadana en la agenda pública a pesar de los avances institucionales, administrativos y financieros. Entonces, la asimetría regional que hoy existe se deriva de la carencia de una mirada integral en materia de desarrollo, lo que se evidencia en la inconsistencia de los indicadores analizados que afectan las políticas públicas ligadas a las regiones en estudio.

El tercer capítulo trata de los problemas que ha dificultado la inclusión económica de las regiones extremas de nuestro país, lo que se relaciona con las dificultades para hacer realidad la descentralización, cuyo origen más profundo estaría en la tradición centralista de América Latina. Sin embargo, y en el caso particular de Chile, las causas se relacionan también con la desigualdad económica y el peso real de las regiones en la economía nacional. Esa realidad queda de manifiesto en este capítulo, al demostrar que la estructura económica del país no ha podido articular y sostener el modelo de desarrollo de forma homogénea. Para ello, el análisis se enfoca en los problemas y perspectiva de la gobernabilidad, las políticas públicas, el desarrollo endógeno y la descentralización, lo que lleva a explicar las consecuencias en las regiones extremas, las que a pesar de tener características diferentes, no está alineada con la estructura productiva del país ni con las principales políticas que emanan desde el Gobierno Central.

El capítulo cuatro analiza los problemas que representan para Chile los territorios comprometidos con el Estado desde la perspectiva de su condición estratégica y geopolítica. El punto de partida es la propuesta de Reforma Constitucional de noviembre de 2013, que planteaba incorporar como territorios especiales, aquellos geopolíticamente estratégicos como una oportunidad para debatir las falencias y debilidades para reducirlas. El fundamento esencial es que tener territorios alejados como las regiones de Arica y Parinacota y de Magallanes y Antártica Chilena implica la necesidad de hacerse cargo de ello, y una de las maneras de hacerlo es dedicar esfuerzos a mejorar

su conectividad. Ello se transforma en un desafío mayor, si en términos comparados observamos las estrategias de desarrollo y poblamiento desarrolladas por Argentina en la zona austral, y Perú en su frontera sur. Esto exige especial atención en el norte de Chile, como consecuencia de la compleja situación de litigio que se mantiene con Bolivia, generando variables complejas a ser abordadas a la luz del interés nacional.

En el quinto capítulo, a partir de la aparición de nuevos actores no estatales y de los efectos de procesos transfronterizos impulsados por autoridades regionales o por las comunidades y, de los resultados de trabajos y reflexiones sobre la frontera norte de Chile, en que se observan diversos fenómenos sociales que generan dinámicas transfronterizas y paradiplomacia, se caracteriza a esta zona analizando los factores de su inserción regional e internacional en relación con la institucionalidad estatal. También se enfrentan diversas interpretaciones existentes respecto a la frontera y globalización, para ofrecer elementos que aporten al debate sobre el tema. Se constata que la frontera norte de Chile es a la vez interna e internacional, lo que por una parte le otorga característica de marginalidad y exclusión respecto del poder central y, por otra, como frontera internacional, existen dinámicas económicas y sociales que, como consecuencia de la globalización, le otorga especial importancia respecto del comercio, infraestructura y seguridad.

En el desarrollo del capítulo se enfatizan elementos conceptuales que diferencian el límite internacional con las áreas de frontera, siendo el primero una variable estática de separación física de espacios económicos, políticos y sociales y, el segundo, una variable dinámica, porque es una construcción social que se puede expandir más allá del límite jurídico del Estado, desafiando la ley territorial de cada Estado limítrofe, pudiendo crear situaciones integradoras o potencialmente conflictivas. Esta situación es la que predomina en la Región de Arica y Parinacota, ameritando la necesidad de analizarla en mérito por sus efectos en los intereses de Chile.

El capítulo seis, busca demostrar la íntima relación existente entre el modelo de desarrollo económico boliviano y su Política Exterior contemporánea. En ese marco se plantea que las relaciones chileno-bolivianas en el estado actual de las relaciones entre Chile y Bolivia, han omitido aquellos aspectos de liberalización

de los recursos económicos de Bolivia a principios del siglo XX y de la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1904, sin importar que su reclamo involucre un territorio consolidado por el Estado chileno. Para ello, a partir del problema entre ambos países, donde la historia juega un rol relevante, y la forma en que ambos Estados se construyeron marcan profundas diferencias en relación a como se diseña y desarrolla la Política Exterior que, en este caso, afecta territorios y particularmente el tratado de 1904. El capítulo analiza los modelos de desarrollo y como ambos países entienden su relación en el siglo XX, lo que se relaciona con los intereses bolivianos que están en juego en su demanda en La Haya, lo que también se vincula a la manera en que Bolivia crea su Política Exterior. En el contexto actual, es importante comprender las variables en juego, porque afectan el desarrollo y la seguridad de Chile en la zona en estudio.

Finalmente, el séptimo capítulo, se enfoca en el análisis del fenómeno de la droga en el norte de Chile, cuya complejidad y alcances afectan los intereses de Chile. Siendo sus efectos complejos y multidimensionales, la necesidad de observarlos de manera amplia y desde diversas perspectivas, ayuda a una mejor comprensión de los riesgos y amenazas asociados al narcotráfico. Por ello su análisis general desde la fenomenología, desde la Geopolítica de la Droga y desde la Geopolítica Crítica, entrega una perspectiva poco discutida, que explica los alcances políticos, geográficos, sociales, económicos y militares del problema. Su expansión constante en los últimos 15 años lo hace un asunto sensible para el Estado chileno, y sus efectos crecientes en nuestra sociedad llaman a valorizar este fenómeno en su real dimensión.

La convergencia de los siete artículos descritos invita a la reflexión sobre la importancia de las regiones extremas de Chile y las consecuencias de no prestarles la atención necesaria. Su potencial de desarrollo es significativo y, desde la perspectiva de la seguridad, su importancia es clave. La historia lo demuestra cuando nos recuerda que las guerras y conflictos que Chile ha debido enfrentar se han producido en ellas.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS Y ZONAS EXTREMAS EN EL NORTE Y SUR DE CHILE: APROXIMACIÓN DESDE EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS

Viviana García Pinzón

Introducción

El territorio de Chile se caracteriza por su heterogeneidad y grandes desigualdades entre las regiones del país. La respuesta del Estado chileno a esta problemática se ha materializado en un conjunto de políticas públicas enfocadas en lo que se ha denominado zonas extremas y localidades aisladas¹.

“Hasta comienzos de la década de 1990, la cualidad de zona extrema estaba dada principalmente por su lejanía a la zona central del país (ubicación geográfica extrema) y a la condición fronteriza de las áreas en cuestión. Sin embargo, nuevos estudios dieron cuenta de la existencia de territorios que aunque no se ubicaran en zonas geográficas extremas o fronterizas, se encontraban igualmente aisladas –por distintos factores– en relación al resto de las comunas del país”².

¹ Durante la administración del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) se estableció una diferencia entre las “zonas extremas” y los “territorios aislados” de manera que para los primeros la política ha estado enfocada en el “Plan de Incentivos Especiales para las Zonas Extremas”, mientras que en el caso de los “territorios aislados” se ha implementado la “Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas”.

² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2011), Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas. Área Gobierno. BCN Minuta. Defensa y Relaciones Internacionales.

El Estado chileno, la academia y organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE) han reconocido las desigualdades territoriales en Chile y la necesidad de insertar a las zonas extremas y localidades aisladas en las dinámicas de desarrollo nacional. Actualmente, la Región de Arica y Parinacota, en el norte, las Regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y de la Antártica Chilena, en el sur, y las provincias de Chiloé y Palena conforman las “zonas extremas”.

Inicialmente, durante el gobierno militar, las zonas extremas se posicionaron en la agenda pública por razones de geopolítica y seguridad pero con el transcurso de los años se han considerado otras perspectivas respecto al desarrollo y la importancia de estas regiones. No obstante, los instrumentos que han predominado en la política pública de zonas extremas privilegian la dimensión económica del desarrollo, y la mejora de las condiciones de la población mediante instrumentos de excepción e inversiones adicionales por parte del gobierno central.

El objetivo de este primer capítulo es analizar la política pública para las zonas extremas, identificando patrones de cambio y continuidad, actores relevantes y relación con otras políticas públicas. Para ello, se toma como base los planteamientos del Marco de las Coaliciones Promotoras. La hipótesis que desarrollamos inicialmente es que la política para las zonas extremas, considerada como un subsistema de política, se caracteriza por una trayectoria estable con cambios discretos, los cuales se explican principalmente por la movilización ciudadana y las transformaciones en otros subsistemas, específicamente el de descentralización. La coalición promotora dominante en el subsistema es el Estado central, liderada por el Ejecutivo, mientras que los actores regionales se caracterizan principalmente por un papel reactivo, sin lograr consolidar una coalición alternativa que potencie una construcción de la política “desde abajo”. En consecuencia, la política se ha visto limitada por las configuraciones institucionales que sobrepasan el ámbito del subsistema, especialmente, en lo referido a la descentralización política y la generación de estructuras de gobernanza que impulsen el desarrollo regional participativo e incluyente.

El capítulo se divide tanto en consideraciones respecto a la relación entre desarrollo territorial e instituciones estatales, de manera teórica y desde la perspectiva del proceso en Chile, en la

segunda parte, se analiza la política pública de zonas extremas en el marco de las coaliciones promotoras.

Desarrollo territorial e instituciones

Estado, territorio y desarrollo

La noción de desarrollo surge tras la segunda posguerra, impulsada especialmente por la Organización de las Naciones Unidas³. En la literatura al respecto hay una amplia discusión sobre qué es el desarrollo, lo que ha traído consigo el que se le sumen una serie de adjetivos: desarrollo territorial, desarrollo humano, desarrollo regional, entre otros. Si bien, inicialmente el desarrollo fue abordado desde una perspectiva económica, asociada al crecimiento, paulatinamente el concepto ha ido incorporando variables sociales, políticas y culturales.

A partir de un recuento de la historia del concepto, Boisier⁴ resalta la propuesta de Desarrollo a Escala Humana, en la versión de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, según los cuales:

“Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”⁵.

La discusión sobre desarrollo y políticas públicas, ha llevado a un posicionamiento del concepto de desarrollo territorial⁶. Para Boisier⁷ este concepto está asociado a la idea de contenedor y no

³ BOISIER, Sergio (2001). Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?, en VÁZQUEZ Barquero, A. y MADOERY, O. (comp.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens Ed.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶ SERRANO, Claudia (2010). Políticas de Desarrollo Territorial en Chile. RIMISP - Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural.

⁷ BOISIER, Sergio (2001). *Loc. cit.*

a la idea de contenido, es decir, la expresión desarrollo territorial se refiere a la escala geográfica del proceso pero no a su sustancia. Sin embargo, si bien *“territorio es todo recorte de la superficie terrestre, no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo”*⁸. A decir de este autor, es el *“territorio organizado”* el que pasa a ser sujeto de intervenciones promotoras del desarrollo. Este tipo de territorio:

*“Denota la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como autorreferencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración, y en alguno casos, también de gobierno”*⁹.

La noción de territorio organizado se diferencia del *“territorio natural”* (aspectos naturales) o el *“territorio equipado”* (donde el hombre ha instalado sistemas de transporte y aun actividades productivas extractivas). De manera que:

*“territorio no es solo ni principalmente un asunto de morfología y recursos naturales sino una “construcción social”, es decir, un proceso en permanente configuración donde los actores sociales en sus marcos culturales y sociales interpretan y califican la realidad territorial por medio de sus intervenciones”*¹⁰.

El territorio representa una variable multidimensional, donde la heterogeneidad de los actores y su capacidad de agencia, las particularidades situacionales y la disponibilidad de recursos son elementos que deben ser considerados en el análisis político. Al resaltar la importancia del territorio se alude al peso que este adquiere como *“constructo social”*, esto es, *“como el resultado de*

⁸ *Ibid.* p. 6.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ SERRANO, Claudia (2010). *Op. cit.*, p. 2.

un intento hecho por el individuo o un grupo de afectar, influenciar o regir a unas personas, fenómenos o relaciones, delimitando y controlando un área geográfica"¹¹.

Pensar el desarrollo desde el enfoque territorial implica:

*"comprender qué define y constituye a los territorios para potenciarlos como unidades de desarrollo económico social capaces de incorporar a su gente en mejoras económicas y sociales sostenidas. (...) No hablamos de crecimiento económico basado en ventajas comparativas con rasgos de dinamismo económico pero exclusión social, sino en procesos intencionados de desarrollo económico con carácter territorial e inclusivo y donde el papel de los actores, las instituciones y las políticas públicas resulta central (...) El territorio es una unidad de desarrollo económico social y es una unidad de coherencia espacial para coordinar la política pública"*¹².

Si bien el desarrollo tiene una lógica territorial, este se encuentra estrechamente ligado a las dinámicas y variables externas.

*"En el contexto de la globalización, el crecimiento es más y más exógeno a medida que el recorte territorial es más y más pequeño debido a que la matriz de agentes que controlan los actuales factores de crecimiento tiende a separarse más y más de la matriz de agentes locales, siendo los primeros en su mayoría agentes residentes fuera del territorio en cuestión. Por el contrario, (...) el desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno, debido a su estrecha relación con la cultura local y con los valores que ella incluye"*¹³.

En este sentido, al analizar las dinámicas de desarrollo territorial en las sociedades rurales, se subraya que:

¹¹ JOLLY, Jean François (2003). Lo público y lo local. Gobernancia y políticas públicas, en Documentos Instituto de Internacional de Gobernabilidad. p. 5.

¹² SERRANO, Claudia (2010). *Op. cit.*, p. 8.

¹³ BOISIER, Sergio (2001). *Op. cit.*, p. 12.

“el desarrollo está determinado, en lo fundamental, por lo que sucede en los contextos mayores de la economía, la política, la cultura, la sociedad y el medio ambiente. Sin embargo, el impacto no es mecánico, sino que están condicionados por las relaciones localizadas entre actores sociales, instituciones y activos. Si bien los motores de las transformaciones son exógenos, las capacidades de respuesta a las oportunidades y restricciones creadas por esos motores o incentivos externos, así como las mismas respuestas específicas, son endógenas”¹⁴.

Seguindo a Boisier¹⁵ dicha endogeneidad del desarrollo es un fenómeno que abarca cuatro planos: el político, el económico, el científico y el cultural. Respecto al primero, se le identifica como una creciente capacidad regional de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar. En el plano económico se hace referencia a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo. En tercer lugar, en el plano científico y tecnológico es la capacidad interna de un sistema –en un territorio organizado– para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema. Finalmente, en el plano de la cultura, se entiende como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial.

La cultura, identidad y pertenencia, los activos territoriales y la descentralización del Estado e institucionalidad territorial son dimensiones transversales del desarrollo territorial¹⁶. Por una parte,

“la idea de proyecto de desarrollo territorial tiene que ver con la existencia de algo propio en común al territorio y su gente: iden-

¹⁴ SERRANO, Claudia (2010). *Op. cit.*, p. 2.

¹⁵ BOISIER, Sergio (1993). “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”. Ambiente y Desarrollo, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile; BOISIER, Sergio (2001). Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?, en VÁZQUEZ Barquero, A. y MADOERY, O. (comp.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens Ed.

¹⁶ SERRANO, Claudia (2010). *Loc. cit.*

tividad compartida (...) el concepto de identidad cultural encierra un sentido de pertenencia a un colectivo común con el cual se comparten rasgos culturales, costumbres, valores y creencias, en permanente recreación individual y colectiva (p. 3). En relación con los activos territoriales, estos condicionan las oportunidades de desarrollo; [el] concepto de activos se refiere a dotaciones materiales y no materiales que conforman un conjunto de recursos que posibilitan emprendimientos y cursos de acción”¹⁷.

Además,

“el desarrollo territorial requiere un compromiso fuerte con la descentralización del Estado y la delegación de poder y espacios de creatividad y emprendimiento a los actores territoriales (...) el gobierno regional está llamado a actuar como agente eficaz del desarrollo territorial, capaz de articular políticas, programas y servicios públicos con lógica territorial”¹⁸.

Esta tercera dimensión lleva a considerar el papel del Estado en relación con el territorio de cara al desarrollo. La literatura señala que la importancia de las instituciones en el desarrollo es innegable¹⁹. Así, el Estado ha sido revalidado como actor central del desarrollo²⁰; las instituciones estatales y las políticas públicas tienen un impacto significativo en el bienestar de los ciudadanos y la garantía de los derechos.

¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ EVANS, Peter (2003). Hybridity as an administrative Strategy: Combining bureaucratic Capacity with Market signals and Deliberative Democracy, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 25.; ECHEBARRÍA, Koldo (2004). “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, en IX congreso Internacional del CLAD, Madrid.; VOM HAU, Matthias (2012) State capacity and inclusive development: New challenges and directions. Manchester: ESID.; ACEMOGLU, Daron y Robinson, James (2012). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Madrid: Grupo Planeta.

²⁰ EVANS, Peter (2003). *Loc. cit.*

Para explorar este asunto, Vom Hau²¹ parte del concepto de desarrollo inclusivo. A decir de este autor, en el nivel más básico, el desarrollo incluyente aborda la expansión de las capacidades humanas. Está asociado con la distribución equitativa de beneficios sociales y materiales a través de los grupos sociales y categorías. Los Estados afectan el desarrollo inclusivo en al menos dos maneras: La primera es el crecimiento. Los Estados establecen los fundamentos institucionales para el intercambio económico y la acumulación del capital, actúa como uno de los principales actores económicos y toma un rol de transformación y rompe la resistencia contra el intercambio en el mercado. Sin embargo, el desarrollo inclusivo no se limita al crecimiento y la transformación económica, también envuelve la redistribución. Por lo tanto, el segundo proceso principal es la provisión social. Los Estados establecen regímenes de bienestar tanto para facilitar el crecimiento económico como para proteger a los ciudadanos de las dañinas consecuencias de la transformación capitalista y los mayores riesgos de la vida en una sociedad industrializada²².

Sin embargo, la promoción del desarrollo inclusivo depende de la capacidad del Estado;

“en el sentido más amplio, la capacidad estatal es un concepto multidimensional que hace referencia a la habilidad de los Estados de aplicar e implementar elecciones de política dentro de los límites territoriales que reclaman gobernar”²³.

La capacidad estatal está compuesta por tres dimensiones, distintas pero interrelacionadas: 1) La autonomía respecto a actores no estatales. 2) La competencia organizacional de las agencias estatales, y 3) El alcance territorial de las instituciones del Estado.

A partir de su análisis²⁴, Vom Hau afirma que los Estados pueden caracterizarse por autonomía interna y efectividad organizacional y aun así carecer de las capacidades para promover

²¹ VOM HAU, Matthias (2012). State capacity and inclusive development: New challenges and directions. Manchester: ESID.

²² *Ibid.*, p. 3.

²³ *Ibid.*, p. 4.

²⁴ VOM HAU, Matthias (2012). *Loc. cit.*

el desarrollo inclusivo, debido a que el alcance territorial de sus organizaciones está limitado a ciertas áreas o a la relación entre las instituciones estatales y el territorio. En este último punto, el planteamiento coincide con lo señalado por otros autores²⁵, entre otros, respecto a la importancia de las instituciones y el gobierno en los ámbitos territoriales cuando se habla de desarrollo.

Justamente, con el fin de incorporar la relevancia de la dimensión institucional en el desarrollo, nace el concepto de gobernanza, el que tiene por objetivo dar cuenta de los cambios y características en la función del gobierno en un contexto complejo de dinámicas globales /locales.

“La gobernanza puede ser definida como la forma de gobierno que asume que el desarrollo es resultado de la acción concertada de distintos actores que intervienen y actúan en la arena económica, social y política. Su relevamiento tiene como telón de fondo la fragmentación que genera la globalización, proceso en que los Estados pierden centralidad en la definición de los destinos de una nación, los problemas se vuelven más complejos y las soluciones más interdependientes. La proyección del progreso implica, hoy más que antes, abordajes integrales y concertar saberes y conocimientos para avanzar en su materialización. El supuesto es que, para ganar en efectividad en el desarrollo se requiere de una inteligencia concertada, basada en una cierta coherencia de análisis, objetivos, visiones y acciones que influyan sobre factores que condicionan, ya sea limitando o generando oportunidades, en un determinado espacio”²⁶.

Jiménez²⁷ encuentra que para América Latina la gobernanza ha sido utilizada principalmente en dos sentidos: a) Para indi-

²⁵ BOISIER, Sergio (1993). *Loc. cit.* y SERRANO, Claudia (2010). *Loc. cit.*

²⁶ FERNÁNDEZ, Margarita (2012). “Gobernanza y articulación de actores en experiencias de desarrollo de los territorios recopiladas por Territorio Chile”, en DELAMAZA, Gonzalo, CUNILL, Nuria y JOIGNANT Alfredo (2012) Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores. p. 332.

²⁷ JIMÉNEZ, William (2008). “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”, en Revista del CLAD. Reforma y Democracia N° 41.

car un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, y b) Como una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, como forma primaria de construcción del orden social. La gobernanza es un concepto que pone de relieve la importancia de las implicaciones políticas y sociales de las instituciones, las cuales determinan cuáles actores son relevantes y cuáles son excluidos.

Respecto al desarrollo territorial y a la relación entre la institucionalidad estatal y sociedades regionales y locales, la gobernanza se presenta como una condición necesaria para lograr un desarrollo incluyente, en la medida en que permite asociar el desarrollo económico, con la institucionalidad estatal y la participación activa de la ciudadanía:

“Un mejor desempeño regional requiere un mejor matching entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese matching se requiere un sistema para gestionar la cooperación y coordinación, como mecanismos participativos de abajo hacia arriba. Para ello el esfuerzo debe apuntar a reformas que fortalezcan el ámbito subnacional y que flexibilicen el nivel central (...) Una sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico”²⁸.

Desarrollo territorial en Chile

Chile resalta en el conjunto de la región latinoamericana como uno de los países que mayor construcción de Estado ha logrado²⁹. No obstante, como señala Boone³⁰ el carácter de la au-

²⁸ OECD (2009). Territorial Review. Chile. París: OECD, citado por DELAMAZA, Gonzalo (2010). Mapa de actores regionales estratégicos y su articulación con el sector público para la descentralización, en tres regiones de Chile. Santiago: Innovación ciudadana, p. 29.

²⁹ SAYLOR, Ryan (2012). “Sources of state building in Latin America: commodity booms and state building motives in Chile”. *Theory and Society*, 41, 301-324. pp. 201:302.

³⁰ BOONE, Catherine (2012). “Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design”. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 623-641. p. 624.

toridad del Estado y la calidad de la ciudadanía varía funcional y territorialmente. En el caso de Chile, el país presenta grandes diferencias en términos geográficos y poblacionales³¹. Ello se refleja en las características y activos económicos que son particularmente variados, mientras que *“la minería domina en el norte. En la Región Metropolitana de Santiago la industria y los servicios industriales prevalecen. La agricultura, explotación forestal y pesca son dominantes en el centro y sur del país”*³².

Tanto económica como demográficamente, el país se encuentra excesivamente concentrado en Santiago, de hecho, Chile es uno de los países con la mayor tasa de primacía del mundo, con más del 40% de la población urbana residiendo en Santiago³³. A ello se suma el limitado alcance del proceso de descentralización. En palabras de Boisier³⁴ el centralismo es un *“sello de agua en el acta de nacimiento del Estado chileno”*. Es un factor persistente que:

*“predomina independientemente de las ideologías persistiendo y reforzando siempre la estructura vertical del poder político, a pesar de que ante la opinión pública los partidos políticos y los grupos sociales se han “declarado histórica y permanentemente por el proceso inverso”, especialmente en tiempos de campaña”*³⁵.

De manera que las condiciones naturales e institucionales han provocado y reforzado el desequilibrio en términos de desarrollo a lo largo del territorio nacional.

El interés por las diferencias y desigualdades territoriales por parte del Estado chileno ha tenido diversas connotaciones, que van desde los argumentos geopolíticos, más relacionados

³¹ MANCILLA, Marcelo (2003). “La imposible centralización de un estado culturalmente unitario”, en A diez años de la creación de los gobiernos regionales: evaluación y proyecciones / Memorias. Santiago: Ministerio del Interior y LOM; OCDE, 2009; Atienza y Aroca, 2012.

³² OECD (2009). *Loc. cit.*

³³ *Ibid.*; ATIENZA, Miguel y AROCA, Patricio (2012). “Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada”. EURE, 38 (114), 257-277.

³⁴ BOISIER, Sergio (2001). *Loc. cit.*

³⁵ NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). “Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010”. Convergencia, 66, 179-202. p. 180.

con la discusión sobre la efectividad de la soberanía estatal³⁶, hasta la inclusión de las perspectivas de desarrollo territorial³⁷, pasando la priorización del crecimiento económico³⁸. Al respecto, es muy ilustrativo hablar de *Restauración nacional y desarrollo regional* que tiene por fin examinar las falencias del desarrollo regional y sus consecuencias:

“...un esfuerzo importante y consciente a favor del desarrollo regional de Chile se justifica como un medio para contribuir al logro de los siguientes objetivos básicos y permanentes del país:

1. Mayor justicia social. Se acepta en general que el concepto de justicia social puede ser asimilado a la noción de una mayor igualdad de oportunidades para todos los individuos. Es un hecho evidente que en Chile las oportunidades que se ofrecen a las personas en diferentes zonas del país son marcadamente diferentes, lo que impide el ejercicio de una democracia plena. A título de ejemplo, piénsese en las oportunidades abiertas a una persona que vive en Santiago o en Chiloé. (...) 2. Mayor descentralización del sector público. La centralización de todo el sistema de toma de decisiones del aparato estatal chileno ha alcanzado niveles que comprometen su propia eficacia y que entran considerablemente la iniciativa de las personas y de los grupos sociales. Como la centralización se manifiesta tanto a lo largo de líneas funcionales como en un sentido geográfico, no es suficiente una solución unilateral. (...) 3. Mayor seguridad nacional. El permanente proceso de concentración económica asentado principalmente en Santiago ha impedido ocupar de manera más racional el espacio nacional y ha provocado situaciones que comprometen o que pueden llegar a comprometer tanto la seguridad interna como la externa del país. Así, se han

³⁶ GARAY, Cristian (2004). “Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno” en *Security and Defense Studies Review* núm. 2, pp. 91-113; Ministerio de Defensa de Chile (2010) *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago.

³⁷ SERRANO, Claudia (2010). *Loc. cit.*; SERRANO, Claudia y FERNÁNDEZ, Ignacia (2012). “Un nuevo ciclo en la descentralización regional en Chile: la gestión 2006-2010”, en DELAMAZA, Gonzalo, CUNILL, Nuria y JOIGNANT Alfredo (Editores). *Loc. cit.*

³⁸ SZARY, Anne-Laure (1997). “Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia de Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales”. EURE, 23(70).

mantenido espacios vacíos a lo largo de todo el territorio, situación que resulta particularmente delicada en un país de la forma geográfica de Chile, se ha generado una estructura económica provincial considerablemente especializada y poco diversificada, lo que transforma a las provincias en economías muy vulnerables ante conflicto internos y externos y se ha concentrado excesivamente el parque industrial en escasos puntos del territorio, ampliándose la fragilidad de la estructura económica ante un eventual conflicto externo. No resulta ocioso señalar, en este mismo contexto, que la guerrilla urbana encuentra una sólida base de sustentación en la excesiva concentración industrial en algunas ciudades y barrios de ellas. 4. Mayor crecimiento económico. Puede demostrarse que la excesiva concentración económica (en Santiago básicamente) está alcanzando niveles de tal magnitud, que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas (el Metro es un buen ejemplo) que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas en la periferia. De esta forma, la concentración excesiva limita las posibilidades de crecimiento económico más acelerado”³⁹.

La preocupación por el territorio aparece de manera sistemática en Chile desde la década de 1960⁴⁰, con la creación de un organismo de planificación territorial⁴¹ dotado con oficinas regionales de planificación (ORPLAN) durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)⁴². Según Boisier⁴³, la campaña presidencial de 1964 “incluía por primera vez en la historia de Chile pronunciamiento programático en torno al desarrollo regional y la descentralización”. Para este autor, la creación de ODEPLAN inició un período de gran importancia en las políticas públicas de desarrollo regional, las cuales estaban enfocadas sobre todo en el fomento al desarrollo económico regional.

³⁹ ODEPLAN, 1973, citado por Boisier, Sergio. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. EURE, 26(77), 81-107.

⁴⁰ SZARY, Anne-Laure (1997). *Loc. cit.*

⁴¹ Oficina Nacional de Planeación ODEPLAN

⁴² MANCILLA, Marcelo (2003). *Loc. cit.*

⁴³ BOISIER, Sergio. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. EURE, 26(77), 81-107.

De manera posterior, durante el gobierno militar también hubo un desarrollo de las ideas sobre descentralización y planificación regional bajo el paraguas de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa CONARA⁴⁴. La CONARA tuvo como encargo la reorganización de la división político administrativa del país, el cual fue dividido en 13 regiones (de la primera (norte) a la duodécima (sur) y la Región Metropolitana). La política de desarrollo regional del gobierno militar utilizó instrumentos de índole financiera, organizacional, participativa, de planificación, de capital humano, y económicos⁴⁵. Si bien el modelo de regiones del gobierno militar fue el primero del país con una visión estratégica, el discurso de la planificación regional y el desarrollo descentralizado consistió en:

“este discurso estaba condenado a entrar a un callejón sin salida más temprano que tarde. Enfrentaba una contradicción lógica entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad de un régimen autoritario incapacitado, por ello mismo, de abrir espacios políticos propios de un proyecto descentralizador, espacios que eventualmente podrían ser llenados por fuerzas distintas de las que detentan el poder”⁴⁶.

Navarrete e Higuera⁴⁷ consideran que el origen remoto del proceso descentralizador en Chile está en el modelo de regionalización de 1975. Sin embargo, en un marco de políticas neoliberales, los motivos de desarrollo se vinculaban con razones políticas y estratégicas de integridad e inclusión nacional y la prestación de bienes y servicios de manera eficiente y eficaz a la ciudadanía. Al examinar en profundidad los impactos de las políticas de desarrollo del gobierno militar en las regiones, Szary⁴⁸ señala que la perspectiva neoliberal puso el acento en las exportaciones, de manera que hubo un freno a las políticas de sustitución de importaciones. Estos cambios se van a sentir de manera mucho más

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ BOISIER, Sergio (1993). *Loc. cit.*

⁴⁷ NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). *Loc. cit.*

⁴⁸ SZARY, Anne-Laure (1997). *Loc. cit.*

fuerte en las regiones donde la industria se había desarrollado al alero de los incentivos estatales (Arica, por ejemplo), provocando una crisis en las regiones industriales chilenas. Mientras que Santiago se mantuvo como eje central en la organización económica, persistió el modelo centro/periferia que ha caracterizado al país. Así, el crecimiento económico en Chile ha sido principalmente “desindustrializante”, muy dependiente de las exportaciones del sector primario y del flujo de inversiones extranjeras. Como consecuencia,

“las minas y la agricultura, principales representantes del sector primario chileno, inducen pocos empleos, y han participado en el ahondamiento de la fractura social en Chile. Las consecuencias territoriales de este modelo son dobles: las regiones industriales tradicionales se han sumergido en la crisis, y las regiones consagradas a la exportación de productos del sector primario han visto matizada su suerte en función de sus éxitos en los mercados mundiales”⁴⁹.

Los cambios en la política durante el gobierno militar generaron un ahondamiento en las desigualdades regionales. La regionalización estaba pensada para la inserción de las economías regionales a la economía mundial, más que para una integración nacional;

“El objetivo manifiesto era poner a las regiones en competencia con los mercados internacionales, con cada entidad libre de capitalizar sus “ventajas comparativas” (...) las regiones parecen regidas por fuerzas que ellas tienen dificultad en controlar, lo que plantea dos tipos de problemas: para los gobiernos regionales, administrar la organización local del territorio, y para el conjunto del territorio, conservar cierta cohesión de las orientaciones, lo que parece difícil de obtener”⁵⁰.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

A decir de Serrano⁵¹ el proceso para incorporar la mirada territorial en las políticas públicas sectoriales ha sido lento, gradual y con un sello institucional. Solo hasta mediados de 2000 el territorio aparece como criterio para dar coherencia a las políticas públicas. *“No será hasta el gobierno de Michelle Bachelet que se adopte el enfoque territorial como un propósito institucional vinculado a la descentralización del Estado y a la búsqueda de desarrollo económico regional competitivo pero también equitativo”*⁵². No obstante, al ser políticas diseñadas desde el nivel central del Estado, aun cuando consideran el enfoque territorial, no logran generar una institucionalidad territorial que gestione el desarrollo y, además, se presentan en desconexión con otras iniciativas de los actores locales.

A propósito de la institucionalidad territorial, las condiciones políticas para el desarrollo territorial están dadas en buena medida por la forma en que el Estado se relaciona con los territorios y cómo ello se materializa en formas institucionales concretas. El tema de la descentralización es un elemento clave en la discusión. En este sentido, para Navarrete e Higuera⁵³, el actual proceso de descentralización en Chile parte en el comienzo de la restauración democrática en 1990. Desde la teoría secuencial de la descentralización, estos autores señalan que los mayores avances al respecto se han dado en materia administrativa y financiera, mientras que en el caso de la descentralización política ha sido más bien discreta y *“es el área más atrasada en cuanto a descentralización se refiere”*⁵⁴.

Sin entrar en el detalle de lo que fue esta política pública, en relación con la descentralización y el desarrollo territorial vale la pena destacar tres procesos: el traspaso de competencias a los gobiernos regionales (GORE), la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y la formación de las Agencias de Desarrollo Territorial.

Sobre el primero, la creación de institucionalidad de gobierno (con la Ley N° 19.175 de 1992) constituye uno de los princi-

⁵¹ SERRANO, Claudia (2010). *Loc. cit.*

⁵² *Ibid.*, p. 11.

⁵³ NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). *Loc. cit.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 191.

pales avances en la descentralización administrativa⁵⁵. La Ley establece que los gobiernos regionales pueden solicitar traspaso de competencias en aquellas áreas de especial interés. Sin embargo, *“en 2004 y luego de 12 años de vigencia de dicha cláusula, esta aún no había sido utilizada”*⁵⁶. Desde el nivel central, la promoción de transferencia de competencias ha estado en manos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). Se trata de *“dotar a los gobiernos regionales de las herramientas necesarias para la adecuada conducción del territorio”*⁵⁷.

Al analizar la cualidad gubernativa de los GORE, Cunill⁵⁸ encuentra que la transferencia se ha enfocado principalmente en competencias de planificación regional y ordenamiento territorial y una mayor flexibilidad, no así en materia presupuestaria. A pesar de ello, con las reformas constitucionales, *“el actual marco legal ya habilita a los GORE para realizar todas las funciones que competen al desarrollo regional”*⁵⁹. Lo que sí se requiere es un mayor apoyo institucional a los GORE para que puedan desarrollar una mirada de largo plazo respecto al desarrollo regional y una mayor cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, entre otros cambios. Por ello, para la autora, aunque hay una evolución favorable en materia de competencias, *“no ha devenido aún en la constitución de los GORE como actores que “gobiernan” las regiones en pos de su desarrollo”*⁶⁰.

El segundo proceso que se quiere destacar es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), a cargo de la SUBDERE, el cual es:

“un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distin-

⁵⁵ NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). *Op. cit.*, p. 186.

⁵⁶ CUNILL, Nuria (2012). “La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad”, en DELAMAZA, Gonzalo, CUNILL, Nuria y JOIGNANT Alfredo (Editores). *Op. cit.*, p. 95.

⁵⁷ SUBDERE (2009). Profundización del proceso de descentralización. Agenda estratégica de mediano y largo plazo. Santiago: SUBDERE. p. 6.

⁵⁸ CUNILL, Nuria (2012). *Loc. cit.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 103.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 128.

*tos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de un desarrollo territorial armónico y equitativo*⁶¹.

El FNDR constituye una pieza clave en el financiamiento regional y en el proceso de descentralización financiera, además es *“el principal instrumento para el financiamiento de la reforma administrativa”*⁶².

Con base en una evaluación de las cifras del FNDR e inversión nacional, Navarrete e Higuera⁶³ señalan que los fondos regionales han mostrado un comportamiento fluctuante, donde el nivel más alto se encuentra entre 1990-1994, aunque la Inversión de Desarrollo Regional (IDR) se encontraba en el nivel más bajo. Para Atienza y Aroca⁶⁴ incluso este proceso que responde a una política de desarrollo territorial, tiene un sesgo concentrador. Así, hay una tendencia a incrementar el FNDR en Santiago más que en cualquier otra región hasta el año 2006; de manera que mientras en las demás regiones el promedio de crecimiento es de 44% en la Región Metropolitana (RM) es de 160%⁶⁵. Si bien el FNDR no es el fondo público más importante, su objetivo es justamente disminuir las brechas regionales.

El FNDR tiene dos tipos de recursos: aquellos de libre disposición que pueden ser usados por las regiones según selección de proyectos, y la Inversión Sectorial de Asignación regional, denominados “provisiones”, fuertemente influenciada por el gobierno central. Ha sido justamente en este segundo tipo de recursos donde se ha dado el mayor aumento para la RM. *“Desde 1997, las Provisiones han seguido una tendencia creciente, en desmedro del FNDR de libre disposición, llegando a representar en 2009, un 52% del total del FNDR asignado a las regiones”*⁶⁶.

Frente a las provisiones, Navarrete e Higuera⁶⁷ también cuestionan qué tan descentralizadas son las fuentes de inversión y afirman que las provisiones cuentan con altos grados de cen-

⁶¹ *Ibid*

⁶² NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). *Op. cit.*, p. 185.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ ATIENZA, Miguel y AROCA, Patricio (2012). *Loc. cit.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 269.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 270.

⁶⁷ NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). *Op. cit.*, p. 185.

tralismo en las decisiones de inversión desde los ministerios. Se encuentra entonces que *“mientras que la inversión pública comunal y regional se deciden en la comuna y en la región, los montos sectoriales lo hacen los ministerios del país”*⁶⁸. En este sentido,

*“La tendencia presenta un crecimiento sostenido de la inversión pública comunal y regional hasta el año 2000, que alcanza el 41,2% muy superior al 26% de 1992. Sin embargo, a partir del año 2000, el porcentaje de decisión local y regional comienza a caer, alcanzando en 2007 solo un 29,8% del total de la inversión. Es decir, se retrocede a niveles levemente superiores a los de 1992. Estos antecedentes contradicen la idea de la búsqueda de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos a través de dar poder de decisión a las regiones y comunas respecto a aquellos proyectos en que invertir es más rentable socialmente; en particular, los orientados a la provisión de infraestructuras y bienes públicos que mejoren la calidad de vida y hagan más atractivas sus regiones y comunas”*⁶⁹.

En tercer lugar, se encuentran las Agencias de Desarrollo Regional, creadas en 2007 con el objetivo de transformar productivamente a las regiones para la competitividad. *“Son presididas por el Intendente Regional y cuentan con un Consejo Estratégico Directivo público conformado por representantes del gobierno regional, de las instituciones de fomento y del sector privado”*⁷⁰. En su análisis sobre las Agencias, la OCDE⁷¹ considera que hay demasiado peso de las prioridades nacionales a la hora de definir los sectores productivos de importancia en las agendas, cuando lo deseable es que estas sean definidas de acuerdo a las vocaciones y oportunidades regionales. El reto es, entonces, generar marcos más flexibles para cada región y sus particularidades.

Un balance respecto al desarrollo territorial evidencia que si bien se han dado avances graduales y poco a poco se ha ido incluyendo esta perspectiva, el proceso ha sido dirigido principalmente desde el Estado central. Frente a ello, el desarrollo

⁶⁸ ATIENZA, Miguel y AROCA, Patricio (2012). *Op. cit.*, p. 270.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ SERRANO, Claudia (2010). *Op. cit.*, p. 14.

⁷¹ OECD (2009). *Loc. cit.*

de un enfoque de desarrollo territorial requiere “cambios para establecer una estructura de gobernanza capaz de intervenciones específicas para cada contexto y crear marcos coherentes para el desarrollo económico”⁷². En un país con condiciones geográficas y económicas tan diversas como Chile, el desarrollo territorial implica el diseño de instituciones que puedan responder a las particularidades de cada región y potencie sus recursos.

Zonas extremas y política pública

Políticas públicas, cambio y coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras corresponde a un proceso de política desarrollado desde finales de la década de 1980 por Sabatier y Jenkins-Smith⁷³ “para lidiar con aquellos problemas que envuelven sustancial conflicto de objetivos, disputas técnicas y múltiples actores de diferentes niveles de gobierno”⁷⁴. El principal objetivo del modelo es explicar cómo se produce el cambio en las creencias y en las políticas públicas, centrándose de modo especial en el papel de las ideas, por lo que el análisis va más allá de las relaciones de poder o el conflicto de intereses⁷⁵.

Este marco está basado en tres principios: 1) Una premisa sobre el macronivel es que la mayoría del diseño de las políticas públicas ocurre entre especialistas dentro de un subsistema de política pero que su conducta está afectada por factores en el sistema político y socioeconómico. 2) Un modelo de micronivel sobre el individuo que proviene principalmente de la psicología social, y 3) un supuesto del mesonivel según el cual la mejor manera para lidiar con la multiplicidad de actores en el subsistema

⁷² *Ibid.*, p. 29.

⁷³ SABATIER, Paul y JENKINS-SMITH (eds.) (1993). *Policy change and Learning: An advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

⁷⁴ SABATIER, Paul y WEIBLE, Christopher (2007). “The advocacy coalition framework. Innovations and clarifications”, en Sabatier Paul (Editor) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

⁷⁵ MARINON, Ruth (2007). “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”. *Gestión y política pública*, Vol. XVI, n° 2, 281-318.

es agregarlos en “coaliciones promotoras”. La variable dependiente es el cambio en las políticas públicas en el período de una década o más. Para esta teoría, las creencias de los participantes de la política son muy estables a lo largo del tiempo y que hacer mayores cambios de política es muy difícil.

Respecto al subsistema de política, desde la perspectiva de las coaliciones promotoras, se señala que el proceso de política pública es tan complejo en las sociedades modernas que los participantes deben especializarse si quieren influir en él. *“Esta especialización ocurre dentro de los subsistemas de política compuesto de participantes que regularmente buscan influir dentro del subsistema de política”*⁷⁶. El objetivo de dichos participantes es, al menos en parte, trasladar sus sistemas de creencias a la política pública⁷⁷. El conjunto de participantes del subsistema no solo incluye a legisladores, funcionarios oficiales y grupos de interés líderes, sino que además se considera a los investigadores y periodistas que están especializados en esa área de política y a los funcionarios judiciales que intervienen regularmente en el subsistema, entre todos. Dentro del subsistema, este enfoque agrega a los actores en coaliciones promotoras, las cuales son:

*“Actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras. Son todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación”*⁷⁸.

Hay una diferencia entre subsistemas maduros de aquellos emergentes⁷⁹. Asimismo, el número de coaliciones promotoras en los subsistemas varía.

“En los subsistemas quietos inactivos, latentes, puede haber una única coalición. En la mayoría de los casos, sin embargo,

⁷⁶ SABATIER, Paul y WEIBLE, Christopher (2007). *Op. cit.*, p. 192.

⁷⁷ MARINÓN, Ruth (2007). *Op. cit.*, p. 284.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 287.

⁷⁹ SABATIER, Paul y JENKINS-SMITH (eds.) (1993). *Loc. cit.*

habrá de dos a cuatro coaliciones importantes. Además, cuanto más reciente sea el subsistema, mayor será la fragmentación"⁸⁰.

La conducta de los participantes dentro del subsistema está afectada por dos conjuntos de factores exógenos, uno estable y el otro muy dinámico. Los parámetros relativamente estables incluyen atributos básicos del problema, la distribución básica de recursos naturales, los valores socioculturales fundamentales y la estructura constitucional básica. Estos factores estables externos rara vez cambian en menos de una década, y por lo tanto escasamente ofrecen un ímpetu para el cambio en la conducta o la política dentro de subsistema. Los factores dinámicos externos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios en la coalición gobernante, y decisiones de política de otros subsistemas. Estos también afectan la conducta de los actores del subsistema, pero su habilidad para cambiar sustancialmente en períodos de una década hace que constituyan factores críticos para afectar el cambio en la política.

En lo concerniente al sistema de creencias de los participantes de la política, las coaliciones promotoras conceptualizan tres niveles jerárquicos: Al nivel más amplio está el núcleo duro y profundo de creencias, el cual alcanza la mayoría de subsistemas de política. Este núcleo abarca las premisas normativas y ontológicas más generales, sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la importancia relativa al bienestar de diferentes grupos, el papel del gobierno versus el mercado, entre otras. Las creencias del núcleo más profundo son ampliamente el resultado de la socialización temprana y, por ello, muy difíciles de cambiar⁸¹.

En el segundo nivel se encuentran las creencias centrales, las cuales son aplicaciones de las creencias del núcleo duro a un subsistema de política. Dado que las creencias centrales abarcan todo un subsistema de política y abordan elecciones de política fundamentales, también son difíciles de cambiar. Además, en algunos subsistemas de política, los debates intransigentes entre las coaliciones están basados en preferencias divergentes respecto a una o más propuestas de política sobre el subsistema. Las

⁸⁰ MARINÓN, Ruth (2007). *Op. cit.*, p. 287.

⁸¹ SABATIER, Paul y WEIBLE, Christopher (2007). *Loc. cit.*

coaliciones promotoras denominan este tipo de creencia como preferencias de política de política central, estas se caracterizan por: “a) su enfoque alcanza todo el subsistema, b) son muy prominentes, y c) han sido una fuente importante de clivaje por algún tiempo”⁸².

Finalmente, en el tercer nivel se encuentran las creencias secundarias. Estas son relativamente más limitadas en su alcance, por ejemplo, reglas detalladas o aplicaciones presupuestarias en un programa específico. Debido a que las creencias secundarias son más estrechas en alcance que las creencias centrales de política, cambiarlas requiere menos evidencia y menores acuerdos entre los actores del subsistema y por lo tanto debería ser menos difícil.

Como fue señalado anteriormente, el principal interés de las coaliciones promotoras es explicar el cambio en la política pública.

“Dos son las hipótesis que el enfoque de las coaliciones promotoras considera respecto al cambio en las políticas: la primera afirma que los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica, no serán significativamente revisados mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior. La segunda hipótesis establece que las perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones del gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental”⁸³.

Para explicar el cambio en las políticas públicas, inicialmente, el marco de las coaliciones promotoras señalaba dos caminos: el aprendizaje orientado a la política y *shocks* o perturbaciones externas. Posteriormente, fueron añadidos los *shocks* internos y los acuerdos negociados.

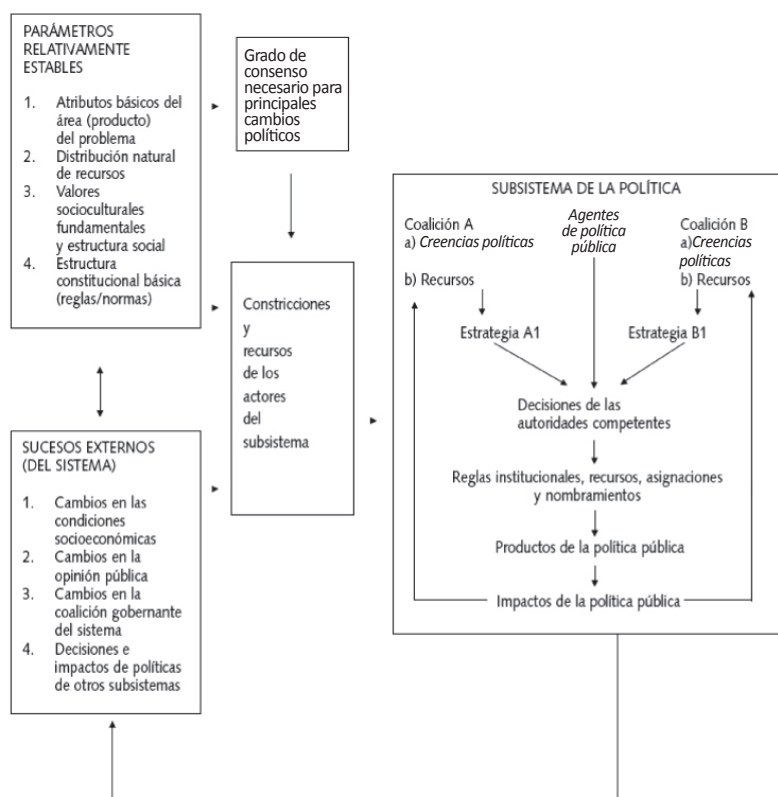
Las coaliciones promotoras definen el aprendizaje orientado a la política como “*alternancia de pensamiento o intenciones de conducta relativamente duraderas que resultan de la experiencia y/o de la nueva in-*

⁸² *Ibid.*, p. 195.

⁸³ MARINON, Ruth (2007). *Op. cit.*, p. 285.

formación y que está relacionado con el logro o la revisión de los objetivos de política”⁸⁴. La capacidad de que este aprendizaje conlleve a cambios en la creencia y la política dependen del nivel en la estructura de la creencia. Así, las creencias del núcleo duro y las creencias centrales, al ser más normativas, son muy resistentes al cambio frente a nueva información. Mientras que las creencias secundarias son más susceptibles al aprendizaje orientado a la política⁸⁵.

Figura N° 1
El marco de las coaliciones promotoras



Fuente: Sabatier (1999) citado y traducido por Martiñón (2007).

⁸⁴ SABATIER, Paul y JENKINS-SMITH (eds.) (1993). *Op. cit.*, p. 123.

⁸⁵ SABATIER, Paul y WEIBLE, Christopher (2007). *Op. cit.*, p. 198.

Los *shocks* o perturbaciones externas son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política. Estos *shocks* pueden cambiar agendas, enfocar la atención pública y atraer la atención de actores decisores clave. El efecto más importante de este tipo de perturbación es la redistribución de recursos y abrir y cerrar caminos dentro de un subsistema de política, lo que puede llevar a que una coalición dominante previa sea reemplazada por una coalición minoritaria. Las perturbaciones externas proveen un estímulo para cambiar que está, por definición, ampliamente fuera de la capacidad de control de los actores del subsistema.

Importantes *shocks* pueden ocurrir también dentro del subsistema y llevar a un importante cambio de política. Estos *shocks* también tienen la capacidad de generar una redistribución de recursos. Asimismo, los *shocks* internos confirman las creencias centrales en la coalición promotora minoritaria e incrementan las dudas dentro de la coalición dominante;

“Los shocks internos que indican fallas monumentales de las políticas y conductas de la coalición dominante también pueden afectar fuertemente el sistema de creencias de los participantes de la política. Para la coalición minoritaria, los shocks internos confirman sus creencias centrales de política. Esto galvaniza la membresía de la coalición minoritaria. Para la coalición dominante, los shocks internos incrementan la duda respecto a sus políticas centrales y pone en cuestión la efectividad de sus políticas”⁸⁶.

En este punto, el marco de las coaliciones promotoras ha tomado elementos de la teoría en resolución alternativa de disputas⁸⁷. Este camino es probable cuando ni la coalición gobernante ni su opositora están satisfechas con la situación actual⁸⁸.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 205.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 206.

⁸⁸ MARINON, Ruth (2007). *Loc. cit.*

La política pública para las zonas extremas como subsistema de la política: dinámicas e interacciones

La definición de zonas extremas en Chile ha estado atravesada por factores geográficos, históricos y de índole geopolítica:

“En términos geográficos, todas ellas se encuentran alejadas de la ciudad capital en la Región Metropolitana. En términos históricos y geopolíticos, las zonas extremas coinciden en que fueron incorporadas a Chile a fines del siglo XIX luego de conflictos diplomáticos y militares con Perú y Bolivia en la zona norte y con Argentina en la zona sur. Desde su incorporación, el Gobierno chileno identificó la necesidad de consolidar la soberanía en estas zonas su administración efectiva y la unidad territorial del país”⁸⁹.

El posicionamiento de las zonas extremas en la agenda pública se dio, en primera instancia, por consideraciones de geopolítica y de seguridad más que por preocupaciones de índole social o económica. En este sentido, desde el discurso castrense se usa el concepto de fronteras interiores. En el libro Blanco de la Defensa⁹⁰ del año 2010 las fronteras interiores son consideradas como uno de los principales desafíos geográficos:

“La existencia de zonas de bajo poblamiento pero de alta potencialidad económica, principalmente en los extremos de nuestro territorio, constituye un factor de debilidad que es necesario superar. En este sentido, el Estado chileno se ha preocupado de implementar medidas tendientes a favorecer a las zonas extremas, de modo de incentivar su desarrollo, poblamiento e integración con el resto del país. Por ejemplo, los planes de desarrollo elaborados para la norteña ciudad de Arica y para la Zona Austral, así como lo relativo a la política de canalización de flujos internos de población hacia esas áreas. Cabe mencionar, además, los esfuerzos realizados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, junto con el Ministerio de Planificación Nacional

⁸⁹ Banco Mundial (2005). Chile. Políticas de excepción en zonas extremas. Informe No. 207357-CH.

⁹⁰ Ministerio de Defensa de Chile (2010) Libro de la Defensa Nacional, Santiago.

(MIDEPLAN) y las instituciones de la Defensa, en el análisis de propuestas específicas en materia de “fronteras interiores”.

Sin embargo esta lectura reciente contrasta con otras aproximaciones realizadas en el último cuarto del siglo XX.

Al examinar la política regional del Gobierno militar, Raczynski⁹¹, concluye que:

Según Boone⁹², la proyección del Estado central a lo largo del territorio es costosa. Los costos de la proyección del poder excederán los beneficios en: a) regiones periféricas o de difícil acceso. b) Zonas con baja densidad poblacional, y c) donde hay pocos recursos que el Estado central o sus aliados puedan explotar. En tales áreas los Estados se abstendrán de invertir en la construcción de poder infraestructural. A menos, señala la autora, que haya una amenaza que lleve a que desde una perspectiva estratégica haya construcción del poder estatal⁹³. Siguiendo lo dicho por Raczynski, la motivación durante el gobierno militar para la proyección del Estado central en las zonas extremas del país, en efecto, estaría dada por razones de seguridad interna e internacional.

“la política de desarrollo regional en el discurso enfatizó el reforzamiento de las regiones extremas en lo económico y demográfico y la disminución del carácter metrópoli-periferia de la estructura económica del país. La información y los antecedentes disponibles mostraron que en los hechos el régimen militar dio escasa importancia al desarrollo regional; la importancia que le dio fue declinando en el tiempo; la política que hubo tendió a favorecer a las regiones extremas del país, esto es, primaron los criterios de geopolítica y seguridad nacional”.

Tras la transición democrática, en el año 1994, el presidente Patricio Aylwin planteaba la decisión de integrar las fronteras interiores y ocupar de manera efectiva el territorio. En este mismo año fue creado:

“el Comité de Fronteras Interiores, integrado por el Ministro de Defensa, los Subsecretarios de Guerra, de Desarrollo Regional, de Obras

⁹¹ RACZYNSKI, Dagmar. (1986), citado por: BOISIER, Sergio. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. EURE, 26(77), 81-107.

⁹² BOONE, Catherine (2012). *Loc. cit.*

⁹³ *Ibid.*, p. 625.

Públicas y de Bienes Nacionales, el Director de Fronteras y Límites, el Comandante del Comando de Ingenieros del Ejército, el Director de la Academia de Guerra de la Institución, el Director del Instituto Geográfico Militar y el Director del Territorio Marítimo”⁹⁴.

En marzo de 1995, la Comisión entregó su informe en el cual identificó a 31 zonas del país como fronteras interiores, lo que equivale a un 46,32% del territorio nacional. Las zonas identificadas están clasificadas a partir de tres categorías: frontera interior no crítica, frontera interior intermedia y frontera interior crítica,

“correspondiendo esta última, a aquellas áreas del territorio nacional cuyas características geográficas, de clima, de accesibilidad, de infraestructura y de servicios hacen difícil el desarrollo y la integración de las localidades, por lo tanto, necesitan un fuerte apoyo por parte del gobierno local o central”⁹⁵.

Asimismo, en 1994 fue constituido el Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE), adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) desde el 2001. El objetivo de este organismo se orientó a proponer políticas de desarrollo regional, local y provincial para las regiones de Arica y Parinacota, Isla de Pascua, Chiloé, Aysén, Magallanes, y la provincia de Palena. Estas, según diagnóstico del propio organismo, se caracterizan por niveles de aislamiento crítico, población escasa y altamente dispersa, presencia deficitaria del aparato público, y bajo nivel de desarrollo socioeconómico.

En términos de política pública, la alternativa que se ha privilegiado es la dimensión económica del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de las condiciones de la población mediante instrumentos de excepción e inversiones adicionales por parte del gobierno central. Los primeros beneficios se remontan a 1975 con la ley de subsidio a la mano de obra, de manera más reciente la Ley 20.655 de 2012 consolidó algunos de los beneficios que ya existían y creó otros. El cuadro N° 1 expone los incentivos vigentes:

⁹⁴ MARTÍNEZ, Antonio (2014) “Fronteras Interiores: Una realidad ligada a la Seguridad y Defensa”, en ANEPE.

⁹⁵ Memorial del Ejército de Chile, Ejército de Chile, 1994.

Cuadro N° 1
Beneficios vigentes para las zonas extremas

ZONA	LEY	BENEFICIOS
Arica y Parinacota (Región XV)	Ley de zonas francas (DFL 341) Subsidio mano de obra (DFL 889 y N° 19.853) Fondo de Fomento y Desarrollo para las Regiones Extremas (DFL 3529, DFL 15 y DFL 3) Ley Arica I (N° 19.420) Ley Arica II (N° 19.669) Incentivos especiales para las zonas extremas del país (N° 20.665)	Crédito tributario a la inversión; Recuperación del IVA para las industrias en Arica, usuarias de Zona Franca; Bonificación a las inversiones de pequeños y medianos inversionistas (equivalente al 20% del monto invertido); Bonificación por remuneraciones; Centro de Exportación; Adquisición de derechos sobre inmuebles ubicados en zonas fronterizas; Arancel cero; Zona franca de región geográficamente aislada.
Aysén (Región XI)	Subsidio mano de obra (DFL 889 y N° 19.853) Fondo de Fomento y Desarrollo para las Regiones Extremas (DFL 3529, DFL 15 y DFL 3) Ley Austral (N° 19.606) Incentivos especiales para las zonas extremas del país (N° 20.665) Zona franca (DFL 1.296)	Crédito tributario a la inversión; Bonificación a las inversiones de pequeños y medianos inversionistas (equivalente al 20% del monto invertido); Bonificación por remuneraciones; Arancel cero; Zona franca de región geográficamente aislada.

ZONA	LEY	BENEFICIOS
Magallanes y Antártica Chilena (Región XII)	Ley de zonas francas (DFL 341) Subsidio mano de obra (DFL 889 y N° 19.853) Fondo de Fomento y Desarrollo para las Regiones Extremas (DFL 3.529, DFL 15 y DFL 3) Ley Austral (N° 19.606) Incentivos especiales para las zonas extremas del país (N° 20.665)	Crédito tributario a la inversión; Bonificación a las inversiones de pequeños y medianos inversionistas (equivalente al 20% del monto invertido); Bonificación por remuneraciones; Arancel cero; Zona franca de región geográficamente aislada.
Chiloé y Palena	Subsidio mano de obra (DFL 889 y N° 19.853) Fondo de Fomento y Desarrollo para las Regiones Extremas (DFL 3.529, DFL 15 y DFL 3) Ley Austral (N° 19.606) Incentivos especiales para las zonas extremas del país (N° 20.665)	Crédito tributario a la inversión; Bonificación a las inversiones de pequeños y medianos inversionistas (equivalente al 20% del monto invertido); Bonificación por remuneraciones.

Fuente: Banco Mundial (2009) y leyes posteriores.

En tanto, la Ley N° 20.665 consolida en un marco jurídico los beneficios de las zonas extremas, los cuales estaban dispersos en distintas leyes. Así lo señaló el Banco Mundial en la evaluación que hizo a las medidas sobre zonas extremas en 2005:

“Se identifica la inexistencia de una política coherente de desarrollo de las zonas extremas. Ha encontrado una legislación dispersa, posiblemente resultado de presiones de grupos de interés en distintos momentos del tiempo. Por lo mismo, los propósitos de la legislación son difíciles de entender y sus instrumentos difíciles de utilizar, salvo por aquellos agentes que han desarrollado la habilidad de obtener rentas de ellos”⁹⁶.

Además de los incentivos para el desarrollo económico, las zonas extremas cuentan con transferencias preferenciales, es decir, mayor gasto por parte del Estado que se suman a los recursos regulares. Por ejemplo, en el año 2010, el presidente Sebastián Piñera presentó el “Plan Arica”, el cual se planteó como una política de Estado para la región, articulada a partir de siete ejes de desarrollo y el compromiso de recursos públicos por US\$ 750 millones e inversiones privadas por US\$ 672 millones. Los ejes del plan eran: Desarrollo productivo, Infraestructura, Seguridad Ciudadana y Lucha contra el Narcotráfico, Salud y Medio Ambiente, Educación y Superación de la pobreza, y otros.

En el caso del actual gobierno de Michelle Bachelet se ha puesto en marcha el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (2014), el cual consiste en planes de desarrollo para cada una de las tres regiones consideradas como zonas extremas, formulados a partir de un ejercicio donde fueron consideradas instancias de participación ciudadana. En total, el Plan considera inversiones por US\$ 5.000 millones, en 167 proyectos, para el período 2015-2022.

Las áreas de desarrollo son:

- Conectividad: Carreteras, caminos, fibra óptica, obras portuarias y aeroportuarias.
- Infraestructura Pública: Escuelas, hospitales, universidades,

⁹⁶ Banco Mundial (2005). *Loc. cit.*

- pasos fronterizos, centros comunitarios gimnasios, recuperación patrimonial.
- Asentamientos Humanos: Viviendas, parques, plazas, agua potable rural, alcantarillado, pavimentación, bordes costeros.
 - Productividad: Mini centrales de energía, embalses, sistemas de manejo de recursos hídricos, plantas faenadoras⁹⁷.

Cuadro N° 2
Plan Especial de Desarrollo para Zonas extremas 2012- 2015

REGIÓN	VALOR INVERSIÓN
Arica y Parinacota (Región XV)	\$ 584.000.000.000
Aysén (Región XI)	\$ 460.024.608
Magallanes y Antártica Chilena (Región XII)	\$ 309.000.000.000

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de hacienda.

En el caso de la Región de Arica y Parinacota el grueso de la inversión ha estado destinada en el último quinquenio a proyectos para vivienda (por ejemplo, construcción de viviendas sociales que consideró un monto de \$ 151.000 millones) y solución de problemas relacionados con recursos hídricos (se considera la construcción de 3 embalses con una inversión de \$ 101.972 MM). En Aysén, \$ 252.418 MM se encuentran destinados a proyectos de conectividad, le sigue la inversión de proyectos del eje derechos sociales con \$ 79.622.000. Finalmente, en Magallanes, al igual que la XI Región, el grueso de la inversión está destinado a conectividad con \$ 243.289 MM, a lo que sigue el eje de mejoramiento de condiciones sociales con \$ 39.402 MM.

⁹⁷ Gobierno de Chile (2014). "Ministro Peñailillo encabeza presentación del Plan Especial de Zonas Extremas". www.gob.cl/2014/12/12ministro...

Aunque la política para zonas extremas se ha enfocado en los incentivos excepcionales para la inversión y el desarrollo económico así como en el gasto público preferencial, hay un impacto considerable de medidas que corresponden a otros subsistemas de política tales como la descentralización. En este sentido, una medida clave ha sido la creación de la XV Región de Arica y Parinacota.

Desde su incorporación soberana a Chile, en 1929, Arica fue incluida administrativamente como provincia parte de la Región de Tarapacá. *“Sin embargo, los ariqueños nunca aceptaron del todo su anexión a Tarapacá”*⁹⁸. Tras décadas de demandas locales por contar con una institucionalidad regional acorde a sus particularidades y necesidades, en abril de 2007 mediante la Ley No. 20.175, fue creada la Región de Arica-Parinacota. Según el texto de la Ley, la creación de la nueva región se debe a su *“condición internacional bifronteriza, la distancia a los centros de decisión política tanto regional como nacional y contar con una población de distinto origen étnico-cultural respecto al resto del territorio regional”*.

Sin embargo, a decir de González y Ovando⁹⁹ esto no significó un avance en el proceso de descentralización política. La creación de la región llevó a la transferencia de funciones de la Región de Tarapacá a la nueva unidad, así como a un aumento en la burocracia. Sin embargo, no se hizo ninguna transferencia de funciones del nivel central al ámbito regional. Así lo confirman Navarrete e Higuera¹⁰⁰ al afirmar que aun cuando la creación de la Región de Arica y Parinacota y de la Región de Los Lagos *“generó expectativas respecto al traspaso de nuevos recursos, el efecto práctico fue solo la división de los recursos del FNDP, en proporción a lo que históricamente dichos territorios contaban para su financiamiento”*¹⁰¹.

Al considerar la política de zonas extremas como subsistema de política pública y su dinámica desde la década de 1970 cuando fueron implementadas las primeras medidas de excepción, se

⁹⁸ GONZÁLEZ, Sergio y OVANDO, Cristián (2010). “La provincia de Arica y la Región XV Arica-Parinacota: entre la descentralización y la historia (1884-2007)”. Si Somos Americanos, Vol. X, n° 1, 59-79. p. 68.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). *Loc. cit.*

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 187.

evidencia que ha sido un subsistema estable con pocos cambios que se han dado de forma gradual, más como una reacción a demandas ciudadanas y grupos de interés, y que se caracteriza porque la iniciativa para los cambios y su diseño ha estado en la cabeza del Estado central. En el marco del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas fue incorporado un fuerte componente de participación ciudadana para recoger las percepciones de los habitantes locales sobre los problemas de la Región y las áreas prioritarias de intervención. Esta participación es esencialmente de carácter consultivo.

Por otra parte, al examinar si en el subsistema de política de las zonas extremas se identifican coaliciones, se encuentra que aun cuando tiene una existencia mayor a una década (se remonta a 1970) tiene características propias de un subsistema incipiente o naciente, más que de un subsistema maduro. Mientras que los subsistemas nacientes usualmente cuentan con una sola coalición, los subsistemas maduros cuentan con dos o tres¹⁰². El análisis de la discusión de las leyes de medidas especiales para zonas extremas (Ley 20.665 de 2012) y la de creación de la Región de Arica y Parinacota (Ley 20.175 de 2007) muestran que el tema de las zonas extremas no genera una división marcada respecto al conjunto de creencias de los actores y que la coalición promotora predominante está en cabeza del Ejecutivo, el cual por razones jurídicas es el único que cuenta con la competencia para proponer leyes de esta naturaleza. Los demás actores desempeñan un papel más de carácter reactivo.

En el caso del trámite de la Ley 20.665 no se cuestionan las medidas planteadas, sino que la discusión destaca dos dinámicas: por un lado, actores que demandan que ciertas regiones o comunas sean incluidos dentro de los beneficios. Por otra parte, la inclusión de un criterio diferencial en los incentivos de acuerdo a sus particularidades y/o la insuficiencia de las medidas que son calificadas como “más de lo mismo”¹⁰³. Por ejemplo, en el caso de diputados de la XV Región, el diputado Nino Baltolu (UDI) afirmaba que:

¹⁰² SABATIER, Paul y WEIBLE, Christopher (2007). *Op. cit.* p. 205.

¹⁰³ Cámara de Diputados (2012). Legislatura 360ª. Sesión 72ª, martes 28 de agosto de 2012. (Ordinaria, de 11.04 a 14.16 horas), p. 48.

“En la Comisión de Zonas extremas hicimos un esfuerzo por mejorar la iniciativa, que para muchos ariqueños es más de lo mismo, y logramos incrementar sustancialmente los beneficios que se proponían para nuestra comunidad (...) Necesitamos mucha ayuda del Estado. Cuando interpretamos nuestro himno, cantamos con mucho fervor: “Arica, siempre Arica, siempre Arica hasta morir”. Pero cuando llegamos a La Moneda, en distintos gobiernos, y golpeamos las puertas, un ministro o un presidente preguntan: “¿Quién es?”, a lo que respondemos: “¡Arica!”. Entonces, esos presidentes o esos ministros responden: “¡Siempre Arica!, ¿Qué querís ahora?”. Mucha gente ariqueña cree que los gobiernos de Chile han abandonado a la ciudad de Arica. Yo le digo que no ha sido así; que, a lo mejor, no ha habido un seguimiento de los beneficios que nos ha entregado el Congreso Nacional ante la petición del respectivo Presidente de la República”.

Y respecto a las diferencias regionales señalaba que:

“Voy a pedir votación separada del número 5) del artículo 1°. (...) Por supuesto, los ariqueños no estamos de acuerdo. Parlamentarios de las regiones del sur, que son mayoría en la Comisión de Zonas extremas, pidieron que dicha bonificación se pague por las remuneraciones que sean superiores en 20 por ciento al salario mínimo mensual vigente en el país. En consecuencia, para los ariqueños, en especial para los pequeños microempresarios que contratan personas, la ley N° 19.853, que encuentra su antecedente en el decreto ley N° 889, prácticamente es letra muerta. Pido a los colegas que voten en contra esa disposición, porque significará aumentar el sueldo mínimo en las zonas extremas. Arica compite con la ciudad de Tacna, ubicada prácticamente a media hora de viaje, donde el sueldo mínimo no supera el 65 por ciento del que se paga en nuestra ciudad. Pido votación separada, porque, repito, para los pequeños empresarios y microempresarios que dan empleo en nuestra comunidad, la iniciativa será letra muerta (...) Reconozco que, a lo mejor, en el sur del país, por ejemplo en Coyhaique o en Punta Arenas, una persona –lo dijo el diputado Alinco– no puede sobrevivir con el sueldo mínimo; pero en nuestra región hay personas que pagan ese monto”.

La discusión sobre el criterio diferencial de las medidas pone sobre la mesa una crítica a la política sobre zonas extremas que no es nueva. De hecho, en evaluación realizada en 2005 por el Banco Mundial señalaba que:

“actualmente, las políticas de excepción no consideran mayormente las diferencias geográficas, demográficas, económicas y sociales de las distintas zonas extremas, las que son especialmente evidentes entre las regiones del extremo norte y las del extremo sur. Esta no consideración de las particularidades regionales afecta la efectividad de las políticas”¹⁰⁴.

En el interior del subsistema, esto ha generado una división en los actores regionales quienes no logran generar una coalición opositora a la coalición dominante (Estado central) pero sí generan patrones de oposición respecto a las medidas y la forma en que se ajustan o no a las condiciones específicas de su región o comuna.

Para la Ley 20.165 no se identifican tampoco divisiones que lleven a la configuración de coaliciones opositoras. No obstante, la discusión de esta ley evidencia la relación del subsistema, de la política pública de zonas extremas con otros subsistemas en este caso, la descentralización. Gaete analiza el proceso de creación de la regiones de Arica y Parinacota y de Los Lagos, el autor encuentra que para los diputados la creación de ambas regiones es un reconocimiento a las demandas de los ciudadanos, pero también llama la atención sobre la forma en que el debate de los proyectos lleva a una discusión más amplia sobre el ordenamiento político y administrativo del país. Lo mismo sucede en el Senado¹⁰⁵. A modo de ejemplo, en su intervención el senador Jaime Gazmuri (PS) afirmaba:

“(...) quiero levantar mi voz para decir que repruebo la forma como estamos efectuando este debate a nivel nacional. Sobre el

¹⁰⁴ Banco Mundial (2005). Chile. *Loc. cit.*

¹⁰⁵ GAETE, Ezequiel (2012). “La descentralización desde Santiago y Valparaíso: revisión de tres >proyectos sobre descentralización en Chile”, en DELAMA-ZA, Gonzalo, CUNILL, Nuria y JOIGNANT Alfredo (Editores). *Loc. cit.*

particular no estoy disponible –por lo menos como senador regionalista– para seguir por ese camino. Por lo tanto, no contará con mi voto favorable la creación de ninguna región que no venga acompañada de un balance general del proceso de regionalización y de procedimientos establecidos en conjunto”¹⁰⁶.

Si bien no se advierten grandes cambios en la política de zonas extremas, cabe preguntarse por qué se han generado. Siguiendo los planteamiento del coaliciones promotoras, los cambios se han dado por *shocks* externos (movilizaciones ciudadanas y cambios en la coalición gobernante del sistema) y por cambios en otros subsistemas (descentralización y desarrollo territorial). Para las coaliciones promotoras, estos procesos generan cambios discretos, ya que los cambios sustanciales en la política requieren de *shocks* internos o un camino más incremental a través de las negociaciones.

En las zonas extremas la movilización ciudadana y la expresión de sus demandas han sido motores para los cambios en la política. Así, en marzo de 2011 salieron a las calles las organizaciones sociales y gremios regionales de Arica, las cuales dirigieron en forma de protesta el descontento su aislamiento político, administrativo y económico, representados en el lema “*39 años de abandono por parte del Estado de Chile*”. Este movimiento plantea que la región carece de un rumbo unitario de desarrollo, puesto que hay una yuxtaposición entre los objetivos del actual Gobierno y los de la administración anterior. A esto se suman medidas de descentralización como la elección de los jefes de los gobiernos regionales y que el Senado les permita tener una circunscripción senatorial propia.

En enero de ese mismo año en Magallanes se inició un llamado de emergencia a los conglomerados sociales. Estas movilizaciones tuvieron varias facetas: se comienzan a dar los días de mayor violencia y pérdida de control por parte de las instituciones del Estado, desde el gobierno central se llama a mantener el orden público, y se plantea que se observarán de cerca las movilizaciones comenzando a hablar de la Ley de Seguridad Interior del Estado; el conflicto se convierte en interméstico: la Asamblea

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 622.

decidió, al no recibir respuesta a la demanda desde Santiago, bloquear los pasos a los ciudadanos argentinos de Tierra del Fuego, ante lo cual la gobernadora de la provincia argentina Santa Cruz solicitó a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner interceder en el conflicto. Otro matiz de la crisis se produce con la gran cantidad de turistas que no pudieron llegar al mayor destino turístico de la zona ni salir de la región, en tanto las rutas hacia Torres del Paine fueron cortadas, por lo que cientos de turistas son albergados en liceos y escuelas de Puerto Natales.

Más allá de lo complejo que fue generar espacios para el diálogo, por las desconfianzas internas entre los dirigentes y las autoridades, el 18 de enero se firma un acuerdo entre el Gobierno y la Asamblea Ciudadana que estableció que el alza sería de un 3%, por lo menos durante los diez meses siguientes, además de otorgarse un subsidio para 18 mil familias más pobres de la región. Sin embargo, este acuerdo dejaba comprometido un espacio *“para discutir una Ley que permita contar con una tarifa permanente para el gas en Magallanes y no tengamos que discutir al respecto todos los años”*¹⁰⁷.

Con este acuerdo, se finalizaron los cortes de caminos y cierre de fronteras dentro de la región, con una sensación de triunfo y derrota a nivel regional en tanto se rebajó el porcentaje pero no se pudo frenar el alza, y con una imagen debilitada del Gobierno a nivel de regiones. El hecho de que se revirtiera una decisión de las autoridades gubernamentales, y se pudiera llegar a acuerdo con los actores regionales una vez que se dio la voluntad política para hacerlo fue un hecho que abriría una ventana de oportunidad, por un lado, para que otras regiones aisladas levantaran petitorios por los problemas que mantienen, y por otro, para que desde las autoridades centrales se comenzara a plantear políticas para dichas regiones.

Como fue señalado antes, en el marco de la formulación de los Planes de Desarrollo para las zonas extremas fue incorporado un componente de participación ciudadana para la elaboración de los diagnósticos y propuestas. Esta medida responde a las de-

¹⁰⁷ “Golborne sortea con éxito primer gran desafío político y baja paro en Magallanes” *El Mostrador*, 18/01/2012. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/01/18/golborne-sortea-con-exito-primer-gran-desafio-politico-y-baja-paro-en-magallanes/>

mandas continuas de los ciudadanos por políticas públicas que respondan a sus necesidades y particularidades locales y regionales y a la crítica respecto a que las políticas que se formulan en Santiago y se imponen en la región, pero estos espacios de participación son de carácter consultivo, siguiendo las características de las agendas de participación ciudadana en el país.

“La ciudadanía ha sido incorporada al diseño democrático fundamentalmente como receptora de beneficios y derechos a partir de su estatus, en un papel informativo y consultivo frente a las medidas de políticas implementadas y, en menor medida, como actor crucial en las decisiones gravitantes del país (...) Hay diversidad de agendas de participación, que muestran una iniciativa estatal en la materia, pero insuficientemente integradas en el ciclo de la política pública. En ellas se favorece una participación instrumental o funcional”¹⁰⁸.

En relación con el impacto de los cambios en otros subsistemas de política, el proceso de descentralización del país afecta la política pública y sobre todo la forma en que el Estado central se relaciona con su territorio. Si la política pública para las zonas extremas tiene como objetivo promover el desarrollo, tiene una relación intrínseca con la descentralización y las características de la institucionalidad estatal en los niveles nacional, regional y local. El desarrollo no puede ser visto solo como incentivo al crecimiento económico, sino que involucra las dimensiones políticas. Aquí hay un cambio mayúsculo que se da en el subsistema de descentralización y que es determinante para la política de las zonas extremas es la creación de la Región de Arica y Parinacota en 2007. Asimismo, hay una relación entre el subsistema de política de zonas extremas y el enfoque de desarrollo territorial, el cual pone de presente la importancia de considerar el desarrollo endógeno y acorde con las capacidades y oportunidades propias del territorio.

¹⁰⁸ DELAMAZA, Gonzalo, ROBLES, Claudia, MONTECINOS, Egon y OCHSENIUS, Carlos (2012). “Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional ¿Desafiando la política o recreando sus límites?”. *Gestión y política pública*, Vol. XXI, n° 1, pp. 47 y 78.

Conclusiones

Como subsistema, la política de zonas extremas tiene sus inicios en la década de 1970 cuando se implementan las primeras medidas de excepción y su dinámica ha sido de cambios graduales y discretos motivados por factores externos propios del sistema. A pesar de tener cuatro décadas exhibe características de un subsistema incipiente, donde la coalición dominante la encabeza el Ejecutivo sin que se haya logrado consolidar una coalición opositora desde los actores regionales. La respuesta de estos ha sido más de carácter reactivo frente a las propuestas del Ejecutivo. Sin embargo, no hay que desconocer que uno de los principales motores de los cambios ha sido la movilización ciudadana o las necesidades surgidas a partir de las catástrofes naturales.

Asimismo, las zonas extremas han estado afectas a las transformaciones del subsistema de descentralización y la adopción del enfoque de desarrollo territorial. En este sentido, las posibilidades de la política de zonas extremas han estado limitadas por las configuraciones institucionales del Estado chileno. Ello nos lleva a una discusión más amplia sobre la descentralización y la gobernanza en relación al desarrollo territorial, lo cual no solo compete a las zonas extremas sino al territorio chileno en su conjunto.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Grupo Planeta.
- ATIENZA, Miguel y AROCA, Patricio (2012). "Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada". *EURE*, 38 (114), 257-277.
- Banco Mundial (2005). Chile. Políticas de excepción en zonas extremas. Informe No. 207357-CH.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2007). *Historia de la Ley N° 20.175 Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá*.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2011). *Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas*. Área Gobierno. BCN Minuta. Defensa y Relaciones Internacionales.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). *Ley N° 20.665. Establece incentivos especiales para las zonas extremas del país*. Consultado en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1048518&buscar=20655&r=1>>
- BOISIER, Sergio (1993). "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?". *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIP-MA, Santiago de Chile.
- BOISIER, Sergio. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26(77), 81-107.
- BOISIER, Sergio (2001). Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens Ed.
- BOONE, Catherine (2012). "Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design". *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 623-641.
- Cámara de Diputados (2012). *Legislatura 360ª. Sesión 72ª, martes 28 de agosto de 2012. (Ordinaria, de 11.04 a 14.16 horas)*. Consultado en: <<http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=9519%20&prmTIPO=TEXTOSesion>>.
- Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas extremas y Especiales (CIDEZE) (2009). *Política Pública Para Territorios Especiales Aislados (Documento Base)*. SUBDERE. Consultado

- en <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/articulos-67660_recurso_2.pdf>.
- CUNILL, Nuria (2012). "La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad", en Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant Alfredo (Editores). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores.
- DÁVILA, Mireya y SOTO, Ximena (2011). "¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario". *Estado, gobierno y gestión pública*, n° 17, 5-33.
- DELA MAZA, Gonzalo (2010). Mapa de actores regionales estratégicos y su articulación con el sector público para la descentralización, en tres regiones de Chile. Santiago: Innovación ciudadana. Consultado en: <<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/descentralizacion/Sociedad/Mapa%20de%20Actores%20Regionales%20Estrategicos.PDF>>.
- DELA MAZA, Gonzalo (2012). "Actores regionales estratégicos y su articulación con el sector público para la descentralización", en Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant Alfredo (2012) *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores.
- DELA MAZA, Gonzalo, CUNILL, Nuria y JOIGNANT, Alfredo (Editores). (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores.
- DELA MAZA, Gonzalo, ROBLES, Claudia, MONTECINOS, Egon y OCHSENIUS, Carlos (2012). "Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional ¿Desafiando la política o recreando sus límites?". *Gestión y política pública*, Vol. XXI, n° 1, 45-86.
- ECHEBARRÍA, Koldo (2004). "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", en *IX congreso Internacional del CLAD*, Madrid.

- EVANS, Peter (2003). *Hibridity as an administrative Strategy: Combining bureaucratic Capacity with Market signals and Deliberative Democracy*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 25.
- FERNÁNDEZ, Margarita (2012). "Gobernanza y articulación de actores en experiencias de desarrollo de los territorios recopiladas por Territorio Chile", en Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant Alfredo (2012) *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores.
- GAETE, Ezequiel (2012). "La descentralización desde Santiago y Valparaíso: revisión de tres >proyectos sobre descentralización en Chile", en Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant Alfredo (Editores). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores.
- GARAY, Cristian (2004). "Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno" en *Security and Defense Studies Review* núm. 2, pp. 91-113. Consultado en: <http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Garay_article-edited.pdf>.
- Gobierno de Chile (2014). "Ministro Peñailillo encabeza presentación del Plan Especial de Zonas extremas". Consultado en <<http://www.gob.cl/2014/12/12/ministro-penailillo-encabeza-presentacion-del-plan-especial-de-zonas-extremas/>>.
- Gobierno Regional de Arica y Parinacota (2014). Proyectos del Plan Especial de Desarrollo Estratégico Arica y Parinacota. Consultado en <http://www.gorearicayparinacota.cl/w2/wp-content/uploads/2014/07/plan_especial_xv1.pdf>.
- Gobierno Regional de Aysén (2014). Plan Especial de Zonas extremas. Gobierno de Aysén. Consultado en: <http://www.goreaysen.cl/controls/master/master_8/appinstances/media389/PEDZE_FINAL_25AGO14.pdf>.
- GONZÁLEZ, Sergio y OVANDO, Cristián (2010). "La provincia de Arica y la Región XV Arica-Parinacota: entre la descentralización y la historia (1884-20007)". *Si Somos Americanos*, Vol. X, n° 1, 59-79.
- JIMÉNEZ, William (2008). "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro", en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* N° 41.

- JOLLY, Jean François (2003). Lo público y lo local. Gobernación y políticas públicas, en *Documentos Instituto de Internacional de Gobernabilidad*. Consultado en: <<http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>>.
- LIRA, Iván (2003). *Disparidades, Competitividad Territorial y Desarrollo Local y Regional en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- MANCILLA, Marcelo (2003). “La imposible centralización de un Estado culturalmente unitario”, en *A diez años de la creación de los gobiernos regionales: evaluación y proyecciones / Memorias*. Santiago: Ministerio del Interior y LOM.
- MARINÓN, Ruth (2007). “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”. *Gestión y política pública*, Vol. XVI, n° 2, 281-318.
- MARTÍNEZ, Antonio (2014). “Fronteras Interiores: Una realidad ligada a la Seguridad y Defensa”, en ANEPE. Consultado en: <<http://www.anepe.cl/2012/03/fronteras-interiores-una-realidad-ligada-a-la-seguridad-y-defensa/>>.
- Ministerio de Defensa de Chile (2010) *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago.
- NAVARRETE, Bernardo e HIGUERA, Víctor (2014). “Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010”. *Convergencia*, 66, 179-202.
- OECD (2009). *Territorial Review. Chile*. París: OECD. Tomado de <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009_9789264060791-en>.
- PINO, Rubén y PORRAS, José Ignacio (2012). “La construcción de la gobernanza multinivel en Chile. Una aproximación desde el enfoque del análisis de redes políticas”, en Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant Alfredo. *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores.
- Región de Magallanes y Antártica Chilena (2014). *Plan de Desarrollo Especial para Zonas extremas*. Consultado en: <<http://www.goremagallanes.cl/sitioweb/PZE/noticias/PLAN%20ESPECIAL%20DESARROLLO%20ZONAS%20EXTREMAS%20MAGALLANES%202014.pdf>>.
- SABATIER, Paul y JENKINS-SMITH (eds.) (1993). *Policy change and Learning: An advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

- SABATIER, Paul y WEIBLE, Christopher (2007). "The advocacy coalition framework. Innovations and clarifications", en Sabatier Paul (Editor) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- SAYLOR, Ryan (2012). "Sources of state building in Latin America: commodity booms and state building motives in Chile". *Theory and Society*, 41, 301-324.
- SÁNCHEZ, Rafael (2009). "Las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, Chile. Algunos antecedentes sobre su estructura y funcionamiento". *Revista Geográfica Venezolana*, 50(1), 87-107.
- SERRANO, Claudia (2010). *Políticas de Desarrollo Territorial en Chile*. Tomado de <http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas_de_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf>.
- SERRANO, Claudia y FERNÁNDEZ, Ignacia (2012). "Un nuevo ciclo en la descentralización regional en Chile: la gestión 2006-2010", en Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant Alfredo (Editores). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos y RIL Editores.
- SILVA, Patricio (2006). "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente". *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 175-190.
- SUBDERE (2009). *Profundización del proceso de descentralización. Agenda estratégica de mediano y largo plazo*. Santiago: SUBDERE.
- SZARY, Anne-Laure (1997). "Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia de Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales". *EURE*, 23(70).
- VOM HAU, Matthias (2012). *State capacity and inclusive development: New challenges and directions*. Manchester: ESID.

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE: ATERRIZANDO EN ARICA Y PARINACOTA, Y EN MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA

Loreto Correa Vera y Bárbara Rodríguez González

Introducción

En nuestro continente la descentralización constituye un proceso de cambios institucionales reciente e inacabado. El apoyo a dicho proceso ha contado con el patrocinio de quienes la perciben como un mecanismo de disminución del tamaño del Estado, y por quienes la ven como una posibilidad de mayor democratización del Estado y de la sociedad civil¹.

En Chile, existen áreas geográficas menos adelantadas lo que afecta el desarrollo integral del país², porque para un progreso nacional armónico se requiere descentralizar³. De esta manera, el reordenamiento económico y de redemocratización incluye el traspaso de funciones y de recursos desde el ámbito central de gobierno hacia niveles regionales y locales, como una forma de incrementar la eficiencia técnica y social en la provisión de servicios del Estado, lo que contribuye a consolidar los procesos de democratización y modernización de la gestión pública, elementos indispensables para el desarrollo de nuestros países⁴.

¹ LLANCAR Etcheverry Carlos C. (2009). Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales, Revista de Estudios Políticos, Vol. VII, n° 11.

² GARCÉS, Marcel (2014). Desigualdad territorial afecta desarrollo de América Latina: experto. NOTIMEX.

³ Intercambios Boletín (2013). Propuestas para la cohesión social en Chile, n° 130.

⁴ LLANCAR. *Loc. cit.*

En este contexto, el presente capítulo analiza la desigualdad que muestra Chile en materia regional, en especial la que se relaciona con las regiones extremas, lo que lleva a discutir las condiciones en las que se desarrolla la descentralización, en particular en los extremos norte y sur del país. Por ello, se propone definir en términos reales –mediante el análisis de datos nacionales y regionales– cómo opera la institucionalidad y el desarrollo territorial chileno. Se explican también las características que poseen las regiones XV y XII en su condición de zonas extremas.

Desde la perspectiva de la homogeneidad, se observa que el Estado chileno mantiene una desigualdad de las regiones extremas, manteniendo un discurso que es inversamente proporcional a la atención institucional que les brinda respecto a dos dimensiones muy concretas: desarrollo territorial y la institucionalidad regional. En este marco, el capítulo se hace cargo de responder: ¿Qué conduce a que se produzca tal asimetría? De así ser, respecto del desarrollo regional, ¿Qué diferencias existen entre ambas regiones? Finalmente, ¿por qué ambas regiones mantienen una condición de institucionalidad distinta?

A partir de las preguntas planteadas, se analizará en primer lugar los programas de gobierno regionales, las políticas públicas nacionales en materia regional y del presupuesto regional destinado por la Ley de presupuesto anual, haciendo especial énfasis en las regiones de Arica y Parinacota y de Magallanes y Antártica chilena correspondientes a los años 2006-2014. Esto, con el fin de evidenciar los posibles cambios y continuidades en el desarrollo regional y sus respectivas políticas. Luego, se analizan los planes, programas y proyectos de inversión, las políticas y cuentas públicas, la conformación del gobierno regional de Arica y Parinacota y de Magallanes y Antártica Chilena, lo cual permite contar con un panorama del escenario institucional y el estado de desarrollo regional.

Evidencias de la asimetría en Chile

En una primera mirada, al observar el caso de Chile, se evidencia una confusión entre descentralización⁵ y regionalización. La descentralización se entiende como el proceso de desconcentración de decisiones atinentes a las regiones. En tanto que la regionalización se comprende como la división territorial que se ajusta a una identidad local común. Es cierto que la regionalización avanzó desde 1975 a 2007 con la creación de dos nuevas regiones, una de las cuales se estudia en este capítulo, pero en materia de descentralización, existe una tarea pendiente⁶, a pesar de que en las últimas tres décadas el Estado ha avanzado en reformas de la estructura institucional, administrativa y financiera⁷, mientras que en relación a la participación ciudadana y la amplia agenda pública que emana de una conciencia local, se aprecia un déficit⁸.

Ciertamente, la Constitución chilena plasma la descentralización y plantea que “*el Estado de Chile es unitario (...) Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley*”⁹. Sin embargo, y pese a lo declarado en la Carta Fundamental, la administración pública nacional carece de una proyección estratégica de regionalización y descentralización¹⁰. Ello muestra que hoy la administración pública piensa el país desde el centro, mientras que las regiones

⁵ Para efectos de Chile entiéndase descentralización como más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores societales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil. BOISIER, 2004.

⁶ BACHELET, M. (2014) en radio Cooperativa; VIVAR, M. (2010). La descentralización fiscal en Chile. Una aproximación desde el enfoque cualitativo. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 10(1), pp. 35-57.

⁷ LLANCAR, C. (2009). *Loc. cit.*

⁸ MONTECINOS, E. (2013). De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo. Serie Estudios Territoriales, 10, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago.

⁹ Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (1991), Ley 19.097. Modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal. Artículo 3,

¹⁰ BERDEGUÉ, J., FERNÁNDEZ, M. y MLYNARZ, D. (2013). Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile. Serie Estudios Territoriales, 26, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago.

meramente ejecutan. Ello señala que se carece de un “pensamiento descentralizado”, que impide el desarrollo de una conciencia país, en que las regiones se piensen a sí mismas dentro de un todo que constituye la Nación.

Partiendo de la premisa de que el fin de la descentralización es la mejora de las condiciones de vida y las oportunidades económicas de los ciudadanos a nivel social y político, necesariamente, Chile debe transitar hacia el desarrollo territorial de forma equitativa, progresiva y sostenida¹¹. Por ello, alarma el incremento de las desigualdades regionales como se advierte en el período 1993-2010, momento en el que se consolidó el patrón de tipo centro-periferia a nivel nacional¹².

La primera administración de la presidenta Bachelet reconoció un valor especial a las regiones y, en particular, a una subcategoría dentro de la concepción de regionalización, las *zonas extremas*¹³, con el fin de establecer un tratamiento especial a las regiones más apartadas y aisladas del centro del país¹⁴. En aquel momento, se definió a las zonas extremas de Arica y Parinacota y Magallanes y Antártica Chilena como de atención preferente en materias diversas. Así, la administración reconoció una institucionalidad diferenciada respecto de las demás regiones del país.

“Actualmente, la gestión pública en territorios especiales está focalizada en las provincias de Arica y Palena, en las regiones de Aysén y Magallanes, y en los territorios insulares de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández. Sin embargo, esta intervención no obedece a una política de Estado de carácter proac-

¹¹ BOISIER, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, Revista EURE, Vol. XXX, n° 90, pp. 27-40.; VALENZUELA, E. Bello, D. (2014). Manual de Ciencia Política: Herramientas para entender la disciplina.

¹² MONTECINOS, E. (2013). De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo. Serie Estudios Territoriales, 10, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago.

¹³ Existe hoy la definición de zonas extremas, para establecer un tratamiento especial a las regiones más apartadas y en condición de aislamiento del centro del país. Subdere, 2014

¹⁴ Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE) (2009), Planes especiales: Plan de desarrollo Arica y Parinacota.

tivo y que reconozca la excepcionalidad de estos territorios y sus habitantes”¹⁵.

Producto del factor fronterizo (entendiéndose como el concepto de frontera externa), se creó la Región de Arica y Parinacota (Región XV). Su postergación y su invisibilidad respecto de Iquique, I Región, dejó de manifiesto un anhelo de autonomía que se ha venido ejerciendo desde el Decreto de creación de la XV Región por la Ley N° 20.175¹⁶. La administración del presidente Piñera y la conflictividad de Aysén, llevarían también a reparar seriamente en los problemas de conectividad de esta región, al igual que en Magallanes y Antártica Chilena. Hoy es de consenso nacional que son estas tres regiones, XV, XI y XII, las que requieren de un tratamiento prioritario en materia de conectividad. Pero, la conectividad no es lo único sobre lo cual el Estado tiene una responsabilidad prioritaria en materia de desarrollo¹⁷.

Programas de gobierno 2006 y 2010, políticas públicas nacionales y presupuesto regional: evidencias de la desigualdad

Para analizar el caso de la desigualdad en términos de desarrollo, en las regiones de Arica y Parinacota y de Magallanes y Antártica Chilena¹⁸, es necesario contextualizar el estado del

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2007), Ley 20.175 del 11 de abril de 2007. Crea la XV región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá. [file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20175_11-ABR-2007%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20175_11-ABR-2007%20(1).pdf).

¹⁷ Este artículo no examina en detalle la situación de Aysén, porque el factor fronterizo externo no está presente de igual manera que en las otras dos regiones extremas del país. Aysén es considerada una región dispersa e insular, mientras que la condición de extrema por su conectividad con Argentina ubica en el imaginario nacional a Magallanes y Antártica.

¹⁸ Magallanes y Antártica Chilena como una región extrema nacional con el factor internacional de proximidad con Argentina, al mismo nivel que Arica y Parinacota. El factor de la Carretera Austral es el elemento que condiciona la diferencia de Aysén de Magallanes y Antártica Chilena. Campos de Hielo Norte y Sur, así como las innumerables islas desconectan este vasto espacio nacional.

proceso de regionalización de las mismas. Por ello, se tomarán dos periodos presidenciales, correspondientes al primer gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010 y el gobierno de Sebastián Piñera 2010-2014. En este marco, a continuación se analizarán los programas de gobierno de ambos, en términos de propuestas y medidas aplicadas para las regiones.

Cuadro 1
Propuestas en materia regional a partir de programas de
gobierno: Michelle Bachelet (2006-2010),
Sebastián Piñera (2010-2014)

Indicadores	Michelle Bachelet	Sebastián Piñera
Total Propuestas en Materia Regional	21	18
Propuestas Desarrollo Territorial	16	11
Propuestas Institucionalidad Regional	5	7
Propuestas Zonas Extremas	0	0
Propuestas Arica y Parinacota	0	0
Propuestas Magallanes y Antartica Chilena	0	0

FUENTE: Elaboración propia a partir del Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, y del Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2010-2014.

En el año 2005, y en el marco de la campaña presidencial, la candidata Michelle Bachelet hace su propuesta de gobierno la cual se ve plasmada en 21 propuestas, tanto en materia de políticas como programas en materia regional. En términos de desarrollo territorial, se plasman 16 puntos, mientras que en institucionalidad regional solo se proponen 5 iniciativas.

En el año 2009, hace su propuesta el candidato Sebastián Piñera, quien concentra 18 políticas y programas que están ligadas a las regiones. De estas, 11 propuestas hacen alusión a institucio-

nalidad regional, y solo 7 están relacionadas al tema del desarrollo territorial.

En materia regional, de lo anterior es posible inferir que en términos de lo prometido en ambos gobiernos respecto del desarrollo e institucionalidad regional, se plasman 39 propuestas. En el periodo 2006-2010 se enfatizan los temas relacionados al desarrollo territorial con 16 propuestas. Mientras que, para el gobierno de Piñera, los elementos relevantes se relacionan con la institucionalidad regional, teniendo en este ámbito 11 de sus 18 políticas y programas.

En relación a las regiones extremas, sin embargo, se observa un hecho común entre ambos gobiernos. Tanto en el caso del primer mandato de Michelle Bachelet como en el gobierno de Piñera, las propuestas de gobierno no hicieron alusión especial a las zonas extremas. Sin embargo, Arica y Parinacota se crea el año 2007 por iniciativa del Poder Legislativo.

A continuación se presenta un cuadro sinóptico de las principales características demográficas y administrativas regionales.

Cuadro 2
Radiografía Geográfica y Demográfica Región de Arica y Parinacota y Región de Magallanes y Antártica Chilena

Regiones y Ciudades	Población	Densidad	% Población Nacional	Provincias	Comunas	Superficie	% Territorio Nacional
Arica y Parinacota	189.644	11.24	1,3	2*	4***	16.873,3 km ²	2,23
Arica	175.441						
Putre	1.235						
Magallanes y Antártica Chilena	150.826	1,14	1	4**	10****	132.291,1 km ² &	17,5
Punta Arenas	116.005						
Puerto Natales	16.978						
Porvenir	4.734						
Puerto Williams	1.952						
*Provincias de Arica y de Parinacota.							
** Provincias de Magallanes, Última Esperanza, Tierra del Fuego y Antártica Chilena.							
***Comunas de Arica, Camarones, Putre y General Lagos.							
****Comunas de Punta Arenas, Río Verde, San Gregorio, Laguna Blanca, Natales, Torres del Paine, Porvenir, Timaukel, Primavera y Cabo de Hornos.							
&Donde 1.250.000 km ² corresponden a su parte de Territorio Antártico y 132.033 km ² de Territorio continental e insular americano.							

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde las Intendencias de las regiones de Arica y Parinacota, de Magallanes y Antártica Chilena, del Instituto Nacional de Estadísticas y de la Gobernación Provincia de Magallanes.

Al observar el Cuadro 2 se infiere que ambas regiones en términos demográficos no tienen grandes diferencias, porque tienen una población que fluctúa entre 150.000-200.000 habitantes. Sin embargo, al referirse a los indicadores de tipo geográficos, se evidencia una gran diferencia: Arica y Parinacota tiene el 2% del territorio nacional, y el de Magallanes y Antártica Chilena posee el 17%. Lo anterior, conlleva a que el valor de habitantes por kilómetro cuadrado varíe. En el caso de Arica y Parinacota corresponde a 11 habitantes, en el caso de Magallanes y Antártica Chilena, a solo 1 habitante.

Otra de las diferencias guarda relación con la distribución demográfica regional, donde en el caso de la Región de Arica y Parinacota las ciudades con mayor población son Arica y Putre. En el caso de Magallanes, las principales ciudades son cuatro: Punta Arenas, Puerto Natales, Porvenir, Puerto Williams.

En términos de recursos financieros para su funcionamiento, Granados señala que:

“En Chile los gobiernos regionales, como norma general, no cuentan con ingresos autónomos provenientes directamente de impuestos que se definan en el nivel regional. No obstante, cuentan con recursos que se les asignan a través de la Ley de Presupuestos para ejecutar una serie de políticas públicas. Estos recursos son en parte de carácter condicionado y en parte de libre decisión regional”¹⁹.

Es en este contexto, en términos económicos, donde el Gobierno se relaciona con las regiones mediante un presupuesto determinado por la ley de presupuesto anual, dentro de lo cual se destacan, en términos de desarrollo, las iniciativas de inversión y el FNDR²⁰. Cabe aclarar que *“solo en el nivel central y local existen competencias tributarias e ingresos propios, mientras que el nivel re-*

¹⁹ GRANADOS, S. RODRÍGUEZ, J. (2013). Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile. Serie Estudios Territoriales, 7, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago.

²⁰ Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

gional funciona a través de las transferencias que recibe desde el nivel central de gobierno”²¹.

Al analizar ambos gobiernos regionales desde la perspectiva económica, para efectos de esta investigación se revisará la evolución de la Ley de Presupuesto Anual. En Chile, la administración regional se elabora a partir de las directrices del Ministerio del Interior. Entre 2006-2014, desde la perspectiva de los ingresos, se observa que existe un aumento progresivo en materia de ingresos regionales.

Como se aprecia en el Cuadro 3, en el año 2006 los ingresos nacionales alcanzaron un valor de M\$ 12.387.127.390, mientras que, para el 2014, ese valor se duplico alcanzando M\$ 30.382.144.063. En el caso de los ingresos y gastos, correspondientes al Ministerio del Interior, en el 2006, los montos eran de M\$ 624.758.930 y en el 2014, se llegó a M\$ 2.758.753.952. Lo que, equivale a superar por 4 el valor en 8 años. Y respecto de la SUBDERE²², es posible inferir que se da la misma lógica creciente, donde en el año 2006, tiene un presupuesto de M\$ 337.322.431, y en 2014 M\$ 593.278.679, lo que equivale a aumentar su presupuesto en un 175, 8%.

Asimismo, desde la perspectiva de la simetría de los ingresos, los gobiernos regionales carecen de un presupuesto homogéneo. Mientras la región de Tarapacá²³ tiene el 2006 asignado el monto anual más bajo, correspondiente a M\$ 11.448.098, la Región Metropolitana triplica ese monto con M\$ 34.507.182. Y en orden de clasificación, el segundo lugar le corresponde a la Región del Biobío con M\$ 23.726.032. El promedio para el año 2006 a nivel nacional fue de M\$ 16.318.671; siendo La Araucanía (M\$ 16.833.658), Los Lagos (M\$ 17.337.487) y Magallanes (M\$ 17.280.898) las regiones que superan la media nacional. En el caso de las regiones del norte, todas están por debajo de la media, a diferencia del sur, donde 4 están por encima.

²¹ VIVAR, M (2010). La descentralización fiscal en Chile. Una aproximación desde el enfoque cualitativo. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 10(1), pp. 35-57.

²² Subsecretaría de Desarrollo e Institucionalidad Regional.

²³ Para el 2006, Arica y Parinacota aún integran la Región de Tarapacá. La región XV se crea el año 2007.

Cuadro 3
Ingresos de las regiones según Ley de presupuesto anual
(2006-2014)

Institución	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nacional	12.387 millones	14.930 millones	17.637 millones	19.734 millones	21.698 millones	24.614 millones	26.306 millones	28.200 millones	30.382 millones
MININT y Seg. Pub.	624.758.930	759.527.171	994.870.283	1.104.227.719	1.204.591.683	1.336.332.171	2.372.881.363	2.609.388.583	2.758.753.952
SS de Desarrollo Regional	337.322.431	401.414.388	563.433.843	608.345.699	700.934.161	778.189.436	613.129.708	595.288.899	593.278.679
Tarapacá	11.448.098	14.118.019	12.353.964	14.136.274	14.740.693	15.216.231	22.849.202	33.187.205	33.936.604
Antofagasta	14.580.919	17.390.823	18.638.950	20.940.896	22.383.612	24.820.688	35.603.815	53.850.798	63.439.869
Atacama	12.130.041	14.837.292	14.126.975	16.101.713	17.068.077	17.915.654	29.789.112	39.467.695	40.691.541
Coquimbo	12.569.246	15.841.830	16.902.008	19.405.031	20.225.710	21.169.866	31.955.261	43.620.243	51.136.880
Valparaíso	13.772.537	15.841.830	20.817.666	23.526.717	24.137.492	25.386.860	38.706.335	49.583.263	62.253.954
Libertador General Bernardo O'Higgins	11.822.309	15.841.830	14.420.247	16.346.186	18.182.163	21.133.890	32.772.003	41.151.313	46.167.251
Maule	15.094.376	15.841.830	22.178.109	25.136.128	25.936.948	27.163.893	43.815.805	53.479.028	55.388.401
Biobío	23.726.032	15.841.830	34.924.617	39.714.254	41.208.340	43.769.377	64.125.645	74.710.759	89.603.760
Araucanía	16.833.658	15.841.830	24.969.487	28.124.991	29.000.528	37.313.925	60.626.426	70.077.153	78.598.418

Institución	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Los Lagos	17.337.487	15.841.830	17.411.376	19.772.812	19.901.362	21.156.073	44.730.818	58.465.012	59.233.980
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	11.039.944	15.841.830	14.155.486	15.840.065	15.972.535	17.879.428	26.763.421	31.481.642	34.818.114
Magallanes y Antártica Chilena	17.280.898	15.841.830	18.908.099	19.443.458	20.075.842	21.391.766	33.359.358	40.544.002	42.951.666
Metropolitana de Santiago	34.507.182	15.841.830	52.823.565	61.668.432	60.400.444	61.923.311	74.937.407	90.403.840	101.561.456
Los Ríos	Sin información	Sin información	13.482.503	15.592.874	15.834.434	17.057.242	27.477.552	33.719.094	36.973.941
Arica y Parinacota	Sin información	Sin información	10.425.010	11.840.241	11.884.613	16.392.066	19.925.202	22.492.960	27.113.202
Partida Presupuestaria: Subt. 27, ítem 0.5 - 0.05									

FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe de Presupuesto Anual de la DIPRES, 2006-2014.

Para el 2014, el promedio nacional fue de M\$ 54.924.602 (159,16% superior al año 2006). Ocho, de las quince regiones del país, están por debajo de la media nacional. Nuevamente se mantiene la dinámica de menores ingresos regionales para el norte²⁴ del país, lo que se refleja en Arica y Parinacota (M\$ 27.113.202), Tarapacá (M\$ 33.936.604), Atacama (M\$ 40.691.541) y Coquimbo (M\$ 51.136.880). Hacia el sur²⁵, junto a la Región Metropolitana (M\$ 101.561.456) y O'Higgins (M\$ 46.167.251), las regiones de Aysén (M\$ 34.818.114), de Magallanes y Antártica Chilena (M\$ 42.951.666) y de Los Ríos (M\$ 36.973.941) tienen valores mayores que las regiones correspondientes a "norte". En conclusión, Arica y Parinacota constituye la región de menores ingresos en el país, pese a que como se evidenció anteriormente, demográficamente se parece a la región de Magallanes y Antártica Chilena.

Cabe destacar, además, que si bien entre 2006 y 2014 todas las regiones tendieron al aumento de su presupuesto, esto se ha producido con ciertas irregularidades. Al comparar, se aprecia en el Cuadro 3 que solo las regiones de Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Maule, Biobío, Araucanía, Aysén, Magallanes y Antártica Chilena, Metropolitana, Arica y Parinacota, y Los Ríos han tendido al aumento permanente. Por ejemplo, en casos como Atacama, O'Higgins y Los Lagos se evidencian disminuciones entre 2007 y 2008. Ninguno de los comportamientos regionales observados en el Cuadro 3 fue decreciente permanentemente.

De lo señalado en el párrafo anterior se extrae una conclusión global: el indicador demográfico no es determinante en la fijación de los presupuestos regionales por año. Y si no es el factor demográfico o el territorial lo que definen cuánto reciben las regiones, ¿qué factores son los que predefinen el criterio de asignación de recursos? La respuesta está en la planificación y proyectos regionales. Por tanto, es fundamental entender que,

²⁴ Tomando en consideración que la Región Metropolitana se ubica en el medio del territorio nacional, por norte, se agrupan "Norte" a norte grande de Chile y norte chico; regiones XV, I, II, III y IV.

²⁵ Agrupadas en "Sur" y Sur Austral, están VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIV. La Región XIII corresponde a la Metropolitana y la V, se considera Zona Central.

a diferencia de otros países, la desigualdad inicial regional en Chile se genera en la capacidad institucional de crear planes y proyectos consistentes que se verifican en la *influencia* o peso político que tienen las regiones en el Congreso, entidad que aprueba el presupuesto nacional y las políticas públicas nacionales²⁶.

En particular, el comportamiento de las regiones extremas, en ambos casos, habla de presupuestos crecientes, pero inferiores a la media nacional. En el caso de la región de Arica y Parinacota, en 2008 (primer año de gestión regional), tiene un presupuesto de M\$ 10.425.010, el cual aumenta para el 2014 a M\$ 27.113.202. En la región de Magallanes y Antártica Chilena se repite la dinámica de crecimiento, claro que, con otros valores. Vemos entonces que en 2006 en presupuesto de la Región es de M\$ 17.280.898, este aumenta el 2014 a M\$ 42.951.666, proceso que se repite en todos sus años entre 2006-2014.

Desde un enfoque netamente político, se aprecia que dentro del primer gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2009), si bien la mayoría de las regiones aumentaron su presupuesto anual, hubo excepciones. Mientras que, en el gobierno del presidente Piñera (2010-2014), todas las regiones aumentaron sus ingresos sin excepción.

Otro indicador, necesario para analizar el presupuesto regional y su respectivo proceso de desarrollo territorial, es el del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)²⁷. Históricamente, la dinámica de crecimiento del FNDR antes del 2006, se explica a partir de que los fondos de la Región Metropolitana aumentaron en un 160%, mientras que el resto de las regiones se incrementó solo en un 44% promedio. Es decir, que *“el fondo creado para reducir las desigualdades regionales ha aumentado en más de 100% para la región con mayores ingresos con respecto al resto de*

²⁶ Lo anterior, se demuestra a partir del crecimiento anual, entregado mediante la Ley de Presupuesto a cada uno de los gobiernos regionales.

²⁷ El propósito del FNDR es: *“Fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en materias de inversión pública regional, administrar, controlar y efectuar seguimiento sobre la ejecución financiera de los presupuestos de inversión regional y elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad”*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2014), Objetivo Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

las regiones”²⁸. A continuación en el cuadro 4 se detalla el gasto acumulado en cada una de las regiones, en términos del FNDR, encuadradas para diciembre de cada año.

Los proyectos que pertenecen al FNDR son un instrumento que en su cuantía y sistema de reparto son de tipo discrecional²⁹. En efecto, los montos del FNDR dependen de la cantidad y calidad de proyectos presentados por cada municipio, los cuales son asignados tras una revisión técnica que incorpora criterios políticos en su distribución. En la misma dirección, se sostiene que: *“Dado que los gobiernos regionales no prestan servicios directamente a la ciudadanía, son las municipalidades las principales entidades beneficiarias de sus recursos para inversión, mediante la postulación de proyectos ante el gobierno regional respectivo”*³⁰.

Nuevamente, como se puede observar que el gasto acumulado correspondiente al Fondo Nacional de Desarrollo Regional varía según las regiones, donde el menor gasto se da en la Región de Arica y Parinacota.

En dicha región, en el año 2007, se gastaron M\$ 1.200.722, seguido por la Región de Magallanes, que en 2006 gastó M\$ 13.803.437. Al tomar de referencia los mismos años, en 2006, la región Metropolitana y Biobío presentan valores de M\$ 54.115.144 y M\$ 42.303.492, respectivamente, siendo los valores más altos. Esta dinámica que se vuelve a repetir en el año 2007, donde adquiere el mayor valor entre las regiones de Chile en cuanto a gasto acumulado.

Para el 2006, la media nacional del gasto es de M\$ 27.872.901, por debajo de la media las regiones de Tarapacá (M\$ 18.661.286), Atacama (M\$ 16.608.859), Valparaíso (M\$ 24.513.776), O’Higgins (M\$ 25.337.511), Maule (M\$ 26.782.863), Araucanía (M\$ 23.227.646), Aysén (M\$ 15.877.255) y Magallanes y Antártica Chilena (M\$ 13.803.437), siendo esta última la muestra el menos gasto del país.

Siete años después, la media nacional del gasto casi se duplica tomando para el 2013 el valor de M\$ 52.706.134. Sin embargo, en casos de las regiones de Tarapacá (M\$ 34.340.004),

²⁸ MONTECINOS, E. (2013). *Loc. cit.*

²⁹ VIVAR, M. (2010). *Loc. cit.*

³⁰ GRANADOS, S. y RODRÍGUEZ, J. (2013). *Loc. cit.*

Atacama (M\$ 36.567.457), O'Higgins (M\$ 51.557.186), Aysén (M\$ 33.338.478) y Magallanes y Antártica Chilena (M\$ 34.300.301), continúan estando por debajo de la media, a lo que se les agregan las regiones de Coquimbo (M\$ 45.931.440), Los Ríos (M\$ 41.779.150) y Arica y Parinacota (M\$ 25.766.358), siendo esta última quien muestra el menor valor.

Cuadro 4
Gastos de las regiones entre los años 2006-2011 según el FNDR (Montos en M\$ de diciembre de 2013)

Región	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tarapacá	18.661.286	18.952.600	14.812.890	21.344.850	21.602.562	31.253.597	33.008.207	34.340.004
Antofagasta	28.895.632	37.501.936	44.899.625	46.394.004	48.821.892	53.475.234	56.980.298	61.711.394
Atacama	16.608.859	16.238.073	30.473.828	33.776.519	29.999.080	31.790.347	35.594.247	36.567.457
Coquimbo	31.485.644	36.083.029	38.137.930	47.019.098	40.607.639	47.111.166	50.955.488	45.931.440
Valparaíso	24.513.776	27.691.083	39.352.690	44.426.975	44.179.274	54.322.374	53.528.509	59.555.328
Libertador General Bernardo O'Higgins	25.337.511	29.215.600	36.215.103	35.860.715	31.569.111	45.275.155	54.840.193	51.557.186
Maule	26.782.863	33.672.104	31.916.777	51.305.905	40.808.102	51.355.406	58.640.558	56.071.122
Biobío	42.303.492	49.097.089	56.916.839	79.496.978	67.961.247	92.739.799	95.303.527	85.589.050
Araucanía	23.227.646	29.510.564	46.606.333	50.949.378	48.071.171	57.354.392	72.311.957	75.998.599
Los Lagos	40.735.176	53.487.113	54.483.190	81.148.013	61.469.452	65.822.915	67.448.088	60.073.894
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	15.877.255	18.835.868	21.479.295	22.824.777	22.672.643	30.988.904	30.061.730	33.338.478
Magallanes y Antártica Chilena	13.803.437	23.602.435	20.299.088	25.325.042	23.140.374	31.857.039	32.917.843	34.300.301
Metropolitana de Santiago	54.115.144	69.856.535	76.847.854	86.183.323	80.476.632	95.583.305	94.172.848	88.012.254
Los Ríos	0	1.901.942	16.776.884	31.726.881	25.344.399	34.088.696	40.229.879	41.779.150
Arica y Parinacota	0	1.200.722	16.815.391	17.946.208	15.436.249	26.010.573	27.665.393	25.766.358

Fuente: Elaboración propia basado en el Informe de Ejecución Presupuestaria Fondo Nacional Desarrollo Regional, al 31 de diciembre de 2013, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile.

Respecto del comportamiento regional anual, se ve que no todas las regiones tienden a un aumento del gasto de manera permanente. En el año 2007 todas las regiones incrementan el gasto a excepción de la Región de Atacama. En el año 2008, las únicas regiones que presentan valores decrecientes son las regiones de Tarapacá, Maule y Magallanes. En el 2009, solo disminuye la Región de O'Higgins. Sin embargo, todas las regiones a excepción de Antofagasta y Tarapacá experimentaron una baja el año 2010 respecto del gasto acumulado del año anterior. Esto pudo tener su origen en el cambio de gobierno, principalmente por reasignaciones derivadas del terremoto del 27 de febrero de ese año, que obligó a reasignar el 2% constitucional para casos de emergencias y catástrofes³¹.

Para el 2011, todas las regiones tienen crecimiento en su gasto. Sin embargo, para el año 2012, decrecen las regiones de Valparaíso, Aysén y Metropolitana, y para el año 2013, esto se produce en casi la mitad de las regiones de Chile (Coquimbo, O'Higgins, Maule, Biobío, Los Lagos, Metropolitana y Arica y Parinacota). En este escenario, la Región de Antofagasta es la única que entre los años 2006-2013 no experimentó una caída en el gasto acumulado anual del FNDR.

En el caso de las regiones extremas, se puede constatar una variación pendular constante del gasto, que en el caso de la Región de Magallanes y Antártica Chilena se mantiene hasta 2010, para luego incrementarse hasta el año 2013. En el caso de la región de Arica y Parinacota, las fluctuaciones se producen a partir de un aumento entre los años 2007 y 2009, disminuye entre los

³¹ De acuerdo a la Constitución de 1980, en casos extremos de catástrofes, el Presidente de la República, para situaciones excepcionales puede decretar el uso extraordinario de este porcentaje para atender la emergencia. Ello implica de acuerdo al número 20 del artículo 32 de la Carta Fundamental el reacomodo del presupuesto del año. El terremoto del año 2010, afectó a las regiones XIII, V, VI, VII y VIII. Las regiones con más daño en un terremoto de magnitud 8,8, cuyo epicentro fue la región VIII, fueron justamente la VI, VII y VIII. El tsunami posterior afectó particularmente, las costas de la VII y la VIII región. Por ese motivo, las localidades recibieron ayudas especiales ese año y modificaron sus sistemas de contratación de personal en Intendencias, Gobiernos Regionales y municipios, estos últimos no han sido considerados para los efectos de este reporte.

años 2009 y 2010, volviendo a aumentar entre 2010 y 2012, para finalmente disminuir entre en 2012 y 2013.

De todo lo anterior, se infiere que la región con mayor estabilidad de su gasto acumulado en cuanto al Fondo Nacional de Desarrollo Territorial es la Región de Antofagasta, que dentro de los años considerados; su gasto solo tendió a aumentar. Por el contrario, encontramos que las regiones extremas de Magallanes y Antártica Chilena y Arica y Parinacota son inestables en materia de gasto acumulado. Es más, Arica y Parinacota ha sido la región con menos gasto en la mayoría de los años considerados entre 2006-2013³², estando para el 2013 por muy debajo del promedio (un poco menos de la mitad de la media regional).

Nuevamente es posible inferir que, en el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), la mayoría de las regiones de Chile tendió al aumento a excepción de Tarapacá, Atacama, O'Higgins, Maule y Magallanes. Mientras que, en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), más de la mitad de las regiones tuvieron una conducta decreciente (9 regiones), a excepción de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Araucanía, Magallanes y Los Ríos. Al hacer referencia a las *Zonas Extremas*, en el gobierno de Bachelet aumenta Arica y Parinacota, sin embargo, disminuye Magallanes y Antártica Chilena. Y en el gobierno de Piñera, se da al revés la misma relación, donde aumenta Magallanes y Antártica Chilena y disminuye Arica y Parinacota.

Las regiones extremas de Chile: balance de planes, programas, proyectos de inversión, políticas y cuentas públicas

A partir de lo analizado anteriormente, se ha observado que para las regiones extremas en estudio, tanto los ingresos derivados de la Ley de Presupuesto Anual, y en el gasto acumulado del FNDP, han aumentado para el año 2014. Sin embargo, en el caso de las iniciativas de inversión, solo para Arica y Parinacota se ha dado un crecimiento en el 2014, mientras que para Magallanes y Antártica Chilena, se ha producido una disminución, con solo el

³² A excepción del año 2008, donde Arica y Parinacota toma el valor de M\$ 16.815.391 y Los Ríos toma el valor de M\$ 16.776.884.

aumento de los proyectos de inversión. Es frente a esta situación que es pertinente preguntarse en qué proyectos y programas específicos se ha invertido, lo que señalaría los ámbitos en que las regiones han puesto especial atención. El Cuadro 5 detalla proyectos y programas en estas dos regiones:

Como se muestra en el Cuadro 5, el Gobierno Regional de Arica y Parinacota llevó a cabo más proyectos y programas (89) que la de Magallanes y Antártica Chilena (62) entre los años 2010-2014. Ello se vincula al gasto total relacionado con los proyectos y programas, el que es mayor en el caso de Magallanes y Antártica Chilena (M\$ 687.005.163 + MU\$ 505.079), que en el caso de Arica y Parinacota (M\$ 719.713 + MU\$ 1.165).

Respecto de los indicadores regionales, la Región de Arica y Parinacota muestra un mayor número de proyectos y programas en materia de desarrollo productivo que en sectores como turismo, educación y agenda social³³. Respecto de los montos asignados a los programas, los ítems más importantes son permanentemente infraestructura y conectividad.

Esta tendencia se mantiene en la Región de Magallanes y Antártica Chilena, donde el ámbito de infraestructura y conectividad obtuvo la atención preferencial, mientras que en los proyectos relacionados con la agenda social y seguridad ciudadana se observa menos preocupación.

³³ A diferencia de la cuenta pública de la Intendencia de Magallanes y Antártica Chilena, la Intendencia de Arica y Parinacota no tiene como subtema dentro de la cuenta pública el turismo. Por lo mismo al momento de analizar se considerará este valor como mínimo.

Cuadro 5
Proyectos y Programas llevados a cabo en la región de Arica y Parinacota y la Región de Magallanes y
Antártica Chilena entre los años 2010-2014

Región	Desarrollo productivo	Seguridad ciudadana	Infraestructura y conectividad	Salud pública	Educación	Agenda Social	Turismo	Total
Arica y Parinacota								
Total proyectos y programas	24	15	21	15	7	7	0	89
Proyectos sin monto	16	5	11	3	1	4	0	40
Proyectos con monto	8	10	10	12	6	3	0	49
Montos expresados en M\$ pesos	68.166	52.834	289.995	80.529	203.769	24.420	0	719.713
Montos expresados en M\$ dólares	1165	\$0	\$0	\$0	\$0	0	0	1.165
Magallanes y Antártica Chilena								
Total proyectos y programas	6	4	22	10	9	4	7	62
Proyectos sin monto	0	0	4	2	1	0	0	7
Proyectos con monto	6	4	18	8	8	4	7	55
Montos expresados en M\$ pesos	10.802.272	338.091	411.986.800	11.181.135	153.270.860	84.171.072	15.254.933	687.005.163
Montos expresados en M\$ dólares	500.064	0	15	0	0	0	5.000	505.079

FUENTE: Elaboración propia a partir de la cuentas públicas de las Intendencias de las regiones de Arica y Parinacota y de Magallanes y la Antártica Chilena. (2010-2014).

Como se presenta en el Cuadro 6, respecto del presupuesto para cada región, en términos de “iniciativas de inversión”, se asignó un presupuesto especial para la zona austral denominado “Fondo de desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena”, lo que no se repite en el caso de Arica y Parinacota. A pesar de ello, siendo las regiones extremas importantes desde la perspectiva geopolítica, los planes, proyectos y programas tienden a concentrarse fundamentalmente en conectividad e infraestructura crítica y no en desarrollo. En relación a ello, las cifras muestran el siguiente comportamiento:

Cuadro 6
Iniciativas de inversión para la región de Arica y Parinacota y de Magallanes y Antártica Chilena según Ley de presupuesto anual 2006-2014

Programas de inversión en Miles de \$											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Región XII	1.611.899	1.068.631	165.294	175.542	178.175	184.055	574.660	362.654	680.801		
FDMAC*	Sin información	Sin información	1.042.000	106.200	107.793	111.350	10	64.329	4.662		
Región XV	Sin información	Sin información	2.85.774	303.492	308.044	318.209	561.881	582.161	313.859		
Proyectos en Miles de \$											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Región XII	13.519.263	14.614.870	10.924.757	11.581.507	11.477.391	12.080.218	20.666.398	20.096.182	22.667.833		
FDMAC*	Sin información	Sin información	3.230.617	2.678.356	1.723.943	1.412.586	4.514.824	6.563.257	2.881.811		
Región XV	Sin información	Sin información	7.863.204	8.612.775	7.379.552	11.702.023	10.103.749	11.081.600	16.918.166		
* Fondo de Desarrollo de Magallanes y la Antártica Chilena											
Partidas Presupuestarias: 31//02 y 31//03											

FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe presupuesto anual de la DIPRES, 2006-2014.

Como se observa en el Cuadro 6, las regiones extremas mantienen un comportamiento inestable. Al apreciar el caso de Magallanes y Antártica Chilena, en el apartado programas de inversión, tanto en el presupuesto directo a la región, como en el fondo de desarrollo, ha habido una tendencia de aumento en algunos años y de disminución en otros. Así, entre los años 2009-2012 hubo incremento, luego disminución en el año 2013, repitiéndose el incremento en el año 2014, dinámica que se repite al observar el apartado proyectos donde solo en los años 2007, 2009, 2011, 2012 y 2014 se aumentó el presupuesto de la región, tendiéndose a la baja en los años restantes (2006, 2008, 2010, 2013 y 2014). Al detenerse en el comportamiento del fondo de desarrollo, se ve que finalmente hubo desde 2008 al 2011 una baja en su presupuesto, conducta que cambia en los años 2012-2013, donde se tiende al aumento, para bajar nuevamente en el año 2014.

Al analizar la Región de Arica y Parinacota en términos de programas de inversión, se evidencia que, entre los años 2009-2013, se acentuó el crecimiento en términos de presupuesto, pero no así entre los años 2008 y 2014, en que se tendió a la baja. En los proyectos, se vuelve a repetir la misma lógica de crecimiento y decrecimiento anual, donde solo hubo aumento, en los años 2009, 2011, 2013 y 2014 y disminución en los años 2006, 2007, 2008, 2010 y 2012.

De lo anterior, se puede inferir que ninguna de las dos regiones ha logrado tener un crecimiento estable entre los años 2006-2014, respecto de las iniciativas de inversión presupuestadas por el gobierno. En dicho sentido, las tendencias decrecientes para el año 2010, se deben al cambio de administración y a las reasignaciones para emergencias asociadas a la reconstrucción posterremoto del 27 de febrero de 2010.

En términos normativos, el gobierno se relaciona con las regiones mediante la elaboración de políticas públicas las cuales deben ser aprobadas por el Congreso para su posterior publicación. *“Con todo, con los recursos que administran los gobiernos regionales tienen cierta capacidad para influir sobre las decisiones de inversión y de financiamiento de programas de las instituciones públicas centralizadas, aunque su grado de influencia no es homogéneo en todos*

los sectores de gasto público”³⁴. Durante el período, se aprobaron y fueron publicadas en el *Diario Oficial* 20 políticas públicas relacionadas con las regiones³⁵. Siguiendo al Senado de la República de Chile 11 de ellas se promulgaron entre 2006-2009 y 9 entre 2010-2014. En términos temáticos, se promulgaron 12 políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial y 8 vinculadas con la institucionalidad regional.

Al analizar lo anterior, bajo el prisma de la autoridad gobernante, se infiere que, durante el gobierno de Michelle Bachelet se aprobaron 11 políticas públicas ligadas a las regiones, de las cuales 6 de estas corresponden a desarrollo territorial y 5 a institucionalidad regional. Bajo el mando de Sebastián Piñera, se decretaron 9 políticas públicas, de las cuales 6 corresponden a desarrollo territorial y 3 a institucionalidad regional.

Como se muestra en el Cuadro 7, al acotar el análisis a las regiones extremas chilenas, se observa que entre de los años 2006-2014, en la Región de Arica y Parinacota se aplicaron cuatro políticas públicas, dos relacionadas con la institucionalidad regional³⁶, y dos, con el desarrollo regional³⁷. En el caso de Magallanes y Antártica Chilena, entre 2006-2014 se aplicaron tres políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional³⁸. Paralelamente con esto, para estas dos regiones en específico, se dictó una política pública relacionada con el desarrollo regional³⁹.

La importancia de las políticas públicas en la esfera regional recae así en los municipios. Por ello, “la integración regional y municipal son claves para lograr la mayor efectividad de las políticas de desarrollo productivo”⁴⁰. Se trata, entonces, de un mecanismo

³⁴ GRANADOS, S. y RODRÍGUEZ, J. (2013). *Loc. cit.*

³⁵ Senado, Republica de Chile (2014), Tramitación de proyectos.

³⁶ Creación de la región y cargos en la dirección regional.

³⁷ Establecimiento de incentivos para el desarrollo económico y normas para enfrentar consecuencias en sector pesquero artesanal, del terremoto y posterior maremoto.

³⁸ Prórroga los incentivos para el desarrollo económico, recursos para el fondo de desarrollo de la Región de Magallanes y Antártica chilena y nuevo impuesto al gas como combustible.

³⁹ Establecimiento de incentivos especiales para las zonas extremas del país.

⁴⁰ FRIGOLETT, H. (2013). Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad. Serie Estudios Territoriales, 12, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago.

institucional legítimo, el cual al conjugarse con la integración regional, en términos de participación ciudadana, lograría más productividad de la mano de la descentralización.

Analizadas ambas regiones en términos cuantitativos, se vuelve indispensable remitirse a las herramientas de orden político, específicamente, los de la administración pública. Las regiones tienen como órgano político administrativo superior a la Intendencia Regional, ente en el cual centraremos nuestra atención a continuación.

Al referirse a la administración pública regional cabe señalar que, de acuerdo a ley, la designación de los intendentes es realizada por el Presidente. En el actual pliego de recomendaciones, que se plantea desde la Comisión de Descentralización⁴¹, se propone formalmente que este cargo equivalente al de gobernador se elija por votación directa. Ello es lo que ocurre con el órgano que le sigue jerárquicamente: el Consejo Regional. Esto es parte del tema de fondo.

Ahora, en materia de cargos, se utilizan dos modalidades de contratación. A través del Sistema de Alta Dirección Pública o por concurso público. El Sistema de Alta Dirección Pública nació el año 2003 con el propósito de *“dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes– de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad”*⁴². Los concursos públicos se manejan de manera descentralizada para cargos menores. La identificación de personal de planta o contrata en la administración nacional exige un visto bueno de la Contraloría General de la República. Así: *“La administración superior de cada región radica en un Gobierno Regional que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella”*⁴³.

⁴¹ Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.

⁴² Servicio Civil (2014), Sistema de Alta Dirección Pública.

⁴³ Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena (2014), Misión.

Cuadro 7
Políticas públicas aprobadas y publicadas entre los años
2006-2014 para las regiones de Arica y Parinacota y de
Magallanes y Antártica Chilena

Boletín	Ley N°	Fecha Publicación	Descripción
3995-08	20.093	21-1-2006	Establece régimen transitorio para la aplicación del nuevo impuesto al gas como combustibles en la XII Región, y modifica el artículo primero de la ley N° 19.709.
4048-06	20.175	11-4-2007	Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá.
4879-05	20.219	3-10-2007	Destina recursos para el Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes y de Antártica Chilena, FONDEMA, y modifica otros cuerpos legales que indica.
5867-06	20.266	7-6-2008	Crea cargos en la Dirección Regional del Servicio Electoral de la Región de Arica y Parinacota, y dicta norma relativa a partidos políticos en nuevas regiones.
5648-05	20.268	24-6-2008	Modifica el DFL N° 1, de 2001, de Hacienda, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.420, que establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota.
6264-27	20.320	31-12-2008	Prorroga los incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y Magallanes y de la provincia de Palena; y modifica la ley de zonas francas contenida en el D.F.L. N° 2, de 2001, Ministerio de Hacienda.
8011-05	20.655	1-2-2013	Establece incentivos especiales para las zonas extremas del país.
9293-21	20.745	10-4-2014	Establece normas transitorias para enfrentar consecuencias en sector pesquero artesanal, del terremoto y posterior maremoto de 1 de abril de 2014, en las regiones de Arica y Parinacota y, de Tarapacá.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos desde <http://www.bcn.cl/>

A nuestro entender las dotaciones de personal son un asunto no estudiado en Chile, a través del cual se podría comparar el “peso” de una región respecto de otra. Como se presenta en el Cuadro 8, la dotación de personal en las intendencias regionales clasifica al personal en “planta” o a “contrata”.

Como se observa en dicho cuadro, en todas las regiones varía la proporción de personal de planta versus a contrata. En este plano, el promedio nacional para el año 2009 de personas contratadas como planta alcanza los 8 cargos. Para la dotación de a contrata, el valor de la media, es de 13 funcionarios. Para el año 2014, la media de los funcionarios de planta alcanza a 6 en contraste con los 18 a contrata. De lo anterior, se infiere que para 2009, en términos de promedio regional nacional, la dotación a contrata está sobre la dotación planta, lógica que se repite para el año 2014, pero de manera mucho más extrema, donde la dotación a contrata en promedio triplica a la dotación de planta⁴⁴.

En la Región de Arica y Parinacota se observa que, para 2009, la dotación de personal a contrata supera en términos considerables a la dotación de personal de planta, lo que aumenta en el año 2014. Al observar los datos de la región de Magallanes y Antártica Chilena, se aprecia que los números de la dotación a contrata y de planta son iguales lo cual que se mantiene hasta el año 2014.

De lo anterior, se puede inferir que Magallanes y Antártica Chilena, si bien no tiene los valores más altos respecto de las demás regiones, tanto en el año 2009 como en el año 2014, la categoría dotación planta está por sobre la media. A diferencia de Arica y Parinacota, Magallanes y Antártica Chilena tiene una importante dotación planta, además de mantener estabilidad con el pasar de los años en ambas dotaciones.

Para el caso de Arica y Parinacota, es pertinente destacar que la planta de personal es mucho más baja que en el caso de Magallanes y Antártica Chilena y por debajo de la media regional, tanto en el año 2009 como en el 2014. En el hecho, con el

⁴⁴ El personal de planta es indefinido. Personal a contrata renueva su contrato año a año. Adicionalmente, se encuentra el personal a honorarios, cuya permanencia en funciones y cargo, depende exclusivamente del proyecto en el que se desempeñe.

paso de los años en esta región los aumentos de personal se han producido en la categoría a contrata.

En el Cuadro 9 se puede observar cómo se distribuyen en términos administrativos los Gobiernos Regionales, específicamente bajo las categorías de “dotación planta” y “dotación a contrata”.

Como se puede observar en el Cuadro 9, en todas las regiones varía la proporción de dotación de personal a contrata y planta⁴⁵. Al remitirse al comportamiento regional del año 2010, la media de la dotación de planta para las regiones es de 38 y de 64 la dotación a contrata, mientras que para el 2014 son 27 de planta y 76 a contrata. De lo anterior, se infiere que para 2010, en términos regionales generales la dotación a contrata está sobre la dotación planta⁴⁶, lógica que se repite para el año 2014, donde la dotación a contrata en promedio dobla a la dotación planta, excepto el 2009.

⁴⁵ Para las regiones Atacama y Valparaíso no se encuentran disponibles los datos correspondientes al año 2009.

⁴⁶ Para el 2010, los cargos de contrata guardan relación con un aumento derivado de las necesidades de reconstrucción post terremoto en las regiones aludidas anteriormente.

Cuadro 8
Dotación de personal de las Intendencias Regionales clasificado bajo las categorías de planta y a contrata entre los años 2009-2014. Para diciembre de cada año

Región	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata
Tarapacá	8	14	8	15	8	17	8	16	9	15	8	15
Antofagasta	6	17	5	17	5	17	5	17	6	16	6	15
Atacama	8	9	9	10	9	10	9	10	9	10	9	10
Coquimbo	9	14	7	16	6	16	6	17	7	15	7	15
Valparaíso	4	20	4	23	4	23	3	24	3	24	4	22
Libertador General Bernardo O'Higgins	12	15	11	17	8	18	7	20	7	17	7	17
Maule	7	12	5	13	4	17	4	17	4	18	4	10
Biobío	11	16	11	16	8	18	7	19	9	17	6	20
Araucanía	6	18	6	22	6	21	6	21	6	22	5	20
Los Lagos	7	16	5	17	5	19	6	19	5	19	5	18
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	10	17	9	16	9	16	8	16	8	16	6	18
Magallanes y Antártica Chilena	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Metropolitana de Santiago	12	46	11	39	10	46	11	45	12	44	10	43
Los Ríos	3	16	3	15	3	15	2	16	2	17	2	16
Arica y Parinacota	3	15	4	17	3	18	3	18	3	18	3	18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde Transparente (2014).

Cuadro 9
Dotación de personal de los Gobiernos Regionales clasificado bajo las categorías de planta y
a contrata entre los años 2009-2014, a diciembre de cada año

Región	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata	Planta	Contrata
Tarapacá	20	46	22	54	20	53	19	55	16	57	14	59
Antofagasta	43	40	48	55	35	80	37	114	40	112	32	78
Atacama			23	59	23	57	21	62	20	63	21	62
Coquimbo	49	34	44	45	46	43	40	40	30	52	21	61
Valparaíso			35	82	50	102	40	110	28	90	25	83
Libertador General Bernardo O'Higgins	26	47	30	67	23	63	24	69	23	67	16	80
Maule	42	49	54	60	37	49	29	62	28	62	29	61
Biobío	48	57	45	59	47	79	39	75	36	73	36	77
Araucanía	32	53	39	62	33	67	31	60	30	65	30	63
Los Lagos	25	63	26	76	24	74	22	73	23	73	30	94
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	44	36	46	49	38	47	42	47	44	55	59	65
Magallanes y Antártica Chilena	41	32	47	44	52	79	26	75	22	71	29	81
Metropolitana de Santiago	32	107	33	126	28	127	29	141	35	143	34	154
Los Ríos	41	76	31	71	32	69	24	77	23	76	23	73
Arica y Parinacota	32	30	45	50	22	37	22	38	22	44	17	52

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde Transparente (2014).

Entre el año 2009-2010 en el caso de Arica y Parinacota, se produce un crecimiento de ambas dotaciones (a contrata y planta), lógica que cambia para el año 2011, donde ambas dotaciones disminuyen. Sin embargo, la dotación a contrata mantiene una dinámica creciente hasta el 2014, mientras que se observa un estancamiento en la dotación planta entre el 2009 y 2013, tendiendo a disminuir para el año 2014. En el caso de Magallanes y Antártica Chilena, se aprecia que la dotación planta entre los años 2009-2010 está sobre la dotación a contrata. Sin embargo, este comportamiento cambia entre el año 2011 y 2014, donde se caracteriza por una supremacía de la dotación a contrata por sobre la de planta.

Cabe destacar en este punto que, indistintamente del tipo de dotación, la tendencia que se da entre los años 2009-2011 es de crecimiento. Sin embargo, desde 2012 y hasta 2013 tiende a decrecer, volviendo a aumentar ambas dotaciones en el año 2014. Para el caso de Arica y Parinacota, se observa que para el año 2010, solo la dotación planta está sobre la media, ya que la dotación a contrata está 14 puntos más debajo de la media. Se infiere también que para el año 2014, ambas dotaciones de la Región de Arica y Parinacota, están por debajo de los indicadores de la Región de Magallanes y Antártica Chilena y bajo el promedio regional nacional. De lo anterior se puede inferir que Magallanes y Antártica Chilena si bien no tiene los valores más altos respecto de las demás regiones, tanto en el año 2010 como en el 2014 la dotación planta estuvo por sobre la media. Y en el caso de la dotación a contrata, solo en el año 2014 está por sobre la media. El rol subsidiario del Estado chileno se comporta coherentemente en función de esta variable, sin embargo, el empleo y calidad de los funcionarios del Estado en regiones no se relaciona con la posibilidad de desarrollo regional, sino con la administración.

Otro factor relevante para entender la agenda regional se vincula con la dotación parlamentaria. Desde el cuadro 10, se puede inferir que en la Cámara Alta, entre los años 2014-2018, el partido con más participación en Chile es la Unión Demócrata Independiente (UDI), mientras el que tiene menos es el Movimiento Amplio Social (MAS), no teniendo ningún tipo de representación el Partido Liberal Chileno (PLC), el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) y el Partido Comunista (PC). En la Cámara Baja se repite lo observado con los senadores, donde el

partido con mayor representación es la UDI, sin embargo, el con menos representación es el PC (no teniendo representación el MAS). Eso a nivel nacional.

Respecto de las regiones, en la Cámara Alta las con mayor representación (4 senadores) son: Valparaíso, Maule, Biobío, Araucanía y la Metropolitana, tomando las demás el valor de 2 senadores. Cabe destacar que, para la Región de Arica y Parinacota no hay escaños exclusivos, sino, por el contrario, se considera dentro de la circunscripción 1 (de Tarapacá) y es representada por los senadores correspondientes a esta región. En la Cámara Baja, la región que toma los valores más altos es la Metropolitana (32 diputados), a la que sigue la del Biobío (14 diputados) y Valparaíso (12 diputados), mientras que las regiones con menos representación (2 diputados) son: Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y Antártica Chilena.

Cuadro 10
Senadores por Partido Político 2014-2018

Región	Partido Político										
	UDI	RN	PLC	PDC	PPD	PRSD	MAS	PS	PC	INDEP	TOTAL
Arica y Parinacota	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2*
Tarapacá	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2*
Antofagasta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Atacama	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Coquimbo	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Valparaíso	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	4
Libertador General Bernardo O'Higgins	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Maule	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	4
Biobío	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	4
Araucanía	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	4
Los Ríos	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Los Lagos	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Magallanes y Antártica Chilena	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Metropolitana de Santiago	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	4
TOTAL	10	4	0	6	6	0	1	6	0	5	38

Diputados por Partido Político 2014-2018

Región	Partido Político										
	UDI	RN	PLC	PDC	PPD	PRSD	MAS	PS	PC	INDEP	TOTAL
Arica y Parinacota	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
Tarapacá	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
Antofagasta	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	4
Atacama	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	4
Coquimbo	1	0	0	1	1	0	0	2	1	0	6
Valparaíso	4	0	0	2	2	0	0	2	0	2	12
Libertador General Bernardo O'Higgins	3	0	0	2	1	0	0	1	0	1	8
Maule	4	1	0	2	2	0	0	0	0	1	10
Biobío	3	1	0	3	2	2	0	2	0	1	14
Araucanía	0	5	0	3	1	1	0	0	0	0	10
Los Ríos	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	4
Los Lagos	3	1	0	2	0	0	0	2	0	0	8
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Magallanes y Antártica Chilena	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Metropolitana de Santiago	8	4	0	3	5	0	0	5	3	4	32
TOTAL	29	15	1	21	15	6	0	16	6	11	120

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en: Cámara de Diputados de Chile. <http://www.camara.cl/camara/diputados.aspx#tab y Senado de Chile. http://www.senado.cl/>

* La circunscripción electoral de senadores de las regiones XV y I es la misma. En consecuencia, estas regiones solo tienen 2 senadores en conjunto.

Al centrar la atención en la distribución representativa de la Región de Arica y Parinacota, se infiere que en la Cámara Alta no tiene escaños ni circunscripción propia. Sin embargo, en la Cámara Baja sí tiene representación, la que corresponde a 2 diputados y sí tiene distrito propio (distrito 1). Respecto de la clasificación según partidos políticos, no se puede hablar de una tendencia política clara ya que tiene un diputado del Partido Liberal Chileno y uno del Partido Socialista.

Si a nivel del Poder Ejecutivo los rangos son cambiantes, en el contexto de la representación institucional del Poder Legislativo la situación muestra debilidades para las regiones extremas. La mayor disparidad es la que determina hasta que se apruebe la ley que pone fin al sistema binominal, en que la Región de Tarapacá (I) comparte los senadores con la creada de Arica y Parinacota (XV). La Región de Los Ríos, creada paralelamente con la Región de Arica y Parinacota, durante la administración de Michelle Bachelet, sí aparece con senadores.

La ausencia de senadores regionales para Arica y Parinacota, así como su particular situación respecto de todas las demás regiones del país, se explica porque en el momento de la creación de la región, la renovación de la Cámara Alta correspondía solo a la regiones pares. Sin embargo, al no haber ley especial que dote de senadores a la Región, y pese a los años transcurridos, se mantiene la ausencia de los mismos. Caso distinto es la representación de los diputados, que por referenciarse a una circunscripción, sí aparecen como cargos vacantes a llenar para la Cámara Baja.

La incoherencia de esta realidad se manifiesta en la discusión parlamentaria del año 2012. De cualquier modo, la discusión versa particularmente dentro del contexto de la necesidad de incorporar cuotas de proporcionalidad, para que las minorías puedan llegar legítimamente al Parlamento, no así dentro de una visión que demuestre la particular condición de las regiones extremas de Chile. En este contexto, de aprobarse el aumento de senadores de acuerdo al proyecto, de los doce escaños que surgirían, Magallanes y Antártica Chilena, así como Arica y Parinacota tendrían dos senadores. En el caso de los diputados, la división en 28 distritos electorales avizora 3 diputados para las regiones con menor población.

Al observar el caso de Magallanes y Antártica Chilena, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados se tienen 2 cupos, siendo este el mínimo valor alcanzado en ambos casos en comparación a las demás regiones. Respecto del comportamiento político, es posible inferir que en la Cámara Alta no existe una adhesión única a un partido en específico, si no, encontramos que por un lado hay un senador perteneciente al Partido Demócrata Cristiano (PDC), y por otro, un senador que no adscribe a ningún partido, siendo así “Independiente”. En el caso de la Cámara Baja, se repite la misma tendencia de la Cámara Alta, donde un diputado corresponde al PDC y otro es Independiente⁴⁷.

Lo que viene en materia regional para las zonas extremas

Entre el año 2001 y el 2011, a nivel municipal, todas las regiones y comunas del país se rigieron por el Plan de Desarrollo comunal (PLADECO). En el caso de Arica y Parinacota, en octubre de 2007 se aprobó un plan de descentralización efectiva con la orgánica institucional de las seremías regionales. El año 2008, este plan se completó con las propuestas para construir una nueva política de Estado para Arica y Parinacota, efectuados por la Junta de Desarrollo de Arica y Parinacota, a lo que siguió la Estrategia Regional de Desarrollo para la región. En el caso de Magallanes y Antártica Chilena, se ha traducido en una dinámica similar. La Estrategia Regional de Desarrollo de Magallanes 2020 se inició con consultas el 2009. Esta secuencia no ha demostrado hasta aquí fortalecer ni la institucionalidad, ni el desarrollo regional en ninguna de las dos regiones.

Para el año 2014 se elabora un nuevo programa de desarrollo para las regiones extremas. Sin embargo, estos planes nacen en esta ocasión, a diferencia del año 2010, bajo la nomenclatura de zonas extremas, además de surgir como subplan del “Plan de zonas extremas” y del decreto 1.233 que define el Plan Especial

⁴⁷ El proyecto de ley de cambio del Sistema Binominal está en trámite en el Parlamento. Este incluye un aumento de parlamentarios en ambas Cámaras, pero en contexto general, nuevamente se difuminarán. El gran logro de este proyecto será que la región XV tendrá representación congresal.

de Desarrollo de la Región de Arica y Parinacota⁴⁸, y del decreto 1.243 que define el Plan Especial de Desarrollo de la Región de Magallanes y Antártica Chilena⁴⁹. Este nuevo instrumento se aceleró por causa del terremoto de marzo de 2014 para la región norte, pero esta vez se consideró a Aysén y Magallanes y Antártica Chilena también con un programa de casi 1.000 millones de dólares por región a desembolsar en un lapso de 4 años.

El Plan Especial de Desarrollo de la Región de Arica y Parinacota⁵⁰ se separa en dos grandes ejes estratégicos: *Todo Chile es Chile*, el cual está compuesto por ocho subtemáticas y, *Arica y Parinacota se integran al desarrollo de Chile*. A partir de estos dos ejes estratégicos es que se desprenden 31 proyectos, los que componen el plan de desarrollo que considera un costo total de \$ 548.269 millones.

A su vez, el Plan Especial de Desarrollo de la Región de Magallanes y Antártica Chilena⁵¹ se separa en siete ejes estratégicos, desde donde se desprenden 31 proyectos que componen dicha planificación, los cuales consideran un costo total de \$ 332.940 millones más 100 millones de dólares. Cabe destacar que ambos Planes de Desarrollo tienen tres proyectos comunes: el Plan de turismo de Zonas extremas, Fortalecimiento regional y Fortalecimiento municipal.

Todo indica que la actual administración de Michelle Bachelet ha dado muestras de una mayor preocupación por las zonas extremas, observándose planes y proyectos que, luego de estudios previos, recibieron financiamiento. En el caso de las regiones consideradas zonas extremas, los suplementos financieros han dejado en un carril distinto los ítems de seguridad regional, a pesar de que no se ha visualizado una proyección respecto a identificar una vocación de desarrollo regional, excepto en relación a lo que a desarrollo turístico se desprende. Llama la atención que pese a la situación jurídica con Bolivia, no haya mención alguna en la documentación revisada vinculada al puerto

⁴⁸ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2014), Decreto 1.233. Establece plan especial de desarrollo de la región de Arica y Parinacota.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

o zonas de almacenaje de Arica. Se da por hecho el predominio agrícola de los valles de Azapa y Camarones y algunos proyectos mineros. En el caso del extremo sur, la preocupación parte por la conectividad y prosigue con el turismo. En el presupuesto esto no es evidente, como tampoco en la dotación de personal y gestión del Estado.

Por ello, este estudio advierte que la desigualdad regional obedece a múltiples condiciones de la administración nacional, las que se sintetizan también en un aspecto político administrativo, donde las regiones chilenas carecen de una mirada de conjunto en materia de desarrollo. Es por esto que si nos hemos detenido en las fluctuaciones de los indicadores, es con el fin de evidenciar de manera explícita la inconsistencia de estos, lo cual tiene consecuencias directas en las políticas públicas ligadas a las regiones, y consecuencias indirectas en el desarrollo institucional, gubernamental y económico.

Corregir la desigualdad regional pasa en las próximas décadas por comprender que las partes componen el todo del país, y que cada región tiene que encontrar su vocación productiva desde una mirada colectiva. Hasta aquí, ni los incentivos económicos regionales, ni las entregas de recursos han sido suficientes para “levantar” a las regiones extremas, porque las demás regiones no consideran en ellas un valor adicional al propio territorio. Cuando las discusiones presupuestarias revisan los temas de conectividad como prioritarios, los países vecinos subvencionan el poblamiento fronterizo, o bien, la modernización en áreas de desarrollo social que motivan a las poblaciones a asentarse en Tacna o Ushuaia. En Chile estas discusiones no se han iniciado.

Referencias bibliográficas

- BACHELET, M. (2006). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010. Estoy contigo*. Santiago. http://www.archivochile.com/Chile_actual/Elecciones_2005/Bachelet/01%20Programa_de_Gobierno.pdf
- BACHELET, M. (2014) en radio Cooperativa. <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/gabinete/bachelet-a-futuros-intendentes-la-regionalizacion-es-una-tarea-pendiente/2014-02-26/155736.html>
- BERDEGUÉ, J., FERNÁNDEZ, M. y MLYNARZ, D. (2013). *Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile*. Serie Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (1991). Ley 19.097. Modifica la constitución política de la república en materia de gobiernos regionales y administración comunal. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30464&idVersi on=1991-11-12>
- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2006). *Ley 20093. Establece un régimen transitorio para la aplicación del nuevo impuesto al gas como combustible, en la XII región y modifica artículo primero de la Ley N° 19709*. file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20093_21-ENE-2006.pdf
- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2007). *Ley 20.219. Destina recursos para el Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes y de Antártica Chilena, FONDEMA, y modifica otros cuerpos legales que indica*. file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20219_03-OCT-2007.pdf
- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2007). *Ley 20175. Crea la XV región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá*. file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20175_11-ABR-2007%20(1).pdf
- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2008). *Ley 20.266. Crea cargos en la Dirección Regional del Servicio Electoral de la Región de Arica y Parinacota, y dicta norma relativa a partidos políticos en nuevas regiones*. file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20266_07-JUN-2008.pdf
- Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2008). *Ley 20.268. Modifica el DFL N° 1, de 2001, de Hacienda, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.420, que establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias*

de Arica y Parinacota. file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20268_24-JUN-2008.pdf

Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2008). *Ley 20320. Prorroga los incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y de Magallanes y de la provincia de Palena y modifica la ley de zonas francas contenida en el D.F.L. N°2 de 2001 del Ministerio de Hacienda.* file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20320_31-DIC-2008.pdf

Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2013). *Ley 20.655. Establece incentivos especiales para las zonas extremas del país.* file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20655_01-FEB-2013.pdf

Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2014). *Ley 20.745. Establece normas transitorias para enfrentar consecuencias en sector pesquero artesanal, del terremoto y posterior maremoto de 1 de abril de 2014, en las regiones de Arica y Parinacota y, de Tarapacá.* file:///C:/Users/Admin/Downloads/LEY-20745_10-ABR-2014.pdf

BOISIER, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.* Revista EURE, 30(90), pp. 27-40, Santiago. <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.* http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf

Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas extremas y Especiales (CIDEZE) (2009). *Planes especiales: Plan de desarrollo Arica y Parinacota.* www.subdere.gov.cl/sites/default/files/.../planesespeciales_2.doc

Consejo de transparencia (2013). *Resultados por tipo de Institución.* http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20121220/asocfile/20121220181249/resultados_tablas_dg.pdf

CORREA, Loreto (2013). *Políticas públicas y gobernabilidad en las zonas extremas de Chile. 2010- 2012.* Revista ESD Estudios de Seguridad y Defensa, 1, Santiago. <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2013/10/art1.pdf>

Dirección de Presupuesto (2014). *Ley de Presupuestos del Sector Público años del 2006-2014.* <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15954.html>

- Estudios Territoriales, 26, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1383848124DOC26NuevaAgendaRegionalBerdegueFernandezMlynarz.pdf
- FRIGOLETT, H. (2013). *Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad*. Serie Estudios Territoriales, 12, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1372193442DOCUMENTODETRABAJO12FRIGOLETT.pdf
- GARCÉS, Marcel (2014). *Desigualdad territorial afecta desarrollo de América Latina: experto*. NOTIMEX.
- Gobernación Provincia de Magallanes (2014). *Información Territorial*. <http://www.gobernacionmagallanes.gov.cl/>
- Gobierno Regional Magallanes y Antártica Chilena (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena 2012-2020*. <http://www.goremagallanes.cl/sitioweb/documentos/ERD%20Magallanes2020.pdf>
- Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena (2014) Misión. http://www.goremagallanes.cl/sitioweb/gobreg-CL_GOREGral.php
- GRANADOS, S. y RODRÍGUEZ, J. (2013). *Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile*. Serie Estudios Territoriales, 7, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1371241565DOCUMENTODETRABAJO7_GRANADOSRODRIGEZ.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas Región de Arica y Parinacota (2014). <http://www.inearicayparinacota.cl/>
- Instituto Nacional de Estadísticas Región de Magallanes y Antártica Chilena (2014). <http://www.inemagallanes.cl/>
- Intendencia Región de Arica y Parinacota (2014), *Discurso de Cuenta Pública del Gobierno Regional de Arica y Parinacota, periodo 2010-2014*. <http://www.intendenciaaricaparinacota.gov.cl/filesapp/CUENTA%20PUBLICA.pdf>
- Intendencia Región de Arica y Parinacota (2014). *Información Territorial*. <http://www.intendenciaaricaparinacota.gov.cl/geografia.html>
- Intendencia Región de Magallanes y Antártica Chilena (2014). *Cuenta Pública del período 2010-2014 Región de Magallanes y Antártica Chilena*. <http://www.intendenciamagallanes.gov.cl/filesapp/CUENTA%20FINAL%20GOBIERNO%202010-2014.pdf>

- Intendencia Región de Magallanes y Antártica Chilena (2014). *Territorial*, <http://www.intendenciamagallanes.gov.cl/>
- LLANCAR, C. (2009). *Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales*, Revista de Estudios Politécnicos, 7(11). <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n11/n11a08>
- MONTECINOS, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Serie Estudios Territoriales, 10, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp, Santiago. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1371758341DOCUMENTO DETRABAJO10_MONTECINOS.pdf
- PIÑERA, S. (2010). *Programa de Gobierno Sebastián Piñera 2010-2014. Para el cambio, el futuro y la esperanza*. Santiago. http://www.sebastianpinera.cl/sites/default/files/programa_de_gobierno_2010.pdf
- RIMISP (2013). *Propuestas para la cohesión social en Chile*. Intercambios Boletín, n°130. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1384282013InterCambios130.pdf
- Senado, República de Chile (2014). *Tramitación de proyectos*. <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>
- Senado, República de Chile (2014). *Rechazan legislar sobre nueva circunscripción senatorial en Arica y Parinacota*. http://www.senado.cl/rechazan-legislar-sobre-nueva-circunscripcion-senatorial-en-arica-y-parinacota/prontus_senado/2012-08-08/213705.html
- Servicio Civil (2014). *Sistema de alta dirección pública*. <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2013). *Informe de Ejecución Presupuestaria Fondo Nacional Desarrollo Regional*. http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-82348_recurso_1.pdf
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2014). *Decreto 1233. Establece plan especial de desarrollo de la región de Arica y Parinacota*. <http://www.subdere.gov.cl/transparencia/ley20285/pdf/Decreto-1233.pdf>

- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2014). *Decreto 1243. Establece plan especial de la región de Magallanes y Antártica Chilena*. <http://www.subdere.gov.cl/transparencia/ley20285/pdf/Decreto-1243.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2014). *Objetivo Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>
- VALENZUELA, E. y BELLO, D. (2014). *Manual de Ciencia Política: Herramientas para entender la disciplina*. Santiago.
- VIVAR, M. (2010). *La descentralización fiscal en Chile. Una aproximación desde el enfoque cualitativo*. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 10(1), pp. 35-57. <http://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/26/44#>

CAPÍTULO III

LA FALLIDA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN LAS REGIONES EXTREMAS DE CHILE¹



Sergio Soza-Amigo y Loreto Correa Vera

Introducción

Hasta no hace mucho tiempo, el acontecer de la provincia en Chile, era una realidad secundaria en la escena política y económica nacional. Los cambios de gobierno, de un régimen autoritario a uno democrático, tal como en otros países del continente, obedecen en parte, a la larga influencia del control social de los centros de poder, localizados en las distintas capitales². Sin embargo, dos elementos comenzaron a destacarse en el espacio político chileno a fines del siglo XX: por un lado, los abismales niveles de desigualdad económica existentes, reflejados en la estructura salarial y productiva del país y, por otro, el peso real de las regiones en la economía nacional, especialmente las que ejercían una influencia del tipo geopolítica más que económica, como el caso de la regiones aisladas. De aquí surge la idea de estudiar las políticas económicas y demográficas aplicadas en las zonas extremas de Chile.

En el caso de la septentrional Región de Arica y Parinacota, aun cuando no está en el mismo nivel de aislamiento que Magallanes y Antártica Chilena –geográficamente está unida al territorio nacional por medio de una vía terrestre y, además, está su condición de triple frontera con Perú y Bolivia– la ubica en un

¹ Una versión preliminar de este capítulo se encuentra en el artículo “Regiones extremas y su invisibilidad económica. Véase en Si somos americanos, vol. 14, n° 2, julio diciembre de 2014, pp. 187-216.

² TAYLOR, P. y FLINT, C. (2002). Geografía política. Economía-Mundo, Estado Nación y Localidad. Madrid, España: Trama Editorial, S.L. p. 352.

espacio fronterizo lejano, pero con conectividad. Históricamente, la región en los años sesenta, basaba su economía en una incipiente actividad industrial vinculada a la manufactura automotriz, la cual colapsó a fines de los setenta por el cambio de modelo económico nacional. Posteriormente, el auge de la pesca y el Puerto de Arica han sido los únicos motores de la economía. Solo en los años noventa y acercándose al nuevo siglo, el desarrollo de Arica, se ha canalizado por la actividad turística, impulsando el sector de la construcción y servicios.

El interés por estudiar la austral Región de Magallanes, radica en su condición de ser una zona aislada del territorio nacional, pero vinculada con la provincia de Santa Cruz de Argentina a través de los servicios comerciales, concretamente, comercio al por mayor y menor. En referencia al aislamiento de Magallanes, esta región carece de una carretera directa que la conecte con el resto del país. Sus vías de conectividad nacionales son marítimas y aéreas y, terrestres a través del territorio argentino, siendo esta última vía la más utilizada por su población en épocas estivales. Dada su geografía y latitud, Magallanes presenta un escaso desarrollo agrícola, y ha perdido su otrora pujanza ganadera. En términos económicos, históricamente la región a inicios de los años sesenta basaba su economía en la minería, y con el correr del tiempo su eje económico fue pasando a la industria manufactura, destacándose los productos químicos, caucho y plástico, concentrando en el año 2003 y 2007 alrededor del 30% del PIB³, participación que al 2012, tendería a desaparecer por el eventual cierre de la industria de metanol⁴. Dadas estas condiciones, hoy en día Magallanes es más dependiente en términos de productos y actividades que generador de los mismos, sobre todo si trata de productos básicos.

En consonancia con lo anterior, este capítulo demuestra en base a la experiencia chilena, que la estructura económica del país ha sido incapaz de articular y sostener el modelo de desarrollo de forma homogénea, y que los efectos de esta realidad

³ SOZA-AMIGO, S. y AROCA, P. (2011). Small, Isolated and Commodities Dependent Economies: The case of the Oil and Methanol in the County of Punta Arenas, Chile. *Magallania*, 39(2), 113-135.p. 117. Ver también: "Diferencias productivas estructurales entre el centro y la periferia: Magallanes y Arica versus el promedio nacional". *Magallania* (2013), Vol. 41, N° 2, pp. 101-118.

⁴ Methanex.

país son de tal magnitud que, mientras más alejado respecto del centro se encuentre la localidad, ya sea por distancia o conectividad más invisible se torna frente al Estado.

Si bien la visibilidad regional es una lucha generalizada en las provincias, lo cierto es que ofrece una dinámica particular desde las regiones llamadas “extremas”. Por ello, la hipótesis central de este trabajo sostiene que: *La visión del Estado centralista, respecto de sus zonas extremas, se contradice con el ejercicio de articulación de políticas públicas en función de ellas, y que esto se ve reflejado en la estructura productiva regional.*

Esto ha ocasionado que, a la larga, exista una sensación de postergación de las ciudades capitales regionales, lo cual es de tal envergadura que, la reacción en el caso particular de Chile en la región Biobío, Arica y Parinacota, Magallanes y Aysén, sean de tal magnitud, que las actitudes de violencia regional sean de complejo manejo desde una perspectiva social.

Económicamente, la ausencia de una identificación de la realidad regional con el centro del país, entendido como la “capital”, llega a tal nivel que las regiones se perciben secundariamente en importancia respecto de la toma de decisiones nacionales.

La globalización –vista a través de los medios de comunicación focalizados en lo que ocurre en Santiago– la relación con los países vecinos, el terremoto del 27 de febrero de 2010 y la emergencia del movimiento estudiantil chileno –iniciado en marzo del año 2011– consiguieron dejar al desnudo la incoherencia del modelo económico chileno. Esa es una realidad que hoy es transversal en las sociedades latinoamericanas, y que dista infinitamente de una visión política ideologizada de los hechos.

Si bien el problema que abordamos es chileno y en particular de las regiones extremas, lo cierto es que el funcionamiento de las políticas públicas nacionales en la región sudamericana es similar. Es un hecho, que el predominio de las capitales siempre ha existido. El punto es que hoy en las provincias, regiones y Estados, en los sistemas políticos unitarios o federales, se hace *insoportable* el ejercicio del “centralismo de la capital”.

Este capítulo se compone de una aproximación a la problemática y perspectiva de la gobernabilidad, las políticas públicas, el desarrollo endógeno y la descentralización; desde donde entenderemos, secundariamente, lo que ocurre con las regiones en estudio. Se realiza también una comparación de las caracte-

rísticas de ambas regiones a través de un análisis *input-output* y *shift-share*⁵. Finalmente, las conclusiones obtenidas se pueden sintetizar en que las regiones extremas de Chile poseen características muy diferentes entre sí. En el caso de Arica, sus actividades y productos se alinean con el turismo, situación contraria a la que se observa en Magallanes, aun cuando presenta atractivos naturales únicos. Asimismo, estas regiones, no están en línea con la estructura productiva del país ni en consonancia con las principales políticas que emanan del nivel central.

Gobernabilidad y desarrollo territorial

La gobernabilidad y la gobernanza, son dos conceptos, que tienen por objetivo dar cuenta de las características y cambios en la función del gobierno. Esto, en un contexto complejo de dinámicas globales/locales, incorporando la relevancia de la dimensión institucional en el desarrollo.

Sobre el concepto de gobernabilidad⁶ se apunta a que, en términos anglosajones, solo existe el concepto de *governance*, que hace referencia principalmente al ejercicio del buen gobierno. No obstante, es posible rastrear el origen del concepto a la Comisión Trilateral en 1975, entendiendo por *governability*, la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis.

En el ámbito latinoamericano, la gobernabilidad, ha pasado a designar algo más que el ejercicio del buen gobierno, para designar "*todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social*"⁷. En este sentido, se

⁵ Técnicas de la economía que permiten describir y analizar el estado actual de los aspectos como los encadenamientos productivos que surgen de las relaciones de compra y venta de insumos entre actividades y la estructura del empleo, en términos de generación, captación y exportación del mismo, respectivamente.

⁶ TOMASSINI, Luciano (1992). Estado, gobernabilidad y desarrollo. Santiago: CINDE; TOMASSINI, Luciano (1998). "Gobernabilidad y Políticas públicas" en URZÚA, R. Fracturas en la gobernabilidad democrática. Santiago: Universidad de Chile.

⁷ *Ibid.*

plantea un concepto amplio de la gobernabilidad, señalando que esta debe ser entendida como, *“un Estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”*⁸. Desde esta definición, es posible analizar grados y niveles de gobernabilidad a partir de tres elementos: la cultura política, el nivel de las reglas e instituciones del juego político, y los acuerdos en torno al papel del Estado y las políticas públicas estratégicas.

Por su parte, se acota que la gobernabilidad no sería una cualidad de los gobiernos, sino de las sociedades o sistemas sociales. Así, la gobernabilidad es:

*“Un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que, todos los actores estratégicos se relacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”*⁹.

Mayorga, vincula la noción de modelo de gobernabilidad, el cual:

*“se define por la composición de actores estratégicos y sus prácticas, por el tipo de reglas e instituciones (formales e informales) y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia”*¹⁰.

En resumen, la literatura sobre gobernabilidad y gobernanza, se ha enfocado principalmente en el análisis de agregados sociales e indicadores macro en los niveles nacionales. Así, el Banco Mundial ha desarrollado una serie de indicadores de más de 200 países destinados a medir y comparar los niveles de gobernanza. Desde la perspectiva del buen gobierno, partiendo de

⁸ CAMOU, Antonio (2001). Los desafíos de la gobernabilidad. México D.F: FLACSO, UNAM, Plaza y Valdés.

⁹ PRATS, Joan (2003). “El concepto y análisis de la gobernabilidad”, en Instituciones y Desarrollo, N°14-15, 239-269. p. 28.

¹⁰ MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA, Eduardo (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina, en Working Paper NCCR Norte-sur 1P8 Ginebra. p. 4.

la base que existe una relación directa entre la sostenibilidad del modelo económico, la calidad de las instituciones y los procesos de gobierno¹¹. En el caso de América Latina, destaca el trabajo de CEPAL, organismo que cuenta con acervo estadístico en categorías que contemplan desarrollo económico, cohesión social, índices demográficos, ambientales, género, juventud, población indígena y afrodescendientes, entre otros. Asimismo, sus estudios sobre el tema se han abocado; en general, a la relación entre desarrollo económico incluyente y gobernabilidad¹².

Ahora bien, respecto a la dimensión territorial en relación con el desarrollo y la gobernabilidad, son claves los trabajos de Sergio Boisier¹³, quien, partiendo de la premisa que el desarrollo territorial es un proceso endógeno y por lo tanto descentralizado, formula que: es mediante un análisis sistémico, que se pueden revertir los aspectos deficitarios económicos del desarrollo y la inserción territorial, así como, los factores institucionales que lo potencian o lo obstaculizan.

Desarrollo, gobernabilidad y políticas públicas en el nivel sub-nacional

Tomassini y Jiménez resaltan la utilidad del enfoque de Políticas Públicas para el análisis de la gobernabilidad¹⁴. Estas, son un momento de la lucha política global, es decir, el estudio del Estado en acción, que puede brindar nuevos elementos para la comprensión de la relación entre Estado y sociedad, tomando en consideración aspectos como las culturas locales y la percepción de los problemas por parte de los actores, entre otros, los que no

¹¹ Banco Mundial (1992) *Governance and development*. Washington D.C.; Banco Mundial (2007) *El gobierno importa*. Washington D.C.; Banco Mundial (2010) *Indicadores de desarrollo mundial*. Washington D.C.

¹² CEPAL (2001) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Bogotá: CEPAL y Alfaomega.

¹³ BOISIER, Sergio (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago: CEPAL (2000a). "Chile: La experiencia regionalista del gobierno militar", en *Estudios Sociales*, N° 104, pp. 43-76.

¹⁴ TOMASSINI, Luciano (1998). "Gobernabilidad y Políticas públicas" en URZÚA, R. *Fracturas en la gobernabilidad democrática*. Santiago: Universidad de Chile y Jiménez (2008).

pueden ser aprehendidos por parte de los estudios meramente cuantitativos.

En esta línea de análisis, Tomassini¹⁵ y Prats¹⁶, señalan que el instante de confluencia entre gobernabilidad y políticas públicas, se da precisamente en el momento de conformación de la agenda pública.

Otro enfoque, que acerca el análisis de políticas públicas en relación con la gobernabilidad y la gobernanza, es aquel que se ocupa de la red de políticas (*policy-networks*) que se configura a partir de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública¹⁷.

Si bien el análisis de Política Pública ha despertado un interés creciente entre actores políticos, organismos públicos y la academia, en Chile su desarrollo es aún incipiente¹⁸. Principalmente, los análisis desde este enfoque se han abocado a la mirada del nivel macro, considerando los marcos institucionales¹⁹ o el análisis procesal de la Política Pública²⁰. En este escenario, el análisis de política pública, involucrando las dimensiones territoriales del desarrollo y la gobernabilidad, constituye un aporte respecto a la forma en que los actores actúan y deciden en determinados marcos institucionales y, para el caso de las zonas fronterizas, la forma en que se decide, se actúa, o se omite de cara a los nuevos desafíos y problemáticas locales, en el marco de los procesos de internacionalización y globalización.

¹⁵ TOMASSINI, Luciano (1998) *Loc. cit.*

¹⁶ PRATS, Joan (2003). *Loc. cit.*

¹⁷ JORDANA, Jacint (1995). "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado?" en GAPP N° 3, pp. 77-89; ZURBRIGGEN, Cristina (2003). "Las redes de política pública: Una revisión teórica" en Colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Instituto internacional de Gobernabilidad, España.

¹⁸ OLAVARRÍA, Mauricio, NAVARRETE, Bernardo y FIGUEROA, Verónica (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. En *Política y Gobierno*, Vol. XVII, N°1, 109-154. p. 110.

¹⁹ ANINAT, Cristóbal *et al.* (2006). "*Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Chile*". Inter American development Bank, Latin American Research Network Working paper r-521. Washington D.C.

²⁰ OLAVARRÍA, Mauricio, NAVARRETE, Bernardo y FIGUEROA, Verónica (2011). *Loc. cit.* OLAVARRÍA, Mauricio (editor) (2010). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Santiago, Editorial Universitaria.

Dadas las transformaciones del Estado²¹ y de su relación con la sociedad civil²², la formulación de las Políticas Públicas, es un asunto donde una diversidad de actores, no solamente el Estado, participan y entran en el proceso de toma de decisiones. Ello no implica la pérdida de potestad del Estado para la toma de decisiones frente a problemáticas públicas que requieren la acción gubernamental. Sin embargo, es necesario reconocer que lo “público” involucra tanto a actores estatales como privados, en los niveles nacional, regional y local. La noción de red de política pública (*policy network*), refleja el cambio en la relación Estado-Sociedad, donde no existe una separación tajante entre las dos: *“En lugar de emanar de una autoridad central, sea esta el gobierno o el legislativo, la política hoy es, en efecto, hecha en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto privadas como públicas”*²³.

Desde la perspectiva planteada, se entiende que *“las decisiones políticas surgen en redes de actores públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales, e internacionales”*²⁴.

A partir del problema y el objetivo de la investigación de la que este capítulo deriva, el enfoque de análisis de las Políticas Públicas, específicamente a partir de la red de políticas, es apropiado en la medida en que permite la integración de los conceptos de gobernabilidad y desarrollo enfocados hacia la dimensión territorial. Asimismo, en lo que al componente metodológico se refiere, brinda las herramientas analíticas para el desarrollo de una mirada comparada de las regiones de frontera (Magallanes y Arica/Parinacota), respecto a la formulación de la política pública de desarrollo territorial, y la relación entre gobierno nacional, gobiernos regionales y sociedad civil.

En ese contexto, las fronteras sur y norte presentan aspectos confrontacionales con el Gobierno Central pero, sobre todo, la emergencia de conflictos que involucran por una parte, temas de

²¹ LECHNER, Norbert (1994). Integración y equidad: Democracia, Desarrollo y Política social. Santa Fe de Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.

²² OZLAK, Óscar (1997). “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?, en Revista CLAD. Reforma y Democracia N°9, 2-36.

²³ ZURBRIGGEN, Cristina (2003). *Loc. cit.*

²⁴ JORDANA, Jacint (1995). *Loc. cit.*

gestión participativa y, por otra, aspectos de seguridad que tienen claramente como trasfondo el derrotero del desarrollo.

Teoría del desarrollo endógeno y descentralización

La búsqueda de un enfoque homogéneo en el ordenamiento territorial de las regiones, constituye un desafío en cualquier país. Esta apuesta, en la búsqueda de la homogenización y el desarrollo integral de las regiones, nace de la desigualdad ligada a la centralización del poder y los recursos estructurada en el contexto colonial. El debate sobre el centralismo y el rol del Estado, atraviesan la historia contemporánea del continente y rebaten la noción de verticalidad de la toma de decisiones. Así, la teoría del desarrollo, la geografía económica, la localización, competitividad, el enfoque de los *clusters* como efecto de la aglomeración y redes, son claves para comprender el funcionamiento territorial²⁵.

La máxima de Tocqueville, posee la doble lectura de la significación de un modelo centralizado para el diseño e implementación de políticas y sus efectos:

“La extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno. Pero no niego que una fuerza social centralizada esté capacitada para ejecutar fácilmente, en tiempos y lugares dados, grandes empresas”²⁶.

Justamente ello plantea –de una manera u otra– la ampliación de la visión unitaria de la administración por una visión integral, sobre cómo hacer para que los territorios locales manejen criterios y decisiones propias.

En ese plano, un desarrollo más equitativo entre regiones debe estar ligado al crecimiento económico y la expansión pro-

²⁵ HERNÁNDEZ-VALENCIA, R. y LASSO-RAMÍREZ, N. (2012). Revisión Conceptual para una Propuesta de Desarrollo Regional. Revista Memorias, 10(18), 21-35. p. 24.

²⁶ TOCQUEVILLE, A. (1984). La democracia en América Latina. Madrid, España: SARPE. p. 30.

ductiva²⁷. Al respecto, una de las teorías más aceptadas fue la concebida por el economista Perroux²⁸, que planteó la industrialización como generadora de polos de desarrollo. La popular noción de Perroux, era impracticable en América Latina: la secuencia de la industrialización europea y la constante de la dinámica primaria exportadora fueron insalvables.

Por ello, el instrumento de medición del desarrollo se centró inicialmente en el PIB, que con el tiempo focalizó el desarrollo hacia el bienestar de las personas, adicionando factores como el ingreso, empleo y equidad²⁹. La subjetivación de los objetivos, desde el crecimiento económico a otros más centrados en las necesidades y la definición local de beneficios menos materiales, dio paso a otras nociones como las de desarrollo humano, que incorporó aspectos tales como la calidad de vida, longevidad y el conocimiento. Este fue un primer paso hacia una visión integral e interdisciplinaria del desarrollo y sus implicancias³⁰.

Más allá de la resignificación del concepto, el desarrollo económico sigue estando en el centro de las políticas para las regiones pero, desde una perspectiva que se aleja de las teorías clásicas de redistribución desde un Estado, acercándose a la utilización del potencial territorial para generar competitividad. Ello, porque el desarrollo local guarda referencia con procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas³¹, manteniendo así una lógica de crecimiento económico, esta vez, endógeno. Este concepto, elaborado a partir de los aportes de la CEPAL, por Vázquez-Barquero³² es la base de este estudio.

²⁷ SUNKEL O. y PAZ, P. (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México DF, México: Siglo XXI editores S.A. p. 125.

²⁸ PERROUX, F. (1964). La Economía del Siglo XX. Barcelona, España: Editorial Ariel. p. 185.

²⁹ BOISIER, S. (2001). Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando? En: O. Madoeryy A. Vázquez-Barquero (eds.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local (48-74). Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens. p. 50.

³⁰ *Ibid.*, p. 51.

³¹ CEPAL. (2000). Desarrollo económico local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual. Doc. LC/R.1964. Santiago, Chile: CEPAL. p. 6.

³² VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio (1988). Las iniciativas Locales y los Sistemas de localización industrial, Estudios Regionales n° 22, pp. 69-82.

Desarrollo y territorio, se conciben orgánicamente en unidades de producción de forma sistémica. Para que las empresas locales puedan ser competitivas y eficientes, deben crearse economías de escala que reducen los costos de transacción³³. Sobre su funcionamiento, la eficiencia del sistema, considera las instituciones y regulaciones propias del territorio. Por ello, la política regional se concibe en muchos casos como *“un efecto compensatorio de los desequilibrios económicos y sociales provocados por la inserción de la economía nacional al mercado externo”*³⁴. El debate, ha cuestionado las lógicas de producción sociales y normas culturales que pueden dificultar el sistema. Así, surge la noción de desarrollo endógeno con una visión territorial (y no funcional) de los procesos de crecimiento y cambio estructural, que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos; sino que es un agente de transformación social³⁵.

En esa lógica, la noción de desarrollo endógeno viene a superar la orientación eminentemente social, asistencial y estrechamente ligada a la creación de proyectos parciales. Este es, sostenemos, el problema de fondo en Chile. En efecto, más allá del gasto público, la activa participación de los actores locales – tanto públicos como privados– en la decisión de inversión, hace fundamental considerar la dinámica económica; requisito esencial en un proceso de cooperación y competencia, generando así, una interdependencia que da sentido y estabilidad a la economía local³⁶. A su vez, esta interacción, proporciona espacio a procesos democratizadores, en tanto la negociación es inherente a la interacción. Por su parte, Boisier³⁷, plantea que para la existencia del desarrollo endógeno armónico, debe haber una organización

³³ KRUGMAN, P. (1995). Desarrollo, geografía y teoría económica. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor. p. 59.

³⁴ ASUAD, N. QUINTANA L. y RAMÍREZ, R. (2007). Patrones de dispersión y fuerzas económicas de la ciudad de México de 1993-2003, Facultad de Economía, UNAM., pp. 5 y 18.

³⁵ CEPAL. (2000). *Loc. cit.*

³⁶ STÖHR, 1981; AROCENA, 1995; VÁZQUEZ-BARQUERO, 2005. Citados en CEPAL. (2000). Desarrollo económico local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual. Doc. LC/R.1964. Santiago, Chile: CEPAL. p. 6

³⁷ BOISIER, S. (2000b). El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Prisma, 13, 76-96. p. 79.

flexible de la producción, desarrollo urbano del territorio, innovaciones y difusión del conocimiento y densidad institucional.

Vistos integral y globalizantemente, también han influido aspectos vinculados al territorio, no solo porque afecta a las naciones y países, sino, sobre todo, porque la dinámica económica y el ajuste productivo dependen de las decisiones de inversión y localización de los actores económicos y, de los factores de atracción de cada territorio. El proceso de globalización, por lo tanto, es una cuestión que condiciona la dinámica económica de las ciudades y regiones que, a su vez, se ve afectado por el comportamiento de los actores locales³⁸.

Esto implica un desafío para los actores locales, quienes se enfrentan a la velocidad de los intercambios que este proceso les impone, tanto en su capacidad de producción como en la toma de decisiones. Justamente en ello, la interrelación dinámica que aporta a la economía mayor de la que forman parte, enfrenta a las regiones a la obligación de sumarse o restarse del modelo país.

Quintero y Gallardo³⁹, advierten las desavenencias y efectos negativos de la globalización en el marco de políticas neoliberales. La polarización de los territorios con mayor competitividad o beneficios de localización (entendida como un mayor número de agencias administrativas que apoyan el proceso), genera mayor desigualdad. Esto se ejemplifica porque en general las regiones ganadoras en América Latina se identifican con las grandes áreas metropolitanas y las regiones con recursos exportables. En contraste, las regiones perdedoras son principalmente aquellas nacidas con la sustitución de importaciones y casi todos los demás territorios⁴⁰.

Sin embargo, habría efectos adversos como altas tasas de desempleo y falta de acceso a los servicios básicos, que son consecuencias negativas sobre la economía local que puede llevar a una mala in-

³⁸ VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26 (79), 47-65. p. 50.

³⁹ QUINTERO M. y GALLARDO L. (2008). La estrategia de desarrollo local en el contexto de la globalización. *Aldea Mundo. Revista Sobre Fronteras e Integración*, 13(26), 39-48, p. 40.

⁴⁰ GARCÍA, J. y RODRÍGUEZ, J. (2009). Notas del curso teoría y práctica del desarrollo local. Doctorado cooperativo Universidad La Laguna (España)-Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

serción en la división interespacial del trabajo⁴¹. Según Furió, el mecanismo de regulación sería uno de los problemas centrales, en tanto no queda claro si el rol esencial del Estado es precaverlo, o bien, corresponde a un asunto de competencia de los órganos regionales.

La teoría del desarrollo endógeno requiere de descentralización y ampliación de espacios de autonomía, para que la misma toma de decisiones no tenga obstáculos administrativos⁴². En esta línea, Quintero y Gallardo⁴³ sostienen que “se produce un cambio en la lógica de funcionamiento del Estado, que conlleva necesariamente a la búsqueda de nuevos referentes y estrategias de desarrollo regional”. En este contexto, se replantea el rol del Estado más allá de la subsidiariedad en una economía de mercado. Aparece así, la noción de centralidad como principal proveedor de obras públicas para fortalecer la conectividad como parte de la concreción de los objetivos de los gobiernos⁴⁴. Además, es el Estado, quien apoya la mejora en la formación de recursos humanos, la organización territorial, la creación de *clusters* y, la localización de instituciones que se coordinen entre sí.

En términos prácticos, según Sergio Boisier⁴⁵ existe una confusión en la conceptualización detrás de las políticas para las regiones. Plantea que, existen tres conceptos que difieren entre sí en términos de resultados necesarios en el análisis territorial: deslocalización, que implica un cambio de ubicación geográfica de un órgano del Estado, pero sin capacidad de decisión; la desconcentración, que implica la derivación de cuotas de poder en la toma de decisiones desde el nivel central al regional manteniendo la relación de jerarquía; y la descentralización que se define como “la creación de un ente distinto de aquel del cual se

⁴¹ FURIO, E. (1994). El desarrollo económico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo. *Estudios Regionales*, 40, 97-112. p. 99.

⁴² BOISIER, S. (2002). 2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En: seminario “Los estudios regionales en Antioquia”. Medellín, Colombia: INER-UDEA, pp. 12 y 13.

⁴³ QUINTERO M. y GALLARDO L. (2008). *Op. cit.*, p. 47.

⁴⁴ ROZAS, P. y FIGUEROA, O. (2006). Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales. Departamento de recursos naturales e infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas, p. 13.

⁴⁵ BOISIER, S. (2002). 2001. *Op. cit.*, p. 2.

va a transferir capacidad decisoria". Estas tres "D" suponen la concesión de personalidad jurídica, de recursos y normas propias de funcionamiento. La dificultad de implementar la descentralización, eje de la relación Estado-territorio, estaría dada por la tradición centralista de América Latina.

En suma, se aprecia que si bien hay claridad sobre los objetivos detrás de la conceptualización, este cambio de lógica requiere una modernización multidimensional por parte del Estado, por una parte tendiente a profundizar los procesos democráticos, de participación, y por otra, de mayor eficiencia de la administración pública, apoyo y compromiso conscientes en y desde el desarrollo local.

En Chile, se ha impuesto como un mecanismo fundamental para el desarrollo, la idea de un país descentralizado. Sin embargo, dicha descentralización no ha quedado definida en los ámbitos a considerar, ni tampoco los mecanismos para su potenciamiento. El discurso público supone un desarrollo homogéneo. Sin embargo, sus competencias y funcionalidad aún no generan los resultados esperados⁴⁶. El efecto más dramático del fenómeno, se observa en el peso económico de sus zonas extremas del norte y sur del país.

La radiografía de las cifras

Según cifras del Banco Central, el Producto Interno Bruto (PIB)⁴⁷ para el año 2010 fue de \$103.806.380 millones de pesos chilenos corrientes y, de \$67.167.123 millones de pesos, en precios constantes. Como es posible observar en la Tabla I, entre 2003 y 2010, el PIB ha experimentado un crecimiento sostenido, excepto en el año 2009, donde hubo una variación negativa de -1.7%.

⁴⁶ CUNILL-GRAU, N. (2012). La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. En G. Delamaza, N. Cunill_Grau y A. Joignant, Nueva agenda de descentralización. Santiago, Chile: RIL. 93-132.

⁴⁷ Banco Central. Ver http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad-economica-gasto/pdf/CCNN2003_2010.pdf

Tabla 1
PIB DE CHILE 2003-2010
(Precios constantes, con base en precios de 2003)

Año	PIB	Variación
2003	51.156.415	-
2004	54.246.819	6,0
2005	57.262.645	5,6
2006	59.890.971	4,6
2007	62.646.126	4,6
2008	64.940.432	3,7
2009	63.848.206	-1,7
2010 (1)	67.167.123	5,2

FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos del Banco Central de Chile.

(1) Cifras preliminares

La balanza comercial para 2010, arrojó un saldo de U\$ 15.855 millones, donde el 38% del PIB corresponde a la exportación de bienes y servicios. La Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores, señala que, actualmente Chile cuenta con 24 acuerdos comerciales vigentes con 62 economías⁴⁸. En el *Globalization Index* de 2005, elaborado por *Foreign Policy*, Chile ocupa el lugar 34. De hecho, al ser uno de los países más globalizados de América Latina, *Foreign Policy* caracteriza a Chile, como uno de los países menos corruptos y más libres de la región, cerca de países como Japón, Irlanda y Austria.

De acuerdo con el Banco Mundial, el nivel de ingresos de Chile, está clasificado como “Ingreso alto”⁴⁹. El Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita para el 2010, fue de \$ 17,010 y para 2013 fue de \$ 21,030⁵⁰. Sin embargo, a la par la tasa de incidencia de la

⁴⁸ Direcon. <http://www.direcon.gob.cl/la-institucion/>

⁴⁹ Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/pais/chile>

⁵⁰ Banco Mundial. <http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx>

pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional es de 15,1% para el 2009 y de 14,4% para el 2011⁵¹.

Chile, es el único país suramericano miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)⁵². Pese a ello, en una mirada comparada, Chile tiene el coeficiente de Gini más alto entre los países de la OECD, con un coeficiente de 0,50⁵³. Cabe señalar, que entre mediados de la década de los ochenta y fines de la década pasada la variación anual del coeficiente fue de 0,47.

Pero las cifras no indican las singularidades regionales. En el año 2003, los datos del IDH por ejemplo, para la Región de Arica, señalaban un promedio sobre 0,72 en el caso de las provincias de Camarones, Arica, Putre, y General Lagos.

A lo anterior, se pueden agregar los datos del empleo y el desarrollo. Hoy no solo más del 60% de la población se concentra en Santiago, sino que el empleo regional, mientras más alejado de la capital es más escaso y menos productivo. A junio de 2011, la tasa de desocupación nacional alcanzaba al 7,2%, es decir, de 577.000 personas desocupadas⁵⁴.

Un estudio de la tasa promedio de ingreso per cápita en Chile indica que, durante la primera presidencia del Michelle Bachelet, el 10% de los hogares más ricos de Chile, poseía un ingreso per cápita 78 veces superior al 10% por ciento más pobre. Las cifras, construidas sobre la base de datos oficiales de distribución del ingreso apuntan a que la mayor inequidad está en el acceso al trabajo y la concentración geográfica del mismo, situación que más afecta a las regiones extremas. La disparidad social está cruzada por el hecho de que las siete familias más ricas del país, poseen un patrimonio conjunto de 75.000 millones de dólares, tres

⁵¹ Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/pais/chile?display=default>

⁵² OECD. <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

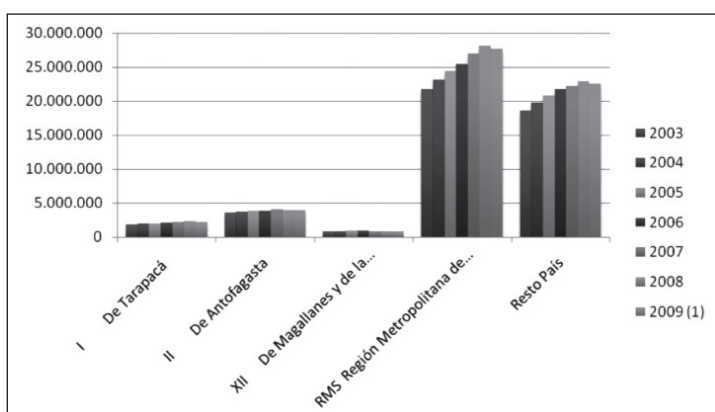
⁵³ En segundo lugar, aparece México con un coeficiente de Gini de 0,48. Mayor nivel de desigualdad de ingreso, concentración de tierras, etc. <http://www.oecd.org/chile/47572883.pdf>

⁵⁴ Los datos oficiales, traducidos en estadísticas comparativas a nivel regional llegan hasta el 2009.

veces el PIB de Bolivia⁵⁵, cifra que equivale aproximadamente al 50% del PIB nacional.

El origen de este análisis, es la alta concentración que se da en la actividad productiva del país en la Región Metropolitana (RM). Como se puede ver en el Gráfico 1, se constata la diferencia entre las regiones y se evidencia la hipertrofia de la capital de Chile.

Gráfico 1
Producto Interno Bruto 2003-2009
(Medido en millones de pesos)



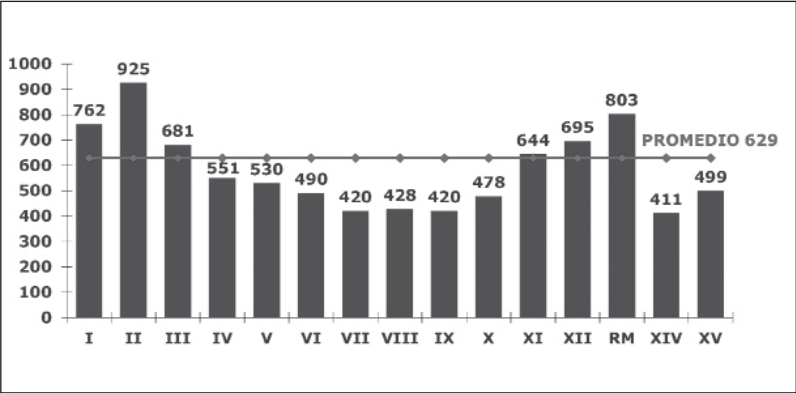
FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central.

A partir del Gráfico 1, se puede inferir que, en el transcurso de seis años (2003-2009) la desigualdad en cuanto a PIB no ha tenido mayores cambios. Al observar en las gráficas el “resto país”, se observa que tampoco logra alcanzar a la RM.

⁵⁵ “Chile: Hogares más ricos tienen ingreso promedio 78 veces mayor que los pobres”. Emol, 14/06/2011. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/14/487283/chile-hogares-mas-ricos-tienen-ingreso-promedio-78-veces-mayor-que-los-pobres.html>

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL INGRESO POR REGIÓN

Ingreso del trabajo promedio mensual del hogar por región (2013)
(Miles de \$ noviembre 2013)



Encuesta Casen 2013. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla 2

	Arica y Parinacota		Magallanes y Antártica Chilena		Metropolitana	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Población Total	180.513	178.430	144.872	146.497	6.554.944	6.748.446
Porcentaje de población perteneciente a una etnia	22,2	25,4	15,4	22,7	4,4	4,1
Hogares	47.276	44.916	43.580	45.382	1.750.695	1.884.255
Porcentaje de hogares pobres	15,6	11,2	5,6	7,9	8,7	9,6
Ingreso autónomo promedio del hogar	544.837	719.447,50	672.821	750.053,20	795.268	995.758,80
Participación laboral total	57,7	54,2	57,9	61,4	61,5	59,8
Tasa de desocupación hombres	7,9	8	2,6	4	6	9,4
Tasa de desocupación mujeres	9,5	11,3	7,9	14,7	8,3	11,1
Tasa de desocupación total	8,6	9,3	4,7	8,3	7	10,1

Encuesta Casen 2006 y 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta Casen 2006-2009

Con 1 millón 946 mil hogares, la Región Metropolitana tenía el 2006 un ingreso promedio *per cápita* de \$216.400. El sondeo, establece un promedio de 3,4 integrantes por hogar y un promedio de 1,3 ocupados por hogar.

Con respecto al tamaño de la familia chilena, se observa que, esta no ha variado en la última década. En la encuesta CASEN de 2006, se observaba que la cantidad de miembros promedio por hogar es de 3,5 personas. En 2009 la cifra es de 3,4. Los números indican una paridad entre todos los grupos sociales sin importar la diferencia de rentas. Por tanto, demográficamente las condiciones del ingreso por tamaño familiar a nivel nacional no han experimentado mayores variaciones. La encuesta de ingreso de los hogares confirma algunas de las conclusiones: *No solo la pobreza ha aumentado en los últimos tres años, sino que la brecha entre el ingreso de los hogares más ricos y los más pobres prácticamente no ha variado*⁵⁶.

En Chile, no se advierte un nivel de pobreza homologable a países de la región centroamericana o de algunos de América del Sur. Sin embargo, lo que sí existe es malestar social por la desigualdad del ingreso, y por los efectos que esta desigualdad causa en esferas sociales muy concretas: Educación, Salud, Vivienda, condiciones del consumo de bienes de segunda categoría o de lujo, etc. Estas realidades, definen condiciones de vida muy distintas, y llegan, a ser homologables con las condiciones de desigualdad de Brasil, Argentina o México.

Entonces, ¿qué ha pasado con Chile?

1. Ha habido una disociación entre crecimiento y desarrollo, que se expone, como hemos visto de múltiples formas.
2. Ha existido una ausencia de conciliación o de equilibrio entre endeudamiento y consumo. Esto ha ocasionado una frustración creciente en los sectores medio/medio bajo de ingresos en el país, porque hagan lo que hagan, no podrán alcanzar los niveles de consumo de la élite.
3. Se ha producido un exitismo vinculado al *retail*, y una brecha entre el ingreso real y las expectativas de vida de la clase media, producto de la situación descrita.

⁵⁶ Comisión Económica para América Latina. *La medición de los ingresos en la Encuesta Casen-2009. Versión Preliminar. Disponible en:* http://www.ministerio-desarrollosocial.gob.cl/casen2009/RESULTADOS_CASEN_2009.pdf

4. “No se ha reparado”, vale decir, no se asemejan los servicios públicos, la educación pública, versus la calidad de los servicios privados. Esto es particularmente grave en escuelas, hospitales y ciertos grupos en vivienda. En este sentido, particularmente, los elementos de diferenciación, han ido socavando la idea de una igualdad social, elemento primordial de la defensa de la democracia entrante a principios de los años noventa.
5. Se han generado bolsones de exclusión y pobreza marginales, a partir de la conformación de municipios poco viables o escasamente desarrollados en infraestructura física. Esto ocurre en diversas comunas del Gran Santiago, pero también, en las capitales regionales que han ido forjando barriadas en los márgenes de sus comunas.
6. En muchos sentidos, laborales, comerciales, económicos, educacionales, etc. se ha improvisado y se ha soslayado el rol del Estado, pensándose en amplios sectores de la política nacional que el libre mercado regula todo. En este sentido, no se han coordinado políticas públicas esenciales con el rol subsidiario del Estado, avanzándose superficialmente, en distintos niveles de modernización del país, y dejándose verdaderos “agujeros negros” en aspectos críticos de la sociedad chilena.
7. Sin embargo, quizás el problema más complejo de resolver guarde relación con el tema de los subsidios:

“Estamos acostumbrados a escuchar que la desigualdad en Chile es muy alta, que no mejora, y que de esto se deriva buena parte del descontento social. Este discurso ha justificado la proliferación de una multitud de políticas redistributivas, que hoy en día representan, por cierto, la mayor parte del gasto público, en desmedro del gasto en bienes públicos e incluso, en algunos casos, del crecimiento económico. Es curioso que, luego de varios años en que la principal política social del Estado ha consistido en aumentar el gasto en estos programas, los niveles de desigualdad sigan siendo tan alarmantes como lo muestran los indicadores oficiales”⁵⁷.

⁵⁷ Libertad y Desarrollo. Temas Públicos. ¿Es tan alta la desigualdad social en Chile? N° 1028. 26/08/2011.

8. El resultado es bastante conocido: Se han ido formando barrios extremadamente exclusivos, con entornos paupérrimos. Esto en las ciudades capitales de todas las regiones del país. Ej: Santiago (Chicureo, La Dehesa, Los Trapenses, Las Chilcas); Iquique (Playa Brava), Viña del Mar (Reñaca), Talca (Las Rastras), etc. Esta exclusividad se evidencia por ejemplo, en el ornato, pero fundamentalmente, en las superficies de áreas verdes por comuna. Cabe destacar, que 9 de las 42 comunas del Gran Santiago, concentran el 50% de las áreas verdes del país.

En resumen y, en base a lo expuesto, se puede afirmar que la demografía proporciona una primera muestra del nivel de concentración de población en la capital chilena; los indicadores económicos, mostrarán qué ocurre con las ciudades extremas del país.

Definiendo las zonas extremas en Chile

La sensación de postergación regional es un fenómeno extrapolable a un sinnúmero de Estados contemporáneos. En efecto, la modernidad y la concentración urbana en las capitales latinoamericanas, han provocado una enorme distancia en la asignación de servicios y actividades en la población de los Estados hacia ciudades y localidades intermedias; se ha invertido en gasto social y público, pero de manera directamente proporcional a la población. En términos de tamaño, a modo de ejemplo, considérense las capitales de México, Brasil, Argentina o Perú, países donde una proporción importante de la población reside en las capitales o su entorno. En Chile, la geografía determinó un poblamiento en la zona central. Al millón de habitantes que comprendía el país entre Copiapó y el río Maule en el período colonial, siguió una progresiva concentración urbana en la ciudad de Santiago en el siglo XIX y que se afianzó en paralelo con el declive de la industria del salitre a inicios del siglo XX.

La formación y consolidación de la institucionalidad del Estado chileno, está marcada por una trayectoria de expansión

centro-periferia y el predominio de una cultura centralista⁵⁸. Esto ha implicado, entre otros aspectos, que el modelo de desarrollo y el accionar estatal, quede circunscrito al valle central. Dejando a las regiones fronterizas del sur y norte del país, en un plano secundario.

Tanto desde la academia, como desde la propia administración pública, el aislamiento de las zonas extremas y la consecuente necesidad de insertarlas en las dinámicas de desarrollo nacional, se han reconocido como parte de las deudas del Estado chileno en términos de desarrollo y gobernanza⁵⁹. Por ello, en 1994 fue constituido el Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales (CIZEDE), adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) desde el año 2001. En la actualidad, el objetivo de este organismo se orienta a proponer políticas de desarrollo regional, local y provincial para las regiones de Arica y Parinacota, Isla de Pascua, Chiloé, Aysén, Magallanes, y la provincia de Palena. Estas, según diagnóstico del propio organismo, se caracterizan por niveles de aislamiento crítico, población escasa y altamente dispersa, presencia deficitaria del aparato público y bajo nivel de desarrollo socioeconómico. Opciones locales hubo para Arica con la creación del Puerto Libre (1953), la Junta de Adelanto (1956) o el Plan Andino en los 70⁶⁰. Lo propio en Magallanes, expresado recientemente en la creación de la Estrategia Regional de Desarrollo que

⁵⁸ BOISIER, Sergio (2000a) "Chile: La experiencia regionalista del gobierno militar", en Estudios Sociales, N° 104, pp. 43-76; MONTECINOS, Egon (2005) "Antecedente sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile" en Revista venezolana de Gerencia Vol. 10, N°31, pp. 443-462.

⁵⁹ BOISIER, Sergio (1995). "El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno, en Documento. Serie de Investigación IL-PES N°15, Santiago, p. 21; BOISIER, Sergio (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago: CEPAL; ORREGO, Claudio (2007). "Modernización del Estado y la gestión local" en Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos. Santiago: CEP y Expansiva, pp. 55-64.; Organization for Economic Cooperation and Development OECD (2009). Territorial Review. Chile 2009; DELAMAZA, Gonzalo (2010). Mapa de actores regionales estratégicos y su articulación con el sector público para la descentralización, en tres regiones de Chile. Santiago: Innovación ciudadana.

⁶⁰ GALDAMES, L. y RUZ, R. (2010). La junta de adelanto de Arica y John V. Murra: dos lecturas sobre el desarrollo andino en el norte de Chile. Revista Chungará, 42(1), 257-270. pp. 257 y 258.

regirá en el período 2010-2020. Sin embargo, tradicionalmente, la ausencia de una identificación de la realidad regional con el centro del país, entendida como “la capital” llega a tal nivel, que las regiones se perciben secundariamente en importancia respecto de la toma de decisiones nacionales.

Lo primero que salta a la vista del Plan es la escasa presencia de proyectos de desarrollo regional enfocados a la industria en las zonas extremas. Hay subsidios y aportes en créditos blandos, pero no hay visión de desarrollo productivo de manera sectorial en ninguna de las regiones y provincias aludidas⁶¹.

Hay entonces, un proceso de construcción del Estado pensado desde una perspectiva de arriba hacia abajo (*top-down*) y del centro hacia la periferia, donde el Estado o bien está ausente, o no siempre puede controlar las estructuras políticas que se encuentran en los confines de su territorio. Cada Estado, ha constituido una relación particular con la nación, territorio y población. En muchos casos, la institucionalidad estatal no ha logrado hacerse efectiva a lo largo de todo el territorio que, en teoría, corresponde a esa “comunidad imaginada” que es la nación⁶².

Por lo anterior, la ausencia o debilidad estatal en las zonas fronterizas no implica que estos sean territorios donde la autoridad estatal se imponga *per se*. Por tanto, es necesario considerar la dimensión de agencia de las poblaciones de frontera, la cual revela una relación dialéctica entre “arriba” y “abajo”, de gran importancia para los procesos de formación del Estado y la Nación⁶³.

La visión tradicional de las fronteras, como límite y división de soberanías en disputa, ha sido cuestionada en el marco de las transformaciones que el proceso globalizador ha traído consigo. Chile, no se encuentra al margen de estas discusiones. La noción de frontera, por su curiosa geografía, enrostra este carácter para las zonas del extremo norte y sur del país de manera diferenciada. Aun cuando en estricto rigor, todo el país es fronterizo, o, en

⁶¹ Comité Interministerial para el desarrollo de Zonas Extremas (CIDEZE) (2009) Planes especiales: Plan de desarrollo Arica y Parinacota, abril 2009.

⁶² ANDERSON, Benedict (1991). *Imagined Communities*. London, New York: Verso.

⁶³ GRIMSON, Alejandro (2005). “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad”. En: GARCÍA, C. (Comp.). *Fronteras, Territorios y metáforas*. Medellín: INER y Hombre Nuevo editores.

términos históricos, porque varias regiones del centro sur del país se articularon social y territorialmente con el mundo indígena.

Las interacciones, entre los diversos actores del sistema internacional, han llevado al declive de las fronteras nacionalmente definidas. A la vez que se reduce el significado de las sociedades nacionales, cuestionando la relación entre doméstico y externo⁶⁴. La visión de la sociedad nacional estatal es desafiada por el surgimiento de relaciones sociales transnacionales. Es decir, los actores nacionales estatales, deben compartir “poder” con organizaciones internacionales, empresas transnacionales, movimientos sociales, entre otros actores internacionales⁶⁵.

Sin embargo, la pluralidad de poderes no implica la desaparición del Estado o de las fronteras. El Estado continúa siendo el modelo dominante para la organización de la sociedad dentro de un territorio definido; de hecho se señala que el Estado ha sido revalidado como actor central del desarrollo⁶⁶. No obstante, en virtud de las transformaciones del contexto internacional, hay una redefinición de las fronteras y una transformación en la relación de la institucionalidad estatal con el territorio y la población.

A modo de ejemplo, pueden observarse los promedios de concentración demográfica para las regiones materia de estudio durante el 2003. En el caso de Arica, de acuerdo al Censo 2002, su población equivalía al 0,8% del total nacional. Mientras que Magallanes, representaba un 0,7%. Lo anterior, es un aspecto que también se manifiesta en el PIB. El promedio 2008-2011 de las regiones extremas asciende a un 2,9%.

Si bien es cierto que las diferencias entre el mundo rural y urbano, o la concentración demográfica entre el centro y las demás regiones siempre existieron, ha sido a partir de los años 90 que esas diferencias quedaron expuestas por las contradicciones del modelo económico chileno. Esta realidad que hoy es transversal a las sociedades latinoamericanas, ha obligado a Chile a

⁶⁴ MITTELMAN, James (2000). *El síndrome de la globalización*. Madrid: Siglo XXI.

⁶⁵ ROSENAU, J. (1990) citado por BECK, Ulrich (2000). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.

⁶⁶ EVANS, Peter (2003). *Hibridity as an administrative Strategy: Combining bureaucratic Capacity with Market signals and Deliberative Democracy*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 25.

detenerse. El punto es que, pese a que los ingresos en las regiones extremas son mayores, el costo de vida es mayor, lo cual se expresa en el valor de los combustibles y los alimentos de primera necesidad (frutas y verduras). Situación que se presenta particularmente en Punta Arenas, capital de la Región de Magallanes y Antártica Chilena⁶⁷.

Dos fronteras y una realidad: Arica

Arica debe su formación a la sucesiva ocupación de diversos pueblos precolombinos. Ocupada entre el siglo IV y IX d.C. por los Tiwanaku, ellos le dieron el nombre de “Ariacca”, “Ariaka” o “Ariqui”. Tras la Conquista, la zona fue dominada por los quechuas y, posteriormente, desde 1536 por los españoles. El acta de fundación, denomina a Arica “San Marcos Evangelista” en 1541. En 1545, cuando el indígena Diego Huallpa descubre Potosí, deja a esta localidad como principal puerto de salida de la plata peruana. En el periodo colonial la “Muy Ilustre y Real Ciudad de San Marcos de Arica” (1570), constituyó un enclave relevante para el comercio español. Tras la independencia peruana en 1823, Arica pertenece al departamento de Arequipa (Perú). Tacna y San Lorenzo de Tarapacá forman parte de la provincia de Arica.

La disputa política, acaecida tras la Guerra de la Confederación (1836-1839), dejó a Arica en una situación compleja y al arbitrio del periodo anárquico peruano y boliviano. Las décadas posteriores, y hasta la Guerra del Pacífico, permitieron que esta ciudad del espacio desértico costero de Tacna-Arica-Tarapacá constituyera un foco de atención para el comercio guanero, donde “se advierte que el verdadero triunfador ubicuo fue el capitalismo inglés”⁶⁸. El 31 de octubre de 1884, un año después del fin de la Guerra del Pacífico (1879-1883), el Congreso Nacional de Chile declara la creación de la Provincia de Tacna, consagrandolo en el artículo 1º “los territorios de Tacna i Arica” como parte

⁶⁷ Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN. Ministerio de Desarrollo Social, 2010.

⁶⁸ CLEMENTI, H. (1987). *La Frontera en América*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Leviatan. pp. 82 y 87.

integrante de la República de Chile⁶⁹. Aun cuando las disputas territoriales por el espacio sur peruano tras la Guerra del Pacífico se resolverán con Chile en 1929, la administración chilena predomina sobre esta ciudad.

Arica y Parinacota se encuentra geográficamente ubicada como punto de convergencia entre los países que componen la Macrorregión Andina, lo que la convierte en una zona estratégica para satisfacer las necesidades logísticas hacia el Asia Pacífico. Por ello, la vida de la ciudad de Arica circula en torno al puerto, el transporte y almacenaje, y este tiene su mayor actividad enfocada al comercio con Perú y Bolivia.

Su condición bifronteriza ha favorecido el desarrollo del comercio y el turismo, logrando consolidarse gracias a sus atractivos naturales y al clima privilegiado que se presenta durante todo el año. Sin embargo, el régimen de lluvias, así como su localización en una planicie costera desértica, no ofrece sino ventajas parciales a nivel agropecuario en las zonas de cauces hídricos de Azapa, Lluta, Camarones y Vitor. A nivel de proyectos, ciertamente, el Estado ha propiciado una serie de proyectos regionales. Sin embargo, la mayor parte de ellos, apunta a la reconstrucción y habilitación de infraestructura⁷⁰.

Como se ve en la Tabla 3, la evolución del PIB regional señala una concentración en el sector minero, seguida por el de turismo. En ese sentido, las cifras en materia productiva se concentran en el sector primario exportador y en el terciario. Claramente, el sector manufacturero se encuentra alejado de las prioridades regionales, tema que como hemos visto en la primera parte de este trabajo, se concentra en la zona central del país. Este condicionamiento explicaría el escaso crecimiento demográfico, y la emigración constante de la población. Ahora bien, si esas constantes históricas de la región la hacían posible problemas económicos, hoy en día esta debilidad configura un escenario complejo. En la actualidad, existen amenazas exógenas como el contrabando de mercancías y el narcotráfico en materia de seguridad nacional,

⁶⁹ ANGUIA, R. (1912). *Leyes Promulgadas en Chile*. Santiago, Chile: Imprenta, Litografía, í Encuadernación Barcelona. p. 630.

⁷⁰ Véase el listado de proyectos regionales para las zonas extremas que posee el CIDEZE.

pero también en lo que se ha dado en llamar la “peruanidad cultural de Arica”, en su homogenización con Tacna⁷¹.

Tabla 3
PIB regional para Tarapacá 2003- 2009 (pesos constantes)

Actividad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁽¹⁾
Agropecuaria-Silvícola	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Pesca	2,5	3,8	2,9	2,9	3,5	3,5	2,8
Minería	35,3	38,2	35,3	35,8	33,7	33,3	34,0
Industria Manufacturera	7,2	7,6	8,1	7,7	8,1	7,2	5,4
Electricidad, Gas y Agua	1,7	1,6	1,6	2,0	2,1	2,0	2,3
Construcción	9,5	5,2	4,7	3,9	4,7	5,6	6,0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	13,9	13,5	15,3	16,6	17,9	18,2	18,1
Transporte y Comunicaciones	7,6	7,7	8,4	8,3	7,7	7,9	8,0
Servicios Financieros y Empresariales (2)	4,9	5,0	5,5	5,4	5,6	5,5	5,5
Propiedad de Vivienda	3,8	3,7	3,9	3,8	3,7	3,7	3,9
Servicios Personales (3)	7,9	7,9	8,3	7,9	7,6	7,5	8,1
Administración Pública	6,2	6,1	6,5	6,3	6,1	6,2	6,5
Menos: Imputaciones Bancarias	-1,0	-1,0	-1,2	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2
Producto Interno Bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central. 2011.

(1) Cifras provisionales.

(2) Incluye servicios financieros, seguros, arriendo de inmuebles y servicios prestados a empresas.

(3) Incluye educación y salud –pública y privada– y otros servicios.

⁷¹ PODESTÁ, Juan (2011). Regiones fronterizas y flujos culturales: La peruanidad en una región chilena, Revista Eniversum, n° 26, vol. 1.

En cuanto a los sectores de la economía, ninguno ha manifestado mayores variaciones. El PIB regional demuestra que paulatinamente la concentración se ha ido profundizando en el sector primario⁷².

Con el fin de observar la estructura del empleo en la región de Arica y Parinacota, se hace uso de la técnica *shift-share*, empleando como variable la Población Económicamente Activa, obtenida de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE), se descarta la utilización del PIB por considerarse que no es representativo de los cambios e influencia a evaluar⁷³. El periodo utilizado será de enero-marzo (2010 a 2013). No se consideran años anteriores, dada la imposibilidad de información empalmada entre la antigua encuesta de empleo (ENE) y la nueva (NENE).

Respecto a la variación en el empleo, el mismo disminuyó en un 8%. Sirvieron para amortiguar esta baja las alzas en minas y canteras y servicios financieros; el resto de las actividades presentan una baja que en promedio es cerca al 22%, siendo la mayor de ellas en electricidad, gas y agua (45%), seguida de pesca (30%), industria manufacturera (27%), construcción (29%) y transporte y comunicaciones (24%).

La actividad que más empleos aportó en Arica (enero-marzo 2013), es comercio con un 23%, seguido de agricultura, ganadería, caza y silvicultura con un 12%, más distantes y próximos al 8%, se encuentran minas y canteras, industria, transporte, administración pública y enseñanza.

La distribución interregional señala que el sector que laboralmente más aportó a la economía nacional fue el de minas y canteras, que ocupó a 2.475 personas. Es decir, de los más de 200.000 empleos que existían en Chile en tal actividad, la región de Arica y Parinacota aportó escasamente con un 1%. Ello nos indica, la escasa participación que hace esta Región al total del empleo utilizado en un contexto nacional. La especialización relativa o intrarregional, se situaría en esos sectores así como en

⁷² SÁNCHEZ, Rafael (2009). "Las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, Chile. Algunos antecedentes sobre su estructura y funcionamiento". Ver en Revista Geográfica Venezolana, Vol. 50(1), pp. 87-107.

⁷³ SOZA-AMIGO, S. (2010). La identidad magallánica dados los principales cambios estructurales acaecidos en Chile entre 1960 y 2008. Magallania, Vol. 38(1), 109-136. p. 112.

agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Esto último es interesante dado que para el 2007 no se observaba una importante influencia del primero en la economía, lo cual da luces a una posible e incipiente identidad económica regional.

La base económica que forma la región se justifica por la exportación de empleos en los sectores minas y canteras, comercio y administración pública, mientras que se observa una demanda interna muy importante en industria manufacturera, construcción y servicios financieros.

El diferencial estructural total señala que los cambios que se evidencian en la economía son justificados por una importante diferencia respecto al patrón de comparación (la economía chilena). Si la región se hubiese “sintonizado” con la dinámica nacional, hubiese ganado 15.000 puestos de trabajo. En tal sentido, se concluye que las necesidades de empleo que se van generando en el país no son captadas por la dinámica económica de Arica y Parinacota. En forma puntual, tales pérdidas “hipotéticas” se dan más en los sectores pesca (4.400 personas); manufactura (3.300 personas); comercio, restaurantes y hoteles (3.090 personas); transporte y comunicaciones (2.920 personas) y; 4.380 puestos entre administración pública, enseñanza, salud y otros servicios sociales. Por su parte, actividades que hubiesen aportado con empleos por asociarse a la dinámica nacional habrían sido minas y canteras (1.420 personas) y servicios financieros con 250 personas.

Por otra parte, la creación de la región de Arica y Parinacota (2007) no ha logrado revertir el rol secundario de la economía pesquera y/o minera. La causa está dada porque justamente es Iquique el mayor puerto pesquero del país y Antofagasta la mayor región minera del norte grande de Chile. Así, mientras no exista una política que ayude a mitigar las debilidades y desequilibrios regionales, que incluyen la falta de conectividad e intercambio con las áreas fronterizas, la situación de Arica seguirá postergada⁷⁴. En términos del PIB, el tema es aún más dramático, toda vez que su participación es marginal a nivel nacional. De ello se desprende que, con la creación de la Región de Arica y Parinacota fue posible responder a la *demanda política* por despren-

⁷⁴ *Ibid.*

derse de la tutela de Iquique, pero que ella en ningún caso, tuvo aparejada una mirada estructural⁷⁵.

En el caso de Arica, en el periodo 2003-2009 no ha habido un cambio sustancial de los indicadores macroeconómicos que acusen un incremento en la actividad productiva de la misma manera, o parecida, a la Región Metropolitana y al resto del país⁷⁶. Aun cuando, en Arica ha habido una dinámica formalmente favorable en términos de crecimiento, la velocidad con que lo hace a nivel local se diferencia del resto del país. Ello redunda en el descontento social, en el que el movimiento social regional “39 años de abandono”, que recoge una serie de demandas sociales que permiten revisar in extenso la postergación regional.

Por su parte, al revisar en forma más profunda dicha economía, se observa que el sector servicios y, en concreto aquello relacionado con el turismo y las actividades que en parte derivan del mismo, por ejemplo, la 29 (hostelería y restaurantes); 28 (servicios comerciales); 27 (construcción); 35 (servicios empresariales) y; en menor grado, las actividades vinculadas al cobre, mineral característicos del norte de Chile, son las que efectivamente dan dinamismo a dicha economía.

Magallanes: terra australis, terra ignota

Al igual que la Región de Arica/Parinacota y Tarapacá, Magallanes obedece a un proceso de expansión y conquista de un territorio⁷⁷. A diferencia de la incorporación de Arica a la vida nacional –como resultado de la Guerra del Pacífico– Magallanes, tiene una larga data histórica, que debe su ocupación al deliberado proceso de colonización del gobierno de Manuel Bulnes a mediados del siglo XIX. Su ciudad capital, Punta Arenas fue fundada en 1848.

⁷⁵ Un ejemplo de ello es que la región creada el 2008 aún carece de una circunscripción senatorial independiente de Tarapacá, lo cual en cierta forma, confirma lo expresado.

⁷⁶ Exclúyase a Magallanes.

⁷⁷ GONZÁLEZ, S. (2006). Arica y la Triple frontera: Integración y Conflicto entre Bolivia, Perú y Chile, Iquique. Iquique, Chile: Ediciones Arfbalo. pp. 39 y 40.

Si la distancia respecto del centro es relevante para la Región de Arica y Parinacota, el problema tiene una vertiente adicional para Magallanes. La ruptura natural con el resto de Chile, convierten a esta Región en su propio enclave. La geografía, juega aquí, un rol determinante en el sistema de transportes y afecta directamente los factores de densidad poblacional, mercados de consumo y el sustento de cualquiera de sus actividades económicas, entre ellas, particularmente al turismo⁷⁸.

Por ello, la construcción de la región no ha sido sencilla. La carretera Austral, impulsada durante el Gobierno Militar, fue concluida a inicios del año 2000. Hasta ese entonces, solo se accedía a ella, a través de avión y embarcaciones de *Navimag*⁷⁹. En comparación con la zona del extremo norte de Chile, a la cual se accede por tierra a través de la Ruta 5 Norte en 24 horas, hacia Punta Arenas, la demora es de dos días y atravesando por territorio argentino durante los meses estivales. Si 2.062 km separan a Arica de Santiago, Punta Arenas y Santiago se separan por 3.141 km de longitud en línea, a modo de ejemplo considérese que tal distancia es algo superior a los 2.908 km que separan Moscú de París.

Se trata de un país dentro de un país. Su población, mayoritariamente compuesta por inmigrantes de Chiloé, la Isla Grande, ubicada algo más de 1.000 km al norte de la Región de Magallanes, se une a un selecto grupo de inmigrantes europeos atraídos por la industria ganadera de fines del siglo XIX. Asturianos, ingleses y escoceses, iniciadores del proceso de colonización fueron secundados por eslavos (croatas), que llegaron por la fiebre del oro y permanecieron en una zona aislada, pero tranquila e inmersa en un bello paisaje natural. Así, a diferencia de la zona norte con un 25, 4% de población mestiza y de indígenas (quechuas y aimaras), la Región de Magallanes, posee una cerrada estructura social agrupada en núcleos endógenos que no se mezclan entre sí.

⁷⁸ Hoy las Torres del Paine son el principal atractivo turístico de Chile. Su insularidad y su fragmentación geográfica producen uno de los paisajes más bellos del país, cruzados por montañas, nieves eternas, fiordos y glaciares, que se conjugan en los Campos de Hielo Sur.

⁷⁹ Empresa de transporte de mercancías para el abastecimiento local.

En términos comerciales, Punta Arenas –a diferencia de Arica– cuenta con una Zona Franca⁸⁰ y de la relación con Río Gallegos, ciudad argentina de la provincia Santa Cruz. Desde una perspectiva productiva, la ganadería ovina es la principal riqueza⁸¹. Sin embargo, la estructura productiva tiene matices.

Mucho más compleja y diversificada que la economía del extremo norte chileno, Magallanes, representó un permanente desafío a una sociedad compuesta enteramente por migrantes. A la crisis del que podríamos denominar del “modelo de subsistencia”⁸² en la Región de Magallanes se suma el progresivo nivel de conmutación económica de la población puntarenense, único centro demográfico relevante de la región⁸³. Esto se encuentra representado por el fenómeno adicional de trabajar en la región y no gastar en ella.

En línea con lo anterior, se ha apuntado a especificaciones concretas de esta región. Entre ellas se destacan: el peso y el condicionamiento de la explotación petrolera, pero sobre todo el de la industria química amparada en la explotación de metanol. También, hemos destacado el bajo encadenamiento productivo que provoca el gasto salarial en otras regiones del país⁸⁴.

Es evidente que, en estas condiciones, no debiera llamar la atención el lugar marginal de la economía austral del país. Lo que sí se desea destacar en esta ocasión, es que este comportamiento económico de Magallanes, su estancamiento, y la ausencia de transformaciones en la economía nacional, difícilmente tendrán un retroceso si es que no se revisan los parámetros medioambientales de la región. Esto, que no solo es aplicable en

⁸⁰ Zona Franca, es una zona comercial, enclavada en el centro de la ciudad en la cual los productos a la venta gozan de beneficios tributarios.

⁸¹ “Efectivamente, el desarrollo casi prodigioso de la crianza lanar que había llevado a la dotación animal territorial a sobrepasar 1.500.000 cabezas al comenzar la primera década del siglo XX, exigió disponer de los medios industriales más adelantados para el beneficio de los excedentes animales y de sus subproductos. Ello significó la inversión de importantes capitales en una actividad industrial como no se conocía hasta entonces en el territorio de Magallanes”. Martinic (2001).

⁸² MARTINIC Beros, Mateo. “La actividad industrial en Magallanes entre 1890 y mediados del siglo XX”. En: Historia (Santiago), Santiago, 2012.

⁸³ SOZA-AMIGO, S. (2010). *Loc. cit.*

⁸⁴ SOZA-AMIGO, S. y AROCA, P. (2011). *Loc. cit.*

esta ocasión a Magallanes, sino también, a la Región de Aysén, involucra un valioso territorio por su biodiversidad y potencial energético.

A nivel del PIB regional, ocurre un hecho interesante en Magallanes. La actividad que mayor aporte realiza a este, más del 30%, corresponde al *commoditie* del metanol. Sin embargo, este lugar de privilegio se invierte cuando se analiza la importancia de una actividad en términos de sus relaciones indirectas en el resto del sistema económico⁸⁵. En tal sentido, se debe recordar que el desarrollo local se gesta precisamente, por aquellas relaciones indirectas⁸⁶. A lo anterior se suma el efecto de conmutantes en aquella región, en la cual se establece que en términos de recursos que se pierden por este concepto, es similar a la inversión pública regional (FDR). Por otro lado, en términos de excedente bruto de explotación del metanol, no se observa una reinversión de estos. Caso contrario al petróleo, cuyos excedentes son reinvertidos a través del Fondo de Desarrollo para Magallanes (FONDEMA). Aun cuando esta condición favorable debiera motivar un incremento del desarrollo, no hay tal. Y para el período 2000-2010, el FONDEMA no ha dado los frutos esperados, es decir, promover el desarrollo de Magallanes.

En el caso de esta región, la condición de zona extrema es particularmente determinante en el nivel de contacto con las demás. Tal como ocurre, por la definición de precios a nivel nacional de los hidrocarburos, a mayor distancia del centro, mayor nivel de precios de los combustibles. En el caso de Magallanes, el continuo reclamo regional fue determinante en el movimiento social del verano de 2011, en donde los pobladores quedaron absolutamente aislados en términos de transporte y, además, con escasez de víveres. El nivel de especulación comercial, así como la ausencia de suministro de combustibles fue completo. La insistencia del movimiento local por portar signos o emblemas (bandera negra) a fin de manifestar el descontento social, fue

⁸⁵ *Ibid.* y SOZA-AMIGO, S. y AROCA, P. (2012). Simulation and Analysis of Punta Arenas Economy Based on Input-Output Tables 2003 and 2007. Magallania, 40(2), 113-127. pp. 118 y 119.

⁸⁶ La teoría económica señala que las relaciones indirectas son las que más contribuyen al desarrollo local.

transversal a todos los partidos políticos de la región, evidenciando una lucha colectiva regional.

Siguiendo la misma lógica presentada para la Región de Arica y Parinacota, se ha observado cuál fue la variación laboral en Magallanes (2010-2013). En este caso, se observó que el empleo se incrementó en un 10%. La mayor variación, se registra en electricidad, gas y agua y, minas y canteras, que en promedio se incrementan en un 200%. El resto de las actividades aumenta su participación en razón de un 35%, siendo las únicas bajas en agricultura, ganadería, caza y silvicultura (1%); industria manufacturera un 19% y, entre administración pública, salud, enseñanza y otros servicios sociales un 6%.

La actividad que aporta el mayor número de empleos es el comercio con un 22%, seguido por agricultura, ganadería, caza y silvicultura con un 12%. El resto de las actividades en promedio aportan con un 7,5% cada una.

Desde la perspectiva de la distribución interregional, se destacan dos sectores. Pesca y administración pública, los que participan sectorialmente del total nacional con un 3,12 y 2,53% respectivamente, el resto de las actividades presenta un promedio cercano al 1%; es decir, en general, el aporte sectorial de la Región de Magallanes bordea el 1% a nivel nacional, evidenciando la poca presencia de la misma en la importancia del contexto país.

Referidos al aspecto intrarregional, la especialización en Magallanes estaría asociada al sector público, seguido por construcción y restaurantes y hoteles. En tal sentido, aquí se vislumbra la importancia que tiene el Estado con su presencia en esta región, y por otra parte, la relevancia que comienza a tener la construcción y las actividades ligadas al turismo (hoteles, restaurantes, transportes, etc.).

En Magallanes, su base económica da cuenta de la exportación de empleos en sectores tales como administración pública, construcción, pesca y minería, en el mismo sentido, acusa una necesidad en empleos, que sería incluso mayor que su capacidad de exportar los mismos en los sectores ligados a agricultura, ganadería, caza y silvicultura.

Un aspecto interesante de revisar surge de la pregunta ¿qué hubiese ocurrido si la economía magallánica hubiese seguido la misma dinámica que la economía nacional? En tal sentido, se

observa que el efecto diferencial estructural total es mucho más bajo que el detectado para la región del norte, llegando a una pérdida aproximada de mil puestos de trabajos, pérdida que es entendida por la presencia de un efecto diferencial que es dos veces mayor que el estructural, que se refiere a la importancia que tienen los sectores más dinámicos de la economía nacional en el ámbito local. Los sectores que contribuirían a ganar puestos de trabajo básicamente serían minas y canteras con transporte y comunicaciones, ambas aportarían más de 3.200 empleos, mientras que las pérdidas se darían por servicios sociales e industria manufacturera con más de 6.800 puestos de trabajo entre ambas.

A la crisis de lo que se podría denominar “el modelo de subsistencia”, en la Región de Magallanes se suma el progresivo nivel de conmutación de la población puntarenense en el único centro demográfico relevante de la región. En efecto, la baja calidad de bienes públicos origina una constante presencia de conmutantes cuyos salarios se gastan en regiones que se asumen son sus residencias, terminando por constituir una economía marginal⁸⁷. En línea con lo anterior, destacan el peso y el condicionamiento de la explotación petrolera, pero sobre todo de la industria química amparada en la producción de metanol.

Realizando una comparación similar a la matriz *input-output* de Arica, para el caso de Magallanes, se tomarán como *proxy* de su estructura, las matrices que se tienen de Punta Arenas referidas a los años 2003 y 2007. De tal ejercicio, se observa que las actividades “claves” para el año 2007 son: petróleo crudo, combustibles y lubricantes (s6) y, transporte terrestre (s30). El inconveniente está, en que la actividad “petróleo”, no manifiesta efectos de “dispersión” en un sentido de “distribución” importantes. No así el transporte terrestre, que tanto en un sentido de demanda como de oferta, presenta efectos de dispersión por sobre el promedio.

Por otra parte, si el análisis solo se centra en las actividades que más distribuyen sus efectos en la comuna de Punta Arenas en un sentido de demanda, se observa que ellos son los productos de molinería; pan, fideos y pastas. Pero, sus efectos en

⁸⁷ SOZA-AMIGO, S. y AROCA, P. (2010). Lost Opportunities in Magallanes. Magallania, 38(2), 89-101. pp. 94 y 95.

términos de oferta son próximos a la media, es decir, pequeños cambios en su demanda y oferta de insumos afectarán más que el promedio de las otras actividades y productos al sistema económico.

Focalizando el análisis, en los impactos generados por los multiplicadores de producción y distribución que generan tanto las actividades como productos en un sentido de demanda y oferta de insumos, las actividades que más incidían por la vía de los cambios en la demanda al sistema económico, eran aquellas que pertenecían a los sectores primarios y de la industria manufacturera. Esto se observó también desde el punto de vista de las actividades que más repercutían por la vía de los “cambios en los *inputs* primarios”.

Desde otra perspectiva, si se analiza el cambio de la economía del 2003 al 2007, se constata un aumento de las relaciones interindustriales y el abandono progresivo de la dependencia de ciertas actividades. En esto, la economía local manifiesta un avance notorio. A su vez, este cambio, no solo se ve reflejado en un aumento de las interrelaciones existentes sino que también suma nuevos tipos de interrelaciones entre actividades y productos. Esto manifiesta el avance hacia una economía más robusta en términos de intercambio, particularmente en el sector servicios. Con todo, la economía austral no presenta aún interrelaciones sustancialmente mayores que las observadas en las actividades extractivas o manufacturera y, además, tampoco se asemeja a la estructura económica que presentó Chile.

De los *clusters* que se identifican para el 2007 respecto a los del 2003, se observa que son los esperados en el sentido de las dependencias que se forman, en especial el de la construcción, vidrio y productos de minerales no metálicos (s20); productos básicos del hierro, acero y metálicos (s21) y muebles (s23). Sin embargo, se advierte un debilitamiento en los mismos.

Otro *clúster* que llama la atención –al igual que en Arica– es el de servicios de hotelería y restaurantes. Productos de la molinería; pan, fideos y pastas (s12); licores; cervezas; bebidas analcohólicas y vinos (s15), sobre todo este último, donde quedan claros los encadenamientos entre las distintas actividades. También se observa un crecimiento de los servicios hoteleros y de restaurantes (s29).

Si se compara el sector del transporte marítimo y aéreo se observa un crecimiento tanto para Arica como para Magallanes. En el caso de Arica, esto se relaciona con el incremento del transporte de carga del Puerto de Arica, íntimamente vinculado al aumento de las exportaciones bolivianas⁸⁸. En el caso de Punta Arenas, el transporte, tanto aéreo como marítimo, se relaciona con el sector turismo, la entrega de alimentos y otros bienes para esta región.

A modo de conclusión

Las dinámicas propias de la globalización y la integración regional, cuestionan la idea de las fronteras como límites territoriales y de soberanías estatales de carácter rígido. Las fronteras son cada vez más porosas, constituyendo un espacio donde convergen diversos actores, fenómenos y procesos sociales. Sin embargo, esto no supone la desaparición de las fronteras o la retirada del control estatal en dichos territorios. Por el contrario, la administración de las fronteras sigue siendo una de las tareas del Estado, porque la dimensión territorial mantiene su importancia. Lo que se advierte es un cambio en las funciones del control estatal y las formas de territorialización. En este sentido, la revisión de la literatura sobre el tema apunta a que ocurre lo que Aguiar⁸⁹ denomina como *neoliberalismo selectivo*, en el que se promueve la anulación de límites para los flujos de bienes, servicios y capital financiero, a la vez que se construyen nuevas barreras para ciertas personas y bienes considerados ilegales.

El territorio correspondiente a la frontera norte de Chile constituye a la vez una frontera interna e internacional. En su condición de frontera interna, históricamente se ha caracterizado por su aislamiento y marginalidad. “Zona Extrema” es el calificativo que se ha usado desde la institucionalidad estatal

⁸⁸ CORREA, L. MUÑOZ, J. y GARCÍA V. (2013). La cesión territorial como respuesta a la demanda marítima boliviana: antecedentes y posibilidades. *Encrucijada Americana*, 2, 27-41, pp. 37 y 38.

⁸⁹ AGUIAR, José Carlos (2010). *Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America*, New Voices Series núm. 6, Global Consortium on Security Transformation.

para designarlo. Desde mitad del siglo XX, el Estado chileno ha puesto en marcha ciertas políticas para incentivar el desarrollo e integración de esta zona, las cuales no han logrado su cometido con mayor éxito. Sin embargo, como frontera internacional, las dinámicas económicas y sociales en el marco de la globalización han generado una inusitada importancia de esta zona como pivote para el desarrollo y la integración en torno a tres variables: comercio y exportación de bienes primarios, infraestructura y seguridad.

Recapitulando lo visto hasta aquí se puede sostener que Chile, no ha establecido un debate sobre el tipo de regiones que desea desarrollar. La estructura económica país del siglo XXI, tiene antecedentes en diversos estudios realizados por el Estado. Sin embargo, a los diagnósticos no se le han dado o conferido planes de desarrollo económico consistentes. Este esquema de planificación, sostenible en un país con un desarrollo estable y una situación social manejable, fue posible hasta el terremoto del 2010 localizado en la zona centro-sur del país, cuando el desastre del centro del país mostró por semanas la ruina y diferencias de la presencia del Estado en las regiones.

El despoblamiento y la falta de desarrollo en los extremos norte y sur, no solo representan un problema económico de asimetrías internas, también incide en seguridad territorial del país. He aquí un elemento que completa una visión integral del problema regional. La falta de aplicación de programas que incidan en la creación de empleo, es de particular importancia en la debilidad de las regiones. Sin particularizar las diferencias entre Arica e Iquique (Región de Tarapacá), el Estado ha propuesto una serie de apoyos logísticos e institucionales para fortalecer la seguridad en torno a fenómenos de seguridad como el contrabando de vehículos, tráfico de estupefacientes y migración ilegal. Sin embargo, los años que lleva el Plan Frontera Norte, no evidencian sino mayores niveles de incautaciones, pero no apuntan a un margen adicional en términos de actividad productiva, porque no es la idea del Estado tampoco. En el caso del norte, las amenazas advierten riesgos tales como narcotráfico, contrabando e inmigración ilegal. En el sur, las debilidades se traducen en una efectiva participación política, tal como en el norte, pero agravada por la emergencia de conflictos que se plantean por la viabilidad de un proyecto regional potente, que al igual que en

la zona norte, permitan que la escasa población allí localizada permanezca en la región y no se identifique más con las regiones australes argentinas, o bien reclamen su separación respecto del resto del país de tanto en tanto.

Con vocaciones económicas distintas, ambas regiones chilenas poseen nexos diferenciados con el centro del país, tanto por su historia, como por su vinculación con los países vecinos. En el norte, condicionado por el comercio con Tacna y con Bolivia. En el sur, aparejado al destino e integración con Argentina. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se aprecia una conformación económica relevante.

Por el contrario, con el correr de dos décadas se consolida la idea de proyectos para zonas aisladas y extremas de Chile, articulados desde el centro. Estos, son amparados en los subsidios y el establecimiento de planes de mitigación de pobreza, infraestructura o reconstrucción⁹⁰, los que apenas disimulan el abandono por décadas. Sin embargo, remiten a una primera fase de instalación de mínimos para establecer una base productiva –en ningún sentido despreciable– del lento y desigual crecimiento del país. Por eso tiene gran valor hacerlo.

En la línea de los estudios sociales, el predominio de los diagnósticos ha de superar la parte descriptiva y adentrarse en la toma de definiciones de mediano y largo plazo, superando así la inmediatez de la economía nacional. Si por mucho tiempo se creyó en el milagro económico nacional, este breve aporte respecto al megacentro que representa la Región Metropolitana⁹¹, permite pensar que más allá de cualquier postura ideológica, el nivel de heterogeneidad de los equilibrios productivos, en modo alguno se diferencia de cualquier otra economía tercermundista.

Así como se encuentra el panorama de la estructura económica, Chile no es modelo alguno para la región en materia de desarrollo. Los datos referidos al PIB, entregados por el Banco Central de Chile dejan claro el estancamiento de las regiones,

⁹⁰ Visibles a través de la SUBDERE (2008). Política Pública para territorios especiales aislados. Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-67660_recurso_2.pdf

⁹¹ Validado a través de la comparación histórica reciente del PIB y la composición del producto de las regiones.

y no auguran posibilidad alguna de nivelación en materia de equidad, a menos que el Estado emprenda un plan integral de desarrollo nacional.

Referencias bibliográficas

- ANDERSON, Benedict (1991). *Imagined Communities*. London, New York: Verso.
- ANGUITA, R. (1912). *Leyes Promulgadas en Chile*. Santiago, Chile: Imprenta, Litografía, í Encuadernación Barcelona.
- ANINAT, Cristóbal *et al.* (2006). "Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Chile". Inter American development Bank, Latin American Research Network Working paper r-521. Washington D.C.
- ASUAD, N. QUINTANA L. y RAMÍREZ, R. (2007). *Patrones de dispersión y fuerzas económicas de la ciudad de México de 1993-2003*, Facultad de Economía, UNAM.
- Banco Central, Cuentas Nacionales de Chile 2003-2010. http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad-economica-gasto/pdf/CCNN2003_2010.pdf
- Banco Mundial (1992). *Governance and development*. Washington D.C; Banco Mundial (2007) *El gobierno importa*. Washington D.C; Banco Mundial (2010) *Indicadores de desarrollo mundial*. Washington D.C.
- Banco Mundial, Datos Chile. <http://datos.bancomundial.org/pais/chile>
- BECK, Ulrich (2000). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- BENAVENTE, D. (2010). *Descentralización. La revolución olvidada*. Temuco, Chile: UCTemuco.
- BOISIER, S. (1995). *El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno*, en Documento. Santiago, Chile: Serie de Investigación ILPES.
- BOISIER, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago, Chile: CEPAL.
- BOISIER, S. (2000a). Chile: La experiencia regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26 (77), 81-107. p. 84; MONTECINOS, E. (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva regionalización o más descentralización? *Revista de Estudios Parlamentarios*, 8, 35-60.
- BOISIER, S. (2000b). *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital cinético*. *Prisma*, 13, 76-96.
- BOISIER, S. (2001). *Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando?* En O. Madoeryy A. Vázquez-Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (48-74). Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.

- BOISIER, S. (2002). 2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En: seminario "Los estudios regionales en Antioquia". Medellín, Colombia: INER-UDEA.
- CAMOU, Antonio (2001). Los desafíos de la gobernabilidad. México D.F: FLACSO, UNAM, Plaza y Valdés.
- CASEN (2009). http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/RESULTADOS_CASEN_2009.pdf
- CEPAL. (2000). Desarrollo económico local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual. Doc. LC/R.1964. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (2001). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Bogotá: CEPAL y Alfaomega., 2004a, 2004b, 2009a, 2009b, 2010.
- CLEMENTI, H. (1987). La Frontera en América. Buenos Aires, Argentina: Editorial Leviatán.
- Comité Interministerial para el desarrollo de Zonas extremas (CIDEZE) (2009). Planes especiales: Plan de desarrollo Arica y Parinacota, abril 2009.
- CORREA, L. MUÑOZ, J. y GARCÍA V. (2013). La cesión territorial como respuesta a la demanda marítima boliviana: antecedentes y posibilidades. *Encrucijada Americana*, 2, 27-41.
- CUNILL-GRAU, N. (2012). La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. En G. Delamaza, N. Cunill-Grau y A. Joignant, *Nueva agenda de descentralización* (pp. 93-132). Santiago, Chile: RIL.
- DE MATTOS, Carlos (2004) "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana", en *Revista Paranaense de Desenvolvimento* N°107.
- DELAMAZA, G. (2004). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: El rol de los municipios*. Santiago, Chile: Programa de innovación y ciudadanía.
- DELAMAZA, Gonzalo (2010) *Mapa de actores regionales estratégicos y su articulación con el sector público para la descentralización, en tres regiones de Chile*. Santiago: Innovación ciudadana.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Institucional, <http://www.direcon.gob.cl/la-institucion/>

- ECHEVERRÍA, Koldo (2004). "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", en IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid. 2.
- El Mercurio (2011). <http://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/14/487283/chile-hogares-mas-ricos-tienen-ingreso-promedio-78-veces-mayor-que-los-pobres.html>
- Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN. Ministerio de Desarrollo Social, 2010.
- EVANS, Peter (2003). Hybridity as an administrative Strategy: Combining bureaucratic Capacity with Market signals and Deliberative Democracy, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 25.
- FURIO, E. (1994). El desarrollo económico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo. Estudios Regionales, 40, 97-112.
- GALDAMES, L. y RUZ, R. (2010). La junta de adelanto de Arica y John V. Murra: dos lecturas sobre el desarrollo andino en el norte de Chile. Revista Chungara, 42(1), 257-270.
- GARCÍA, J. y RODRÍGUEZ, J. (2009). Notas del curso teoría y práctica del desarrollo local. Doctorado cooperativo Universidad La Laguna (España)-Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- GONZÁLEZ, S. (2006). Arica y la Triple frontera: Integración y Conflicto entre Bolivia, Perú y Chile, Iquique. Iquique, Chile: Ediciones Aríballo.
- GRIMSON, Alejandro (2005). "Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad" en García, C. (Comp.) Fronteras, Territorios y metáforas. Medellín: INER y Hombre Nuevo editores.
- HERNÁNDEZ-VALENCIA, R. y LASSO-RAMÍREZ, N. (2012). Revisión Conceptual para una Propuesta de Desarrollo Regional. Revista Memorias, 10(18), 21-35.
- JORDANA, Jacint (1995). "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado?" en GAPP N° 3.
- KRUGMAN, P. (1995). Desarrollo, geografía y teoría económica. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- LECHNER, Norbert (1994). Integración y equidad: Democracia, Desarrollo y Política social. Santa Fe de Bogotá: Corporación Viva la ciudadanía.

- Libertad y Desarrollo. Temas Públicos. ¿Es tan alta la desigualdad social en Chile? N° 1028. 26/08/2011. Ver en <http://www.lyd.com/temaspublicos/editora/TP1028DESIGUALDADENCHILE.pdf>
- MARTINIC, M. (2001). La actividad industrial en Magallanes entre 1890 y mediados del siglo XX. *Historia*, 34.
- MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA, Eduardo (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina, en Working Paper NCCR Norte-sur 1P8 Ginebra. 4.
- MITTELMAN, James (2000). El síndrome de la globalización. Madrid: Siglo XXI.
- MONTECINOS, Egon (2005). “Antecedente sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile” en *Revista venezolana de Gerencia* Vol. 10, N° 31.
- MONTECINOS, E. (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva regionalización o más descentralización? *Revista de Estudios Parlamentarios*, 8, 35-60.
- OECD. Organization for Economic Co-operation and Development (2009) Territorial Review. Chile-2009.
- OLAVARRÍA, Mauricio, NAVARRETE, Bernardo y FIGUEROA, Verónica (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. En *Política y Gobierno*, Vol. XVII, N° 1.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Members and partners. <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD (2009) Territorial Review. Chile 2009.
- ORREGO, Claudio (2007). “Modernización del Estado y la gestión local” en *Institucionalidad para el desarrollo: los nuevos desafíos*. Santiago: CEP y Expansiva.
- OZLAK, Óscar (1997). “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?”, en *Revista CLAD. Reforma y Democracia* N° 9, 2-36.
- PERROUX, F. (1964). *La Economía del Siglo XX*. Barcelona, España: Editorial Ariel. 185.
- PODESTÁ, Juan (2011). Regiones fronterizas y flujos culturales: La peruanidad en una región chilena, *Revista Eniversum*, n° 26, vol. 1.
- PRATS, Joan (2003). “El concepto y análisis de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15.

- QUINTERO M. y GALLARDO L. (2008). La estrategia de desarrollo local en el contexto de la globalización. *Aldea Mundo. Revista Sobre Fronteras e Integración*, 13(26), 39-48.
- ROSENAU 1990 citado por BECK, Ulrich (2000). ¿Qué es la globalización? Barcelona: Paidós.
- ROZAS, P. y FIGUEROA, O. (2006). Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales. Departamento de recursos naturales e infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas.
- SÁNCHEZ, R. (2009). Las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, Chile. Algunos antecedentes sobre su estructura y funcionamiento. *Revista Geográfica Venezolana*, 50(1), 87-107.
- SOZA-AMIGO, S. (2010). La identidad magallánica dados los principales cambios estructurales acaecidos en Chile entre 1960 y 2008. *Magallania*, 38(1), 109-136.
- SOZA-AMIGO, S. y AROCA, P. (2011). Small, Isolated and Commodities Dependent Economies: The case of the Oil and Methanol in the County of Punta Arenas, Chile. *Magallania*, 39(2), 113-135.
- SOZA-AMIGO, S. y AROCA, P. (2010). Lost Opportunities in Magallanes. *Magallania*, 38(2), 89-101.
- SOZA-AMIGO, S. y AROCA, P. (2012). Simulation and Analysis of Punta Arenas Economy Based on Input-Output Tables 2003 and 2007. *Magallania*, 40(2), 113-127.
- SUBDERE (2008) Política Pública para territorios especiales aislados. Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas extremas y Especiales. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-67660_recurso_2.pdf
- STÖHR, W. B., 1981; AROCENA, J., 1995; VÁZQUEZ-BARQUERO, A., 2005. Citados en CEPAL. (2000). Desarrollo económico local y descentralización. Aproximación a un marco conceptual. Doc. LC/R.1964. Santiago, Chile: CEPAL.
- STÖHR, W. B., (1981). Development from below: the bottom-up and periphery inward development paradigm. Chichester: J. Wiley and sons Ltd.
- SUNKEL O. y PAZ, P. (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México DF, México: Siglo XXI editores S.A.

- TAYLOR, P. y FLINT, C. (2002). Geografía política. Economía-Mundo, Estado Nación y Localidad. Madrid, España: Trama Editorial, S.L.
- TOCQUEVILLE, A. (1984). La democracia en América Latina. Madrid, España: SARPE. p. 30.
- TOMASSINI, Luciano (1992). Estado, gobernabilidad y desarrollo. Santiago: CINDE; Tomassini, Luciano (1998) "Gobernabilidad y Políticas Públicas" en Urzúa, R. Fracturas en la gobernabilidad democrática. Santiago: Universidad de Chile.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. EURE, 26 (79), 47-65.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio (1988). Las iniciativas Locales y los Sistemas de localización industrial, Estudios Regionales n° 22.
- VILLEGAS, M. (2012). Plan Frontera Norte: Una apuesta a la coordinación interagencial. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- ZÁRATE, Rubén y ARTESI, Liliana (2004). Conocimiento, periferia y desarrollo. Los nuevos escenarios de la Patagonia Austral. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2003). "Las redes de política pública: Una revisión teórica" en Colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Instituto internacional de Gobernabilidad, España.

CAPÍTULO IV

CONECTIVIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD EN LA REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA Y LA REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

Loreto Correa Vera y Cinthia Avellaneda Vera

Introducción

El estudio realizado por Roberto Ubilla Quevedo demuestra un déficit adicional que la literatura nacional no ha considerado; cual es, que aun cuando las regiones muchas veces encuentren receptividad sobre su aislamiento y/o condiciones de subsistencia, e incluso lleguen a firmarse instrumentos internacionales suscritos por los Gobiernos Regionales que comprometen al Estado de Chile, ninguno de ellos tiene rango de Tratado Internacional y, por tanto, tampoco es posible darle un seguimiento adecuado. Es más, ello, en vez de contribuir a la integración física o económica, genera interferencias en la gestión del Estado que impiden la consolidación de la idea de autonomía de las regiones. De este modo, la internacionalización, marco en el cual debiéramos poder observar las regiones extremas particularmente, es aun un desafío¹.

Justamente, a raíz de ello es que el Estado de Chile ha buscado otras formas de abordar el problema de los territorios, que se encuentra en una condición estratégica o geopolíticamente comprometida con el Estado y con la soberanía nacional.

¹ UBILLA, Roberto (2012). Nivel de internacionalización de las regiones. Tesis para optar el grado de Licenciado de Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile, pp. 59-61. Esta tesis forma parte de los resultados del proyecto FONDECYT 1120405.

El 20 de noviembre de 2013, parte de la bancada oficialista de ese año presentó una propuesta de Reforma Constitucional que planteaba *“Incorporar como territorios especiales, bajo el estatuto jurídico que determine una ley orgánica constitucional, los territorios geopolíticamente estratégicos, así definidos, por el Presidente de la República”*². Más allá del debate que se debe dar para definir los términos en que se materializará dicha reforma, es una apertura evidente a debatir sobre la noción de territorio existente en Chile, un país centralista³, que busca la armonía entre una necesaria descentralización, sin perder de vista los intereses del Estado en su conjunto, aún con vagos resultados⁴.

Este momento se transforma además en una oportunidad para debatir abiertamente cuáles son nuestras falencias y debilidades en la materia, buscando reducirlas, y con ello limitar los riesgos de la inacción. Chile, un país de naturaleza aislada, de características marítimas, flanqueado por una imponente cordillera, se sabe objeto de desafíos geopolíticos que en el camino al desarrollo es necesario superar.

El tener los territorios más australes del continente implica hacerse cargo de ello. Levantar puentes y caminos que permitan tanto a chilenos como extranjeros poder conocer esos inhóspitos lugares y, a los ciudadanos que han decidido apostar por esa zona, poder alcanzar niveles de desarrollo acordes al esfuerzo dejado en la región.

Si bien se ha avanzado mucho en instalar la estructura del Estado de Chile en la Región de Magallanes y Antártica Chilena, estos esfuerzos no han sido suficientes para la magnitud del desafío, ni mucho menos si lo comparamos con las estrategias que ha tomado la vecina Argentina para desarrollar su territorio austral, o incluso el Perú en materia de poblamiento en la zona sur del país colindante con Arica y Parinacota.

² Senado. Boletín N° 9160-06. Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Orpis, Bianchi, Horvath y Larraín Fernández, que incorpora como territorios especiales, bajo el estatuto jurídico que determine una Ley Orgánica Constitucional, a los territorios geopolíticamente estratégicos así definidos por el Presidente de la República.

³ MONTECINOS, Egon. Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva regionalización o más descentralización? Revista Hemiciclo, año 5, N° 8. 2013, p. 35.

⁴ OECD. Informe Regions at a Glance. 2013. 440 pp.

Un marco para el análisis de conectividad

Para poder analizar la influencia de la conectividad en la Política Exterior y en la agenda de seguridad de Chile a partir de sus actores –tanto como un concepto práctico, ligado a la construcción de infraestructura, como un concepto integral, que se sostiene en las consecuencias de dichas construcciones–, es necesario, primero, dar luces sobre el contexto teórico en el que se desarrolla dicho concepto, siendo en este caso las diversas teorías de las Relaciones Internacionales y su forma de ver tanto el Estado, sus relaciones exteriores y su seguridad, así como la forma en que este se relaciona con el territorio; teorías que permiten guiar el análisis geopolítico que se desarrollará en adelante.

Hazleton plantea:

“En este sentido, las diversas teorías de las relaciones internacionales han analizado al Estado como el actor central del sistema internacional, siendo este el objeto por excelencia de sus estudios. Sin embargo, su accionar se plantea en torno a distintos modelos comprensivos, que van desde el estudio de las condiciones materiales hasta el análisis discursivo en la creación de la política exterior; desde la visión del Estado como un ente unificado que mantiene un determinado interés nacional hasta uno basado en la construcción de individuos generadores de política”⁵.

En relación a lo mismo, Merke expresa:

“Así, se hace la diferenciación entre un análisis sistémico donde es el esquema internacional el que determinará el actuar de los Estados (teorías clásicas de las relaciones internacionales) y uno en base a teorías pluralistas donde serán las políticas de los Estados las que conformarán el cuadro internacional (teorías sobre política exterior)”⁶.

⁵ Véase: HAZLETON, W. Los procesos de decisión y las políticas exteriores. En: WILHELMY, M. (ed.) La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987, 15-35. y MERKE, F. Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica. Revista Sociedad Global, 2(1-2), 2008. 142-161.

⁶ MERKE, F. *Loc. cit.*

Zürn agrega:

“Lo mismo, para la noción de territorio, y la gestión de este. En la medida de que existe un enfoque particular en cada teoría, que permite entender la relación Estado-territorio, a partir de sus supuestos básicos. Precisamos que nuestro marco para el análisis estará dado por un planteamiento intermedio, que plantean cómo se enmarcan las regiones en un contexto que se desarrolla entre la soberanía y la globalización, y que se denomina desnacionalización social”, en tanto no existiría un efectivo control de los límites fronterizos donde la esfera social queda expuesta al contacto, sin embargo, no supone una elevada transformación del sistema westfaliano de soberanía estatal, en tanto mantiene a los Estados como los principales actores en la defensa de sus pueblos, teniendo el sistema internacional solo un rol subsidiario. Esta noción toma tanto los factores internos en la creación de políticas, sin perder de vista el diagnóstico compartido entre los distintos Estados”⁷.

Por otra parte, las políticas de conectividad no escapan al diagnóstico de que “en la medida que crece la interconexión se hace cada vez más difícil a los Estados implementar sus políticas”⁸. Es por ello que si le sumamos al factor de aislamiento respecto a Chile, la concepción de fronteras “que respiran”, el escenario de generación de políticas se hace aún más complejo.

Habiendo definido el contexto sobre la relación teórica entre el territorio, la Política Exterior y la seguridad, es necesario plantear los conceptos básicos en los cuales nos sostendremos, en términos geopolíticos y de importancia de la conectividad, en este marco complejo.

Conectividad, geopolítica y frontera

La conectividad, como concepto dentro de la geopolítica, ha sido ampliamente desarrollado en Occidente en los primeros

⁷ ZÜRN, Michael. De la interdependencia a la globalización. En: W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations*. 2002.

⁸ *Ibid.* p. 235.

años del siglo XXI en especial para darle sustento teórico a las operaciones que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) llevó a cabo en Afganistán (2001) e Iraq (2003), y que requerían de la presencia de analistas versados en Ciencias Sociales que pudieran contribuir a integrar su conocimiento en las operaciones militares⁹.

En cuanto a las especificidades de este estudio, tanto la adaptación a la realidad como la definición del término conectividad resulta esencial, para lo que se buscó una que tuviera en cuenta su sentido más práctico, lo cual fue desarrollado por la CEPAL¹⁰ y definido como:

“Una cualidad que surge y se desarrolla de la existencia de vínculos entre territorios y actividades que se interrelacionan. De esta manera la representación física de este modelo abstracto de conectividad es el de una estructura que está conformada por una red de corredores que sirven para movilizar bienes, servicios, información y personas entre distintos puntos del territorio”¹¹.

El impacto de dicha red en los distintos ámbitos de la política es menos evidente generalmente para los servicios e instituciones que no se conectan directamente con la creación de Obras Públicas, pero que sin embargo se ven influidas por estas, y que a su vez debieran influir en su generación.

Entonces es necesario definir la importancia de dichos medios en términos geopolíticos, en la medida que nos permita entender el entramado en su conjunto para la Política Exterior y la seguridad en la zona. Basado en un enfoque centrado netamente en las necesidades del Estado, se ha desarrollado el concepto de Fronteras Interiores o Fronteras Críticas, que buscan definir zonas donde el Estado tiene menor control o puede ser vulnerable.

⁹ GARCÍA Orrico, Débora. La debatida integración de científicos sociales en operaciones militares. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) N° 71/2012. Madrid, 2012, p. 18.

¹⁰ ROZAS, Patricio y FIGUEROA, Óscar (2006). Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales. Departamento de recursos naturales e infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas.

¹¹ *Ibid.* p. 11.

En este capítulo observaremos precisamente la situación del extremo sur y luego la del norte del país. A nuestro entender, la historia de Chile priorizó el foco en el extremo sur debido al problema que tuvo con Argentina por el conflicto de Beagle en 1978. La atención hacia la región norte ha sido posterior.

El Instituto Geográfico Militar el año 1994 realizó un Seminario donde se definía que:

“Para resguardar la soberanía, el Estado chileno ha determinado tres tipos de localidades donde se encuentra debilitada la soberanía y estas son: frontera interior no crítica, frontera interior intermedia y frontera interior crítica, correspondiendo esta última, a aquellas áreas del territorio nacional cuyas características geográficas, de clima, de accesibilidad, de infraestructura y de servicios hacen difícil el desarrollo y la integración de las localidades, por lo tanto, necesitan un fuerte apoyo por parte del gobierno local o central”¹².

En este sentido, el Libro de la Defensa 2010 plantea que

“La zona austral se caracteriza por su fragmentación geográfica, aunque atenuada por los proyectos de conectividad vial desarrollados por el gobierno y el Ejército. Su potencial está ligado a los recursos de agua dulce, a su ubicación privilegiada próxima a los pasos interoceánicos, y a su proyección al continente antártico”¹³.

Esta afirmación reconoce tres ideas fundamentales. Por un lado la constatación de que la zona austral está fragmentada. Por otro, que tanto el gobierno como el Ejército han realizado acciones tendientes a la mejora y, en tercer lugar, las posibilidades que este territorio puede aportar al país en recursos hídricos y conexión con el Atlántico y proyección hacia la Antártica.

Es por eso que se trata de un párrafo cristizador de cuál es la visión del panorama de conectividad de la Región de Ma-

¹² Ejército de Chile, Metodología empleada para la elaboración del mapa preliminar de fronteras interiores del territorio continental de Chile Sudamericano, Santiago de Chile, Ejército de Chile, octubre de 1994, pp. 21-25.

¹³ Libro de la Defensa Nacional 2010, El espacio terrestre territorial, capítulo II, p. 35.

gallanes y Antártica Chilena, vista desde una perspectiva de la seguridad: fragmentación, rol del poder público y posibilidades geopolíticas. En este escenario, es necesario hacer presente que se necesita un mayor accionar del Estado hacia la conectividad, tanto para mejorar la calidad de vida de los que allí viven, como para asegurar las potenciales posibilidades geoestratégicas y geopolíticas de la región para Chile.

Sin embargo, es necesario entender la situación de “frontera”, bajo el sentido de zonalidad, desde un ámbito más bien social y económico, en el sentido de constituir la manifestación en una porción de territorio situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite, y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo, todo lo cual estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, procesos con base a los cuales se construyen en el tiempo solidaridades e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, “lo fronterizo”¹⁴.

Además, cualquiera que sea la lógica del trazado de nuevas infraestructuras de transporte, estas condicionan indiscutiblemente la condición de los territorios que conectan, pero dicha evolución dependerá a su vez de la situación inicial de partida. Cuando las lógicas de la infraestructura coinciden con las lógicas del territorio (conexiones infraestructurales coincidentes con los elementos centrales del territorio), la nueva conexión aumenta y refuerza la jerarquización territorial existente. Sin embargo, cuando dichas lógicas son distintas, el efecto de las infraestructuras en el desarrollo será más complejo, ya que introducirán un nuevo factor de distorsión en la evolución del territorio.

Una visión integral de la conectividad: el caso de Magallanes

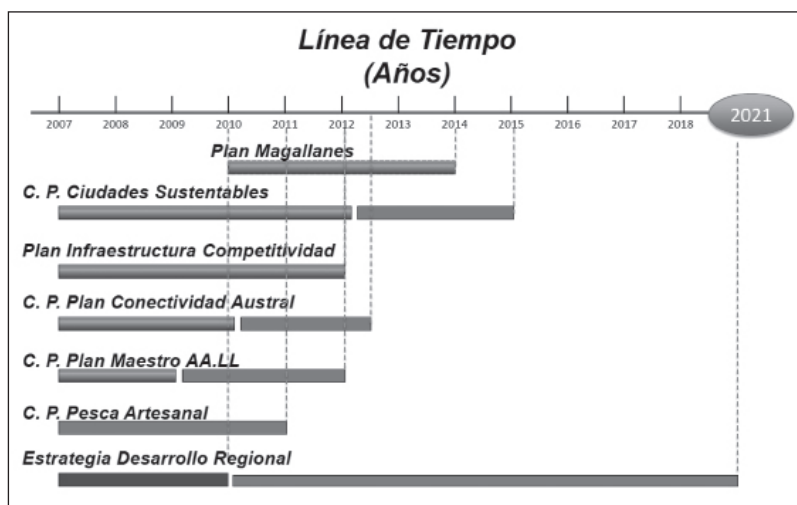
La constatación de los problemas de conectividad de la Región de Magallanes no es nueva. Ya se han apuntado los es-

¹⁴ OLIVEROS, Luis Alberto. “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina”. Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN, febrero de 2002.

fuerzos realizados durante el gobierno militar. Pero los esfuerzos enmarcados en el contexto reciente se remiten al año 2007. De hecho, desde entonces hasta hoy se han presentado siete planes para generar una mejor conectividad para la Región de Magallanes, como se puede observar en la línea de tiempo de los planes en torno a la conectividad de la región¹⁵.

Lo principal, como ya se ha mencionado, es la guía del “desarrollo económico” como concepto central. Así, por ejemplo, en el Plan Chile 2020 de Infraestructura del MOP, creado bajo el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, los principales temas al 2020 son¹⁶:

Línea de tiempo N° 1



Fuente: Dirección de Planificación MOP, Magallanes y Antártica Chilena.

¹⁵ MOP. Plan regional de infraestructura y Gestión del Recurso Hídrico al 2021. Santiago.

¹⁶ MOP. Chile 2020 Regionales.

1. Infraestructura para el mejoramiento del acceso a los mercados nacionales e internacionales
2. Infraestructura para el fortalecimiento turístico
3. Infraestructura para facilitar el tránsito de carga y pasajeros
4. Infraestructura para el apoyo al sector ganadero
5. Infraestructura hídrica para pequeños agricultores
6. Infraestructura para la actividad pesquera y acuícola
7. Infraestructura para la competitividad de los sectores productivos
8. Infraestructura para la calidad de vida urbana y rural.

En materia de inversión en la región, la principal fuente son recursos del Ministerio de Obras Públicas, aportes de otros ministerios y Fondos Regionales.

A nivel nacional, son estos últimos, los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, los que han sido definidos con el objetivo de acortar las brechas de desigualdades entre las regiones. Sin embargo, como plantean Atienza y Aroca, estos no han conseguido su objetivo:

“Después de una década en que claramente las desigualdades regionales en el ingreso de las personas no han disminuido, llama la atención que el mayor aumento en la distribución del FNDR realizado por la Subdere entre 2003 y 2006 lo haya experimentado la Región Metropolitana, con un 160%. En contraste, el incremento para el resto de las regiones promedia un 44%. Esto significa que la región con mayores ingresos de la economía ha aumentado su participación más del ciento por ciento por encima del resto de las regiones en el fondo creado con el objetivo de reducir las desigualdades regionales”¹⁷.

Por ello, la mayor cantidad de recursos ha provenido de los fondos sectoriales ligados a los planes de desarrollo especiales. Dadas las características de la región, entre ellas su densidad territorial, existencia de lugares prístinos y grandes territorios

¹⁷ ATIENZA, Miguel y AROCA, Patricio. Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada. Revista EURE, Santiago, vol. 38 N° 114, Santiago, mayo 2012.

de reserva, gran parte de los proyectos son subvencionados por leyes especiales de zonas extremas entre ellas la Ley Tierra del Fuego 19.149 de 1992, Ley Navarino 18.392 de 1985, Ley Austral 19.606 de 1999, Ley Zona Franca 1.055 de 1975¹⁸.

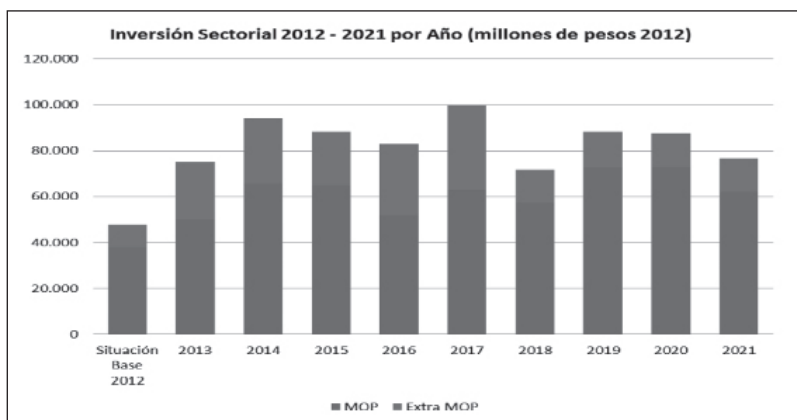
Como se puede observar en el gráfico N° 1, la inversión no es constante, sin embargo el máximo de inversión para la Estrategia Regional de Desarrollo es el año 2017, lo que permitirá evaluar al 2021 la implementación de los proyectos, principalmente desde ese año. Por otra parte, la inversión por parte de los Extra MOP, se ve una disminución en el tiempo. No obstante, se espera una mayor participación de entes privados.

En cuanto a la diversificación territorial de la Inversión, se muestra un claro predominio de la provincia de Tierra del Fuego. Esto no es de extrañar puesto que es un vasto territorio, de dificultoso acceso, y es sí o sí necesario para la estrategia antártica, ya sea conectando a Punta Arenas con Puerto Williams, o anejando Punta Arenas a Puerto Williams a través de Argentina.

Le sigue la provincia de Magallanes, que alberga la mayor ciudad de la región, por lo que la demanda de infraestructura aumenta, así como la necesidad de conectar este centro urbano y principal centro administrativo con los polos productivos. Luego, la provincia con mayor inversión es la de Última Esperanza, capital turística de la región, que constantemente está mejorando sus vías de acceso a Torres del Paine y Cueva del Milodón. En seguida, como conexión entre estos principales puntos, se encuentran las inversiones interprovinciales, y por último, la provincia de Antártica Chilena, que mantiene costos principalmente por proyectos marítimo portuarios, dado que las obras internas son financiadas por otros actores, como las Fuerzas Armadas.

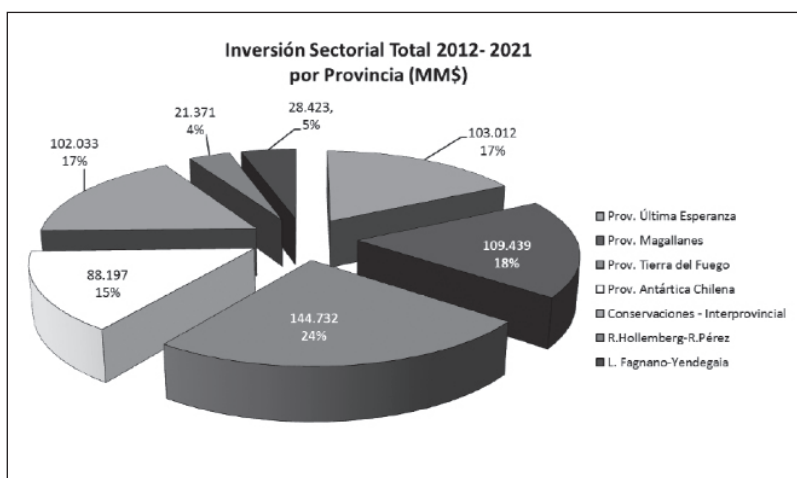
¹⁸ Hay debates sobre lo positivo o negativo que significa para el desarrollo regional la existencia de leyes especiales. Ver: VERA, José. *Leyes de excepción para el desarrollo: Qué hacer y qué evitar*. Magallania, vol. 36, núm. 2, 2008, pp. 63-78.

Gráfico N° 1
Inversión Sectorial 2012-2021



Fuente: Dirección de Planificación MOP, Magallanes y Antártica Chilena.

Gráfico N° 2
Inversión Sectorial Total 2012-2021 por Provincia.



FUENTE: Elaboración propia. Dirección de Planificación MOP, Magallanes y Antártica Chilena.

Por otra parte, si se compara el presupuesto MOP para la Región de Magallanes y Antártica Chilena con el previsto para 2014, este significa un 3,9% del total, y comparado con el resto de las regiones de Chile, ocupa el 12° lugar en el presupuesto, solo superando a las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama, como demuestra el cuadro N° 1:

Como se puede observar, estos planes han intentado ser coherentes entre ellos. Esto ha resultado difícil por la mantención de distintas visiones en cuanto a la estrategia para conseguirlo. Sin embargo, el análisis de los principales proyectos desarrollados hoy, más allá de los proyectos emblemáticos, señalan que: 1. Existe una centralidad en los proyectos viales (12); 2. Le siguen los proyectos portuarios y 3. Existe mayor centralidad en la construcción de rutas internacionales, como camino en el mediano plazo para llegar a Puerto Williams, mientras que se mantiene como proyecto a largo plazo la llegada por Tierra del Fuego, a través de la Red Austral.

Finalmente, se ha presentado un nuevo Plan en junio de 2014, el que se viene a sumar a los anteriores, enfatizándose el desarrollo científico antártico, y en materia de conectividad, siendo coherente con ello, se expresa una gran inversión en Puerto Williams. Por otra parte, se observa un mayor énfasis en la infraestructura portuaria. Lo más interesante sin duda de este último Plan es la inversión en materia de conectividad tecnológica. En su desarrollo participó el Intendente, los gobernadores y todas las SEREMIAS, lo cual le da una mayor representatividad.

Cuadro N 1
Resumen Presupuesto por Región MOP 2014-2015

	REGIÓN	MONTO LEY	PRESUPUESTO VIGENTE	DECRETADO	EJECUCIÓN ACUMULADA	MILES \$ SALDO DECRETADO	2014	2015
0	Fondos sin decretar	0	28.514	0	0	0	0	0
1	De Tarapacá	47.479.116	46.546.706	46.546.706	45.755.796	790.910	35.241.306	33.804.153
2	De Antofagasta	72.556.479	73.061.125	73.061.125	72.581.079	480.046	45.868.369	24.010.664
3	De Atacama	50.173.804	52.303.138	52.303.138	52.264.059	39.079	36.689.140	30.364.598
4	De Coquimbo	73.021.314	65.226.319	65.226.319	64.990.697	235.622	65.196.597	73.463.268
5	De Valparaíso	99.233.617	102.656.730	102.656.730	101.965.861	690.869	75.900.151	55.070.999
6	Del Gral. Bernardo O'Higgins	72.559.709	60.998.927	60.998.927	59.401.739	1.597.188	63.025.084	49.897.999
7	Del Maule	71.005.120	84.704.857	84.704.857	84.569.673	135.184	64.369.630	45.264.444
8	Del Biobío	166.130.513	171.565.577	171.565.577	171.151.476	414.101	138.076.915	66.283.362
9	De la Araucanía	65.756.753	73.205.799	73.205.799	72.396.923	808.876	69.449.407	42.903.137
10	De Los Lagos	156.830.101	125.769.567	125.769.567	124.908.015	861.552	137.747.795	138.574.113
11	De Aisén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	34.086.529	41.415.990	41.415.990	41.069.998	345.992	51.325.199	46.600.321
12	De Magallanes y Antártica Chilena	48.109.804	41.023.539	41.023.539	40.948.614	74.925	48.057.117	43.967.055
13	Metropolitana de Santiago	196.307.509	179.754.976	179.754.976	177.765.447	1.989.529	137.329.362	71.268.385
14	De Los Ríos	59.287.133	66.725.228	66.725.228	66.497.313	227.915	74.301.005	60.214.800
15	De Arica y Parinacota	41.821.981	39.148.142	39.148.142	38.940.936	207.206	53.444.903	51.315.480
95	Inversión no Regionalizable	109.706.230	107.198.940	107.198.940	106.011.007	1.187.933	108.506.077	71.582.188
	Total Subtítulo 31:	1.364.065.712	1.331.334.074	1.331.305.560	1.321.218.633	10.086.927	1.204.530.071	904.586.981

Fuente: Dirección de Planificación MOP. Presupuesto Gasto MOP 2013, regionalizado, Ord. N ° 073 09.

Cuadro N° 2
Planes de Desarrollo que han incluido temas de conectividad para la Región de Magallanes

Plan	Objetivos en materia de infraestructura	Proyectos emblemáticos	Enfoque global	Financiamiento
Plan Magallanes 2010-2014.	Mejorar infraestructura urbana: 7,3 km de nuevas costaneras, 7,0 km de avenidas doble vía, 3 nuevos parques. Mejorar carreteras: 130 km pavimentados, 60 km de caminos nuevos. Mejorar conexión insular: 6 nuevas rampas, mejoramiento 1 aeropuerto y 2 aeródromos.	Centro Antártico Internacional.	Centrado en el desarrollo productivo y urbano de la región, más el proyecto antártico. Conectividad Intraregional terrestre.	MM\$ 117.982 (Total proyectado). MM\$ 50.000.
Ciudades Sustentables para un Magallanes Competitivo.	Unir esfuerzos, concretar acciones, coordinar inversiones relacionados con el mejoramiento de la productividad, la competitividad, el atractivo turístico, la accesibilidad, la seguridad, la integración social, y la calidad de vida en las ciudades principales de la región.		Visión integral del desarrollo de la conectividad ligado al concepto de sustentabilidad. Desarrollo de las ciudades.	MM\$ 112.381.

Plan	Objetivos en materia de infraestructura	Proyectos emblemáticos	Enfoque global	Financiamiento
"Plan de Conectividad Austral Región de Magallanes y Antártica Chilena. 2007-2010.	Contribuir a la provisión de servicios integrales de transporte marítimo, tanto de pasajeros como de carga, garantizando mejores estándares de servicio, para la conectividad de las zonas aisladas de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.	Iniciativas de inversión en naves e infraestructura portuaria para mejorar la conectividad de la red marítima-terrestre Puerto Edén-Puerto Williams e intermedios.	Centrado en el desarrollo de la conectividad intrarregional por Tierra del Fuego.	MM\$ 9.617 (2007-2010).
Plan de conectividad Austral 2007-2015 / 2020.	Su objetivo es dotar a los habitantes y turistas de las regiones australes (Los Lagos, Aysén y Magallanes) de servicios integrales de transporte vial, aeroportuario, marítimo, fluvial y lacustre, con calidad garantizada.	Eje Bahía Azul-Yendegaia Eje Transversal Porvenir-San Sebastián (Argentina) Conectividad aérea con Antártica (mejoramiento aeródromos).	Plan de conectividad intrarregional, que mantiene proyecto de conectividad con Argentina.	

Plan	Objetivos en materia de infraestructura	Proyectos emblemáticos	Enfoque global	Financiamiento
Plan para la competitividad.	*Basado en el Plan Director Nacional (2010-2025). Mejorar la conectividad y accesibilidad hacia zonas aisladas con potencial productivo y turístico: Zona Sur de Tierra del Fuego y Antártica Chilena. • Mejorar la accesibilidad y conectividad entre las capitales comunales de la provincia y el continente, en la Zona Norte-Centro de Isla Tierra del Fuego. • Apoyar el desarrollo de la infraestructura pública que permita una oferta turística de calidad en el Sector Norte de Última Esperanza. • Apoyar el desarrollo del sector productivo del territorio en la Zona Sur de la provincia de Última Esperanza. • Apoyar al sector productivo y turístico de la Provincia de Magallanes y en particular la accesibilidad hacia y desde la capital regional, Punta Arenas.		Centrado en el desarrollo, principalmente turístico de la región, principalmente Tierra del Fuego.	MM\$ 145.469.

Plan	Objetivos en materia de infraestructura	Proyectos emblemáticos	Enfoque global	Financiamiento
Estrategia de Desarrollo Regional 2012-2020.	1. Fortalecer la conectividad, infraestructura e integración regional Patagónica. 2. Transformar a la Región de Magallanes y Antártica Chilena en un territorio conectado Globalmente. 3. Mejorar la Conectividad y Logística asociadas al Territorio Antártico.	Proyectos emblemáticos presentados han sido: -Conectividad de Tierra del Fuego (Bahía Azul-Yendegaia). -Generación de conectividad con Campos de Hielo Sur. -Conexión vial y marítima de la región de Magallanes con el resto de Chile (Conexión de Chile, por Chile). -Fibra óptica en todo Magallanes en lo posible por territorio nacional.	Intenta generar un enfoque estratégico que abarque diversos dilemas propios de la región.	

Fuente: Elaboración propia en base a revisión de planes regionales

Cuadro N° 3

Proyectos de Conectividad del Plan de Desarrollo 2014

Item	Título del Proyecto	Monto Total MM\$
1	Infraestructura Educacional y Científica que Potencie a la Universidad de Magallanes como eje de la actividad.	8.265
2	Diseño y Construcción de Centro Científico y Museográfico Antártico	24.542
		32,807
Item	Título del Proyecto	Monto Total MM\$
1	Conectividad digital por medio de fibra óptica.	22,040
2	Diseño y construcción mejoramiento ruta de navegación sector El Kirke	3,255
3	Diseño y construcción dársena Puerto Mardones	44,280
4	Diseño y construcción ruta Porvenir – Manantiales	93,350
5	Diseño infraestructura portuaria Puerto Natales	350
6	Diseño y construcción infraestructura portuaria multipropósito Puerto Williams	8,615
7	Diseño y construcción reposición terminal Aeródromo Guardiamarina Zañartu de Puerto Williams	2,650
8	Diseño ampliación pista Aeródromo Guardiamarina Zañartu de Puerto Williams	560
9	Costanera Puerto Williams	7,714
10	Construcción ruta Hollemberg - Río Pérez (vía interprovincial alternativa entre Magallanes y Última Esperanza)	33,060
11	Diseño y construcción Ruta Y-71 Porvenir – Onaisin	76,653
Inversión Total		292,527

FUENTE: Plan de Desarrollo Magallanes 2014 Revisado en: <https://coyuntura-politica.files.wordpress.com/2014/08/plan-especial-desarrollo-zonas-extremas-magallanes-ultima-version1.pdf>

De la observación acerca de Magallanes y Antártica Chilena se pueden extraer varias conclusiones. Primero, que la idea de “desarrollo económico” antecede a los objetivos de relaciones exteriores y de seguridad, por lo que la conectividad está ligada principalmente a esa idea. En este contexto, la estructuración de la conectividad está dada por la conectividad vial, con apoyo de los proyectos portuarios y, en menor medida, para conectar comunidades aisladas, las vías aéreas. Si se visualiza una opción estratégica para la región, a partir de los proyectos se puede plantear que esta mira hacia el sur, es decir hacia la Antártica, lo cual se comprueba con la cantidad de recursos y proyectos desarrollados que buscan conectar a Chile con Puerto Williams, y de allí al continente antártico, ya sea a través de Tierra del Fuego o de la conexión con Argentina. A esto se le suma una visión de “región científica” según el reciente Plan de Desarrollo para Magallanes.

Ello no significa que no se le dé prioridad a otros temas, sin embargo, se cristaliza como el futuro de la región y la defensa de los intereses chilenos. No obstante, comparado con la inversión en el resto del país o la Región no parece ser tan prioritario, puesto que es una de las regiones en percibir menos recursos en materia de infraestructura, sin perjuicio de las inversiones sectoriales de otros ministerios y fondos regionales. Esto es insuficiente, sobre todo si se compara con el desarrollo de la infraestructura en las provincias argentinas.

Una visión integral de la conectividad: el caso de Arica y Parinacota

La Región de Arica y Parinacota ofrece una situación de conectividad muy distinta a la de Magallanes. Las condiciones de insularidad que se presentan en la zona sur están ausentes en el norte. Sin embargo, no por ello dicha región está libre de problemas de conectividad.

En ese contexto, dos son los problemas que la afectan. El primero guarda relación con la estacionalidad y los efectos climáticos del invierno boliviano; situación que considera un cuidado y mantenimiento especial de las carreteras entre diciembre y marzo, tanto por las lluvias como por los escurrimientos de tierra. El segundo problema se presenta como efecto de la ruralidad de una serie de localidades que, por su escasa población, no per-

miten el desarrollo de carreteras de mayores dimensiones. Con todo, la región tiene dos autopistas de nivel nacional, la Ruta CH 11, que une Arica con Chungará y la Ruta 5, que la une con el resto del país. Los demás caminos, pueden calificarse como rurales de dos pistas, algunos pavimentados y la mayor parte de ellos de tierra o ripiados.

En relación a la altura, aparece una segunda diferencia con Magallanes porque un tema clave es justamente que muchos de estos caminos circulan por sobre los 2.000 metros de altitud y, al menos un tercio sobre los 3.000 metros de altura. Así, el paisaje se desarrolla entre el desierto costero, un área de pampa y luego una amplia zona de montañas y quebradas propias del paisaje andino occidental.

Así, por ejemplo, la Ruta CH 11 parte a nivel del mar y termina a los 4.680 msnm. En tanto que la línea férrea que ha vuelto a unir Arica con Visviri (desde enero de 2013), parte en Arica y termina a los 4095 msnm en Charaña. Un cuadro de distancias desde Arica, la principal ciudad de la región, señala las localidades de la manera siguiente:

Cuadro N° 4

Nombre	km	Altura (msnm)
Arica – Visviri	287	4.000
Arica – Guacoyo	262	4.200
Arica – Colpitas	197	4.250
Arica – Alcérreca	200	3.900
Arica - Ancolacane – Colpitas	229	4.000
Arica – Cosapilla	269	4.100
Arica – Chislluma	262	4.200
Arica – Tacora	255	4.200
Arica – Humapalca	240	4.100
Colpitas – Chujiñuta	18	4.100
Colpitas – Ancolacane	32	---
Ancolacane – Humapalca	14	---
Pacollo por Visviri (por Alcérreca)	115.2	---
Parinacota – Visviri	92	---

Nombre	km	Altura (msnm)
Visviri – Trifinio	92	---
Visviri – Ancolacane	14	4.300
Visviri - Ancolacane (por Putani)	48	---
Villa Industrial - Aguas Calientes	19	4.600

Fuente: Municipalidad General Lagos. <http://www.portalvisviri.cl/turismo/cuadro-de-distancias.html>

Sin embargo, Arica y Parinacota tiene una cualidad distinta que Magallanes y Antártica Chilena, cual es que mira a dos países: a Perú y Bolivia. Por ello su localización y dinamismo está directamente relacionada con la actividad comercial tanto de sus carreteras, puerto, como de su aeropuerto en Chacalluta.

Conectividad vial

Hacia el norte, con Perú, la autopista que une Arica con la vecina ciudad de Tacna, que dista a 56 km de distancia, circula a través del desierto costero. La Ruta 5, así, termina en el km 2.091 desde la capital. En la frontera, se encuentra el complejo Chacalluta por donde circulan alrededor de 5,5 millones de personas al año¹⁹. En caso de la frontera con Bolivia, la distancia corresponde a 164.85 km hasta Chungará y Tambo Quemado, paso fronterizo fundamental para el comercio boliviano.

¹⁹ De acuerdo al Informe del INE-SERNATUR de 2012, “La Zona Norte, constituida por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, registra el 21,3% de las llegadas. El ingreso de los 756.464 turistas fue mayoritariamente por los pasos Chacalluta Carretera (277.712 turistas) y Chungará (144.247 turistas), ubicados en la Región de Arica y Parinacota, seguidos por los pasos Colchane (171.162) y Jama (78.047 turistas), pertenecientes a la Región de Tarapacá y de Antofagasta, respectivamente” p. 14.

Cuadro N° 5
Turistas extranjeros entrados por mes,
según lugar de ingreso, 2012

XV ARICA Y PARINACOTA	TOTAL 440.692
Chacalluta Aeropuerto	16.788
Chacalluta Carretera	277.712
Chungará	144.247
Ferrocarril Arica Tacna	81
Visviri	1.863

XII MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	TOTAL 357.566
Aeropuerto Punta Arenas	4.367
Casas Viejas	34.676
Dorotea	113.255
Monte Aymond	132564
Río Bellavista	477
Río Don Guillermo	30.647
San Sebastián	41.580

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Turismo. INE-Sernatur, 2012, pp. 42-43.

Libre tránsito de Bolivia

Un aspecto que es fundamental para la economía de la Región es el flujo de la carga boliviana. Prácticamente el 70% de esta, proveniente de Bolivia y que no corresponde a minería, que se exporta mayoritariamente por el puerto de Antofagasta, sale por el puerto de Arica.

La historia de un puerto en la ciudad de Arica data del período colonial, cuando por la amplitud de su ensenada y abundancia de comida y agua, los barcos que iban y venían desde y hacia el Callao, recalaban en esta zona del Pacífico. Tras la Guerra de la Independencia, Arica formó parte del Perú. En el inicio de la vida republicana, Tacna y Arica articularon un núcleo co-

mercial que permitió el advenimiento del comercio extranjero en la región. Como lo expresa Rosenblitt:

“Tacna-Arica estuvo lejos de eliminar las redes de intercambio que operaban desde las postrimerías del período colonial, salvo la sustitución de los grandes distribuidores mayoristas, limeños y peninsulares. Por el contrario, recurrió a las tramas existentes para colocar sus productos en los mercados regionales y locales, mediante el concurso de distribuidores intermedios, minoristas y arrieros, que en conjunto se acoplaron al sistema de intercambio mundial. Además, el capital comercial arribado del Viejo Mundo estimuló el desenvolvimiento de actividades productivas destinadas a la exportación, lo que alentó el fortalecimiento y la diversificación de la base económica local y regional”²⁰.

Durante la primera parte del siglo XIX, Arica pasó a formar parte del Estado peruano, aunque sin las atribuciones administrativas que había ostentado antes, pues por su lealtad a la causa realista durante las guerras de independencia, la ciudad debió ceder a Tacna la calidad de capital del Departamento de Arica. Ello queda demostrado en el decreto del 29 de abril de 1861, cuando el Congreso de la República peruana durante el gobierno de Ramón Castilla aprueba el cobro de impuestos para Bolivia.

“Art 1°. Los productos de Bolivia que ingresen en la ciudad de Tacna y Arica, pagarán los derechos municipales siguientes”;

²⁰ ROSENBLITT B., Jaime. EL COMERCIO TACNOARIQUEÑO DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DE VIDA REPUBLICANA EN PERÚ, 1824-1836. *Historia* (Santiago) [online]. 2010, vol.43, n.1 [citado 2015-03-03], pp. 79-112. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942010000100003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0717-7194. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942010000100003>.

Cuadro N° 6

Cascarilla	X quintal	4 reales
Cobre en barra	X quintal	2
Cobre en barrilla	X quintal	1
Estaño en barra	X quintal	2
Estaño en barrilla	X quintal	1
Lana de alpaca	X quintal	2
Lana de oveja	X quintal	1

Fuente: **Elaboración propia.** Leyes y resoluciones dictadas por la legislatura de 1860, p. 33.

La declinación ariqueña alcanzó su nivel más bajo con el terremoto de 1868 el que, seguido de un tsunami, destruyó parte importante de sus construcciones e inutilizó las instalaciones portuarias²¹. Así, entre 1868 y la Guerra del Pacífico, Arica estuvo en reconstrucción. Su condición estratégica fue reconocida por Chile durante la ocupación chilena durante la Guerra del Pacífico entre 1879-1884. Comercialmente, la ciudad, y por ende el puerto, pasaron a ser chilenos y desde finales del siglo XIX Arica se convierte en el puerto de entrada de Chile, por lo que se incentivó el desarrollo y progreso local, con el objetivo de afianzar y captar el comercio de las mercaderías en tránsito a Bolivia y sur del Perú.

“El mejoramiento de la infraestructura portuaria de mayor relevancia fue el llamado “Muelle del Ferrocarril” en 1928, construido principalmente como complemento de las labores ferroviarias que desde 1913 se realizaban de Arica a La Paz. En 1951 se entrega el primer espigón construido por el ingeniero Sr. Raúl Pey Casado y con la declaración de Arica como “Zona Aduanera Libre” en 1953, el fuerte movimiento portuario y la creación de la Junta de Adelanto de Arica, ayudan a concretar la obra de mayor inversión “El Puerto Comercial de Arica”. Desde esa fecha comienza una nueva

²¹ Memoria chilena. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-554.html>

era en movilización de carga, producto de los volúmenes alcanzados y la condición de territorio trinacional"²².

En 1960 se inicia una nueva administración en el Puerto de Arica, que es puesto en manos de la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI). Esta administración se mantuvo hasta 1998 cuando se produce la modernización colectiva de los puertos de Chile. La Ley N° 19.542 de Modernización del Sector Portuario Estatal, promulgada el 30 de abril de 1998 da origen a la nueva y autónoma Empresa Portuaria Arica. Por ello, el nuevo siglo encuentra a Arica en una proyección distinta, *"dando paso a una etapa de gestión caracterizada por la desburocratización, la incorporación privada en las operaciones portuarias y que aspira a obtener mayores niveles de eficiencia, fundamentales para la modernización del Puerto"*²³. El 1 de octubre del 2004 se inicia la Concesión del Frente de Atraque N° 1 del Puerto de Arica por 30 años al Consorcio denominado Terminal Puerto Arica S.A., el cual tiene como objetivo la explotación de las actividades portuarias mejorando la competitividad del Puerto de Arica.

Como se puede observar en la Figura N° 1, a partir del tratado de 1904 han devenido una serie de oportunidades de inversión a la nación boliviana. Observándose que en el caso específico de la inversión en Arica fue de más de 8 veces que la inversión en la ciudad colindante de Iquique.

²² Ver página web correspondiente al puerto de Arica. <http://www.puertoarica.cl/Web/ciudad-historia.html>

²³ *Ibid.*

Figura N° 1
Facilidades otorgadas a Bolivia a partir del Tratado de 1904



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

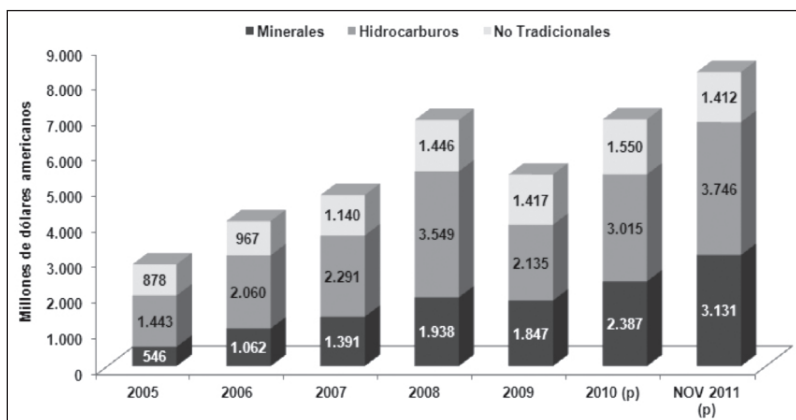
Es frente a lo presentado anteriormente que Juan Lanchipa Ponce y Andrés Guzmán Escobari exponen una contradictoria sentencia respecto al cumplimiento del tratado de 1904, instrumento que regula el libre tránsito comercial de Bolivia.

De acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior, la carga boliviana no tradicional casi se ha duplicado en los últimos 6 años. Esto lleva a preguntarse seriamente, si Chile cumple o no con las condiciones portuarias para la exportación que demanda Bolivia.

Resulta de utilidad saber que los mecanismos de exportación tramitados por Bolivia deben cumplir con aspectos convencionales de los despachos aduaneros y de carga. Por ello que

para analizar la efectividad de la conectividad en la región de Arica y Parinacota, el mejor indicador es justamente el aumento del comercio boliviano a través de la Ruta CH11.

Gráfico N° 3
Bolivia: exportaciones según valor gestiones 2005-2010 y avance a noviembre de 2011 (p)
(En millones de dólares americanos)



Fuente: Instituto Boliviano de Comercio Exterior. Boletín n° 25 de mayo de 2012.

En ese contexto, un elemento adicional en el norte de Chile es que a través de una red vial no solo se comercian productos chilenos, sino que también la carga que proviene de Brasil, Paraguay y por supuesto la de origen boliviano.

A raíz de la necesidad del cumplimiento de las normas fitoalimentarias y el aumento del comercio de sustancias ilícitas, Chile ha venido potenciando sus controles. Estos se producen en los complejos fronterizos de Visviri y en Chungará ubicados en la frontera con Bolivia, así como en Chacalluta con Perú.

Al respecto, en la actualidad y con el propósito de cumplir con los resguardos para el control del narcotráfico, en Chile se debe proceder con los siguientes procesos en todos sus puertos:

Respecto de las empresas:

- Verificar si la empresa exportadora, presenta registros y antecedentes que la vinculan al narcotráfico.
- Verificar si el “Rol Único” no está activo, utiliza a terceros o cambia de razón social.
- Comprobar que no existan datos ficticios en los documentos de exportación (datos de la Empresa).
- Comprobar que se trate de una empresa esporádica o nueva.
- Comprobar si la empresa exportadora o sus propietarios, presentan documentos de facturación que inician numeración.

Respecto del exportador y el consignatario:

- En puertos chilenos, se debe comprobar que el “Rol Único” no está activo, o se utiliza a terceros o se cambia de razón social en los procesos de exportación de mercancías.
- Chile, debe cerciorarse que la razón social coincida con el producto que exporta.
- Si se trata de un exportador nuevo o constituye una empresa reactivada, debe pedirse información a Bolivia.
- Debe comprobarse cuando es el caso de un exportador intermediario o si se trata de un exportador esporádico.
- Se debe constatar que los datos presentados por el camionero que llega a puerto se trata de información real del exportador. Esto queda en suspenso cuando se advierten cambios repentinos de consignatario con respecto a anteriores exportaciones.

Con todo, Bolivia tiene un desafío adicional, cual es su propio manejo sobre la carga que sale y entra por Chile hacia y desde Bolivia. La *Administradora de Servicios Portuarios de Bolivia* (ASPB) intermedia en el transporte de la carga que sale por el Puerto de Arica. Al respecto, la ASPB cobra un monto por salida y entrada de mercancías. Esta “caja negra” ni siquiera tiene estandarizados los cobros, ni una página web transparente con las tarifas o funciones. ASPB es el único cliente de Bolivia en el Puerto de Arica, por lo que el Terminal Puerto Arica (TPA) tarifa de manera directa con la Administradora y no con los clientes. Esto implica que Chile no pone trabas a los exportadores, sino que, se entiende –por mandato boliviano– con una sola institución para toda la carga en tránsito.

Con esto, los bolivianos, antes de reclamar a Empresa Portuaria de Arica, que fiscaliza la carga o con la TPA que es la empresa que tiene desde el 2004 la concesión del Puerto, debería revisar por qué la ASPB cobra adicionalmente por el valor de salida y entrada de la carga cuando esta entra o sale de la propia Bolivia. Resulta paradójico, que por un lado Bolivia reclame por las *obstrucciones* al libre tránsito, cuando las condiciones de entrada y salida de la carga las cobra ASPB. Es más, la ASPB no siendo una empresa, ni teniendo almacenes, cobra almacenaje por el Puerto de Arica, cobro que el mismo Puerto no puede realizar porque precisamente existe un tratado vigente entre los dos países. La temática une así la conectividad con la política internacional de Chile.

Así, ¿cómo las autoridades de la política exterior de Bolivia no se hacen cargo de las irregularidades que cometen en su territorio con la carga boliviana? O también, ¿cómo es posible que no exista una información general útil y transparente para los exportadores bolivianos? Al respecto, resulta ilustrador saber que: la Empresa Portuaria Arica y la Administración de Servicios Portuarios de Bolivia (ASPB) firmaron la tercera acta (no la primera, sino la tercera en el mes de abril de 2012) de Entendimiento Tarifario, periodo 2012-2013, por los servicios prestados en el puerto de Arica para las cargas en tránsito desde y hacia Bolivia.

Pero el problema es más complejo. La información fue entregada por el presidente del Directorio de Puerto Arica, Francisco Javier González Silva, quien expresó su satisfacción por el acuerdo alcanzado y agradeció a todas las partes involucradas, por cuanto de esta manera se cerró un trabajo conjunto que se ha extendido por más de un año. Recordó, el alto ejecutivo, que Puerto Arica recibe la mayor parte de las importaciones de Bolivia, por lo que este acuerdo permite potenciar el liderazgo del terminal.

TPA se ha constituido en el puerto con las tarifas portuarias más competitivas del norte chileno, y se ha consolidado como salida natural para las cargas de Bolivia. Por ello puntualizó el presidente de Puerto Arica:

“Este acuerdo establece las tarifas especiales a los servicios que TPA le presta a los clientes bolivianos que operan a través de ASPB y estamos plenamente satisfechos porque nos permite seguir

trabajando en el desarrollo de la cadena logística. El Libre Tránsito es una materia inherente a los servicios de nuestro puerto y reafirmamos con este convenio nuestra vocación por atender con eficiencia y competitividad la carga boliviana”²⁴.

En la actualidad, el tránsito ha sido confundido por Bolivia con un tema de gratuidad de los servicios portuarios. Bolivia ha denunciado a Chile ante la ALADI por incumplimiento del tratado de 1904 omitiendo, en tal denuncia, que la responsabilidad de la carga boliviana radica en el manejo de la misma en territorio boliviano.

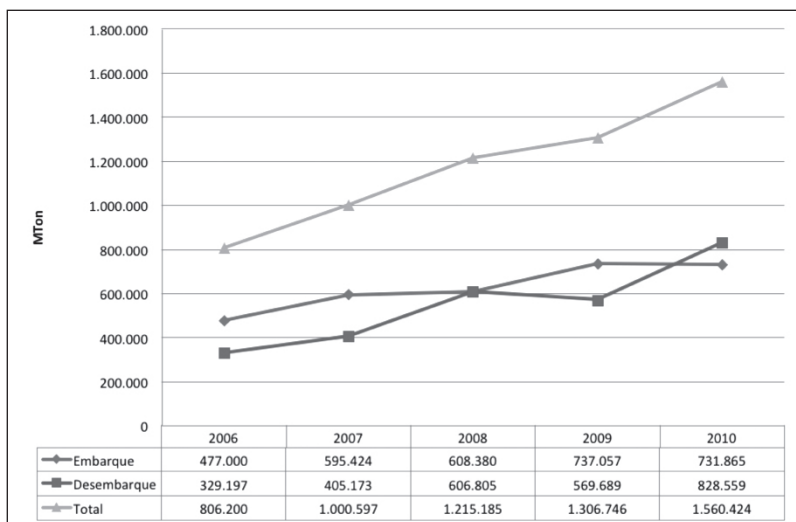
En relación al reclamo por el tren, Chile licitó el Tren de Arica a La Paz en 1997. El 2004 el Ferrocarril de Arica a La Paz (FCALP), cuyo tramo chileno fue entregado al empresario boliviano José Saavedra Bánzer, intentó pedir ayuda al Grupo Luksic. Sin embargo, el estado de la empresa hizo inviable el negocio²⁵.

Es cierto que el tren no opera, y no opera porque la empresa que se llevó la concesión del tren quebró. Lo que no maneja la opinión pública generalizada en Bolivia es que a diferencia de la TPA, consorcio de 5 empresas, una de ellas peruana, en el caso del tren, la empresa sí era boliviana. Por ello, la imputación de la falta de atención por parte de Chile es incorrecta. Es cierto que el tiempo ha transcurrido, pero ha llevado a que hoy se hayan invertido, no 5 cinco millones de dólares en recuperación del tren, o 26 como apuntaba el proyecto, sino 32 millones de dólares en la recuperación de la vía que puede movilizar cerca de 100 mil toneladas de carga *boliviana* al año. La fecha estimada de operaciones se ha anunciado para octubre/noviembre de 2012. ¿Habrà que recordarle a Bolivia en qué andaba entre el 2004 y el 2006 en materia de política interna y lo que cuesta reponer una línea férrea juntamente con el rodado a la no poca cantidad de 4.000 metros de altura en algunos tramos? Lo cierto es que en materia ferroviaria, Bolivia no ha recompuesto la vía que une La Paz con Arica.

²⁴ “Empresa Portuaria Arica y ASPB alcanzan acuerdo tarifario 2012-2013. Terminal recibe la mayor parte de las importaciones de Bolivia.” En *Mundo Marítimo*. 9/4/2012. Disponible en: <http://www.mundomaritimo.cl/noticias/empresa-portuaria-arica-y-aspb-alcanzan-acuerdo-tarifario-2012-2013>

²⁵ “Grupo Luksic interesado en Ferrocarril Arica - La Paz. Espera propuesta del gobierno. En *Mundo Marítimo*. 30/12/2005. Disponible en <http://mundomaritimo.cl/noticias/grupo-luksic-interesado-en-ferrocarril-arica-la-paz>

Gráfico N° 4
Carga boliviana que usa el puerto de Arica en miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia. Gráfico elaborado en base a las Memorias Puerto Arica (EPA) 2006-2010.

En conclusión, Chile tiene claro el beneficio que el comercio y el libre tránsito representa para Arica. En atención a la envergadura de los beneficios económicos que este implica para la carga de Bolivia, entre el 60 y 70% entre los años 2008-2010, el tema resulta relevante para Bolivia pero también para Arica y Parinacota.

¿Quién decide? El modelo de decisiones y gobernabilidad

Las formas de abordar las políticas regionales son diversas. La forma en cómo se relacionan los tomadores de decisiones suele ser uno de los principales aspectos a analizar, puesto que se crean lógicas que determinan las estrategias de desarrollo y las políticas regionales, que influyen tanto en la política exterior como en los temas de seguridad.

Para el caso de Magallanes y Antártica Chilena y Arica y Parinacota, se ha llevado un proceso de desconcentración, que no se escapa al vivido a nivel nacional, donde según Montecinos:

“Al principio de los años 90, la descentralización tuvo un carácter político al democratizar la elección de alcaldes y concejales en las municipalidades. Con posterioridad, ha tenido un sello de desconcentración y ha consistido principalmente en una transferencia de competencias desde la Administración Central a otras administraciones, como es el caso de los gobiernos regionales y municipalidades. Esta desconcentración también se ha caracterizado por transferir atribuciones del Ejecutivo a autoridades jerárquicamente inferiores con el objetivo de administrar. Estos organismos subnacionales no poseen facultades resolutorias y siempre se encuentran subordinados al poder central”²⁶.

Dicha desconcentración se ha hecho patente sobre todo a la hora de generar los planes para la región, que en su mayoría han sido elaborados con visiones de desarrollo nacidas en Santiago.

Actores y procesos

Tal como lo plantea Panke y Risse los *“actores o estructuras domésticas influyen fuertemente las identidades e intereses de la política exterior de los Estados, así como su comportamiento real en las relaciones internacionales”²⁷*. Al ser una zona fronteriza, y aún más, compartir territorios y reclamaciones sobre el territorio con un país vecino, esta dinámica adquiere aún más ímpetu.

Entre los actores que participan en todo el proceso, se encuentran actores públicos y privados, que interactúan entre ellos, y van transformando las políticas regionales en dicha dinámica.

²⁶ MONTECINOS, Egon. *Op. cit.*, p. 51.

²⁷ PANKE, D. y THOMAS, R. (2007). “Liberalism”. En: *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (eds.). Oxford: Oxford University Press. p. 90.

Actores Públicos

- Gobierno regional: Dependiente del Ministerio del Interior, fue creado bajo la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175, de 1992. El objetivo de su creación era descentralizar la administración del Estado, en la posición que generaría mayor participación y eficiencia. Es dirigido por el Intendente, quien es el representante directo del Presidente de la República en la región. Existen además representaciones en las provincias, denominadas Gobernaciones. Consta además de un Consejo Regional, el cual desde 2013 es electo por votación popular²⁸.
- Ministerio de Obras Públicas (regional y central): Dependiente de la Presidencia de la República, el MOP se regula por el Decreto con Fuerza de Ley N° 850 del año 1997 el cual refunde la ley de 1964 junto a otros reglamentos. El objetivo del Ministerio es el de recuperar, fortalecer y avanzar en los servicios de infraestructura para la conectividad y la protección del territorio y las personas, asegurando la provisión de agua y el cuidado del medio ambiente. Su visión para el año 2025 es la de contribuir a construir un país integrado y desarrollado²⁹. Además, en su estructura orgánica se observa que existen las denominadas Secretarías Regionales Ministeriales de Obras Públicas (SEREMI) las cuales coordinan y supervisan los servicios del MOP en las regiones además de elaborar, ejecutar y coordinar las políticas regionales³⁰. Es uno de los actores principales, puesto que desde las políticas que emanan de este, se generan los cambios infraestructurales en la región. Actualmente tiene un enfoque multipropósito, en la

²⁸ Para más información revisar: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/eleccion-popular-de-consejeros-regionales>

²⁹ MOP. Revisado en: <http://www.mop.cl/acercadelmop/Paginas/ValoresMisionVision.aspx>

³⁰ MOP. Revisado en: <http://www.mop.cl/Regiones/Paginas/default.aspx>

medida que las obras que se generen sirvan tanto para el turismo, como para el transporte de camiones.

- Ministerio de Transporte (regional y central): Creado por el Decreto Ley N° 557 en 1974 está encargado de proponer las políticas en materia de transportes y telecomunicaciones de acuerdo a las directrices del Gobierno. Es para ello que cuenta con dos Subsecretarías, encargadas de las dos materias mencionadas además de Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones (SEREMITT) las cuales están divididas entre: Zona Norte –desde Arica a Coquimbo– Zona Centro –desde Valparaíso a Talca– y Zona Sur –desde Concepción a Punta Arenas–. Su rol en la zona austral ha adquirido protagonismo como regulador de los conflictos entre los diversos gremios de transporte (principalmente camiones) y el nivel central, y actualmente en los proyectos de conectividad tecnológica.
- Ministerio de RR.EE. a través de DIFROL e INACH y Dirección Antártica: El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) se regula por el Estatuto Orgánico promulgado el 3 de marzo de 1978 y existen tres instituciones intervinientes que dependen directamente del Gabinete del Ministro (MINGAB), la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL), el Instituto Antártico de Chile (INACH) y el Consejo de Política Antártica. Por otra parte, la Dirección de Antártica (DIRANTARTICA) es la encargada de centralizar los aspectos diplomáticos, jurídicos y políticos relacionados. Es primordial, puesto que fija junto con Argentina los mecanismos que se deberán llevar adelante en la zona. Uno de las conclusiones en torno a esta institucionalidad, es que debiese tener una mayor presencia regional (como la tiene MOP y Transporte), no solo a través del INACH, como institución técnica, sino además mantener un nexo más político.
- Ministerio de Defensa: El Ministerio de Defensa Nacional (MDN) está compuesto por la Subsecretaría de Defensa, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto (EMCO). Su apoyo particular a la conectividad está dado por el Ejército, a través del

Cuerpo Militar del Trabajo, así como de la Armada y la FACH, en materia de soberanía antártica. Su aporte ha sido esencial en la mantención de la conectividad y la construcción de carreteras y vías de transporte, así como el resguardo de los fiordos y canales australes.

- Ministerio de Desarrollo Social: Sustituye al Ministerio de Planificación y Cooperación y está formado por dos Subsecretarías, la de Evaluación Social, que diseña, coordina y evalúa las políticas sociales del Gobierno y la Subsecretaría de Servicios Sociales, compuesta por la División de Promoción y Protección Social que coordina varias de las políticas sociales de este Ministerio y la División de Focalización, que implementa y coordina la Ficha de Protección Social. En el caso de la Región de Magallanes, debe visar los proyectos que se llevarán adelante, haciendo complicado el proceso al primar el concepto de rentabilidad social, en una región con una de las menores densidades territoriales del país.

Actores Privados

- Empresariado local: Resulta básico a la hora de cumplir la función social que tiene atribuida que es la generación de riqueza para la región y la canalización de un flujo de capital que, bien aplicado, puede ayudar a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Región. El empresariado local juega, por tanto, un rol fundamental en la generación del tejido empresarial y económico además de ser uno de los usuarios más interesados de las infraestructuras de conectividad. Sin embargo, las limitaciones a la rentabilidad y las dificultades para invertir, se han convertido en un problema para el desarrollo local, y desincentiva la inversión.
- Empresas externas: Son las personas jurídicas que más interés pueden tener en el desarrollo de infraestructuras ya que, al no tener ese grado de vinculación con la Región, su accionar se ve mucho más limitado. La gran desventaja puede encontrarse en la mejora de

las infraestructuras de conectividad obedecería más al incentivo económico que al social por el mencionado grado de vinculación, que es menor. Sin embargo pueden ser un aporte si es que están dispuestos a arriesgar más y en el largo plazo, que es justamente lo que requiere la región, por ejemplo, en Magallanes y Antártica Chilena en materia tecnológica.

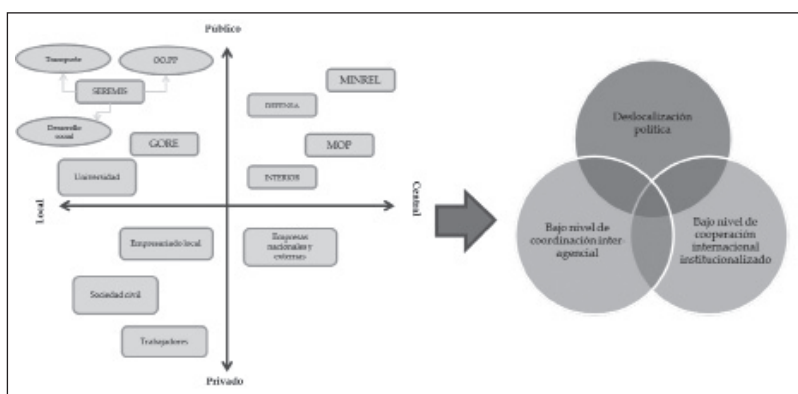
- Universidades: Desde la propia creación de las primeras universidades, estas fueron diseñadas como un mecanismo de vinculación entre la sociedad y las élites intelectuales. En nuestra realidad nacional y en el específico de la Región, hasta ahora los centros superiores de estudios, si bien han participado de los procesos de consulta y de generación de estrategias, no han sido un factor que potencie la conectividad de la región, puesto que no existía una planificación y su grado de implicación en la toma de decisiones era limitada.
- Sociedad civil organizada: La formación y mantenimiento de tejido social en resulta fundamental a la hora de generar mecanismos de participación y petición de las necesidades existentes y sus potestativas soluciones en la región. El hecho de que exista una masa crítica que permita mejorar la calidad de vida y la conectividad se demuestra necesario. Esto está presente en los Centros Comunales, así como de los gremios. Basta mencionar el movimiento de 2011 por el alza del gas en el caso de la región austral y el movimiento 39 años de abandono en Arica y Parinacota.
- Trabajadores: En este sentido, existe un problema en materia de mano de obra, sobre todo calificada, ya que se requiere mayor especialización en el área de transporte y construcción.

El dilema del centralismo

La búsqueda de la homogenización y el desarrollo integral de las regiones, nace de una noción de desigualdad ligada a la centralización del poder y los recursos. El debate sobre el centralismo, como organización para la implantación de políticas y

medidas, se ha basado en su conveniencia a la hora de ejecutar medidas que abarquen a la generalidad del Estado, así Tocqueville planteaba en 1984 *“la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno. Pero no niego que una fuerza social centralizada esté capacitada para ejecutar fácilmente, en tiempos y lugares dados, grandes empresas”*³¹.

Cuadro N° 7
Actores regionales y efectos de su interacción



FUENTE: Elaboración propia.

Esta doble lectura de la significación de un modelo centralizado para el diseño e implementación de políticas se ha desarrollado en ambos caminos, sin embargo, dentro de un sistema de regionalización se ha planteado como desafío alejarse de la visión unitaria de la administración, para abarcar los territorios locales que pueden hacerse cargo de la toma de decisiones, a través de la descentralización. Esto no ha alcanzado la armonía que se supone como tipo ideal, y se ha tendido a mantener el centralismo y la búsqueda de la estandarización.

³¹ TOCQUEVILLE, A. "La democracia en América Latina", SARPE, 1984.

El centralismo en Chile es un problema arraigado desde sus inicios de vida como Estado independiente, que arrastra la cultura colonialista de generar centros administrativos, y que se consolida con el régimen portaliano en la institucionalidad del país³², por lo que si bien han existido esfuerzos descentralizadores, para otorgar mayores cuotas de decisión a las provincias y regiones, la mayor parte de estas no ha conseguido su objetivo como se veía, por ejemplo, con los FNDR.

Como plantean Correa y Soza-Amigo *“La visión del Estado de Chile respecto de sus zonas extremas se contradice con el ejercicio de articulación de políticas públicas en función de ellas y esto se ve reflejado en la estructura productiva regional”*³³. Si bien aquí estamos hablando de descentralizar el país en un término político administrativo, el factor económico no aporta a generarlo, puesto que las diferencias en aporte al PIB, por ejemplo, son extremadamente disímiles.

Un columnista magallánico escribía sobre el proyecto de conectividad entre Aysén y Magallanes: *“La dimensión de este atrevimiento humano es tan colosal, que un burócrata con sus cómodas posaderas en un sillón de un escritorio, con vista a La Moneda ni siquiera se lo puede imaginar en sueños”*³⁴. En este diagnóstico se verifica también limitantes que se plantean en el Plan 2014 de Desarrollo para la región:

- Escasez de atribuciones y competencias para una administración eficiente del territorio: Ello implica la delegación de facultades para la administración de los servicios en el territorio que se adecue a las prioridades de la región. Este nuevo rol de competencias debe ser el punto de partida para la generación de nuevos servicios radicados en las comunidades.

³² JIMÉNEZ, César y MUÑOZ, Jorge. “Estructura de los medios de comunicación en Chile”, En: Sociedad y Cultura: Reflexiones Transdisciplinarias, BROWNE, R., DEL VALLE, C. y FIGUEROA, S. (Compiladores), Temuco, Universidad Austral de Chile, Mecesup Aus-0210, Universidad de La Frontera, 2007. pp. 49-58.

³³ CORREA Loreto y SOZA-AMIGO, Sergio. La insoportable levedad del ser. Universidad de Jaen, 2012. p. 4.

³⁴ ARRIAGADA, Ramón. Un Sueño que Une. La Prensa Austral. 7 de mayo de 2014.

- Falta de presencia de servicios públicos en el territorio: Ello requiere el ejercicio efectivo de la soberanía con la presencia de servicios públicos desplegados territorialmente.
- Insuficiente desarrollo de políticas públicas en materias antárticas, subantárticas y de áreas protegidas: Se necesita implementar la administración regional de las áreas silvestres protegidas, parques nacionales, borde costero y propiedad fiscal, para generar una integración en torno al desarrollo regional, político, económico y cultural del territorio³⁵.

Esto es evidente sobre todo en las medidas planificadoras de la conectividad regional. Un ejemplo eran las diferencias entre las visiones de desarrollo. Así, desde el centro se planteaba que localmente era una exageración pedir más recursos para el desarrollo regional, mientras que los funcionarios locales planteaban que si se tuviera el control real del territorio (incluido el 51% de áreas silvestres protegidas) no serían necesarios los subsidios ni regímenes especiales. En este sentido se hacía una analogía: *“es como tener un hermoso huerto en tu casa, pero no poder utilizarlo porque no te lo permiten”*.

Otro elemento que no se ha clarificado, sobre todo por la falta de atribuciones regionales, es la determinación frente a los costos de oportunidad. Existen áreas donde se topan los intereses, por ejemplo, las áreas AAA (áreas aptas para la acuicultura) con proyectos de turismo, y la medición de impactos ambientales.

Uno de los mayores problemas está en las Metodologías de Evaluación, que buscan normalizar y estandarizar los proyectos país, sin reconocer las variables geopolíticas, de las zonas fronterizas interiores que no están incluidas, y no reconocen las características propias de la región ya que se usa un criterio de rentabilidad. Muchas veces las rentabilidades se miden por costos/ N° de hab, lo cual no favorece a la región, puesto que se requiere una visión de largo plazo.

³⁵ Intendencia. “La región que quiero” Plan de Desarrollo de zonas extremas, Magallanes 2014.

En este sentido, los Comités de Integración, si bien sirven para avanzar en áreas de pasos integrados y otros tipos de medidas migratorias y sanitarias, mantendrían el mismo problema, ya que la misma agenda que se mantiene en las zonas del norte, se plantean en el sur, aun cuando los temas son muy diferentes.

Coordinación interagencial

En este sentido, se denotan divergencias en el cómo lograr las visiones estratégicas para la región, por ejemplo, cuando desde el Ministerio de Obras Públicas se plantea realizar proyectos a corto plazo aprovechando las relaciones con Argentina (no así con Bolivia o Perú), mientras que desde el Ministerio de Transporte, eso se plantea como una vulnerabilidad que se debe limitar con la inversión en proyectos que permitan conectar Chile por Chile (relevante para el caso de la XII Región). Aquí hay sobre todo un problema plazos/recursos que es transversal al debate, ya que si bien no hay divergencias en que ambos son importantes, las implementaciones serían diferentes. Lo mismo ocurre con las diferencias en los criterios entre el MOP o el Ministerio de Desarrollo Social para poner en marcha distintos proyectos.

Sin embargo, las diferencias entre los actores no son estáticas, sino que dependen de la personalidad a cargo y su visión del desarrollo regional, puesto que si bien los planes y proyectos plantean lineamientos generales, estos no son coherentes con las políticas que se toman a nivel central.

Por otra parte, autoridades que han participado del proceso de diseño e implementación de los distintos planes regionales, planteaban que muchas veces las iniciativas regionales no estaban en consonancia con las políticas sectoriales, y eso se demostraba sobre todo en los cambios de gobierno. Otro diagnóstico generado transversalmente fue sobre el escaso rol de las universidades en la adecuación de su oferta académica, en relación a las distintas Estrategias de Desarrollo.

El tema de recursos es primordial para generar políticas, y en el caso de una región tan compleja como la de Magallanes y Antártica Chilena, existen una serie de desincentivos para concretizarlos. Para el caso de los actores de gobierno, el costo de oportunidad, analizando los réditos en materia de votos que po-

drían obtener, genera la opción por otros proyectos de más corto plazo. En el caso de los privados, la baja demanda actual de los proyectos de infraestructura no hace interesante la zona como posible foco de inversión.

Es necesario, entonces, ampliar la visión creando proyectos donde los retornos en el largo plazo sean claros, y donde la promesa de la inversión útil sea creíble. La utilidad de un análisis integral de la región es justamente perfilar las potencialidades de la zona. Así, se requeriría de una fuerte política de atracción de capitales, y de la generación de mecanismos público privados, que conjugue lo que hasta ahora ha sido un problema: la situación fronteriza.

La coordinación interagencial se transforma entonces en un requisito transversal en el diagnóstico para superar la condición de aislamiento y para potenciar el desarrollo regional.

Cooperación internacional

La comunicación tanto con Argentina en el caso de Magallanes y Antártica Chilena como con Perú y Bolivia en el caso de Arica y Parinacota, es un elemento vital para el desarrollo del territorio. En este sentido, desde el nivel local no hay mecanismos de cooperación y coordinación política institucionalizada, más allá de las relaciones sociales que se entablan entre los intendentes y gobernadores regionales, relaciones que suelen ser personales y no institucionalizadas.

Desde el nivel central sí existen mecanismos, donde participen las autoridades locales, como son los Comités de Integración, reglamentados por un Acuerdo entre Chile y Argentina de 1997. Sin embargo, son instancias no resolutivas,

“mantienen reuniones periódicas en las que se van abordando temas específicos relacionados con la facilitación del tránsito transfronterizo, aspectos aduaneros, migratorios, sanitarios y otros. También han constituido foros donde se recogen inquietudes regionales relacionadas con el desarrollo de las funciones de control fronterizo y la facilitación del tránsito terrestre binacional”³⁶.

³⁶ DIFROL. Comités de Integración Chile-Argentina.

El área más desarrollada de la cooperación internacional en el sur es en materia de salud y justicia, donde a través de los respectivos ministerios se mantienen convenios en caso de accidentes o materias judiciales.

En materia de Fronteras y Aduanas existen dos Acuerdos exitosos hasta el momento: el Acuerdo de Controles Integrados de Fronteras, y el Protocolo agregado al Tratado de Maipú para la constitución de un grupo de trabajo especial para la adopción de un acuerdo general sobre libre circulación de personas. Estos, además, han sido profundizados recientemente en la Reunión Binacional de Ministros e Intendentes, realizada en Buenos Aires, el 29 de agosto de 2014.

“con un Memorándum de Entendimiento en materia de control del alga de didymo; un Memorándum de Entendimiento que establece el formato electrónico de la Tarjeta Única Migratoria; un Memorándum de Entendimiento para el intercambio de gas natural, energía eléctrica y cooperación en materia eléctrica; un Plan de Acción para establecer una estrategia de cooperación Sur-Sur para el desarrollo y un Memorándum en materia agrícola, ganadera, forestal y de alimentos”³⁷.

Así, solo desde la voluntad de las más altas esferas políticas se ha podido llegar a concordar la puesta en práctica de mecanismos de coordinación y cooperación internacional, ya que como se planteó antes, la capacidad de toma de decisión de las autoridades locales aún es limitada.

En el caso de la Región de Arica y Parinacota, los acuerdos con Perú se materializan en factores comerciales a través de los Comités de Frontera. En el caso de Bolivia, la discusión sobre la conectividad entre Bolivia y Arica es materia de análisis hoy en el concierto de la denuncia interpuesta por Bolivia ante la ALADI.

³⁷ MINREL. Con la firma de importantes memorándums de acuerdos culminaron las reuniones binacionales de Ministros; Intendentes y Gobernadores; y Parlamentarios de Argentina y Chile.

La política fronteriza y la desnacionalización de lo social

Por parte del Estado Central las dos principales estrategias seguidas frente a la desnacionalización social en la región, han sido:

Aguardar pasivamente la declinación de la efectividad del esquema nacional: debido a la incapacidad institucional o la mantención del *statu quo* institucional, o porque pueden usar el pretexto de la presión internacional para llevar a cabo sus metas como la desregulación o la desdemocratización.

- En este sentido, la deslocalización sin una real descentralización efectiva es prueba de la incapacidad institucional. Por otra parte, las presiones de las administraciones de los países vecinos desalientan la intervención estatal.

Reestructuración política separada: Actores regionalistas pueden presionar por la descentralización o secesión de las naciones Estados para responder lo más flexible posible al nuevo ambiente desnacionalizado. Alternativo a esto, actores nacionalistas pueden reevaluar la importancia de las fronteras pujando por políticas proteccionistas en tratados, intercambio y migración.

- En esta línea de acción han visibilizado movimientos sociales de gran envergadura, así como reivindicaciones regionales por la descentralización. En ese sentido, la lejanía geográfica con la capital disminuye la apatía por los procesos políticos.

Reestructuración política integradora: Establecimiento de nuevos regímenes, redes y organizaciones internacionales, transnacionales e incluso supranacionales.

- En efecto han existido voluntades y discursos que tienden a ello, sin que hasta ahora se hayan materializado en la práctica. Se espera que el cumplimiento de los Acuerdos en las últimas dos Reuniones Binacionales de Ministros, Intendentes y Gobernadores puedan ser una evaluación a la creación de los tímidos pasos de la

política integradora, que hasta ahora se ha visto sobrepasada por la realidad de un territorio compartido.

El modelo de decisiones para las regiones estudiadas está dado principalmente por la deslocalización política, más que por la descentralización. Esto ha implicado que las medidas hayan mantenido una lógica centralista, en base a una normativización que no ha reconocido siempre las diferencias de la región.

Además se suman los problemas de coordinación interagencial, donde no siempre las instituciones locales-nacionales o locales-locales mantienen visiones similares, por lo que la implementación de los planes no obedece a las mismas concepciones, o se acortan en sí mismas.

Por otra parte, se plantea la necesidad de mejorar la cooperación internacional desde el nivel local, no solo desde el nivel central, puesto que gran parte de los dilemas incluyen materias que deben resolverse en conjunto, pero al no mantener una institucionalidad resolutoria, y solo a través de los Comités de Integración, se recrea el círculo del centralismo, agravado por la condición fronteriza.

Así, finalmente se plantea que en esta condición fronteriza, existiría una desnacionalización de lo social que no ha podido ser revertida por las acciones del Estado, más aún, esta última se ha visto superada por ello. En la práctica esto significa que se aplican ciertas lógicas de integración binacional que superan la noción de lo nacional y su institucionalidad en el nivel sociocultural de la región.

Conclusiones

La relación de la conectividad de las regiones extremas con las políticas públicas se vincula con diversas áreas del quehacer nacional. Por un lado están aquellas condiciones que se vinculan con las obras públicas, redes viales y rutas de navegación (en la zona del extremo sur de Chile). Por otro, están las políticas públicas que se instalan en áreas como política exterior o los temas de seguridad que afectan a una región. En el entramado, surgen las relaciones sociales que intervienen en el proceso de generarlas. Así, las lógicas centrales, que nacen desde Santiago

y que en parte se comprometen con visiones generalizadoras y unificadoras, en torno a la idea “de un solo Chile”, no se ajustan a las nociones existentes en las regiones, y para el caso particular de Magallanes y Antártica Chilena y Arica y Parinacota. Si bien los últimos gobiernos han hecho un enorme esfuerzo por desarrollar métodos, planes y programas para conseguir estrechar la relación física con las zonas extremas, el panorama se encuentra con la realidad: son zonas aisladas por distancia y porque la sensibilidad nacional no logra incorporar las regionales.

Se constata, entonces, que existe una estrecha relación entre los conceptos de conectividad, desarrollo y geopolítica, como tres conceptos que confluyen en esta dinámica, y que se transforman además en argumentos para definir si intervenir o no en el territorio y cómo hacerlo. En el caso de las regiones estudiadas, se ha observado en este sentido que las estrategias de intervención no siempre han confluído, por las visiones de los distintos actores, así como la superposición de políticas, que limitan el posterior monitoreo y evaluación de estas.

Por otra parte, desde la perspectiva conceptual, el Estado comprende en forma limitada la conectividad. En la práctica la noción se liga fuertemente al concepto de desarrollo local, lo que implica la búsqueda de una mayor densidad poblacional y mayor actividad productiva, elementos de los cuales se sirve la política exterior, en un espacio de competencia y de cooperación. Sin embargo, la superposición de políticas, dependiendo del gobierno de turno y sus prioridades, no permite monitorear ni evaluar efectivamente lo hecho hasta ahora. Si bien, bajo una visión general, se visibilizan líneas generales, los énfasis de cada política, así como los constantes cambios en la retórica de estos, demuestran una baja coherencia estratégica en términos de desarrollo, lo que a la larga termina afectando directamente los temas de política exterior y seguridad, aun cuando los actores de estos sectores solo participan indirectamente. En materia de seguridad el ejemplo es notorio.

A nuestro entender, el problema de fondo radica en superar la noción de inversión en infraestructura crítica para ligarla con inversión productiva que provoque la sinergia en materia de conectividad. Con ello avanzando, Chile podría activar de mejor modo la integración binacional. En este sentido, la ausencia de una visión integral, desmotiva el fortalecimiento en conectivi-

dad. El Estado construye la carretera y considera que eso es suficiente. El Estado habilita una ruta con un ferry y con eso considera que también es suficiente. No hay más. En el último Plan de desarrollo 2014 para Magallanes, se ha presentado un proyecto de fibra óptica, que denota un avance en esta materia, sin embargo, aún debe pasar el proceso más complejo: la implementación. En el caso de Arica, el segundo Gobierno de la presidenta Bachelet ha evaluado el fortalecimiento de la red eléctrica regional y la conectividad de internet para el 95% de las zonas rurales. Con todo, una sugerencia en la materia es el fortalecimiento del desarrollo de proyectos turísticos en ambas regiones. Este sector es en la actualidad el único capaz de potenciar la inversión local y concretar la demanda por mejores servicios. Ello, también se relaciona con los países vecinos, quienes prefieren atenderse en el Hospital de Tacna, que encontrar un especialista en Arica. Lo propio en Magallanes.

Del mismo modo, tanto de Magallanes y Antártica Chilena como de Arica y Parinacota deben potenciarse a sí mismas. La tutela del centralismo, ocurre en parte, porque los recursos humanos regionales no logran empoderarse sobre lo que pueden y quieren hacer en la región. La visión ha de ser cooperativa y con una proyección concreta. Estas regiones tienen una desventaja a nivel de población. Pero justamente ello puede transformarse en un círculo virtuoso si se capta qué es a lo que finalmente se dedicarán en términos de modelo productivo, donde la conectividad es un medio y no un fin en sí mismo.

Por último, un aspecto que Chile debe evaluar con cuidado y de manera dialogante con estas regiones, es el contacto y la relación binacional. Este elemento es permanentemente omitido en el proceso de planificación. Al respecto, si bien con Argentina existen avances, con Perú y Bolivia existe déficit.

Referencias bibliográficas

- ARRIAGADA, Ramón. Un sueño que une. La Prensa Austral. 7 de mayo de 2014. <http://www.laprensaaustral.cl/columnistas/un-sueno-que-une-conectividad-38821>
- ATIENZA, Miguel y AROCA, Patricio (2012). Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada. *Revista EURE*, Santiago, vol. 38 no. 114 Santiago.
- BOISIER, Sergio (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, Santiago: Revista EURE.
- CORREA, Loreto y SOZA-AMIGO, Sergio (2012). La insoportable levedad del ser. Universidad de JAEN.
- EJÉRCITO DE CHILE (1994). Metodología empleada para la elaboración del mapa preliminar de fronteras interiores del territorio continental de Chile Sudamericano, Santiago de Chile, Ejército de Chile.
- FUENTES, C. y VARAS, A. (2001). Defensa Nacional 1990-1994: Modernización y Desarrollo. Ed. FLACSO, Santiago. 1994; HOLZMANN, G. Política de defensa y diseño del Libro Blanco de la Defensa: El caso de Chile. En: VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa REDES, CHDS, Santiago de Chile. 2002.; THAUBY, F. Estrategia de seguridad nacional, política de defensa, política militar. *Revista FASOC*, Año 16, N° 1.
- GARCÍA, Orrico, Débora (2012). La debatida integración de científicos sociales en operaciones militares. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) N° 71/2012. Madrid.
- HAZLETON, W. (2008). Los procesos de decisión y las políticas exteriores. En: WILHELMY, M. (ed.) La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987, 15-35. Y MERKE, F. Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica. *Revista Sociedad Global*, 2(1-2).
- INTENDENCIA (2014). "La región que quiero" Plan de Desarrollo de zonas extremas, Magallanes.
- JIMÉNEZ, César y MUÑOZ, Jorge. (2007). "Estructura de los medios de comunicación en Chile", en *Sociedad y Cultura: Reflexiones Transdisciplinarias*, Browne, R., del Valle, C., y Figueroa, S. (Compiladores), Temuco, Universidad Austral de Chile, MECESUP AUS-0210, Universidad de La Frontera.

- KRUGMAN, Paul (1995). Desarrollo, geografía y teoría económica, Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- Libro de la Defensa Nacional (2010). El espacio terrestre territorial, capítulo II, p. 35.
- MERKE, F. (2008). Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica. Revista Sociedad Global, 2(1-2).
- MONTECINOS, Egon (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva regionalización o más descentralización? Revista Hemiciclo, año 5, N° 8.
- MOP. Chile 2020 Regionales, Revisado en: <http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/chile2020regionales/Paginas/default.aspx>
- MOP. Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2020, Infraestructura vial.
- MOP. Plan regional de infraestructura y Gestión del Recurso Hídrico al 2021. Santiago.
- OECD (2013). Informe Regions at a Glance. Disponible en: [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)
- OLIVEROS, Luis Alberto (2002). "El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina". Dr. Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN. Revisado en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docia/ia13-2-02.htm>
- PANKE, D. y THOMAS, R. (2007). "Liberalism." En International Relations Theory: Discipline and Diversity, Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- PORTAL NATALES. En diciembre se abre camino nuevo al Paine. Revisado en: <http://portalnatales.cl/politica/en-diciembre-se-abre-camino-nuevo-al-paine/>
- QUEZADA, Gonzalo (1984). Las percepciones territoriales en las relaciones chileno argentinas. Revista de Ciencia Política. Vol. Vi, N° 2.
- QUINTERO, María y GALLARDO, Lisbeth (2008). La estrategia de desarrollo local en el contexto de la globalización, Aldea Mundo, Revista sobre fronteras e integración año 13, no. 26.
- ROZAS, Patricio y FIGUEROA, Óscar (2006). Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales. Departamento de recursos naturales e infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas.

- Senado. Boletín N° 9160-06. Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Orpis, Bianchi, Horvath y Larraín Fernández, que incorpora como territorios especiales, bajo el estatuto jurídico que determine una ley orgánica constitucional, a los territorios geopolíticamente estratégicos así definidos por el Presidente de la República. Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=9160-06
- TOCQUEVILLE, A. (1984). "La democracia en América Latina", SARPE.
- UBILLA, Roberto (2012). Nivel de internacionalización de las regiones. Tesis para optar el grado de Licenciado de Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile
- VÁZQUEZ Barquero, Antonio (2000). "Desarrollo endógeno y globalización, EURE v.26 n.79, Santiago.
- VERA, José (2008). Leyes de excepción para el desarrollo: Qué hacer y qué evitar. Magallania, vol. 36, núm. 2.
- ZÜRN, Michael (2002). De la interdependencia a la globalización. En: W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations*.

CAPÍTULO V

LA CENTRALIDAD DE LA PERIFERIA: LA FRONTERA NORTE DE CHILE EN EL CONTEXTO TRIFRONTERIZO E INTERNACIONAL

Viviana García Pinzón

Introducción

Desde la década de 1990 la discusión sobre el concepto de frontera y su pertinencia ha renovado su importancia en las ciencias sociales¹. Al respecto, Marcela Tapia² señala que la discusión sobre las fronteras dentro de la teoría de la globalización puede clasificarse en dos cuerpos de interpretación: por una parte, están aquellos que consideran que la globalización es un fenómeno que perfora las fronteras y debilita la función separadora que les fue atribuida tradicionalmente:

“Se señala que el mundo está cada vez más interrelacionado, gracias al avance de las comunicaciones, el abaratamiento del transporte y las posibilidades que entrega internet, entre otros aspectos.

¹ VILLAFUERTE, Daniel (2009). “La centralidad de las fronteras en tiempos de mundialización”, en Comercio Exterior, Vol. 59 núm. 9, pp. 693-703; ANDREAS, Peter (2003). “Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century” en International Security, Vol. 28, núm. 2; NEWMAN, David (2003). “On Borders and Power: A Theoretical Framework”, en Borderlands Studies Vol. 18 (1); NEWMAN, David (2006). “The lines that continue to separate us: borders in our ‘borderless’ world”, en Progress in human geography Vol. 30 (2), pp. 143-161; TAPIA, Marcela (2012). “Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población. Siglos XIX- XXI”, en Revista de Geografía Norte Grande 53, pp. 177-198.

² TAPIA, Marcela (2012). *Loc. cit.*

Se trata de una mirada optimista de los alcances de la globalización donde las fronteras se vuelven porosas"³.

Por otro lado, hay una corriente que sostiene que la globalización no supone necesariamente el debilitamiento de las fronteras, "(...) lo que se observa es un fenómeno de fronterización, es decir de cierre de fronteras y endurecimiento de los requisitos para la circulación de las personas"⁴.

Desde esta perspectiva, la globalización ha llevado a un redescubrimiento de las fronteras, donde lo periférico ha cobrado centralidad. "No se trata de espacios accesorios, sino de ámbitos estratégicos que ejercen nuevas funciones, separar lo bueno de lo malo. La frontera marca la diferencia entre lo incluido y lo rechazado"⁵.

En este sentido, Peter Andreas⁶, señala que dentro de la teoría de la globalización se habla del declive de las fronteras, a partir de una visión de estas como puentes para transacciones comerciales más que como barreras económicas o líneas militares fortificadas. Sin embargo, si bien la globalización puede haber socavado los límites económicos, ha traído consigo también nuevas funciones y énfasis respecto al control del Estado en los límites territoriales. Paradójicamente, mientras la globalización ha estimulado la libre circulación de capitales y bienes –cuestionando la soberanía estatal en este ámbito– las formas de control territorial por parte del Estado se mantienen y se han enfocado en impedir el flujo de ciertos bienes, considerados ilícitos, y también de personas, todo lo cual es visto como un problema de seguridad.

Respecto a las fronteras y el territorio, la globalización no ha traído consigo la desaparición de las primeras o la irrelevancia las dimensiones territoriales y locales. La persistencia de disputas geográficas entre Estados, la continuidad y emergencia de nuevos conflictos por el territorio, así como los esfuerzos de los Estados por controlar las zonas limítrofes frente a las nuevas amenazas transnacionales, evidencian la importancia del territorio,

³ *Ibid.* p. 179.

⁴ *Ibid.*

⁵ VILLAFUERTE, Daniel (2009). *Op. cit.* p. 694.

⁶ ANDREAS, Peter (2003). *Loc. cit.*

del espacio donde tiene lugar la interrelación entre fenómenos globales y realidades y prácticas locales. Las zonas fronterizas son un espacio particular que ofrece una mirada a la naturaleza de las políticas territoriales y las dinámicas de seguridad en el siglo XXI.

En un artículo publicado en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Claudio Fuentes⁷ usaba el adjetivo de “calientes”, como sinónimo de conflictivas, para referirse a las fronteras en América Latina y el Caribe. Según este autor, debido al bajo número de guerras interestatales y guerras civiles vigentes la región es considerada como uno de los lugares más pacíficos del mundo. Sin embargo, los conflictos territoriales irresueltos entre los Estados, la desconfianza en las relaciones estatales, el crecimiento de las amenazas transnacionales, y la debilidad de los Estados configuran un escenario donde los límites fronterizos han adquirido gran importancia como espacio de potenciación de las problemáticas de seguridad, así como de desarrollo de iniciativas de cooperación que, a su vez, estimulan la integración.

A partir de las anteriores consideraciones, este artículo desarrolla un análisis sobre los factores de inserción internacional y regional (Sur América) de la frontera norte de Chile⁸, y las funciones y forma de territorialización del Estado chileno. Algunas de las interrogantes que guían la reflexión son: ¿Cuál es la importancia del territorio de la frontera norte en el contexto regional e internacional desde la visión del Estado chileno? ¿Fenómenos como la globalización y la integración regional han traído consigo cambios en el lugar de las fronteras en la política pública y la política exterior en Chile? ¿Qué lugar ocupa la dimensión territorial en el accionar estatal respecto a las fronteras?

La emergencia de nuevos actores no estatales y de procesos transfronterizos impulsados por los gobiernos subnacionales o por las comunidades, ha motivado el desarrollo de diversos trabajos y reflexiones en torno a la frontera norte chilena. En este

⁷ FUENTES, Claudio (2008). “Fronteras calientes” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. núm. 3.

⁸ La frontera norte chilena limita con tres países: Bolivia, Perú y Argentina, y comprende una parte del territorio de las regiones de Arica y Parinacota XV, Tarapacá I, Antofagasta II.

sentido, hay un buen conjunto de análisis sobre las dinámicas transfronterizas y paradiplomacia, la mayoría enfocados al estudio de la Alianza Estratégica "*Aymaras sin fronteras*"⁹. A estos se suman las investigaciones en torno a fenómenos sociales propios de la frontera que se han visibilizado en las décadas recientes, tales como la inmigración desde Bolivia y Perú¹⁰. Finalmente, hay una profusa producción sobre la frontera que se inscribe en una perspectiva más tradicional enfocada en las relaciones vecinales en el marco de las tensiones territoriales y la política exterior chilena. No obstante, la revisión de la literatura sobre el tema evidencia un menor desarrollo en la reflexión sobre los cambios en la agenda del Estado chileno en el contexto de la globalización, y el impacto que ello ha tenido en el modelo de territorialización y funciones en las áreas fronterizas.

Frente a ello, los objetivos de este trabajo son dos: por un lado, caracterizar la frontera norte de Chile y analizar los factores de su inserción regional e internacional en relación con la institucionalidad estatal. Por otra parte, a través del estudio de caso, se busca confrontar las interpretaciones existentes respecto a la frontera y la globalización y aportar evidencia empírica que contribuya a esta discusión. En el texto se sostiene que,

⁹ GONZÁLEZ, Sergio, ROUVIERE, Laetitia y OVANDO, Cristian (2008). "De "Aymaras en la frontera" a "Aymaras sin fronteras". Los gobiernos locales de la triple frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización", *Diálogo andino* n° 31, agosto, pp. 31-46; GONZÁLEZ, Sergio, y OVANDO, Cristian (2008). "Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden", *Polis*, año 7, N° 21, pp. 265-285; GONZÁLEZ, Sergio (2009). "El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile)", en *Cuadernos Interculturales* Año 7 núm. 13, pp. 27-42; ARANDA, Gilberto, OVANDO, Cristian y CORDER, Alejandro (2010). "Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional", *Estudios Internacionales*, año 43, N° 165, pp. 33-73; OVANDO, Cristian y ÁLVAREZ, Gonzalo (2011). "La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas", en *Estudios Fronterizos*, Vol. 12 núm. 24.; BELLO, Daniel (2012). "Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras: Una respuesta territorial a los desafíos de la globalización", *Tinkazos*, vol. 15, N° 32, pp. 147-164.

¹⁰ CANO, Verónica y SOFFÍA, Magdalena. (2009). "Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada", *Papeles de Población*, vol. 15, n° 61, julio-septiembre, 129-167; TAPIA, Marcela (2012). *Loc. cit.*

desde una perspectiva *top-down*, el área de frontera del norte de Chile constituye a la vez una frontera interna e internacional. En su condición de frontera interna se caracteriza por su marginalidad y exclusión histórica respecto a los centros de poder nacional, incluso por el concepto de frontera interior, entendida como aquella sobre la cual al Estado chileno le “cuesta alcanzar institucionalmente”¹¹. Sin embargo, como frontera internacional, las dinámicas económicas y sociales en el marco de la globalización han generado una inusitada importancia de esta zona en torno a tres variables: comercio y exportación de bienes primarios, infraestructura y seguridad.

El artículo está organizado de la siguiente forma: en la primera parte se presenta una revisión teórica sobre límites, fronteras y territorio. En la segunda, se exponen algunas consideraciones sobre las regiones fronterizas en la región suramericana. En la tercera parte, hay una caracterización general del territorio que comprende la frontera norte Chile. En el cuarto acápite se abordan y analizan las variables que dan cuenta de la importancia e inserción regional e internacional de esta zona. Finalmente, se presentan algunas conclusiones con base en el análisis precedente.

Territorio, Estado y fronteras

La noción de frontera ha sido utilizada para denominar realidades fácticas, metafóricas y/o imaginarias construidas social o disciplinariamente, tratándose de un concepto polisémico al que se recurre con distintas acepciones dentro de las ciencias sociales¹². No obstante, la mirada tradicional sobre las fronteras estatales remite a la Paz de Westfalia (1648), a partir de la cual se sentó una visión que concibe a las fronteras como demarcaciones de los Estados nacionales y de las sociedades que los habitan¹³.

¹¹ Entrevista realizada a Loreto Correa Vera, 11 de septiembre de 2014. Profesora Titular, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, Chile

¹² BARTOLOMÉ, Miguel (2005). “Antropología de las fronteras en América Latina”, en *Ameriquiest*, Vol. 2:1.; TAPIA, Marcela (2012). *Loc. cit.*

¹³ TAPIA, Marcela (2012). *Op. cit.* p. 179.

Al respecto, Gottman¹⁴ señala que en geografía política una frontera internacional es considerada como una zona de indeterminada anchura cuya característica fundamental es que está cruzada por una línea de límite que determina los límites de la soberanía territorial entre dos Estados. Siguiendo esta definición clásica, se encuentra que el estudio de las fronteras ha estado asociado a las líneas que separan la soberanía de los Estados en el sistema internacional¹⁵; esta es una visión geopolítica de la frontera como elemento de demarcación de la soberanía de un Estado, que ha llevado a que en gran parte de la literatura límite territorial y frontera sean tratados como sinónimos.

Sin embargo, hay una diferencia entre los límites fronterizos y las áreas de frontera: el límite se concibe como la constitución de líneas de separación físicas y visibles entre espacios económicos, políticos y sociales. Entretanto, el área de frontera es la región o área en relativa proximidad al límite, donde las dinámicas de cambio y las prácticas cotidianas están afectadas por la misma presencia del límite¹⁶. Como bien lo señala Lía Machado¹⁷, mientras los límites fronterizos son obra de los Estados que a través de instrumentos jurídicos marcan la separación entre unidades políticas soberanas y delimitan el territorio bajo control estatal; las áreas de frontera son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del Estado, desafiar la ley territorial de cada Estado limítrofe y a veces crear una situación de facto potencialmente conflictiva.

Las dinámicas y fronteras culturales, económicas y sociales no siempre coinciden con los límites estatales; de manera tal que las áreas de frontera son espacios de movimiento, intercambio e integración en variadas formas, cuyo desarrollo territorial se da

¹⁴ GOTTMAN, Citado por MACHADO, Lia; REYES Novaes, André y REGO Monteiro, Licio, (2009). "Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol 24 (3).

¹⁵ NEWMAN, David (2003). "On Borders and Power: A Theoretical Framework", en *Borderlands Studies* Vol. 18 (1).

¹⁶ NEWMAN, David (2006). "The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world", en *Progress in human geography* Vol. 30 (2), pp. 143-161.

¹⁷ MACHADO, Lia (2000). "Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade", en *Revista Território*, núm. 8, pp. 9-29.

en un marco que va más allá de la división político-administrativa de los Estados, integrando actores subnacionales y actores no estatales. Así, las fronteras son una construcción socioterritorial producto de los discursos jurídicos y geopolíticos de los Estados, por una parte, y de la acción de las comunidades fronterizas, por otra.

Tradicionalmente, el estudio de las fronteras se ha enfocado en la mirada sobre los límites fronterizos, es decir, una visión de “arriba hacia abajo” (*top-down*) que ha privilegiado el accionar estatal en el análisis. Desde las relaciones internacionales las fronteras han sido abordadas en términos militares y geopolíticos, principalmente. Dado que la mayoría de las guerras interestatales han sido por la conquista del territorio, el pensamiento geopolítico ha enfatizado la centralidad de la competencia y la adquisición del territorio en las dinámicas de la política mundial y la función militar de las fronteras. En este sentido, la sobrevivencia del Estado depende del combate contra las incursiones militares de otros Estados, perspectiva que coincide con la tradición teórica realista en la política internacional, en la cual la seguridad del Estado está estrechamente vinculada con la guerra. Pero el declive de las guerras interestatales y las transformaciones en la política mundial han evidenciado la debilidad de este enfoque para la comprensión de las relaciones entre actores en el sistema internacional.

Así, en lo que se refiere al estudio de las fronteras poco a poco se ha posicionado una mirada desde “abajo hacia arriba” (*bottom-up*), la cual aborda las experiencias de los individuos y las poblaciones y las formas en que las fronteras impactan en las prácticas cotidianas y las identidades de las personas que las habitan¹⁸. Esta es una mirada que ha sido impulsada principalmente por la antropología y la sociología desde finales de la década de 1970¹⁹, y que supone una crítica al nacionalismo metodológi-

¹⁸ GRIMSON, Alejandro (2000). “Pensar las fronteras desde las fronteras”, en Nueva Sociedad núm. 170; Tapia, Marcela (2012) “Frontera y migración en el norte de a partir del análisis de los censos población. Siglos XIX- XXI”, en Revista de Geografía Norte Grande 53, pp. 177-198.

¹⁹ WILSON, Thomas M. y DONNAN, Hastings (1998). *Border Identities: Nation and State at International Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge.; GRIMSON, Alejandro (2000). *Loc. cit.* GRIMSON, Alejandro (2003). “La

co y privilegia una visión constructivista y multicultural en sus discursos, propendiendo por una deconstrucción de las visiones geopolíticas y militares de los Estados nacionales.

Ese esfuerzo por deconstruir las identificaciones nacionales se ha dado a costa de un excesivo énfasis en reconocer la “inexistencia” de las fronteras para los actores locales. Sin embargo, la administración de las fronteras está imbricada en la definición contemporánea del Estado-nación y, a pesar de la pérdida de soberanía estatal en campos tales como la economía, el Estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de flujos dentro y fuera de los límites nacionales:

“El control sobre las poblaciones fronterizas parece haberse fortalecido, tanto en relación a la circulación de personas como de pequeñas mercaderías del llamado “contrabando hormiga”. Así, en muchos casos, los pobladores fronterizos perciben una mayor –no una menor– presencia estatal. El Estado se retira en su función de protección y reaparece en su papel de control y regulación. En otras palabras, podríamos estar asistiendo –más que a una des-territorialización generalizada– a la sustitución de un modelo de territorialización por otro”²⁰.

Ese nuevo modelo de territorialización trae consigo una variación histórica en las prioridades de control fronterizo; a medida que las fronteras se hacen cada vez más porosas por efectos de la globalización, los Estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”, contra la *ilegalidad*. Al respecto, Grimson²¹ señala que:

“[e]l Estado no se ha retirado completamente, sino que ha cambiado su eje de intervención. Si en la fase anterior su obsesión era la preservación territorial, el control del espacio, ahora su eje de acción se vincula a controlar los flujos, los movimientos de perso-

nación después del (de) constructivismo”, en Nueva Sociedad núm. 184; GRIMSON, Alejandro (2004). Fronteras, naciones y región. Ponencia presentada en el Foro Social de las Américas, Ecuador.

²⁰ GRIMSON, Alejandro (2004). *Op. cit.*, p. 11.

²¹ *Ibid.*

nas y mercaderías entre los países. Especialmente a promover los 'flujos por arriba' y controlar los flujos por 'abajo'”²².

Aguiar²³ habla del *neoliberalismo selectivo* para dar cuenta de esta dinámica; así, mientras el neoliberalismo promueve una ideología de libre mercado y la reducción del control del Estado, también se construyen nuevas barreras.

“Las zonas de frontera pasaron de tener un tipo de valor instrumental a otro, en el sentido de que la hegemonía militar y territorial es desplazada con el neoliberalismo por la hegemonía del container y los flujos entre las transnacionales”²⁴.

Los planteamientos de Grimson y Aguiar a propósito de caso de América Latina, se conectan con lo señalado por Harvey²⁵ respecto a que los conceptos de tiempo y espacio son una construcción social vinculada de manera estrecha con las formas de producción y las formas de reproducción social. De manera que las dinámicas actuales del capitalismo han llevado a un replanteamiento en el modelo de territorialización del Estado y sus funciones en las áreas de frontera.

Fronteras y Estado en Suramérica

Los patrones de crecimiento poblacional en Suramérica y el establecimiento de los centros del poder conllevaron a la marginalidad de gran parte de las fronteras interiores desde la independencia del dominio colonial.

²² *Ibid.*, p. 12.

²³ AGUIAR, José Carlos (2010). *Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America*, New Voices Series núm. 6, Global Consortium on Security Transformation.

²⁴ GRIMSON, Alejandro (2004). *Op. cit.*, p. 18.

²⁵ HARVEY, David (1990). “Between space and time: Reflections in the Geographical Imagination” en *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 80, n° 3, pp. 418-434.

*“Durante el período colonial, tanto España como Portugal invirtieron en el establecimiento de límites para asegurar la división colonial de sus posesiones coloniales en un nivel mayor que los gobiernos de post-independencia. Los nuevos Estados independientes mantuvieron el patrón dominante de asentamiento caracterizado por la concentración de la población en la región de la Cordillera de los Andes a lo largo de la costa del Pacífico y del Atlántico en la zona occidente de Sur América. La mayoría de las fronteras internas se mantuvieron marginales a los principales flujos de asentamiento”*²⁶.

Tras la caída del Imperio español las zonas de frontera tuvieron varias guerras poscoloniales por la definición de las líneas limítrofes y la soberanía territorial de los incipientes Estados²⁷. Posteriormente, durante el siglo XX, las zonas fronterizas ganaron cierta relevancia: en el sentido político, se convirtieron en parte de las narrativas sobre construcción del Estado, la identidad nacional y la seguridad. Económicamente, la configuración de economías de enclave mediante la explotación de productos como el caucho en la zona baja de la cuenca del Amazonas (Brasil-Bolivia, Perú y Colombia) y la extracción de yerba mate en la cuenca del Paraná (Brasil-Argentina y Uruguay) conectaron a estas zonas a los circuitos internacionales de producción de bienes y los mercados extranjeros.

El hecho que la formación y consolidación de la institucionalidad del Estado haya seguido una trayectoria de expansión centro-periferia en la mayoría de los Estados suramericanos, dejó a las zonas fronterizas en un plano secundario. En efecto, el espacio terrestre bajo soberanía es más amplio que la presencia estatal efectiva; existiendo un desequilibrio entre población, territorio, desarrollo e institucionalidad. Por ello, cuando se habla

²⁶ MACHADO, Lia; REYES Novaes, André y REGO Monteiro, Licio, (2009). *Op. cit.*, pp. 100-101.

²⁷ DOMÍNGUEZ, Jorge, OROZCO, Manuel, PALMER, David, SERBIN, Andrés, MARES, David y ROJAS, Francisco (2004). “Disputas fronterizas en América Latina” en Foro Internacional, N° 177, pp. 357-391.

de fronteras en Suramérica se alude a un doble proceso: son a la vez fronteras internas y fronteras internacionales²⁸.

Respecto a la primera, como frontera interna son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de Estado-nación. Ramírez expresa:

“Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrabando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa”²⁹.

En segundo lugar, como fronteras internacionales, resalta la concepción realista de las relaciones internacionales, lo cual implica que se asumen como límites entre soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar. Benedetti señala que

“[l]as fronteras en el sur sudamericano se fueron consolidando durante el siglo XX, generalmente después de establecida la delimitación política interestatal (...) En esa extensión cada Estado estableció su sistema de leyes, su poder de policía y su capacidad de gestión de la vida económica, social y cultural de la población. Dado que cada Estado terminó estableciendo sus fronteras sobre los límites internacionales, esos espacios binacionales terminaron rotulándose como frontera y no como encuentro de fronteras o espacio fronterizo binacional”³⁰.

²⁸ RAMÍREZ, Socorro y CEPIK, Marco (2004). Agenda de Seguridad Andino Brasileña: Primeras aproximaciones, FES, IEPRI, Universidad Federal Rio Grande do Sul, Bogotá. p. 450.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ BENEDETTI, Alejandro (2011). “Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar”, *En*: COSTA, E., LIMA da Costa, G. y MACHADO, M. Fronteiras em foco, Campo Grande, MS- Editora UFMS. pp. 35 y 36.

Así, las fronteras configuran espacios de síntesis donde lo legal e ilegal emergen y coexisten. Son el espacio de límite entre un ordenamiento legal y otro(s), un escenario donde los dominios legales e ilegales convergen y la presencia de los actores estatales es ambigua.

La frontera norte de Chile: entre la integración y el aislamiento

La frontera norte chilena limita con tres países: Bolivia, Perú y Argentina, y comprende franjas territoriales de las regiones de Arica y Parinacota XV, Tarapacá I, Antofagasta II, conocidas también como el Norte Grande por la clasificación regional desarrollada por la Corporación de Fomento para la Producción (CORFO) en 1950. Si bien no se debe confundir la frontera norte, como un espacio territorial específico, con el Norte Grande de Chile, la caracterización de este último es importante para comprender el contexto geográfico, político, económico y social del área fronteriza. Al respecto, cabe mencionar que se trata de una amplia porción del territorio chileno, con una superficie de 185.148.2 (km²), es una región caracterizada por un clima desértico y que concentra tan solo el 6,3% de la población total de Chile³¹, siendo Arica y Parinacota la región menos poblada (1,2%).

La institucionalidad del Estado chileno, marcada por una trayectoria de expansión centro-periferia y el predominio de una cultura centralista, ha implicado, entre otras cosas, la circunscripción del modelo de desarrollo y el accionar estatal al Valle Central, dejando a las regiones fronterizas del norte y sur del país en un plano secundario. Pero este hecho no es propio o exclusivo del Estado chileno. De hecho, los territorios de los cuatro países que convergen en la frontera se encuentran alejados de los centros económicos y político-administrativos nacionales, de manera que, tal como hemos explicado en capítulos precedentes en este libro, estas constituyen a la vez fronteras internas y fronteras internacionales.

Desde el año 1960, la preocupación por el acondicionamiento del territorio y los problemas derivados de la excesiva concentración geográfica de hombres y medios de producción en la capital se

³¹ Instituto Nacional de Estadísticas INE (2012). Resultados Preliminares Censo de Población y Vivienda 2012, Santiago.

hace sistemática en Chile³². Recordemos que justamente bajo este contexto en 1974 se llevó a cabo un proceso de regionalización en Chile, a partir del cual las regiones adquirieron el estatus de entidades administrativas. Al respecto Navarrete e Higuera señalan:

“el modelo de regionalización es un marco de políticas neoliberales, donde los motivos de su desarrollo se vinculaban con razones político-estratégicas de integridad e inclusión nacional y la prestación de bienes y servicios de manera eficiente y eficaz a la ciudadanía”³³.

Desde entonces, y particularmente luego de la reinstauración democrática en 1990, se han implementando algunas medidas para llevar la democracia a los niveles regionales y locales; estas se han concentrado en procesos de descentralización administrativa y fiscal, mientras que las reformas en materia de descentralización política han sido modestas. Sin embargo, más que descentralización, se ha tratado de un proceso de desconcentración, de manera que el mayor peso en las decisiones, planificación y presupuesto permanece en manos del nivel central.

En el ámbito económico, las regiones se han visto expuestas a las fuerzas del mercado con especial ímpetu desde 1973. Szary se refiere a ello diciendo:

“La desregulación permitida por la legislación liberal pone de nuevo el acento, como antes de la crisis de 1929, en las exportaciones con todas las consecuencias que este modelo de crecimiento implica para la infraestructura industrial chilena. Este cuestionamiento de la estructura productiva del país va a conducir a brutales reclasificaciones en los territorios (...) Podemos decir de forma general que el cambio de orientación económica provoca la crisis de las regio

³² SZARY, Anne-Laure (1997). “Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales”, en Revista EURE Vol. 23 núm. 70.

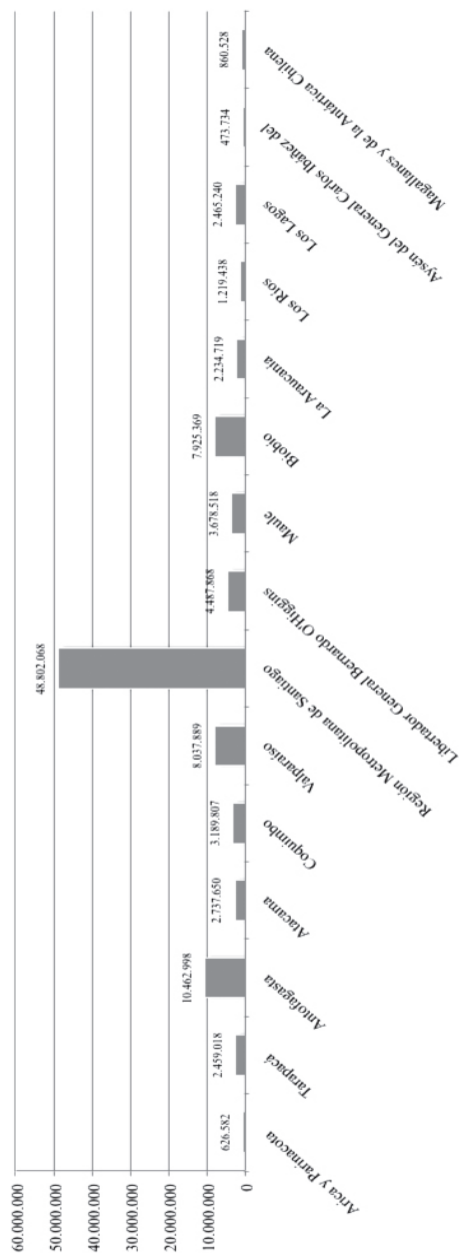
³³ NAVARRETE, Bernardo e HIGUERAS, Víctor (2014). “Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010” en Convergencia Revista de Ciencias Sociales, 66, (179-202). p. 184.

nes industriales chilenas, en aquellas que frecuentemente habían sido distinguidas como polos de desarrollo.

*Este modelo económico ha sostenido una tendencia 'desindustrializante' y puso a las regiones a competir con los mercados internacionales, sacando provecho de sus ventajas comparativas, y generando gran dependencia hacia los países inversionistas; la originalidad de la concepción de las regiones chilenas descansa sin duda en el hecho de que estas han sido pensadas en un doble movimiento de apertura e inserción en el 'sistema mundo', antes que en un movimiento de integración territorial nacional(...) Hay una cierta radicalización de las desigualdades regionales, fenómeno que podemos asociar con las diferencias sociales provocadas por el nuevo sistema económico implementado"*³⁴.

³⁴ SZARY, Anne-Laure (1997). *Loc. cit.*

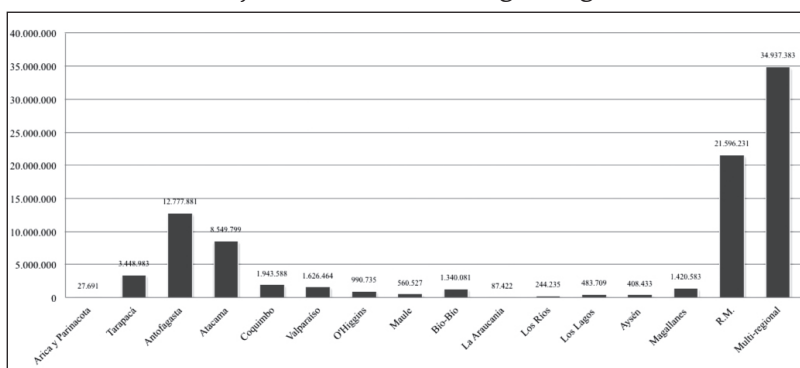
Figura N° 1
PIB por regiones en Chile (2012)



Fuente: Elaboración propia. Ver cifras del Banco Central del año 2012.

Las cifras del PIB por regiones al año 2012 evidencian la exacerbada desigualdad entre la economía de las regiones y la Región Metropolitana R.M. (Ver figura N° 1). El 49% del PIB regionalizado corresponde a la R.M., le sigue Antofagasta con un 10.5%, el cual está constituido en su mayoría por la explotación minera. Las otras dos regiones que comprenden la frontera norte, Arica y Parinacota y Tarapacá, ocupan un lugar marginal, particularmente Arica y Parinacota cuyo PIB representa el 0.63% del total.

Figura N° 2
Inversión extranjera materializada según región (1974-2012)



Fuente: Elaboración propia. Comité de Inversiones Extranjeras. Cifras provisionales al 31 de diciembre de 2012.

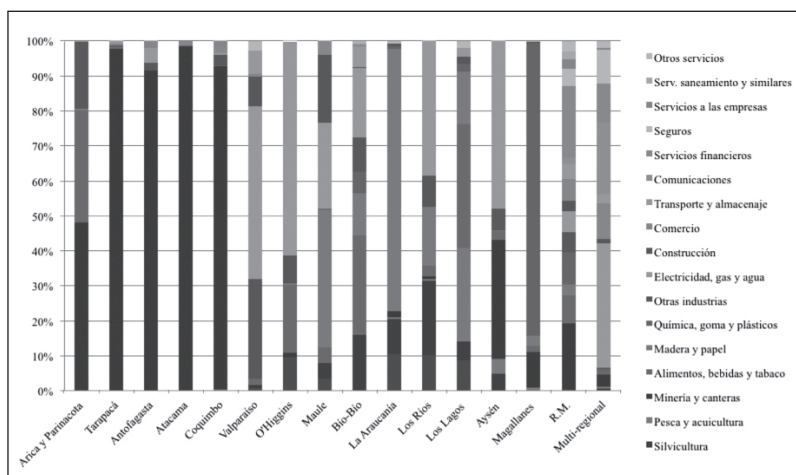
En materia de inversión extranjera, los datos revelan que la gran perdedora en la zona norte del país es la Región Arica y Parinacota, que fue creada el 2007, separada de Tarapacá y que fue ideada para contribuir a:

“entre otras razones, en las especiales condiciones de este territorio y, por lo tanto, en el impacto de estas en su comunidad, tales como su condición internacional bifronteriza; la distancia a los centros de decisión política tanto regional como nacional y contar con una población mayoritariamente de distinto origen étnico cultural, respecto al resto del territorio regional”³⁵.

³⁵ www.congreso.cl Historia de la Ley 20.175 p. 5.

En esos términos, Arica Parinacota es la región con el menor porcentaje de inversión extranjera en el norte del país y la penúltima a nivel general (Ver figura N° 2). Por su parte, la región de Antofagasta es una de las que cuentan con mayor porcentaje, solo superada por la inversión multirregional y la de la Región Metropolitana. Al analizar los datos por sector se encuentra que esa alta cifra se debe a la minería (Ver figura N° 4), más del 90% de la inversión en Antofagasta y en Tarapacá está enfocada en este sector, incluso, en el caso de Arica este representa casi el 50%.

Figura N° 3
Inversión extranjera materializada según sector (1974-2012)



Fuente: Elaboración propia. Comité de Inversiones Extranjeras. Cifras provisionales al 31 de diciembre de 2012.

En este contexto, la respuesta del Estado chileno al desigual desarrollo e integración de las regiones en el contexto nacional, se ha materializado en un conjunto de políticas públicas enfocadas en lo que se ha denominado zonas extremas y localidades aisladas³⁶.

³⁶ La revisión de la bibliografía al respecto evidencia que han sido utilizados diversos conceptos para identificar a aquellas partes del territorio que se caracterizan por su aislamiento geográfico, baja y dispersa población, oferta precaria de servicios públicos, entre otros factores, algunos han sido: Zonas

“Hasta comienzos de la década de 1990, la cualidad de zona extrema estaba dada principalmente por su lejanía a la zona central del país (ubicación geográfica extrema) y a la condición fronteriza de las áreas en cuestión. Sin embargo, nuevos estudios dieron cuenta de la existencia de territorios que aunque no se ubicaran en zonas geográficas extremas o fronterizas, se encontraban igualmente aisladas –por distintos factores– en relación al resto de las comunas del país”³⁷.

Por ejemplo, en 1994 fue establecido lo que actualmente es el Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas extremas y Especiales –CIZEDE– dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, encargado de promover medidas (legislación, programas y proyectos) para la integración de las zonas extremas, aisladas y especiales. Durante la administración del presidente Sebastián Piñera, (2010-2014), se estableció una diferencia entre las “zonas extremas”³⁸ y los “territorios aislados”, de manera que para los primeros la política ha estado enfocada en el “Plan de Incentivos Especiales para las Zonas extremas”³⁹, mientras que en el caso de los “territorios aislados” se ha implementado la “Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas”.

La Región de Arica y Parinacota es una de las tres Regiones considerada como “zonas extrema”. A ello se suma que en el diagnóstico de “localidades aisladas”, elaborado en 2008 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se encontró que tres de las cuatro comunas de Arica y Parinacota se encuentran en el primer cuartil de las más aisladas del país; mientras que de las siete comunas de Tarapacá, tres se encuentran en situación de aislamiento crítico. Para el caso de la región de Antofagasta, dos de las nueve comunas de la región se encuentran

de Colonización, Zonas Extremas, Fronteras Interiores, Territorios Aislados y Territorios Especiales. Al respecto ver BCN, 2011.

³⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2011) Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas. Área Gobierno. BCN Minuta. Defensa y Relaciones Internacionales.

³⁸ La Región de Arica y Parinacota, en el norte, las Regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y de la Antártica Chilena, en el sur, y las Provincias de Chiloé y Palena conforman las “zonas extremas”.

³⁹ Ver Ley 20.655 de 2013. www.congreso.cl

en el primer cuartil como las más aisladas del país, y una está en el segundo.

La revisión de la bibliografía sobre el tema y de cifras e indicadores de diversa índole evidencian el aislamiento histórico del territorio del norte del país, no solo en un sentido geográfico, más que ello, aislado en lo político, social y económico. Esta dinámica de aislamiento envuelve también al área fronteriza del norte, la cual constituye una frontera interna para el Estado chileno. No obstante, las dinámicas que han emergido en el contexto de un sistema internacional globalizado y los procesos de integración regional llevan a cuestionar el lugar de estas zonas y a una nueva centralidad de los que, mirados desde el poder central, han sido espacios marginales y periféricos.

La frontera norte y su inserción en el contexto regional e internacional

En su condición de frontera interna, el norte de Chile se ha caracterizado por su marginalidad y exclusión, hecho que ha sido favorecido por el modelo de organización política excesivamente centralizado y por un esquema económico que ha estimulado la inserción de las regiones en los mercados internacionales en perjuicio de una integración nacional. Sin embargo, como frontera internacional, ese mismo modelo económico y las dinámicas sociales en el marco de la globalización y la integración regional han generado una inusitada importancia de este territorio en torno a tres variables: comercio y exportación de bienes primarios, infraestructura y seguridad.

Desde la restauración democrática, en 1990, los ejes articuladores de la estrategia de inserción internacional económica del Estado chileno han sido:

1. *La concertación política*: el objetivo era la recuperación del prestigio y normalización del rol nacional en los foros internacionales. Ello se tradujo en un dinamismo multilateral y de concertación bilateral en los ámbitos regional y global. En dicho sentido Quezada plantea que:

“la participación en Naciones Unidas y la candidatura y elección de Chile como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad

de Naciones Unidas para el bienio 2003-04 permitió alcanzar esa meta a nivel global. Paralelamente, la participación en los organismos del sistema interamericano (Cumbres de las Américas y OEA), fueron prueba efectiva del compromiso hemisférico y, por último, el permanente trabajo de la diplomacia nacional en instancias regionales y subregionales como el Grupo de Río, cumbres sudamericanas y el Mercosur, dieron cuenta de las prioridades del gobierno en dicho plano”⁴⁰.

2. *La integración económico-comercial:* se continuó y profundizó la internacionalización de la economía chilena, enfatizando la promoción de las exportaciones y vinculando el comercio con la inversión extranjera. La apertura unilateral se complementó con un activo bilateralismo que desembocó en tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica⁴¹.
3. *El acercamiento y mejora en las relaciones vecinales:* Desde la década de 1990, el gobierno chileno entendió que requería de relaciones cercanas con sus vecinos y no podría proseguir con una estrategia de aislacionismo. El acercamiento vecinal estuvo motivado, en buena medida, por el interés de impulsar iniciativas conjuntas en ámbitos como el intercambio comercial, la integración vial y la cooperación energética⁴².

Desde la perspectiva territorial/comercial la frontera norte comprende toda el área límite con Perú y Bolivia y una parte con Argentina. En lo que respecta a Perú, la relación comercial y económica con este país ha cobrado relevancia. Esta relación ha seguido una trayectoria creciente a partir de la entrada en

⁴⁰ QUEZADA, Abraham (2010). “Inserción internacional de Chile en la post Guerra Fría”, en Revista Enfoques Vol. VIII, núm. 12, (119-134). p. 126.

⁴¹ FUENTES, Cristián (2011). “Balance crítico de la política exterior de Chile”, En: ENSIGNIA, Jaime, FUENTES, Cristián y FERNÁNDEZ, María de los Ángeles (Editores). Política Exterior en el Chile post concertación ¿Quo vadis? FESCOL, Santiago. p. 130.

⁴² CORREA, Loreto y GARCÍA Pinzón, Viviana (2012). “Aunque las aguas nos dividan: las relaciones chileno-bolivianas y la construcción de una agenda común”, en Revista Latinoamérica núm. 54, (75-110). p. 84.

vigencia en 2009 del acuerdo de libre comercio Chile-Perú. En materia de inversiones, para 2009 Chile ocupó el quinto lugar en el ranking de Inversión Extranjera Directa IED del Perú, representando el 6.85% de la IED total de este país⁴³. El establecimiento de la Alianza del Pacífico, en el año 2011⁴⁴, ha constituido un nuevo escenario que estimula el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre los dos países de cara a la región Asia Pacífico.

En el caso de Bolivia, las relaciones comerciales están enmarcadas por el Acuerdo de Complementariedad Económica entre Bolivia y Chile, ACE No. 22, el cual entró en vigencia en 1993. El ACE establece preferencias arancelarias y liberación de gravámenes. Si bien Chile es un importante destino para las exportaciones bolivianas y ocupa un lugar destacado en las importaciones, la interacción no es recíproca, de manera que para Chile su vecino ocupa un lugar marginal como socio comercial.

Tabla N° 1
Importaciones y exportaciones con países vecinos (2012)
En millones de dólares

		Bolivia	Perú	Argentina
Chile	Importaciones	250.300	2.027.020	5.273.139
	Exportaciones	461.957	1.606.249	1.223.481

Fuente: Elaboración propia. Cifras ALADI.

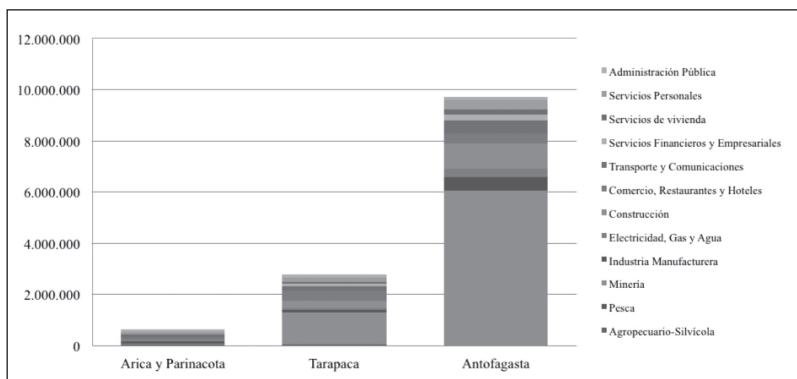
Finalmente, existe una importante dinámica comercial entre Chile y Argentina. Según cifras de 2012 (ALADI) para las exportaciones argentinas, Chile representa el segundo destino en importancia con un 6.26% del total de las exportaciones, no así

⁴³ Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2013.

⁴⁴ La Alianza del Pacífico es una iniciativa de libre comercio y cooperación entre Chile, Perú, Colombia y México. El tratado contempla la eliminación de los aranceles en un 92% de los productos a partir de su ratificación, mientras que para el 8% restante que corresponde a productos agrícolas se estableció un proceso gradual de eliminación arancelaria. La Alianza contempla un mercado de al menos 210 millones de personas.

en importaciones donde Chile solo representa el 1.48% del total. Entretanto, Argentina constituye el destino del 1.59% de las exportaciones chilenas y el tercer país de origen de las importaciones con un 7.46% del total.

Figura N° 4
Producto Interno Bruto por clase de actividad económica (2011)



Fuente: Elaboración propia Banco Central 2011.

La importancia de la integración económico-comercial IIRSA dentro de la estrategia de inserción internacional chilena, está vinculada con el desarrollo de la infraestructura y la conectividad, la segunda variable que se ha propuesto como relevante en la relación del Estado chileno con la frontera norte. En el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), el territorio del norte de Chile es estratégico, tanto por integrar diversos ejes de conectividad como por permitir el paso hacia otros ejes de enlace con el resto de la región.

La IIRSA es un mecanismo de coordinación entre los países de la región para el desarrollo e integración de la infraestructura física transfronteriza, cuyo propósito es ofrecer un mayor mercado a las empresas, aumentar el comercio intrarregional y mejorar la competitividad de Suramérica con el resto del mundo. Sin embargo, la precariedad de la infraestructura física es considerada una de las mayores problemáticas para la integración regional y

el desarrollo económico. Por ello se considera que un aumento de 10 puntos porcentuales en los costos de transporte tiende a reducir los volúmenes de comercio en un 20%, superando los costos arancelarios en Sudamérica.

La planificación planteada por IIRSA está estructurada a partir de ejes de integración y desarrollo, entendidos como *“fronteras multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales”*⁴⁵. Chile forma parte de los ejes:

- *MERCOSUR-Chile*: Vincula los principales centros económicos y los principales puertos de ese territorio entre Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil.
- *Eje Interoceánico Central*: este eje atraviesa Suramérica conectando el océano Atlántico con el Pacífico a través de nodos en cinco países: Perú, las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá y la provincia de El Loa de la II Región Antofagasta en Chile, más Bolivia, Paraguay y Brasil.
- *Eje de Capricornio*: Conformado por cuatro regiones y comprende territorio de Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y las regiones chilenas de Tarapacá, Antofagasta y Atacama.
- Por último, se encuentra el *Eje del Sur* integrado por Chile y Argentina. En este caso el eje abarca las regiones del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos y Los Lagos de Chile.

Tres de los ejes de integración donde Chile es parte comprenden territorios del área fronteriza del norte país, configurándola como un importante corredor de bienes, servicios y personas. No obstante, esta dinámica no es nueva en esta área, dado que en su condición de espacio de frontera, históricamente ha sido lugar de migración, encuentro e intercambio constante. Lo que ha cambiado es el ritmo de esos flujos, así como su lugar en el proyecto económico, tanto de Chile como de la región suramericana.

⁴⁵ IIRSA, 2013 Planificación Territorial, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=60>

La agenda de seguridad en el norte de Chile

Si bien la situación comercial de la Región de Arica y Parinacota demuestra una dinámica de escaso crecimiento y, aun cuando se creara como región, su importancia fundamental está estrechamente ligada a la seguridad. Al respecto, la Declaración de Seguridad de las Américas, aprobada en 2003, establece una visión de seguridad multidimensional para el Hemisferio que abarca las amenazas convencionales y las nuevas amenazas. En ella se señala la necesidad de ampliar los enfoques tradicionales, dada la naturaleza diversa de las actuales amenazas a la seguridad que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, así como una ampliación en los objetos de referencia de la seguridad, donde no solo se considera al Estado, sino al individuo y a las comunidades. Las amenazas, según dicha Declaración, son:

- Amenazas tradicionales: Conflictos fronterizos, guerras interestatales, etc.
- Nuevas amenazas: El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población; el VIH/SIDA y otras pandemias; el deterioro del medio ambiente; los desastres naturales; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Un amplio componente de lo que es definido como nuevas amenazas a la seguridad, hace referencia a los actores y flujos transnacionales ilegales en el cual este espacio sudamericano ofrece un particular paisaje. *“Los flujos ilícitos transnacionales de bienes, información y personas –el lado clandestino de la globalización– se han convertido en una fuente creciente de tensión y conflicto en la*

política mundial"⁴⁶, siendo considerados como una amenaza para la seguridad internacional y un desafío para el control y aplicación de la ley por parte de las autoridades.

*"Así, como la economía global se ha convertido en más integrada e interdependiente; los Estados han construido barreras contra el intercambio "indeseable" a través de las fronteras. Esto se ha hecho particularmente evidente en los esfuerzos para controlar la migración ilegal, las drogas prohibidas y las finanzas ilícitas"*⁴⁷.

En efecto, la frontera norte de Chile condensa las tensiones y dinámicas entre la agenda tradicional y la nueva agenda de seguridad. Sin embargo, esta zona geográfica carece de una respuesta homogénea desde la perspectiva de los tres países que confluyen en ella. La política de "cuerdas separadas" que incorporó la dinámica exterior de Chile con Perú⁴⁸, permitió acercamientos institucionales y colaboración en este país. Mientras, en el año 2011 el gobierno chileno implementó el "Plan Frontera Norte", con el objetivo de combatir el narcotráfico, contrabando y otros flujos ilícitos en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, al norte del país. Por su parte, el gobierno boliviano creó la Dirección de Reivindicación Marítima con el objetivo de llevar ante los tribunales internacionales el reclamo por una salida soberana al océano Pacífico, plan que se concretó en el año 2013 cuando Bolivia presentó formalmente una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia CIJ. Esto, en suma, implicó un desfase de visiones sobre seguridad y particularmente sobre el control fronterizo⁴⁹.

⁴⁶ ANDREAS, Peter (2004). "Illicit international political economy: the clandestine side of globalization", en *Review of International Political Economy*, Vol. 11 núm. 3.642.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 643.

⁴⁸ Esto significa llevar la condición de los temas políticos por un carril distinto al económico y de seguridad policial.

⁴⁹ Esta demanda se sumó a la que desde el año 2008 había sido interpuesta por Perú en contra de Chile respecto al límite marítimo entre los dos países y sobre la que la CIJ profirió su fallo en enero de 2014. El 29 de abril de 2013, la Corte Internacional de Justicia comunicó la aceptación de la demanda de Bolivia por una salida soberana al océano Pacífico contra Chile.

Basta señalar aquí que esta clase de disputas están estrechamente ligadas con temas tales como el nacionalismo y la soberanía, alimentando hipótesis de desconfianza, conflicto y militarización. Empero, como bien señala Sotomayor⁵⁰, en la región es poco probable un conflicto bélico por causa de estas problemáticas y los Estados cuentan con diferentes métodos e instancias para resolverlas de una manera pacífica; particularmente, a partir de la década de 1990, los países de la región han optado más y más por recurrir a la CIJ.

Por ello, es fundamental aterrizar a dos temas: el narcotráfico y el contrabando. El Plan Frontera Norte (PFN) representa de manera concreta la implementación de acciones por parte del Estado chileno con base en la nueva agenda de seguridad. El Plan fue dado a conocer por el gobierno en octubre de 2011 y en su primera fase comprende las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

El PFN tiene como principal objetivo evitar el ingreso y salida de droga y contrabando del país a través de puertos, sectores costeros no habilitados, complejos fronterizos y pasos no habilitados. Para ello, está estructurado a partir de los siguientes ejes: Fortalecimiento de los Complejos Fronterizos, control de los pasos no habilitados, fortalecimiento de la presencia en la frontera marítima, cooperación con los países vecinos contra el crimen organizado y la mejora de la capacidad operativa de Carabineros y la Policía de Investigaciones. La perspectiva del plan se basa en una consideración de la seguridad a partir de las amenazas irregulares o nuevas, donde se busca evitar el paso de determinados bienes y personas a través de las fronteras.

La dimensión geográfica y el contexto regional son una de las razones de mayor peso para el desarrollo del PFN. En este sentido, al exponer la importancia del Plan frente a una Comisión de diputados, el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, manifestaba:

⁵⁰ SOTOMAYOR, Arturo (2009). "Forum shopping and territorial dispute settlement in Latin America". Ponencia presentada en el XXI Congreso de la Asociación Mundial de Ciencia Política, Santiago.

“En el norte de Chile 947 kilómetros corresponden a la frontera con dos países (Perú y Bolivia) que producen el 54% de la cocaína en el mundo; mientras que 400 kilómetros de la frontera con Argentina, en la región de Antofagasta, tienen conexión con Brasil y Paraguay, este último uno de los mayores productores de marihuana prensada”⁵¹.

Según cifras de la ONU para el año 2012, Perú es el mayor productor de hoja de coca con 60.400 hectáreas, seguido por Colombia con 48.000. Entretanto, en el año 2011, Bolivia tenía 27.200 hectáreas de coca (UNODC). A las consideraciones sobre el contexto regional, se suma la dinámica del tráfico de drogas ilícitas en el territorio chileno; al respecto, las cifras evidencian que Chile se ha convertido en una zona de tránsito de drogas ilícitas así como de consumo⁵².

Centrándose en las cifras respecto al tráfico, un balance sobre los decomisos efectuados entre 2009 y 2012 evidencia un incremento en los de pasta base de cocaína, la marihuana procesada y las plantas de marihuana decomisadas. Este aumento puede explicarse por dos motivos: el mayor control por parte de los aparatos policiales y/o el incremento en los flujos de drogas ilícitas en el país.

Desde una perspectiva regional, los decomisos de clorhidrato de cocaína se concentran en las regiones Metropolitana, Arica y Parinacota y Tarapacá. En segundo lugar, las regiones con mayor decomiso de pasta base de cocaína son la Región Metropolitana, Tarapacá y Antofagasta. Antofagasta también es una de las regiones con mayor decomiso de marihuana procesada. Las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá también son algunas de las que presentan mayores decomisos de fármacos.

⁵¹ Cámara de Diputados de la República de Chile (2013). Informe de la Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del denominado “Plan Frontera Norte”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. p. 14.

⁵² Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2013). Informe nacional. Procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas núm. 20000, Santiago.

Tabla N° 2
Decomisos según tipo de drogas 2009-2013

TIPO DE DROGA	2009	2010	2011	2012	2013
Clorhidrato de cocaína (kilos)	2.654,89	2.808,01	2.392,14	3.150,18	2.932,77
Pasta Base de Cocaína	5.695,79	7.127,07	7.059,77	9.675,41	10.798, 40
Marihuana Procesada (kilos)	13.928,46	8.144,62	145.65,59	14.550,82	23.305, 53
Plantas de marihuana (unidades)	196.412	172.618	26.6015	23.5428	28.8379
Fármacos (unidades)	84.619	393.064	167.885	116.361	68.741
Heroína (kilos)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia. Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014).

En este contexto, a través del PFN se busca evitar el ingreso de drogas ilícitas al territorio chileno, mediante una mayor coordinación interinstitucional, el uso de tecnología y la cooperación con los países vecinos. En total, el Plan Frontera Norte ha supuesto una inversión, entre 2011 y 2014, de 35 mil millones de pesos, para fortalecer las fronteras terrestres y marítimas de las tres regiones involucradas. A comienzos de 2013 el gobierno chileno anunció la continuidad del Plan y la inclusión de la región de Atacama en este.

La naturaleza intermística de problemas de seguridad como el narcotráfico y la necesidad de emprender medidas conjuntas ha resultado en una situación paradójica. Por un lado, la nueva agenda de seguridad genera incentivos para el acercamiento y la cooperación, a pesar de las disputas territoriales latentes. Por otra parte, debido a la visión negativa y de desconfianza frente al otro, que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile y, a las asimetrías en términos de políticas y de capacidad institucional, ha traído consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países⁵³.

⁵³ Las asimetrías, ya sean de tipo económico o institucional, afectan las relaciones entre los Estados y las políticas frente a las amenazas transnacionales. En ciertos casos estas generan incentivos para que las actividades ilícitas sean

Respecto del contrabando, la situación fundamentalmente se relaciona con el robo de autos chilenos que son internados en Bolivia de manera fraudulenta. Los procedimientos policiales relacionados forman parte de las noticias cotidianas de los medios locales y bolivianos. La porosidad de la frontera con Bolivia permite que esto ocurra en cualquier zona del límite vecinal, porque los esfuerzos de la policía no dan abasto para cubrir este campo.

Más allá del día a día y las responsabilidades de control del contrabando, la observación directa y lo señalado por fuentes bolivianas dan cuenta de un fenómeno criminal que posee escasa colaboración internacional en la zona norte.

Conclusiones

Las dinámicas propias de la globalización y la integración regional cuestionan la idea de las fronteras como límites territoriales y de soberanías estatales de carácter rígido; las fronteras son cada vez más porosas, constituyendo un espacio donde convergen diversos actores, fenómenos y procesos sociales. Sin embargo, esto no supone la desaparición de las fronteras o la retirada del control estatal en dichos territorios. Por el contrario, la administración de las fronteras sigue siendo una de las tareas del Estado, porque la dimensión territorial mantiene su importancia, y lo que se advierte es un cambio en las funciones del control estatal y las formas de territorialización. En este sentido, la revisión de la literatura sobre el tema señala lo que Aguiar⁵⁴ denomina *neoliberalismo selectivo*, en el que se promueve la anulación de límites para los flujos de bienes, servicios y capital financiero, a la vez que se construyen nuevas barreras para ciertas personas y bienes considerados ilegales.

El territorio correspondiente a la frontera norte de Chile constituye a la vez una frontera interna e internacional. En su condición de frontera interna, históricamente se ha caracterizado

toleradas, bien sea por actores estatales nacionales o locales. En el ámbito institucional, las diferencias entre la capacidad estatal para la implementación de políticas de seguridad generan conflictos entre los Estados.

⁵⁴ AGUIAR, José Carlos (2010). *Loc. cit.*

por su aislamiento y marginalidad. “Zona extrema” es el calificativo que se ha usado desde la institucionalidad estatal para designarlo. Desde mitad del siglo XX el Estado chileno ha puesto en marcha ciertas políticas para incentivar el desarrollo e integración de esta zona, las cuales no han logrado su cometido con éxito. Sin embargo, como frontera internacional, las dinámicas económicas y sociales en el marco de la globalización han generado una inusitada importancia de esta zona como pivote para el desarrollo y la integración en torno a tres variables: comercio y exportación de bienes primarios, infraestructura y seguridad.

En torno a estas variables se ha dado también un cambio en las formas de territorialización del Estado chileno. El territorio del norte chileno es de importancia estratégica debido a sus recursos minerales, así como por su posición geográfica donde constituye un corredor que conecta a Chile con el resto de la región suramericana, de manera que desde la perspectiva económica y comercial es una zona clave. No obstante, la aceleración en los flujos e intercambios de la economía *legal*, ha ido acompañada también por el posicionamiento de nuevos fenómenos considerados problemáticos desde una perspectiva de seguridad. Es así como la política de seguridad del Estado chileno, sin dejar de dar importancia a las amenazas tradicionales, ha incrementado su preocupación por fenómenos de seguridad como el narcotráfico, el contrabando y la inmigración irregular.

Referencias bibliográficas

- AGUIAR, José Carlos (2010). *Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America*, New Voices Series núm. 6, Global Consortium on Security Transformation.
- ANDREAS, Peter (2003). "Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century" en *International Security*, Vol. 28, núm. 2
- ANDREAS, Peter (2004). "Illicit international political economy: the clandestine side of globalization", en *Review of International Political Economy*, Vol. 11 núm. 3.
- ARANDA, Gilberto, OVANDO, Cristian y CORDER, Alejandro (2010). "Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional", *Estudios Internacionales*, año 43, N° 165.
- BARTOLOMÉ, Miguel (2005). "Antropología de las fronteras en América Latina", en *Ameriquiest*, Vol. 2:1.; Tapia, Marcela (2012) "Frontera y migración en el norte de a partir del análisis de los censos población. Siglos XIX- XXI", en *Revista de Geografía Norte Grande* 53.
- BELLO, Daniel (2012). "Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras: Una respuesta territorial a los desafíos de la globalización", *Tinkazos*, vol. 15, n° 32.
- BENEDETTI, Alejandro (2011). "Lugares de frontera y movilizaciones comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar", en Costa, E. Lima da Costa, G. y Machado, M. *Fronteiras em foco*, Campo Grande, MS-Editora UFMS.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2007). Ley 20.175, Crea La XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2011). Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas. Área Gobierno. BCN Minuta. Defensa y Relaciones Internacionales.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2013). Ley 20.655, Establece Incentivos Especiales para las Zonas extremas del País.
- Cámara de Diputados de la República de Chile (2013). Informe de la Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del denominado "Plan Frontera Norte". Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- CANO, Verónica y SOFFIA, Magdalena (2009). "Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada", *Papeles de Población*, vol. 15, n° 61, julio-septiembre.
- CORREA, Loreto y GARCÍA Pinzón, Viviana (2012). "Aunque las aguas nos dividan: las relaciones chileno-bolivianas y la construcción de una agenda común", en *Revista Latinoamericana* núm. 54.
- DOMÍNGUEZ, Jorge, OROZCO, Manuel, PALMER, David, SERBIN, Andrés, MARES, David y ROJAS, Francisco (2004). "Disputas fronterizas en América Latina" en *Foro Internacional*, N° 177.
- Entrevista realizada a Loreto Correa Vera, 11 de septiembre de 2014. Profesora Titular, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, Chile
- FUENTES, Claudio (2008). "Fronteras calientes" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. núm. 3.
- FUENTES, Cristián (2011). "Balance crítico de la política exterior de Chile", en *Ensignia*, Jaime, Fuentes, Cristián y Fernández, María de los Ángeles (Editores). *Política Exterior en el Chile post concertación ¿Quo vadis? FESCOL*, Santiago.
- GONZÁLEZ, Sergio (2009). "El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile)", en *Cuadernos Interculturales* Año 7 núm. 13.
- GONZÁLEZ, Sergio, ROUVIERE, Laetitia y OVANDO, Cristian (2008). "De "Aymaras en la frontera" a" Aymaras sin fronteras". Los gobiernos locales de la triple frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización", *Diálogo andino* n° 31, agosto.
- GONZÁLEZ, Sergio, y OVANDO, Cristian (2008). "Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden", *Polis*, año 7, N° 21.
- GOTTMAN, citado por MACHADO, Lia; REYES Novaes, André y REGO Monteiro, Licio (2009). "Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule o law in frontier zones", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol 24 (3).
- GRIMSON, Alejandro (2000). "Pensar las fronteras desde las fronteras", en *Nueva Sociedad* núm. 170; Tapia, Marcela (2012). "Frontera y migración en el norte de a partir del análisis de los censos población. Siglos XIX-XXI", en *Revista de Geografía Norte Grande* 53.

- GRIMSON, Alejandro (2003). "La nación después del (de) constructivismo", en Nueva Sociedad núm. 184
- GRIMSON, Alejandro (2004). Fronteras, naciones y región. Ponencia presentada en el Foro Social de las Américas, Ecuador.
- HARVEY, David (1990). "Between space and time: Reflections in the Geographical Imagination" en *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 80, N° 3.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA (2013). Planificación Territorial, <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=60>
- Instituto Nacional de Estadísticas INE (2012). Resultados Preliminares Censo de Población y Vivienda 2012, Santiago.
- MACHADO, Lia (2000). "Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade", en *Revista Território*, núm. 8.
- MACHADO, Lia; REYES Novaes, André y REGO Monteiro, Licio (2009). "Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol 24 (3).
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2013.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2013). Informe nacional. Procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas núm. 20000, Santiago.
- NAVARRETE, Bernardo e HIGUERAS, Víctor (2014). "Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010" en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 66, pp. 179-202.
- NEWMAN, David (2003). "On Borders and Power: A Theoretical Framework", en *Borderlands Studies* Vol. 18 (1).
- NEWMAN, David (2006). "The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world", en *Progress in human geography* Vol. 30 (2).
- OVANDO, Cristian y ÁLVAREZ, Gonzalo (2011). "La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas", en *Estudios Fronterizos*, Vol. 12 núm. 24.
- QUEZADA, Abraham (2010). "Inserción internacional de Chile en la post Guerra Fría", en *Revista Enfoques* Vol. VIII, núm. 12.
- RAMÍREZ, Socorro y CEPIK, Marco (2004). *Agenda de Seguridad Andino Brasileña: Primeras aproximaciones*, FES, IEPRI, Universidad Federal Rio Grande do Sul, Bogotá.

- SOTOMAYOR, Arturo (2009). "Forum shopping and territorial dispute settlement in Latin America". Ponencia presentada en el XXI Congreso de la Asociación Mundial de Ciencia Política, Santiago.
- SZARY, Anne-Laure (1997). "Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales", en Revista EURE Vol. 23 núm. 70.
- TAPIA, Marcela (2012). "Frontera y migración en el norte de a partir del análisis de los censos población. Siglos XIX- XXI", en Revista de Geografía Norte Grande 53.
- TAPIA, Marcela (2012). "Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población. Siglos XIX- XXI", en Revista de Geografía Norte Grande 53.
- VILLAFUERTE, Daniel (2009). "La centralidad de las fronteras en tiempos de mundialización", en Comercio Exterior, Vol. 59 núm. 9.
- WILSON, Thomas M. y DONNAN, Hastings (1998). *Border Identities: Nation and State at International Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge.

CAPÍTULO VI

POLÍTICA EXTERIOR, MODELO ECONÓMICO Y MEDITERRANEIDAD EN BOLIVIA¹

— — — — —
Loreto Correa Vera

Introducción

Desde el gobierno de Pando, cuando se fraguó el contenido del Tratado de Paz y Amistad de 1904 –firmado durante el mandato de su correligionario liberal Ismael Montes– nada pudo hacerse en materia marítima que cambiara la visión sobre el tema de forma visible internacionalmente. El presidente Evo Morales ha levantado desde el año 2006 la bandera de la soberanía en el litoral con el propósito de demostrar una diferencia real con sus predecesores: esto es, mostrar un cambio de rumbo de los logros vinculados a la mediterraneidad respecto de otros mandatarios que no lograron posicionar el tema en la agenda internacional.

El propósito de este capítulo es demostrar la íntima relación entre la trayectoria de los aspectos del modelo de desarrollo económico boliviano y la política exterior de Bolivia contemporánea. El texto postula que en el estado actual de las relaciones entre Chile y Bolivia, las motivaciones de aceptación y ratificación, que se condicen con la liberalización de los recursos económicos de Bolivia a principios del siglo XX y de la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1904, base de la mediterraneidad boliviana, han sido omitidas peculiarmente en el discurso de la política exterior boliviana. Es bajo este contexto que al gobierno boliviano le es indiferente que su reclamo se intersecte con un territorio equipado.

¹ Este capítulo forma parte de los resultados del proyecto ANEPE 201506.

El problema entre los dos países

Los más recientes estudios de la relación chileno-boliviana dan cuenta de constantes dificultades en los últimos años, en los que dentro del contexto de la globalización y la presión ciudadana pocos temas quedan fuera del comentario general de las élites, la población y los medios. En efecto, la preocupación internacional en materia vecinal de Bolivia es lograr que Chile acceda a entregar soberanía en alguna porción de territorio que desde 1904 es chileno. Otros artículos se han referido a las condiciones por las cuales se firma el tratado, o bien, por qué no sería conveniente para Chile ceder soberanía al norte de la ciudad de Arica, o estudiar las condiciones de la relación vecinal en el período postnoventa². Desde el punto de vista internacional, la presencia de la reivindicación marítima en esta zona del Pacífico Sur es reconocida a nivel regional desde hace décadas³. Sin embargo, en esta ocasión nos queremos abocar a otro tema: ¿qué lleva a que un país que tuvo una guerra y la perdió, que firmó un tratado internacional, lo ratificó y publicó como ley de la República, después de más de un siglo reclame soberanía sobre territorios que perdió? ¿Cómo ha sido la conducta de la política exterior boliviana respecto de Chile desde el gobierno de Pando? ¿Qué efectos prácticos reporta?

Hablar de los temas territoriales en América del Sur no es sencillo. Sin embargo, a primera vista, existen dos motivos

² CORREA, Loreto (2013). "Del poder a los tratados: desarrollo y ferrocarriles en Bolivia 1870-1904". Revista Historia N° 46, PUC. http://revistahistoria.uc.cl/wp-content/uploads/2014/04/01_46_02.pdf; CORREA, Loreto y GARCÍA, Viviana (2013). "La cesión territorial de Arica: perspectivas y posibilidades", Revista Encrucijada Americana. Univ. Alberto Hurtado; CORREA, Loreto y GARCÍA, Viviana (2013). "Turbulencias desde el mar: Chile-Bolivia", Revista Si somos americanos. Instituto de Estudios Internacionales; CORREA, Loreto (2012). "Chile, Perú y Bolivia: Del antagonismo a la ruptura", en Revista Bicentenario, CORREA, Loreto (2012). "La Política Exterior de Chile hacia Bolivia 1990-2009: desde la ignorancia mutua a la construcción de una agenda común". *En*: La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Mario Artaza y César Ross, editores RIL. Santiago; CORREA, Loreto (2012). "Aunque las aguas nos dividan: La política exterior de Chile hacia Bolivia y la construcción de una agenda común". *En*: Latinoamérica, México D.F. 2012.

³ La Organización de Estados Americanos (OEA) emite en 1979 por primera vez una declaración que refrenda que "la cuestión marítima es un asunto de interés hemisférico permanente".

para hacerlo. El primero, es el éxito relativo de los procesos de integración latinoamericanos, y el segundo, la existencia de discursos vehementes que contrastan con aquella clásica noción latinoamericana que el continente es un territorio de paz. Ya lo decía Domínguez hace una década: uno hubiera podido creer que el retorno a la democracia y en particular la cláusula democrática debiese haber contenido las disputas territoriales. Lo cierto es que no es así, “en ciertos casos, las prácticas y procedimientos democráticos acentuaron directamente los conflictos bilaterales entre Estados debido a cuestiones fronterizas o territoriales”⁴.

En efecto, la no existencia de guerras en la región, pudiera ser señal de integración, pero no lo es. Por el contrario, la política entre Estados apunta a una división ideológica que, pese al término de los regímenes socialistas en el mundo, no se expresa en la existencia de vínculos solidarios activos en la región, sino en muchos casos en rencillas personales (Chávez/Uribe; Uribe/Correa; Mujica/ Fernández, entre otros).

Aun así, las reuniones internacionales, la diplomacia de cumbres y la diplomacia presidencial se mantienen, muchas veces en medio de polémicas declaraciones, reclamos y muchas veces descalificaciones que rayan en la insolencia y ausencia de tino entre mandatarios que se supone debieran mantener la compostura⁵.

En el caso de Chile y Bolivia, esta tónica viene desarrollándose desde hace muchos años. Tantos, que las descalificaciones parecieran ser algo natural. Por ello, es importante llamar la atención sobre la necesidad de tomar conciencia de que no solamente se trata de una situación anormal, también un asunto sensiblemente perjudicial en materia internacional.

El peso de la historia

Si bien la relación entre Estados es bilateral o multilateral, en el caso de la política exterior de Chile y Bolivia, una buena

⁴ DOMÍNGUEZ, Jorge. “Disputas fronterizas en América Latina”. En Foro Internacional, 177, XVIV, 2004 (3). (357-391), p. 383.

⁵ Véanse las declaraciones de Evo Morales y Sebastián Piñera el 28 de enero de 2013 en la Cumbre de los países de la CELAC en Santiago.

parte de los temas de la política internacional de Bolivia exige entender los problemas que derivan de su relación con Chile y Perú y las guerras del siglo XIX. Bolivia ha mantenido desde la formación de las repúblicas una relación conflictiva con todos sus vecinos. Las explicaciones geopolíticas de esta condición son variadas, pero en la práctica Bolivia ha tenido guerras: con Perú en 1841, con Chile en 1836 y 1879, con Brasil en 1902 y 1903, con Argentina en 1836 y con Paraguay entre 1932-1935.

La Audiencia de Charcas (1563-1825) ocupaba el corazón del continente, su valor económico se focalizaba preferencialmente en la zona potosina, pero para acudir al comercio, tanto el sur oriente como el oriente (Tarija y Santa Cruz) articulaban un vasto espacio comercial que alcanzaba espacios tan lejanos como la zona central de Chile, las provincias de Jujuy, Mendoza, la provincia de Arica, o espacios sudperuanos⁶. El desarrollo de la guerra de la Independencia (1820-1824), la de la Confederación (1836-1839) y la del Pacífico (1879-1881) dejaron un saldo en Perú y en Bolivia no solo de heridos y fallecidos. También generó pérdidas económicas y rencores que los tratados no lograron opacar en ninguna de las naciones. Chile venció en los tres conflictos. Junto a la Argentina, bajo el mando de San Martín, contuvo a los realistas y propició la independencia del Perú (1824) y consecuentemente la de Bolivia (1825). Sin embargo, las posteriores guerras hegemónicas y económicas impidieron una relación fluida o, a lo menos, cordial entre los países.

Anecdóticamente, el único momento del siglo XIX en que ello fue distinto, fue el período de la guerra contra España. Entonces, una coalición de países integrados por Ecuador, Chile, Perú y Bolivia se enfrentó contra España (1865-1866) por la ocupación de las islas Chinchas, devenida de la falta de reconocimiento de deudas peruanas del período colonial⁷.

⁶ ESCOBARI, Laura. Producción y Comercio en la Historia de Bolivia Colonial. Siglos XVI al XVIII, La Paz. Ver además, ROSENBLITT B, Jaime. El comercio tacnoariqueño durante la primera década de vida republicana en Perú, 1824-1836. *Historia* (Santiago) [online]. 2010, vol. 43, n.1 [citado 2014-9-23], pp. 79-112. ISSN 0717-7194. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942010000100003>

⁷ El Gobierno chileno intentó resolver el conflicto de manera pacífica. Pese a ello, en septiembre de 1865, se recibió un documento de la Corona española, que perentoriamente exigía que, a modo de disculpa por el apoyo al Perú, Chile rin-

La construcción de los Estados: política exterior, territorios y tratados internacionales

Los Estados nacionales formados durante 1818-1825, rápidamente integraron las condiciones de relacionamiento internacional devenidos del Congreso de Viena (1815) y la política de acuerdos que se enmarcó en tratados internacionales, establecimiento de arbitrajes y, progresivamente, la definición de una condición de neutralidad frente a conflictos imperiales y guerras europeas. Estos mecanismos, escasamente cuestionados en el contexto latinoamericano, sentaron la norma de firma de pactos de tregua y tratados internacionales para poner término a todos y cada uno de los conflictos y guerras que se declararon desde 1810 a la fecha. En este marco, los Estados moldearon un entorno con usos y reglas internacionales. La formación republicana, países todos económicamente marginales en sus economías primario dependientes, sentaron su diplomacia con el derecho internacional europeo. Es así como los pactos, tratados y acuerdos internacionales progresaron a la par de los países occidentales, sin diferencias ni innovación en materia internacional.

Esta situación dio como resultado el respeto a usos y costumbres de la guerra, normas internacionales y, finalmente, al derecho internacional que, dentro o fuera del panamericanismo⁸, siempre esgrimió la paz internacional como un bien a proteger. Repúblicas todas, con ministerios de Guerra, de Relaciones Exte-

diera honores a la bandera española con 21 cañonazos en el puerto de Valparaíso, donde estaba apostada la flota hispana. La respuesta chilena fue la declaración de guerra a España en una semana. Esta guerra se inició con el bloqueo de los puertos chilenos, desde Caldera a Talcahuano, fenómeno que ocasionó una merma comercial que afectó a la marina mercante y al comercio exterior. Por otra parte, al empezar el conflicto, los gobiernos de Bolivia, Perú, Chile y Ecuador acordaron una alianza ofensiva y defensiva. Los enfrentamientos navales fueron favorables a Chile. La guerra, que ocurrió exclusivamente en el territorio chileno, terminó con el bombardeo del puerto de Valparaíso, efectuado el 31 de marzo de 1866. El 11 de abril de 1871, España, Chile, Perú, Bolivia y Ecuador firmaron en Washington un armisticio por un tiempo indefinido. El 12 de julio de 1883, Chile firmó un tratado de paz definitiva con España.

⁸ En 1948, en la IX Conferencia Panamericana, se creó el Pacto de Bogotá, que dio origen a la OEA y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Asimismo, la firma del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y el ciudadano.

riores, definidas de acuerdo a la división de los poderes de Montequieu, cada una ha sabido aceptar las derrotas y establecer su institucionalidad de acuerdo a parámetros internacionales devenidos de la era bismarkiana, o bien de los principios jurídicos de los tratados de fines de la Primera Guerra Mundial⁹.

¿Por qué entonces Colombia y Nicaragua, Chile y Perú recientemente, y ahora Chile y Bolivia han estado o están en La Haya? En los dos primeros casos, debido a la indefinición de demarcaciones específicas marítimas que, efectivamente, no eran ni importantes o relevantes en épocas anteriores pero que, progresivamente, con el tiempo y el desarrollo económico de los Estados han cobrado relevancia. Y en el tercero, porque Bolivia ha roto la norma de reclamos por indefinición, y ha buscado sentar las bases de una demanda por soberanía en espacios territoriales que afectan no solo al tratado internacional firmado con Chile en 1904, sino aquel firmado entre Chile y Perú¹⁰, en función de la pretensión de volver a tener soberanía marítima sobre espacios que, de *motu proprio*, aceptó ceder a perpetuidad a Chile. Y es justamente esa decisión soberana de Bolivia la que se pone en tela de juicio más de un siglo después de firmado el tratado de 1904, toda vez que reiteradamente el Gobierno de Evo Morales ha señalado que Chile habría obligado a la firma de este Tratado¹¹.

Más allá del futuro de la demanda en la justicia internacional, ¿qué es lo que ha hecho que Bolivia cambie de rumbo? ¿Es efectivamente un cambio de rumbo?

En el último tiempo, la cantidad de escritos vinculados a la demanda marítima es extensa tanto en Chile como en Bolivia¹².

⁹ Prueba de ello radica en el contenido, forma y fines del Tratado Secreto del 6 de febrero de 1873 firmado entre Bolivia y Perú, por el cual se establece una alianza defensiva entre Perú y Bolivia respecto de un tercer Estado. Ver, ECHENIQUE Gandarillas, J.M. El tratado secreto de 1873. Su documentación. Imprenta Cervantes, Santiago de Chile, 1921. pp. 15-19.

¹⁰ Tratado de 1929.

¹¹ MORALES, Evo. "Los chilenos saben que el *tratado de 1904* es *injusto* y que no se ha cumplido". 17/4/2012; MOLINA Monasterios, Sergio. "La distorsión nacionalista construida entre Bolivia y Chile ante el Tribunal de La Haya". Molina es un periodista boliviano.

¹² MOLINA, Sergio (ed.). Cuadrar el círculo: las propuestas de solución al conflicto entre Chile y Bolivia. Editorial LOM, Santiago, 2014; CONCHA, José Miguel y GARAY, Cristian. El Tratado de 1904, Negociaciones e intereses

Unos relatan la formación de la demanda¹³, otros la injusticia que la causa, otros se estacionan en la pérdida económica de Bolivia por un acceso marítimo soberano a las costas, otros textos que insisten en la importancia del Tratado, etc.¹⁴. En particular, interesa en este capítulo observar la *coherencia como relación lógica e histórica de la forma de pensar del Estado boliviano y su impacto en las fronteras*.

Los modelos de desarrollo: el desarrollo minero y los transportes en el territorio de guerra

La formación del Estado boliviano es única. A considerar están varios hechos que confirman que hasta el año 2006 lo más estable del país era su inestabilidad política. En este apartado recorreremos su historia desde el presente hacia el pasado.

De los 86 presidentes que exhibe Bolivia entre 1825 y 2014, 33 fueron mandatarios *de facto*, mientras que 12 de ellos murieron asesinados. Las comparaciones son odiosas pero significativas, de los 81 funcionarios de Estado que han ejercido la primera magistratura en Chile entre 1826 al 2014, solo en 1932 y 1973 asumieron por golpe de Estado y, si bien 2 se suicidaron en 1891 y 1973, no hubo alguno que fuera asesinado durante su mandato.

Partiendo en 1812 con el primer Reglamento Constitucional, Chile ha tenido 15 constituciones, en tanto que Bolivia ha tenido 23 desde 1826. Si desglosamos los textos, en realidad Bolivia ha tenido 5 y Chile 4. Varias de las constituciones de Bolivia y Chile son refundidos de sus Cartas. En el caso boliviano, lo que sí se aprecia es un proceso distinto en el 2009, con la formación de

involucrados. La Paz: Plural Editores. 2013; ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, El Libro del Mar, La Paz, agosto de 2014.

¹³ LONGARIC, Karen. "Análisis jurídico sobre la demanda presentada por Bolivia ante el Tribunal de Justicia Internacional de La Haya". Instituto Prisma, La Paz, 2014.

¹⁴ Ver el libro editado por Bolivia en relación con la Demanda publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y el documento editado por el Gobierno de Chile sobre el mito o realidad de la demanda marítima de Bolivia

una Asamblea Constituyente que dio origen a una Constitución en la que el Estado incluso cambió su nombre.

TABLA 1
Constituciones de Bolivia y Chile. Siglos XIX-XXI

BOLIVIA	CHILE
Constitución Política de 1826	Reglamento Constitucional
Constitución Política de 1831	Provisorio de 1812
Constitución Política de 1834	Proyecto de Constitución Provisoria
Constitución Política de 1839	de 1818
Constitución Política de 1843	Constitución de 1822
Constitución Política de 1851	Constitución de 1823
Constitución Política de 1861	Constitución de 1828
Constitución Política de 1868	Constitución de 1833
Constitución Política de 1871	Constitución de 1833 con reformas
Constitución Política de 1878	de 1866
Constitución Política de 1878 con	Constitución de 1925
modificaciones de 1880	Constitución de 1925 con reformas
Constitución Política de 1938	de 1970
Constitución Política de 1945	Constitución de 1980 con reformas
Constitución Política de 1947	de 1989
Constitución Política de 1947 con	Constitución de 1980 con reformas
reformas de 1964	de 1997
Constitución de 1967	Constitución de 1980 con reformas
Reformas constitucionales de	de 2000
Bolivia	Reforma constitucional de 2000
Constitución Política de 1947 con	Constitución de 1980 con reformas
reformas de 1967	de 2001
Constitución Política de 1967 con	Constitución de 1980 con reformas
reformas de 1994	de 2005.
Constitución de 1995	
Ley N° 2631, de 20 de febrero de	
2004	
Ley N° 2650 de Reformas a la	
Constitución Política del Estado del	
13 de abril de 2004	
Constitución del Estado	
Plurinacional de Bolivia, 2009.	

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por los congresos nacionales.

Sin embargo, el constitucionalismo latinoamericano tiene algunas similitudes entre Estados. Por ejemplo, el respeto de los tratados internacionales que se asumen como ley interna de los Estados. En la mayoría de los países sudamericanos las reglas políticas no siempre funcionan a la par de las constitucionales. Pese a ello, el segundo aspecto común en materia constitucional es que salvo en una sola excepción, ningún país de la región ha puesto en tela de juicio la firma de algún tratado internacional de forma retroactiva. Esta excepción nuevamente es Bolivia.

En efecto, la Carta de 2009 cuestiona toda materia internacional que pudiera resultar perjudicial a los intereses bolivianos. En su propósito de descolonización y, sobre todo, desenmascarar los atavismos del sistema republicano, o lo que Idón Chivi denomina *“Colonialismo constitucional o el constitucionalismo como máscara del colonialismo”*¹⁵, lo hace a través de un resquicio de tiempo de evaluación de parte del Estado. En su lectura, el nuevo Estado establece un constitucionalismo emancipatorio que:

*“ (...) constituye la referencia política en boga, tanto en Bolivia como en el Ecuador, porque pudo evidenciar materialmente la hipocresía del Estado social de derecho propio del siglo XX, traducida en una larga lista de derechos sin garantías de su efectivización y de compromisos estatales que nunca se vieron materializados. Es verdad que la ley por sí sola no cambia la realidad, pero es una poderosa herramienta para hacerlo. El constitucionalismo emancipatorio constituye ya un proceso en marcha”*¹⁶.

Si en materia interior la visión es que son las leyes las que cambian el estado de cosas en el país, en materia exterior ocurre un fenómeno similar. El régimen de Evo Morales a través del Estado plurinacional va un paso más allá, con un hecho que a todas luces no solo es inédito, sino completamente ajeno a la tradición latinoamericanista en materia limítrofe: cuestionar la validez de los tratados internacionales.

¹⁵ Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo, La Paz, 2010, p. 75.

¹⁶ *Ibid.*, p. 9.

En estos términos, el Capítulo Cuarto de la Constitución vigente estableció un apartado especial para la reivindicación marítima a través del Artículo 267 que señala dos aspectos muy concretos en los que pone un signo de interrogación. El inciso I, en el que declara que:

“El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo”. Y el siguiente: “II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano”.

En tanto, las disposiciones transitorias que van al finalizar la Carta Fundamental dispusieron que:

“Novena. Los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, este denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución”.

En estos términos, ¿cómo puede decirse que la demanda de Bolivia ante La Haya no cuestiona el Tratado de 1904? Bolivia ha apelado a la figura de los “actos unilaterales”.

Las fases de la relación en el siglo XX: cómo entienden los procesos los dos países

La escasa memoria de los pueblos trae al presente el conflicto. Hoy es claro el nexo entre guerra y tratado. Se trata de una tensión que hace ver como absolutamente injusto que Bolivia no tenga soberanía marítima. Los hechos son los hechos, y lo cierto es que las guerras se ganan o se pierden en función de la política, de la estrategia y la táctica aplicadas en el teatro de guerra¹⁷.

¹⁷ ORO Tapia, Luis. El concepto del realismo político, RIL Editores, Santiago, 2013, pp. 40-41.

Otro tema es el acuerdo de paz que resulta del fin de la guerra. Cada vez que Bolivia habla de la guerra, la mezcla con el Tratado de 1904. Chile no hace eso, separa. Y ¿por qué Chile separa ambos planos? Porque salió vencedor de la guerra. Este argumento de lógica internacional es tan antiguo que no hay guerra contemporánea que exhiba otra opción. La lógica del perdedor es asumir, o bien, esperar y luego empezar otra guerra. Y ello no es una “opinión chilena”. Es una constante en materia internacional.

Como es sabido, las guerras también tienen sus reglas y sus marcos de referencia. Hasta la Conferencia Panamericana de 1907, el tema no estaba siquiera en los análisis de la política exterior de aquel momento en ninguno de los Estados de la región. ¿Pero conocía Bolivia las repercusiones de un tratado internacional en el siglo XIX? Bolivia sí tenía algunas conceptualizaciones jurídicas, curiosamente de boca de uno de los más importantes juristas bolivianos de fines del siglo XIX. Federico Diez de Medina, quien consideraba en 1883 que un tratado de paz consistía en “...el acto internacional que pone fin a la guerra y restablece las relaciones pacíficas de los Estados”, concluyendo que:

“El tratado de paz es forzosamente obligatorio para la nación, si el gobierno se ha sujetado en él a las facultades de que estuvo revestido; igual obligación existe si el hecho de haber traspasado aquel sus facultados no ocasiona gran perjuicio a la nación, y es debido a la necesidad de evitar algún peligro o un mal mayor, que amenazaba a esta; (...) Este no deja de ser obligatorio porque lo haya celebrado una autoridad ilegítima o usurpadora, si ella tiene la posesión aparente del poder y no ataca en él los derechos esenciales de la nación, en cuyo caso, podría ser declarado nulo.

El hecho de ser el vencedor, más poderoso que el vencido, y la desigualdad de condiciones de la lucha, no ocasiona la nulidad del tratado; mas la coerción o violencia ejercida sobre el plenipotenciario encargado de negociar la paz, trae por consecuencia la nulidad de los compromisos por él estipulados”¹⁸.

¹⁸ DIEZ DE MEDINA, Federico. Nociones de Derecho Internacional Moderno. París 1883. pp. 61-62. Disponible en: <http://babel.hathitrust.org/cgi/ls?field1=ocr;q1=diez%20de%20medina;a=srch>

Si Bolivia en su momento hubiese considerado que el negociador del Tratado estaba bajo coacción, la impugnación del Tratado de 1904, que cierra la Guerra del Pacífico entre Chile y Bolivia, habría sido no solo necesaria, sino inmediata. Claramente no se habría firmado y mucho menos ratificado. Tanto las autoridades como los mecanismos de aprobación del tratado, de ratificación del mismo, establecen que el proceso no tuvo vicio de nulidad alguno y que se hizo por una razón muy concreta: la necesidad de tener ferrocarriles para extraer la producción minera, imprescindible para el desarrollo boliviano a principios del siglo XX¹⁹.

Así lo informaba el Marqués de Lansdowne (K.G.) al ministro de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, dos días después de la firma del Tratado de 1904:

*"The prolonged negotiations which have for years past been proceeding between Chile and Bolivia, with a view to convert the Truce concluded in 1884 into a permanent Treaty of Peace, were at length terminated yesterday by the signature of a Treaty, the principal terms of which are I understand the following. Bolivia abandons all claim to a Port on the Pacific; Chile assumes responsibility for the following liabilities; the loan of 1867, the Oruro, Huanchaca and Cococoro debts, the Mejillones to Caracoles Railway debt, Pedro Lopez, Meiggs, and Gardaix claims. Chile undertakes to construct the railwail from Arica to La Paz, and Guarantees the constructions of others which the Bolivian Government may undertake, namely what of La Paz to Santa Cruz. The Bolivian section of the Arica La Paz line will become property of Bolivia after twenty years. Such railways as Bolivia may build within its territory will receive a guarantee of 5% from Chile, the total amount to be paid under this guarantee not exceeding however \$800.000 per annun or about £ 57,000"*²⁰.

¿Cuál es la importancia de una declaración como esta? En primer lugar, la comprensión del proceso de un tercero de época. Bolivia, al momento de iniciar la guerra y hasta la firma del Tratado, tenía perfectamente claro qué bases jurídicas avalaban a nivel in-

¹⁹ CORREA, Loreto. *Loc. cit.*

²⁰ The National Archives Kew Gardens. (UK) N° 68. Letter from The Marquess of Lansdowne to Foreign Affairs Ministry. Santiago, 22nd October, 1904. Representante diplomático británico en Santiago.

ternacional sus actos. Segundo, la principal potencia internacional en 1904, Gran Bretaña, sabía exactamente lo que se estaba tejiendo casi en paralelo a la firma del Tratado. Tal como lo refrenda la literatura chilena: Bolivia no puede alegar una firma forzada, toda vez que establecía las condiciones de la firma para su beneficio. Lo propio Chile.²¹ Así, solo después de la Primera Guerra Mundial, los argumentos jurídicos y los términos lógicos de fundamentación de la convivencia entre los Estados comenzaron a cambiar.

En esos términos, los estudios de Chile y Bolivia han insistido en las causas de la guerra y los distintos momentos e instancias –como las negociaciones de 1895– que llevaron a la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1904. Sin embargo, en lo que se repara menos es que cada vez que un país se sienta a negociar con otro Estado en materia territorial, es porque está absolutamente seguro de que tiene que hacerlo para salvaguardar sus intereses. Aun así, lo que gana o pierde un país al momento de una suscripción de tratado, es lo que el Estado está dispuesto a asumir.²²

Este es justamente el caso de Chile con los tratados firmados con Argentina en 1881 y con el Perú en 1929. Sin embargo, Bolivia ha operado con una lógica distinta. Bolivia tardó 24 años entre la firma del Pacto de Tregua de 1884 hasta la firma del Tratado, y prácticamente de manera inmediata a su firma, abogó por su revisión ante la Sociedad de Naciones en Ginebra en 1920, cuando la delegación boliviana pidió, desdiciéndose de todas sus motivaciones, la *pacta sunt servanda*.²³

Sin embargo, cabe recordar que los dos países han suscrito al menos 28 acuerdos complementarios entre 1904 y 1975 respecto al funcionamiento del Tratado. Como se puede observar en la tabla 2:

²¹ CORREA, Loreto. *Op. cit.*, p. 61.

²² La mayor excepción a esta regla es lo ocurrido con Alemania al término de la Primera Guerra Mundial, cuyas cláusulas fueron tan difíciles de asumir que, entre 1923 a 1939, el país se organizó y rearmó hasta finalmente convertirse nuevamente en una amenaza en Europa.

²³ NAMIHAS, Sandra. “La demanda boliviana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya”. En *Agenda Internacional*, Año, XX, N° 32, 2013, pp. 55-70. La Liga se declaró incompetente para resolver el tema, porque señaló que la Asamblea General lo declaraba inadmisible en un ámbito que ya estaba pactado por los Estados, p. 58.

TABLA 2

Instrumentos jurídico-diplomáticos posteriores al año 1904 entre Chile y Bolivia.				
	Instrumento	Suscrito	Canje de Ratificaciones	Publicación en el <i>Diario Oficial</i> en Chile
1	Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre Chile y Bolivia.	20 octubre de 1904	La Paz, 10 marzo de 1904	N° 8169, 27 de marzo de 1905
2	Protocolo Complementario al Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre Chile y Bolivia.	20 octubre de 1904		
3	Acta Protocolizada que precisa el alcance del Artículo II del Tratado de Paz.	24 diciembre de 1904		N° 8169, 27 marzo de 1905
4	Acta Adlaratoria del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia.	15 noviembre de 1904	Santiago, 16 abril 1907	N° 8791, 6 de mayo de 1907
5	Convención para la Reconstrucción y Explotación del Ferrocarril de Arica a La Paz.	27 junio de 1905		N° 8265, 24 de julio de 1905
6	Convención relativa a la Demarcación de la Línea Divisoria entre Chile y Bolivia.	24 julio de 1905		N° 8307, 13 de septiembre de 1905
7	Protocolo celebrado entre Chile y Bolivia por el cual se establece que los artículos manufacturados que se internen a Bolivia y viceversa, gozarán de la exención de Derechos de Aduana en uno y otro país.	10 septiembre de 1905		N° 8412, 24 enero de 1906
8	Protocolo que designa Árbitro entre Bolivia y Chile.	16 abril de 1907		

	Instrumento	Suscrito	Canje de Ratificaciones	Publicación en el <i>Diario Oficial</i> en Chile
9	Convención sobre Garantía de Ferrocarriles.	30 abril de 1907		
10	Protocolo sobre Canje de Territorios.	1 mayo de 1907		N° 2163, 6 de noviembre de 1942
11	Protocolo sobre Garantías Ferroviarias entre Chile y Bolivia.	26 mayo de 1908	La Paz, 20 mayo de 1908	N° 10167, 30 noviembre de 1911
12	Convención de Tráfico comercial entre Chile y Bolivia.	6 agosto de 1912	Santiago, 23 marzo de 1914	N° 10871, 15 de mayo de 1914
13	Acta de inauguración del Ferrocarril de Arica al Alto de La Paz.	13 mayo de 1913		
14	Acta que fija la fecha de la Transferencia de la sección boliviana del Ferrocarril a la República boliviana.	13 mayo de 1913		
15	Convención sobre Canje de Publicaciones.	3 julio de 1916		
16	Acta constitutiva de la Comisión encargada de levantar el inventario y preparar la entrega a Bolivia de la sección del Ferrocarril de Arica al Alto de La Paz.	25 febrero de 1928		
17	Actos relativos a la entrega de la sección boliviana del Ferrocarril de Arica al Alto de La Paz.			N° 15303, 19 de febrero de 1929
18	Acta de designación de una Comisión mixta encargada del estudio de las Relaciones económicas entre Chile y Bolivia.			

	Instrumento	Suscrito	Canje de Ratificaciones	Publicación en el <i>Diario Oficial</i> en Chile
19	Protocolo sobre la Explotación del Ferrocarril Arica a La Paz.	16 agosto de 1937		
20	Convención sobre Tránsito.	16 agosto de 1937		N° 1346, 25 julio de 1942
21	Tratado de Comercio.	21 mayo de 1938		
22	Acta aclaratoria del Tratado de Comercio.	30 julio de 1938		
23	Acta final de la Comisión económica chileno-boliviana.	29 mayo de 1941		
24	Protocolo sobre Conservación de Hitos fronterizos y Acta adicional.	10 agosto de 1942	30 de marzo de 1949	
25	Tratado de complementación económica chileno-boliviana.	31 enero de 1955		
26	Acuerdo modificatorio del Artículo segundo del Protocolo sobre Explotación de la sección boliviana del FF.CC. Arica-La Paz, de 29 de agosto de 1928.	10 noviembre de 1955		
27	Acuerdo sobre colocación de hitos en los sectores de frontera, objeto de canje por el protocolo de 1907.	28 julio de 1959		
28	Acta de Charaña.	8 febrero de 1975		

Fuente: Elaboración propia. Información a partir de “Tratados, convenciones y arreglos internacionales de Chile, 1810-1976: Relaciones bilaterales Chile-Bolivia”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

En estos términos:

“Bolivia no pide hoy a la Corte que se pronuncie sobre dicho instrumento, debido a que el Pacto de Bogotá dejó expresamente fuera de su alcance los acuerdos previos que pudieran generar diferendos que quisieran ser sometidos ante la CIJ. Luego, impedida de impugnar explícitamente el Tratado de 1904 ante dicho tribunal, optó por buscar el mismo propósito, pero por otros medios²⁴.

No obstante, al presentar una demanda internacional en el que acusa a Chile de no cumplir sus compromisos internacionales devenidos de una conversación entre diplomáticos de 1950, en el que se habla de una posibilidad de entrega de soberanía en las costas, niega a lo menos 4 instancias de negociación sostenidas desde 1948 en adelante sobre aspectos concretos que guardan relación con el funcionamiento del Tratado de 1904 y que afectan directamente su acceso a las costas.

Así, representar posteriormente en una demanda internacional la necesidad de saldar esta colisión de intereses, es una manera de justificar la negativa a aceptar actos jurídicos anteriores que pudieran poner al país en una situación de desmedro en el contexto internacional²⁵.

Los intereses en juego de la demanda marítima del gobierno de Morales

¿Cabe suponer que la coalición liberal gobernante en 1904, tuvo un criterio distinto del que opera en los tiempos que co-

²⁴ Fundación Jaime Guzmán. “La demanda marítima boliviana: de la Liga de las Naciones hasta La Haya”. En Ideas y propuestas, N° 154, 17/7/2014. NA-MIHAS, *Op. cit.*, pp. 68-70.

²⁵ En ese contexto, los aspectos del informe preliminar presentado por Bolivia, en el contexto de la OEA en la reunión de Cochabamba el 2012, pasan por alto la convivencia de la realidad internacional, y no ayudan al mejoramiento de los términos de la relación binacional. Insisto, no porque la reivindicación sea algo descabellado, sino porque el fundamento que invalida el Tratado, argumentando que no se ajusta a las normas internas actuales del Estado boliviano, pasa por encima del Derecho Internacional.

ren? Así fue. ¿Por qué tanto interés hoy en acceder con soberanía en el Pacífico? Daremos dos explicaciones complementarias.

De un lado está la motivación política de separar la pérdida de la cualidad marítima, en una suerte de amnesia histórica. En este contexto, el imaginario es una construcción simbólica de la realidad y se activa por un incentivo a través de un referente. El Estado boliviano desde el 2003 ha creado una imagen culturalmente sostenida en el tiempo. Se trata de una construcción política cultural que representa la pérdida del litoral de Bolivia. Así, desde el gobierno de Carlos Mesa, que rompe con el proyecto de exportación de gas de Bolivia a través de un puerto chileno instalado en la zona de Patillos, se ha construido deliberadamente una “nueva imagen de la pérdida del litoral”, la que se consolida con el gobierno de Evo Morales.

El resultado sociológico político e incluso constitucional de esta imagen²⁶ ha sido “transformar en intolerable la noción de mediterraneidad”. De esta manera, el dogma fijado colectivamente en un contexto político revolucionario y refundacional, ha justificado la reelección de episodios históricos y el olvido de otros.

En la imagen creada por Bolivia están la guerra injusta y un tratado ignominioso para el pueblo de Bolivia. En la visión boliviana, transformada la imagen en dogma, la reivindicación marítima es una causa justa que ha de materializarse a través de alguna vía. Esta sería la razón por la que Bolivia apeló a los actos unilaterales de Chile. Esta teoría sería el único mecanismo jurídico que le permitiría modificar la situación de enclaustramiento.

Desde un punto de vista práctico, el Gobierno boliviano plantea un menoscabo en materia comercial. Su argumentación se sostiene en que el aumento de volumen y valor de las exportaciones bolivianas que salen por puertos chilenos hacia el exterior, determinan la necesidad de ampliar las instalaciones portuarias, o el acceso a ellas. De acuerdo a la Empresa Portuaria de Arica, las cifras dan cuenta de aumentos notables: entre el año 2007 y el 2011 la carga boliviana pasó de 1.000.597 a 1.826.830 toneladas métricas. Mientras que si se desglosa, se pasó de 595.424 a

²⁶ Sobre el imaginario y la construcción cultural de la memoria, léase ROJAS, Mix (2006). “El imaginario, civilización y cultura del siglo XXI”, Prometeo, Buenos Aires, pp. 237-239.

780.700 toneladas en exportaciones, entretanto que las importaciones se dispararon de 405.173 a 1.046.120 toneladas. Desde Arica se moviliza entre un 60 a 70% de la carga boliviana. Por su parte, Iquique también experimentó alzas, aunque menos notables, porque los transportistas bolivianos prefieren Arica que Iquique, por razones de logística. En efecto, entre los años 2009-2011 se pasó de un movimiento 38 mil a 47 mil toneladas aproximadamente. Sin embargo, la cifra hay que mirarla con cuidado. Del año 2009 al 2011 la mayor parte de la carga boliviana que sale de Zona Franca de Iquique, por tanto, es reexpedida hacia Bolivia. Finalmente, si miramos Antofagasta ocurre un fenómeno parecido, con la salvedad que por el puerto de Antofagasta salen mayoritariamente minerales²⁷.

Los fundamentos bolivianos en sentido estricto, hoy operan con una lógica que no guarda relación con la época de 1904, ni con argumentos posteriores. Entre 1904 y los instrumentos que se apuntan en la Tabla 2, la dinámica de las negociaciones fue: diplomática, reservada, profesional y conducente a un diálogo pragmático respecto de la “salida al mar”, y aun cuando el tema se ventilara décadas después en la OEA, se hacía en términos de mutuo respeto entre los Estados. Hoy, la presión, porque recordemos que las relaciones diplomáticas están cortadas desde 1978, se plantea a través de los medios de comunicación, de la propaganda política, de la descalificación al jefe de Estado, manipulación que, en vez de tomar como salida la discusión sobre el funcionamiento del Tratado, reitera una posición dogmática sobre soberanía territorial que impide avanzar en el diálogo y la reanudación de las relaciones diplomáticas rotas en 1978. A diferencia de Argentina, con Bolivia existe el Comité de Frontera²⁸ y no de Integración²⁹. La última reunión binacional en este marco corresponde al año 2011, y en ese contexto Bolivia ha respondido

²⁷ FLORES Gallegos, Alexina E. y ENDARA Mollinedo, José. Análisis comparativo para las exportaciones bolivianas a través de los puertos de Iquique y Arica. Cámara Nacional de Despachantes de Aduanas e Instituto de Comercio Exterior y Aduanas, La Paz, 2012, pp. 40-41.

²⁸ En el caso de Perú (1999) existen dos comités, el de Frontera y el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo. Su última reunión es de fines de 2014.

²⁹ Creado en 1997 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Gonzalo Sánchez de Lozada.

a la relación vecinal articulando una lógica institucional que le permitía demandar a Chile ante La Haya. Así, bajo la lógica de la creación de la *“DIREMAR y con el apoyo del Consejo Nacional de Reivindicación Marítima, el concurso de asesores internacionales de prestigio en el ámbito del Derecho Internacional”*³⁰, la demanda boliviana entra en el escenario jurídico argumentando la necesidad de soberanía porque:

1. Existe limitada autonomía aduanera en los puertos de Arica y Antofagasta.
2. Existe un monopolio del servicio portuario.
3. Hay un cobro de almacenaje de cargas peligrosas (IMO) en puerto.
4. Se produce un cobro de impuestos a todos los servicios de la carga boliviana en tránsito.
5. Se establece un incremento de los costos por la habilitación de sitios extraportuarios en Antofagasta e Iquique para la carga boliviana.
6. Paralización del Ferrocarril de Arica a La Paz³¹.

Esta iniciativa es una acción que se enmarca en una maniobra nueva de parte del Estado boliviano, a través de la presidencia de Evo Morales, a la luz de los estudios efectuados por un equipo que: *“tuvo a su cargo la investigación y el análisis de las posibles alternativas jurídicas para sustentar la demanda marítima”*³², que a nuestro entender posee una contradicción. Aun cuando se admitiera el argumento respecto del reiterado compromiso de Chile sobre la validez de las conversaciones, que Bolivia denomina negociaciones sobre una salida soberana al mar, Bolivia insiste en el mal funcionamiento del libre tránsito, razón que se asume en el petitorio de la demanda misma:

“32. Por las razones expuestas Bolivia solicita respetuosamente que la Corte falle y declare que:

³⁰ Gobierno de Bolivia. Libro Del Mar, 2014, p. 48.

³¹ *Ibid.*, pp. 57-60.

³² *Ibid.*, p. 60.

- a. *Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia con el fin de alcanzar un acuerdo que otorgue a Bolivia una salida plenamente soberana al Océano Pacífico.*
- b. *Chile ha incumplido dicha obligación.*
- c. *Chile debe cumplir dicha obligación de buena fe, pronta y formalmente, en un plazo razonable y de manera efectiva, a fin de otorgar a Bolivia una salida plenamente soberana (al) Océano Pacífico". (Sic)³³.*

¿Cómo crea Bolivia su política exterior?

Opera como espejo de su política económica. Durante el gobierno de Pando, cuando se diseñó el Tratado, los intereses estaban puestos en la conectividad con el Pacífico. En 1904 el modelo neoliberal se focalizó en el transporte de mercancías. Eso varió con el tiempo. En las décadas posteriores a la crisis de 1930, el foco de atención de la política exterior se concentró episódicamente en la reivindicación. La Guerra del Chaco (1932-1934) y, particularmente, la Revolución Nacional de 1952, desviaron la atención de la política exterior de la prioridad interna.

En materia vecinal otros conflictos, como el reclamo por el uso de las aguas del Silala y el Lauca, condicionaron el diálogo con Chile entre las décadas de 1950 al 1970. Sin embargo, el tema marítimo volvió de ida y vuelta en diversas ocasiones a la palestra. Con todo, la temática del mar encontró acogidas distantes por parte del Gobierno de Chile hasta Charaña (1975) y las frágiles conversaciones sobre un corredor al norte de Arica (1987).

A partir de los años 90 la dinámica de las relaciones fue a la par de la restauración de la democracia. En ambos casos la primera prioridad fue práctica. Por eso primero se apuntaló la relación económica a través del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22), y luego es que el tema marítimo se reinstala más y más con cada Administración que va llegando al nuevo siglo. Desde los años 2000 en adelante la temática es creciente, constante y cada vez más conflictiva entre los Estados.

³³ *Ibid.*, p. 89.

¿Por qué se agudiza el conflicto entrado el siglo XXI?

Históricamente postulamos que el Estado chileno no se habría percatado del crecimiento de la economía boliviana y tampoco del imaginario adverso creciente. En la práctica, el entramado del libre tránsito, focalizado medio siglo antes en la expansión de los ferrocarriles, dejó de tener sentido. La carretera que unió Arica con Patacamaya y Tambo Quemado fue un hito que permitió la sostenibilidad del *statu quo* y también agilizó, pese a las dificultades, el comercio (Ruta 11)³⁴. Técnicamente, la ruta no es la óptima en distancia desde Santa Cruz o el oriente boliviano hacia el occidente, porque para los transportistas de carga pesada del país, llegar hasta Patacamaya y luego encumbrarse hacia Tambo Quemado y al puerto de Arica en Chile, les significa 70 km más, que recorriendo por la diagonal Oruro, Toledo, Ancaravi, Turco, Curahuara de Carangas, Tambo Quemado, Arica³⁵. Sin embargo, es la carretera que existe.

³⁴ Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile. “Camioneros bolivianos se quejan por perjuicio del paro en Chile. El Sindicato Boliviano de Choferes de Transporte Internacional informó hoy sobre los perjuicios sufridos en el paso fronterizo con Chile por el paro de actividades de ayer de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), pero también sobre habituales demoras en la aduana, y dijo que analizan medidas de fuerza. El dirigente Silvestre Susaño, del sindicato de choferes, dijo que la medida demoró el paso de unos 1.500 camiones a través del paso fronterizo de Tambo Quemado, ubicado a 281 kilómetros al sudoeste de La Paz y a una altura de 4.000 metros sobre el nivel del mar, reportó la agencia DPA. “Hubo un paro de trabajadores de Chile. Han tenido que dormir anoche, antenoche; la altura allí afecta a los motores; es todo un caos viendo la infraestructura, la congestión que deben soportar los choferes”, precisó el dirigente sindical. Susaño, que recordó que el tránsito fronterizo es un asunto de la agenda de los gobiernos de Bolivia y Chile y explicó que los problemas de transporte son recurrentes. Dijo que hay demoras en el control de aduanas y migración y advirtió con futuras medidas de protesta. Tambo Quemado es el paso fronterizo más usado entre Bolivia y Chile. Allí las temperaturas en invierno llegan hasta 15 grados bajo cero por las noches y la madrugada. Los conductores contaron que la burocracia aduanera les obliga a permanecer muchas horas en esa zona”.

³⁵ “Corredor Bioceánico tendrá doble vía de Santa Cruz a Patacamaya”. *La Razón*, 13-01-2013. Realmente con esta diagonal, próxima a concluirse, la tarifa \$us/tn-Km tendrá un costo del 20% menor que la planteada ruta especificada por el gobierno de Morales.

Pero la crisis de Bolivia con Chile se origina no por el aumento de la carga que pasa por la Ruta 11 (Arica-Tambo Quemado-Patacamaya) o bien por la Ruta 15 (Iquique-Colchane- Pisiga), sino por el frustrado proyecto de venta de gas a California que se barajó entre el 2002-2003, proyecto que se desarrolló entre la presidencia interina de Jorge Quiroga Ramírez y el primer año de gobierno del segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada:

“La privatización de los energéticos alcanzó un grado extremo en 2003 con el proyecto de exportación de gas a Estados Unidos, el cual prevé ceder por completo el control a las empresas participantes, centralmente al consorcio Pacific LNG, constituido por las transnacionales British Gas, British Petroleum y Repsol/YPF. Se proyecta la exportación diaria de 36 millones de metros cúbicos de gas hasta los mercados de Estados Unidos durante veinte años, es decir, un total de 6.26 trillones de pies cúbicos de gas boliviano.

El transporte del gas se daría de los campos de Tarija, al sur de Bolivia, hasta el puerto chileno de Patillos en el Pacífico. En ese puerto, se instalaría una planta para licuar el gas. El gas sería transportado en barcos metaneros hasta un puerto en Estados Unidos para luego ser transportado por la distribuidora estadounidense Sempra (ligada a Enron) hasta California. El proyecto, en su conjunto, demandaría una inversión de 5 a 7 mil millones de dólares durante un quinquenio.

Un factor adicional para explicar la indignación que ha despertado este proyecto es el hecho de elegir a Chile como el intermediario para procesar y distribuir el gas a Estados Unidos, dado que fue un gobierno chileno quien quitó la única salida al mar con que contaba Bolivia a raíz de una guerra en 1879”.

Las condiciones otorgadas a Pacific LNG son por completo desfavorables para Bolivia. Fuentes empresariales estiman que por cada dólar que se entregue al Estado boliviano por concepto de impuestos y regalías, el consorcio obtendrá 24 dólares”³⁶.

³⁶ ORNELAS, Raúl. “La guerra del gas: cuarenta y cinco días de resistencia y un triunfo popular”. Biblioteca de CLACSO.

Chile no llegó a comprender durante el gobierno de Ricardo Lagos la magnitud de la crisis boliviana de 2003. Mucho menos del viraje político que Bolivia emprendería a contar de 2006 con la ruptura del clásico modelo extractivista:

“... las campañas de sensibilización mencionada, tanto Quiroga como Sánchez de Lozada fueron retrasando la concreción de los acuerdos alcanzados y negando avances efectivos en las rondas de negociación, tales como borradores de acuerdo, informes de viabilidad, etc. En los hechos, los gobiernos bolivianos de la época postergaron, pragmáticamente, por razones meramente estratégicas, una decisión originalmente concebida en función de parámetros puramente objetivos, tales como los costos de instalación y de mantenimiento. No obstante, el núcleo de las preferencias de ambos gobiernos respecto de un acuerdo con Chile no varió, es decir, no interrumpieron las rondas de negociación, a pesar que el ofrecimiento chileno excluía expresamente resolver la reclamación marítima, de manera que solo negociaban sobre las condiciones necesarias de autonomía para la construcción y funcionamiento del gaseoducto”³⁷.

Pennycott Castro sostiene que:

“Solo bajo la presidencia de Mesa se estancaron definitivamente las negociaciones con Chile. Para sobrevivir a la presión política, el pragmático gobierno de Mesa propuso un plebiscito que encarnase, desde la perspectiva del mismo Mesa, todos los elementos del movimiento de protesta que había conducido al derrocamiento de Sánchez de Lozada, ahora empaquetados bajo el slogan político “agenda de octubre”, entre estos la solución a la mediterraneidad ligada a las negociaciones de gas natural como una condición sine qua non, bajo el slogan “Gas por Mar”. Con ello, el Gobierno de Mesa olvidaba los argumentos economicistas a favor de un gaseoducto por Chile y endurecía en general su política exterior respecto de este país vecino. Al obrar de esta manera, Mesa logró neutralizar las objeciones nacio-

³⁷ Guerra del Gas a La Haya. Acta bioeth. [online]. 2013, vol.19, n.1 [citado 2014-10-09], pp. 71-86. ISSN 1726-569X. <http://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2013000100008>

nalistas, al costo de tensionar las relaciones con Chile, cuyo gobierno una y otra vez rechazó las exigencias de concesiones territoriales”³⁸.

En el 2006 el giro revolucionario emprendido por el MAS operó en función de la nacionalización del gas ³⁹, del sector minero, eléctrico, de servicios públicos y el cambio constitucional que le permitiera cambiar la matriz de posesión de sus recursos⁴⁰. El aumento de las regalías de los hidrocarburos (del 18 al 50% y luego la nacionalización directamente), que fue a la par de una política agraria, y de la búsqueda de una mayor igualdad para la población indígena.

El resultado concreto es sencillo: un exitoso desempeño de la economía boliviana por el gobierno, que fue seguido por un 4,1% de crecimiento del PIB en 2010; un 5,2% en 2011; un 5,2% en 2012; hasta llegar al 6,5% en 2013, tendencia que se mantiene aún el año 2014.

El aumento de los precios de los *commodities* bolivianos y de la carga 6 veces en 8 años, volcaron la política económica en exterior rápidamente. Chile no operó a la misma velocidad de estos cambios. Los puertos, todos ellos licitados en un marco jurídico único en la Ley de Licitaciones⁴¹, tampoco ingresaron en la discusión y debate sobre la agenda política boliviana; Chile descartó la negociación como vía y cuando se estableció la Agenda de los 13 puntos (2006), no ajustó la agenda administrativa interna para abordar distintos aspectos de las conversaciones de la Hoja de Ruta. Por ello, es que la ansiedad por incorporar el punto 6 de la Agenda se cruza con la necesidad real de soberanía que Bolivia estima necesitar y se convierte en una prioridad del Estado.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Este decreto obligó a las empresas extranjeras a firmar contratos nuevos para la exportación de hidrocarburos, garantizando su legalidad por medio de la aprobación en el Congreso. El decreto pasó a ser ley en mayo de 2006. Decreto Supremo 28701

⁴⁰ Con la nacionalización de los recursos naturales, el Estado boliviano recuperó su rol protagónico en la economía y redefinió la relación con la inversión extranjera, sin atentar contra las inversiones realizadas. MAYORGA, Fernando. 2006. “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”. Nueva Sociedad 206: 4-13. Véase en Gobierno de Bolivia. Economía Plural, La Paz, 2014, p. 2.

⁴¹ Ley 19.542 de “Modernización del Sector Portuario Estatal”. 30/04/1998.

El cambio de gobierno en 2010 fue irremontable para una dogmática cancillería boliviana. Esta vez con un disuelto servicio exterior⁴², Bolivia depositó en Morales todo el poder del país en su persona y en su vicepresidente. Ello se demuestra en las iniciales declaraciones del tema marítimo esgrimidas por su canciller, afirmaciones que paulatinamente ceden a las consideraciones vertidas por el Poder Ejecutivo.

Las medidas iniciales del Gobierno, reforma de las estructuras del Estado, recuperación del control estatal de los recursos naturales, refundación de Bolivia a través de la Asamblea Constituyente y reconducción del referéndum autonómico; modificación de la política de tierras y emisión de políticas sociales para los sectores más deprimidos del país, están dirigidas al desmantelamiento del modelo neoliberal⁴³. Todas ellas fueron acompañadas, en escasas ocasiones, por profesionales en materias de seguridad, defensa y relación fronteriza. El desmontaje de la red diplomática boliviana ha sido determinante en la conducción y asesoría hacia la ofensiva de la presidencia de Evo Morales. Ninguno de los funcionarios de la Cancillería boliviana ve la relación con Chile, a menos que pertenezca y jure al MAS y que sea de exclusiva confianza del presidente Morales desde el 2006. Desde el canciller hacia abajo, ningún funcionario de gobierno posee formación diplomática.

Eso explica el tenor de las declaraciones políticas de las autoridades bolivianas y los calificativos emitidos por la administración. Esto es lo que lleva a que Bolivia contrate expertos externos e internacionales para formular la demanda presentada el 2013⁴⁴.

⁴² Cabe recordar que durante la primera administración del gobierno del presidente Morales, se retiró a todos los embajadores de carrera del servicio exterior. Adicionalmente, también fue disuelta la orgánica de la Academia Diplomática Boliviana "Rafael Bustillos". El proceso de reforma y mallas curriculares de la Academia Diplomática actual, ha exacerbado la formación y análisis del tema marítimo.

⁴³ IVANA Deheza, Grace. Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder. *Rev. Ciencia Política*. (Santiago) [online]. 2007, vol.27, Esp [citado 2014-10-09], pp. 43-57. ISSN 0718-090X. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000100003>

⁴⁴ Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia. "Consejo marítimo se reunirá en La Haya para revisión final de Memoria". 12/04/2014.

Más allá de las connotaciones de la relación con Chile, la única prioridad de política exterior boliviana desde que asumió Evo Morales la presidencia, se desarrolla con la idea de *“la Diplomacia de los Pueblos por la Vida y el principio del Vivir Bien”*⁴⁵. La presidencia de Morales ha colocado, como parte de sus objetivos estratégicos: *“Mantener vigente en la comunidad internacional la reivindicación marítima boliviana”*; y en lo referente a sus funciones y atribuciones *“Reivindicar el derecho irrenunciable e imprescriptible del Estado Plurinacional sobre el territorio que le dé acceso al Océano Pacífico y su espacio marítimo”*⁴⁶. En su declaración de la Agenda Patriótica del Bicentenario, el último de los *“13 pilares para construir la Bolivia digna y soberana antes del 2025”*, señaló:

*“es el reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad con nuestro mar, porque Bolivia perdió su acceso soberano a las costas del Océano Pacífico por una guerra injusta manipulada por intereses de pequeños grupos, “no fueron los pueblos los que pelearon por las costas de nuestro Litoral, fueron más bien los grupos de poder que motivaron por intereses imperiales y mezquinos”*⁴⁷.

A modo de reflexión

Bolivia es uno de los países menos avanzados a nivel regional, de hecho, es catalogado por la ALADI como un país que no logra producir lo que consume, es decir, un País de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER)⁴⁸. Siguiendo a Escudé, podría catalogárselo como un país de pertenencia al hemisferio

⁴⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y el documento editado por el Gobierno de Chile sobre el mito o realidad de la demanda marítima de Bolivia. (2014) En: http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20140624/asocfile/20140624134912/chile_y_la_aspiracion_maritima_boliviana_mito_y_realidad.pdf

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Vicepresidencia de Bolivia: Evo Morales plantea 13 pilares para construir la Bolivia digna y soberana antes del 2025, martes 22 de enero de 2013.

⁴⁸ Asociación Latinoamericana de Integración (1980), Tratado de Montevideo 1980. <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>

de manera periférica. Con ello, a la luz de los organismos internacionales, aparece como una nación en desventaja respecto a todos los países de la región, y de hecho en materia económica negocia en términos de nación menos favorecida. Si a ello se agrega su cualidad más significativa, su mediterraneidad, claramente Bolivia bajo estas condiciones no debería influir ni económica ni militarmente en la política mundial.

No obstante, conscientes de su condición, el presidente Morales junto a su equipo de gobierno han enfocado sus esfuerzos en la otra cara del poder. Las autoridades bolivianas han insertado a Bolivia en el escenario internacional, mediante un discurso alternativo, dejando en el pasado el modelo liberal de la economía y la formación de un Estado basado en la explotación de sus recursos con base en la inversión extranjera. Estas son las fuentes del poder blando boliviano, un poder que busca la solución por medios pacíficos y dice velar por la integración de los pueblos. En este sentido, estas características de su política exterior, le son útiles para defender insistentemente su derecho al mar, campo en el cual desconoce en el discurso todas aquellas estructuras político-económicas que lo llevaron a la firma del Tratado de 1904.

Bolivia ha dirigido su política exterior por encima de sus históricas posibilidades de nación débil, en específico respecto al problema marítimo, porque estima que su pérdida del litoral es un asunto esencial a su existencia política. Esta condición de Estado es diferente en materia externa. Bolivia sostiene que haber sido un país obediente a la institucionalidad internacional, le ha significado más de 130 años sin solución a la demanda de retorno con soberanía a las costas del Pacífico. Por ello, utiliza la vía multilateral para su posicionamiento con el tema, lo que resulta coherente internamente.

Particularmente, el gobierno del presidente Morales ha levantado la bandera de la soberanía en el litoral con el propósito de demostrar una diferencia real con sus predecesores, esto es, alejarse de los logros vinculados a la mediterraneidad respecto de otros mandatarios que no lograron posicionar el tema en la agenda internacional. Desde el gobierno de Pando, cuando se fraguó el contenido del Tratado de Paz y Amistad de 1904, nada pudo hacerse en materia marítima que cambiara la visión sobre el tema marítimo de forma visible internacionalmente. Nada más loable en la mentalidad política de un país que no tiene trofeo

ideológico, territorial o político, que exhibir ante sus vecinos que tener un presidente abocado a la causa.

Dada su permanencia como jefe de Estado y gobierno, el presidente Morales ha encabezado una revolución durante casi una década. La lógica del mandatario ha escalado fases. Primero, intentó con Chile a través de negociaciones bilaterales. Luego, buscando apoyo multilateral a nivel regional, y finalmente, acudiendo a la Corte Internacional de Justicia a nivel internacional. Eso en lo diplomático, pero en lo económico, el crecimiento del país es su mejor carta de presentación para insistir en la soberanía en las costas del Pacífico y, en los corredores de integración, una potente estrategia para discutir adicionalmente el tema a nivel regional.

Si Chile desea entender la lógica detrás del Estado boliviano, debe estar consciente que Bolivia no cejará en su empeño y buscará encontrar apoyo y una pronta solución de manera definitiva a su demanda. A partir de la premisa ciudadano-céntrica reflejada en este discurso integracionista, la demanda marítima ha sido visibilizada en varios organismos multilaterales como una responsabilidad regional, y el *soft power* boliviano ha sido la herramienta determinante en su política exterior. La diplomacia presidencial usa la consigna de integración y cooperación, e intenta repercutir en la perspectiva tanto de sus pares como en la de instituciones internacionales, configurándose como soporte de la reivindicación marítima. No obstante, la pregunta queda abierta: ¿qué tan efectivo resulta aplicar el *soft power* en el contexto internacional latinoamericano, cuando la tradición internacional de los conflictos insiste en el *hard power* o el *statu quo*? Hoy, de Chile depende entrar en el contexto del *soft power*, o bien, descartar las sinuosas reglas de un país que se mueve desde el cambio.

Referencias bibliográficas

- Asociación Latinoamericana de Integración (1980). Tratado de Montevideo 1980. <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>
- Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile (2013). "Camioneros bolivianos se quejan por perjuicio del paro en Chile, <http://www.anfach.cl/sitio/2013/07/camioneros-bolivianos-se-quejan-por-perjuicio-del-paro-en-chile/>
- Biblioteca Nacional de Chile (1929). Decretos, Tratado entre Chile y el Perú de 1929. <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0014082.pdf>
- CNN Chile (2013). Evo Morales emplazó a Presidente Piñera a recorrer trayecto Arica-El Alto, <http://www.cnnchile.com/noticia/2013/01/28/-evo-morales-emplazo-a-presidente-pinera-a-recorrer-trayecto-arica-el-alto>
- CONCHA, José Miguel y GARAY, Cristian. El Tratado de 1904, Negociaciones e intereses involucrados. La Paz: Plural Editores. 2013.
- CORREA, Loreto (2012). "Aunque las aguas nos dividan: La política exterior de Chile hacia Bolivia y la construcción de una agenda común". En: Latinoamérica, México D.F. 2012. http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat54-75.pdf
- CORREA, Loreto (2012). "La Política Exterior de Chile hacia Bolivia 1990-2009: desde la ignorancia mutua a la construcción de una agenda común". En: La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Mario Artaza y César Ross editores. RIL. Santiago.
- CORREA, Loreto, "Chile, Perú y Bolivia: Del antagonismo a la ruptura", en Revista Bicentenario, Santiago, junio de 2012. http://www.bicentenariochile.cl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=3&Itemid=5
- CORREA, Loreto y Viviana GARCÍA (2013). "Turbulencias desde el mar: Chile-Bolivia." Revista Si somos americanos. Instituto de Estudios Internacionales. <http://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/329>
- CORREA, Loreto y Viviana GARCÍA (2013). "La cesión territorial de Arica: perspectivas y posibilidades". Revista Encrucijada Americana. Univ. Alberto Hurtado; <http://www.encrucija->

- daamericana.cl/articulos/a5_n2/LA_CESION_TERRITORIAL_COMO_RESPUESTA_A_LA_DEMANDA_MARITIMA.pdf
- CORREA, Loreto. "Del poder a los tratados: desarrollo y ferrocarriles en Bolivia 1870-1904". Revista Historia N° 46, PUC. http://revistahistoria.uc.cl/wp-content/uploads/2014/04/01_46_02.pdf
- CORREA, Loreto. "Del poder a los tratados: desarrollo y ferrocarriles en Bolivia 1870-1904". Revista Historia N° 46, PUC. 2014.http://revistahistoria.uc.cl/wp-content/uploads/2014/04/01_46_02.pdf
- DOMÍNGUEZ, Jorge. "Disputas fronterizas en América Latina". En: Foro Internacional, 177, XVIV, 2004 (3) pp. 357-391, p. 383. http://www.people.fas.harvard.edu/~jidoming/imagenes/jid_disputas.pdf
- El Mercurio*, 15/12/2005.
- ENNYCOOK Castro, Andrés. Movilizando identidades nacionales: de la Guerra del Gas a La Haya. Acta bioeth. [online]. 2013, vol.19, n.1 [citado 2014-10-09], pp. 71-86. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-569X2013000100008&lng=es&nrm=iso. ISSN 1726-569X. <http://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2013000100008>
- ESCOBARI, Laura. Producción y Comercio en la Historia de Bolivia Colonial. Siglos XVI al XVIII, La Paz. Ver además, ROSENBLITT B., Jaime. El comercio tacnoariqueño durante la primera década de vida republicana en Perú, 1824-1836. Historia (Santiago) [online]. 2010, vol.43, n.1 [citado 2014-09-23], pp. 79-112. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942010000100003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0717-7194. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942010000100003>
- Estado Plurinacional de Bolivia. El Libro del Mar, La Paz, agosto de 2014.
- FLORES Gallegos, Alexina E y ENDARA Mollinedo, José. Análisis comparativo para las exportaciones bolivianas a través de los puertos de Iquique y Arica. Cámara Nacional de Despachantes de Aduanas e Instituto de Comercio Exterior y Aduanas, La Paz, 2012, pp. 40-41.

- Fundación Jaime Guzmán. "La demanda marítima boliviana: de la Liga de las Naciones hasta La Haya". En Ideas y propuestas, N° 154, 17/07/2014. NAMIHAS, *op. cit.*, pp. 68-70
- Gobierno de Bolivia. Economía Plural, La Paz, 2014, p. 2. Véase en http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Revistas/Revista_03.pdf
- Gobierno de Bolivia. Libro del Mar, 2014.
- IVANA Deheza, Grace. Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder. Rev. Ciencia Política. (Santiago) [online]. 2007, vol.27, n.Esp [citado 2014-10-09], pp. 43-57. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000100003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-090X. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000100003>
- La Razón (2013) "Corredor Bioceánico tendrá doble vía de Santa Cruz a Patacamaya".
- Ley 19.542 de "Modernización del Sector Portuario Estatal". 30/04/1998.
- LONGARIC, Karen. "Análisis jurídico sobre la demanda presentada por Bolivia ante el Tribunal de Justicia Internacional de La Haya". Instituto Prisma, La Paz, 2014. <http://www.institutoprisma.org/joomla/images/DocumentosDeTrabajo/RRII/demanda%20ante%20La%20Haya.pdf>
- MAYORGA, Fernando. 2006. "El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo". Nueva Sociedad 206: 4-13.
- Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia. "Consejo marítimo se reunirá en La Haya para revisión final de Memoria". 12/04/2014. <http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/1303>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y el documento editado por el Gobierno de Chile sobre el mito o realidad de la demanda marítima de Bolivia. En http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20140624/asocfile/20140624134912/chile_y_la_aspiracion_maritima_boliviana_mito_y_realidad.pdf
- MOLINA Monasterios, Sergio. "La distorsión nacionalista construida entre Bolivia y Chile ante el Tribunal de La Haya". Molina es un periodista boliviano. Véase en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/3a1c7a71-b1fd-491d-8f1c-2823a233dfe6.pdf>

- MOLINA, Sergio (ed). Cuadrar el círculo: las propuestas de solución al conflicto entre Chile y Bolivia. Editorial LOM, Santiago, 2014.
- MORALES, Evo. “Los chilenos saben que el tratado de 1904 es injusto y que no se ha cumplido”. 17/4/2012 Ver en www.emol.com/.../evo-morales-los-chilenos-saben-que-el-tratado-de-19...
- NAMIHAS, Sandra. “La demanda boliviana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya”. En *Agenda Internacional*, Año, XX, N° 32, 2013, pp. 55-70. La Liga se declaró incompetente para resolver el tema, porque señaló que Asamblea General lo declaraba inadmisible en un ámbito que ya estaba pactado por los Estados.
- ORNELAS, Raúl. “La guerra del gas: cuarenta y cinco días de resistencia y un triunfo popular”. Biblioteca de CLACSO. Véase en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/chiapas/chiapas16/Ch16ornela.pdf>
- ORO Tapia, Luis. *El concepto del realismo político*, RIL Editores, Santiago, 2013.
- The National Archives Kew Gardens. (UK) N° 68. Letter from The Marquess of Landsdowne to Foreign Affairs Ministry. Santiago, 22nd October, 1904. Representante diplomático británico en Santiago.
- Vicepresidencia de Bolivia: Evo Morales plantea 13 pilares para construir la Bolivia digna y soberana antes del 2025, martes 22 de enero de 2013. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Evo-Morales-plantear-13-pilares>
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. *Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*, La Paz, 2010.

CAPÍTULO VII

EL FENÓMENO DE LA DROGA EN EL NORTE DE CHILE: UNA AMENAZA CRECIENTE A LA SEGURIDAD¹

Alejandro Salas Maturana

Introducción

El narcotráfico es uno de los problemas de seguridad que más preocupan a la comunidad internacional, porque sus acciones no se producen aisladamente. El tipo de relación que involucra, se vincula a otros problemas de seguridad como la trata de personas, el tráfico de armas y el lavado de activos, todos como parte del crimen organizado². Como parte de este, también se asocia al terrorismo, al lavado de activos y a la inmigración ilegal, provocando una mezcla en que todos los fenómenos señalados son variables de un mismo problema³.

Los efectos que provoca el fenómeno de la droga son complejos y multidimensionales debiendo ser observados de manera amplia, porque ellos no están acotados a áreas geográficas específicas, porque es transnacional y, en relación al tráfico, tiene capacidad de desplazamiento buscando condiciones apropiadas para su desarrollo. Ello complica la comprensión de sus implicancias de manera integral, generando dificultades a los organismos estatales que tienen la responsabilidad de enfrentarlos y

¹ Una versión preliminar de este texto fue presentada en el Coloquio Internacional "Paradojas de la Seguridad Ciudadana en América latina", entre el 7 y 9 de abril de 2014. Universidad Veracruzana de México/CLACSO.

² LEDEBUR, Kathryn (2005). Bolivia: consecuencias claras. Youngers and rosin (eds.).

³ ANING, K. and POKOO, J. (2014). Understanding the nature and threats of drug trafficking to national and regional security in West Africa. Stability: International Journal of Security & Development, 3(1): 8, pp. 1-13.

resolverlos. Ello ha llevado al diseño y aplicación de estrategias inadecuadas que, al fracasar reiteradamente, provocan una sensación de indefensión y derrota, porque las organizaciones que utilizan el narcotráfico en su beneficio continúan expandiendo su poder con diversos efectos en distintos ámbitos de la sociedad en que está presente.

En la zona norte de Chile, la droga se ha convertido progresivamente en los últimos 15 años en un fenómeno de desarrollo permanente, donde la manifestación sistémica de la actividad se produce en las rutas por las que se transporta la droga proveniente desde Perú y Bolivia, actuando como área de tránsito principalmente hacia los mercados europeo, norteamericano y, recientemente, hacia el centro del país, coincidiendo con el incremento del consumo interno.

Aunque la producción y el comercio ilegal de la droga es un fenómeno generalizado en nuestro hemisferio, es aquella proveniente de Perú y Bolivia –dos de los mayores productores de cocaína y pasta base en el mundo– la que activa las rutas de paso en el norte de Chile. Evidencia de esto es que por esta región transita el 80% de la droga que ingresa al país, provocando un problema que se ha desarrollado progresivamente desde los años 50 del siglo XX, y que hoy genera preocupación porque las organizaciones delictuales vinculadas al fenómeno se estarían constituyendo en una creciente amenaza a la seguridad de Chile, centrando sus acciones principalmente en las cuatro regiones que conforman el área en mención⁴.

En este contexto, tres son las principales rutas de paso de la droga provenientes de Perú y Bolivia. La primera, en la Región de Arica y Parinacota, donde el tránsito baja desde el altiplano hacia Arica, teniendo como ejes generales las rutas Visviri-Arica y Tambo Quemado-Arica. La segunda, en la Región de Tarapacá, que baja desde el altiplano hacia Iquique, teniendo como ejes generales las rutas Colchane-Iquique y Cancosa-Iquique. La tercera en

⁴ Informe de la Comisión Investigadora Plan Frontera Norte de la Cámara de Diputados. Sesión 2da martes 8 de enero de 2013. Ver, “Caso OS-7: a 150 llegan causas de droga con “perfil de riesgo”. *El Mercurio*, 6-10-2013.

la región de Antofagasta, que baja desde el altiplano por las rutas generales Ollagüe-Calama-Antofagasta y Socaire-Antofagasta⁵.

La que se denomina zona norte en Chile es un espacio geográfico que posee 1.337 kilómetros de área fronteriza, con dos triples fronteras (Chile-Perú-Bolivia y Chile-Bolivia Argentina), y una geografía donde se destacan el desierto de Atacama, el Altiplano andino, todas áreas aisladas y poco pobladas que facilitan el movimiento clandestino. El norte chileno posee cuatro núcleos urbanos principales de los cuales tres son puertos (Arica, Iquique y Antofagasta), y el cuarto, es la ciudad minera de Calama⁶.

A partir de lo señalado, al observar el norte chileno como ruta de paso de la droga, surgen dos preguntas:

1. ¿Qué ocurre con la droga que ingresa a Chile?, y
2. ¿Cómo transitan los cargamentos de cocaína, pasta base y marihuana desde que ingresan a territorio chileno, hasta que abandonan la región por los puertos que allí existen o por vía terrestre hacia el centro del país?

En dicho sentido, no parece lógico mantener una posición reduccionista, planteando simplemente que el fenómeno existe y se manifiesta en el tráfico ilegal de estupefacientes. Por ello, la comprensión plena de lo que ocurre nos lleva a un punto clave, que es determinar el rol que debe tener el Estado de Chile en el control del fenómeno y en los efectos que este produce. Esta visión obliga a una mirada más amplia porque implica un desafío concreto para el Estado. Definir políticas públicas que contribuyan a evitar el tráfico ilegal de sustancias ilícitas y su comercialización, además de aquellas relacionadas con la prevención de su consumo y las destinadas a recuperar para la sociedad a los consumidores. Por ello, nos parece interesante observar el fenómeno desde tres perspectivas complementarias para lograr dicho entendimiento:

⁵ <http://www.mapasdechile.cl/pdfs/mapa-norte-chile-1.pdf>

⁶ Atlas Geográfico para la Educación (2007), Instituto Geográfico Militar. Santiago. pp. 99-143.

1. La droga es un fenómeno de efectos transversales. Por consiguiente, inicialmente nos abocaremos a determinar las variables presentes en su desarrollo y cómo impacta a las sociedades donde está presente.
2. Desde la arista del conflicto. En el desarrollo del fenómeno de la droga siempre existe conflicto, puesto que aparecen variables de control territorial, de lucha por el poder social, económico, político y militar, dentro del cual se pueden agregar los aspectos policiales de seguridad asociados. Para ello, el sustento teórico en el tratamiento del problema lo proporciona la geopolítica de las drogas.
3. Por último, en estrecha vinculación con lo anterior, es importante observar el problema de la droga desde la perspectiva de la geopolítica crítica, que entrega una visión diferente alejada de lo puramente delincuencial, ayudando a entender que la droga genera situaciones de gran complejidad y de alcances que trascienden una territorialidad específica.

En dicho sentido, en primer lugar se analizará a la droga como fenómeno de seguridad, explicando sus características esenciales, lo que permite comprender sus alcances y efectos en los Estados y las sociedades donde está presente. A continuación se analizará el fenómeno a partir de la conceptualización de seguridad realizada por David A. Baldwin⁷. Luego se revisará el tráfico de drogas proveniente de Perú y Bolivia, para finalmente analizar el fenómeno de la droga en el norte de Chile.

La droga como fenómeno de seguridad

Actualmente en nuestro hemisferio estamos sometidos a la influencia de diversos fenómenos que son consecuencia de un proceso de globalización dinámica que implica la generación de intensa interactividad en la comunidad internacional y sus

⁷ Senior Political Scientist. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Princeton University.

distintas sociedades, sometidas a una complejidad⁸ que afecta a todos los aspectos de la vida social de las comunidades que conforman los países, desde sus manifestaciones dentro de las familias, hasta aquellas que se producen en los ámbitos nacional e internacional⁹.

A través de la interacción entre las personas que conforman nuestras sociedades, las distancias físicas han cambiado de carácter, acercando los espacios cuando se utilizan medios de transporte modernos. Ello, porque los fenómenos transnacionales se derivan de la interconexión e interactividad de las sociedades humanas insertas en el proceso de globalización. Ello ha provocado que las sociedades se hayan acercado y vinculado por medio de recursos tecnológicos, del comercio y de los flujos de intercambio de información. La relación que provoca esta cercanía ha facilitado la transferencia de procesos sociales, económicos y políticos de una región a otra, provocando tensiones que obligan a las sociedades a adaptarse para enfrentarlos¹⁰.

En este contexto, la droga es un fenómeno de “*efectos transversales*” que cubre espectros diversos de control y no usa siempre medios tecnológicos avanzados. En el hecho, la droga como fenómeno “*transnacional*” se transforma en un “*problema de relaciones internacionales*” que trasciende a los Estados, traspasa las fronteras y plantea la urgencia de esfuerzos conjuntos de la comunidad internacional en general, y regional en lo particular, para enfrentarlo¹¹.

Así entonces, en el entorno internacional contemporáneo, por sus condiciones y características, los fenómenos transnacionales vinculados a la seguridad, como es la droga, poseen las siguientes características esenciales¹²:

⁸ Juan Medina la define como un conjunto de variables tan amplias y multifacéticas que resulta difícil sistematizarlas y analizarlas simultáneamente.

⁹ MEDINA González, José. (2013). “Nuevos Fenómenos Transnacionales que influyen en la Seguridad Nacional de México: una taxonomía introductoria”. La Seguridad Nacional de México. Diagnósticos y Propuestas. CESNAV. México. pp. 215-225.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Son *permeables*, porque los fenómenos transnacionales tienen fronteras porosas y límites flexibles. El proceso de la globalización favorece a aquellos procesos dinámicos que, por su propia naturaleza, influyen en otros. Por ejemplo, los fenómenos económicos transnacionales influyen directamente en los sociales y ambos a su vez en los políticos. En relación con el fenómeno de la droga, vemos que influye y se vincula estrechamente con el terrorismo, con la inmigración ilegal, con el crimen organizado, con el lavado de dinero, con la degradación medioambiental y el contrabando de armas.

Son *permisivos*, porque el entorno global ha facilitado la emergencia y desarrollo de fenómenos que anteriormente se encontraban limitados o acotados a regiones geográficas específicas. Por ello, el entorno global ha generado las condiciones para la expansión y transmisión fenomenológica. Ello ocurre con el narcotráfico, con el terrorismo, con el crimen organizado y con el lavado de dinero, los cuales por efectos del desarrollo tecnológico en las comunicaciones están presentes en mayor o menor medida en gran parte de la comunidad internacional.

Poseen *vacíos cognitivos*, porque la amplitud del macrofenómeno de la globalización provoca que numerosos fenómenos sociales, económicos o políticos pasen desapercibidos para gran parte de la sociedad internacional, hasta que sus dimensiones y dinámica resultan imposibles de ignorar. Esto no significa una “negligencia global”, sino un proceso lógico. La gran cantidad de variables presentes en los procesos globales, así como las condiciones de permisividad y permeabilidad de los mismos, provoca que dichos fenómenos puedan gestarse o desarrollarse sin ser inmediatamente evidentes para la sociedad. Claro ejemplo de ello es el narcotráfico en Chile, donde su expansión ha sido progresiva en un largo período de tiempo (surge en los años 50 del siglo XX, alcanzando los niveles de desarrollo actuales después de 60 años).

Son *diacrónicos*, es decir, fenómenos que son parte de un proceso dinámico, el cual es producto de una gestación, maduración y manifestación a lo largo de un periodo temporal propio del fenómeno, el cual no es lineal, sino que sigue su propia lógica discordante. La droga ha mostrado esta característica en los países donde está presente, donde la falta de comprensión de esta por parte del Estado ha permitido un desarrollo y expansión que

ha provocado conflictos de especial violencia y que están lejos de finalizar (México, Colombia, Perú).

Son *asimétricos* por naturaleza, esto es, que aunque puedan ser comparables con otros fenómenos, poseen características específicas e intrínsecas que les distinguen de otros procesos y, por lo tanto, son únicos en su dinámica particular. En el caso de la droga esta característica es comparable con el lavado de dinero, y en cierto modo con el terrorismo, en términos de presencia territorial y forma de expansión. Sin embargo, su presencia territorial en áreas de cultivo, producción y comercialización, su transferencia transnacional en las rutas de tráfico, las formas de relacionamiento con las sociedades, con los Estados y con otros fenómenos, le otorga una complejidad y multidimensionalidad que dificultan su control y neutralización.

Obviamente, desde la teoría los fenómenos son *complejos*, lo que representa que en sí mismos se encuentran integrados por un amplio conjunto de procesos, condiciones y características que interactúan sin establecer límites claros otorgándoles una dinámica única. En este sentido y, a modo de ejemplo, el fenómeno de la droga involucra una serie de procesos que van desde su producción hasta su comercialización, donde interactúan diversos actores que velan por sus intereses, lo que implica la presencia de conflictos que generan violencia en distintas formas y niveles.

Son *aditivos y exponenciales*, es decir, que no se encuentran aislados, sino que su desarrollo depende de la suma de factores derivados de otros fenómenos, y sus manifestaciones pueden potencializarse por medio de la expresión contextual de otros sucesos. Como ejemplo, esta característica explica las relaciones entre terrorismo y narcotráfico, los que a través de sus vinculaciones se benefician en términos de financiamiento (las organizaciones de narcotraficantes a los grupos terroristas) y protección (grupos terroristas a las organizaciones de narcotraficantes).

Pueden ser *catalizadores o reactivos*, esto es, que pueden influir en la gestación, desarrollo o manifestación de otros fenómenos, o bien pueden reaccionar ante ellos en determinadas circunstancias o condiciones. Aquí encontramos que el fenómeno de la droga puede generar corrupción de funcionarios estatales, realizar acciones terroristas en protección de sus intereses, la aparición de operaciones de lavado de activos, realización de tráfico de armas y financiamiento de organizaciones insurgentes.

En virtud de estas características y, desde la óptica del Estado, podemos señalar que los fenómenos transnacionales vinculados a la seguridad, en particular el de la droga, no pueden ser abordados desde una sola perspectiva para fines analíticos, sino que dentro de un sistema complejo e integral que nos permita dimensionar adecuadamente los procesos asociados, para formular políticas públicas que colaboren en su mitigación.

En relación a cómo se produce el fenómeno de la droga, Alain Labrousse propone la geopolítica de las drogas como una nueva perspectiva que busca explicar el narcotráfico, teniendo en consideración aspectos relacionados con el conflicto, como son el control territorial, la lucha por el poder político, económico, militar y social, el que a su vez se inserta en el Sistema Internacional, porque la droga tiene presencia y efectos globales¹³.

Labrousse plantea que la relación entre droga y conflicto se hace significativa desde las guerras del opio chinas en el siglo XIX. Sin embargo, es a partir de su progresiva prohibición durante la primera mitad del siglo XX, y fundamentalmente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, cuando esta vinculación se materializa durante el desarrollo de las luchas en el sudeste asiático, desde la guerra por la independencia de la Indochina francesa a la guerra de Vietnam. Es durante estos conflictos cuando los servicios secretos franceses y luego la CIA se relacionaron con el tráfico de opio en beneficio de los intereses de sus respectivos países. Algo similar ocurrió en Centroamérica en vinculación con el apoyo a los contra y, luego, en la invasión soviética a Afganistán (1978-1992)¹⁴.

Terminada la Guerra Fría, el uso de la droga para financiar diversos conflictos fue consecuencia de una política de reemplazo en el financiamiento de ellos. La carencia del apoyo económico, financiero y militar que en esos años proporcionaron las superpotencias de la época en el mundo bipolar, dio paso al financiamiento desde el narcotráfico. A ello, se suman variables ligadas al derrumbe de regímenes comunistas, el debilitamiento estatal y el desmembramiento de algunos Estados como la Unión Soviética y Yugoslavia. En este contexto, desde los años noventa

¹³ LABRUSSE, Alain. Geopolítica de las Drogas. LOM Ediciones, Santiago, 2012.

¹⁴ *Ibid.*, p. 64.

a la actualidad, se han producido 37 conflictos donde se ha manifestado la presencia de la droga. De estos, en nuestro hemisferio y en Latinoamérica se mantienen las disputas en México, Colombia y Perú¹⁵.

En términos de rutas, aquellas que conducen desde las zonas de producción hasta los mercados de consumo, pueden ser áreas de conflicto entre organizaciones criminales, guerrillas, policías y ejércitos, que intentan apropiarse de la droga para destruirla o revenderla en beneficio propio, actuando como objetos geográficos y políticos porque crea y genera accesos¹⁶. Esto estaría ocurriendo en el Perú con la presencia del neosenderismo que continúa su lucha contra el Estado peruano, financiándose con el narcotráfico a través del movimiento de droga, la cual saldría por Bolivia para ingresar a Chile, cruzar por las rutas del norte del país hacia los mercados consumidores en Europa y Estados Unidos¹⁷.

Conceptualmente, se observa una vinculación de la geopolítica de las drogas con la geopolítica crítica. Tres factores son fundamentales en su configuración. Heriberto Cairo reconoce como esenciales en su conformación: la economía política, en especial el análisis de sistemas mundiales; el de las relaciones de poder; y el factor cultural humanista.

En relación a la *economía política*, Richard Peet y Nigel Thrift se refieren a ella señalando que:

*“los procesos de producción y distribución de las mercancías afectan directamente las relaciones geográficas externas de los Estados, en un mundo que no puede seguir siendo explicado solo en términos de Estados-Naciones ni de sus economías nacionales”*¹⁸.

En este contexto, es evidente la relación que la droga mantiene con la geografía. En ella se sitúan los espacios donde se

¹⁵ *Ibid.*, pp. 65-67.

¹⁶ CHOUVY, Pierre-Arnaud, citado por Labrousse en Geopolítica de las Drogas. p. 16.

¹⁷ Ver: <http://eju.tv/2014/06/bolivia-la-ruta-elegida-para-traficar-la-droga-hacia-grandes-mercados/>

¹⁸ CAIRO, Heriberto. “Geopolítica Crítica”. THEORIA. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid.

cultiva, produce y distribuye el producto, y las rutas por donde transita la droga hacia los mercados de consumo, trascendiendo los límites de los países y sus economías, provocando efectos sociales, políticos, jurídicos, económicos, militares y policiales que afectan los intereses de los Estados¹⁹.

También en los espacios geográficos se producen relaciones entre *espacio y poder*. En este sentido, Heriberto Cairo afirma que:

*“el poder es algo que circula, porque el poder no es poseído ni adquirido, sino pura y simplemente ejercido por actores provenientes de la población. Estos trascienden hacia el territorio y espacios que son en última instancia, los lugares donde se producen relaciones de poder”*²⁰.

En el fenómeno de la droga esta relación es la que sustenta su desarrollo, al producirse la interacción entre individuos, organizaciones delictuales, organizaciones económicas y estatales. En este contexto, la droga es un fenómeno que vincula productores, intermediarios y consumidores, que genera redes de poder administradas por las organizaciones de narcotráfico, que produce ganancias en toda la cadena de producción.

Paul Claval y Claude Raffestin afirman que las relaciones de poder no se reducen solo al ámbito de lo estatal. Al respecto, Claval afirma que:

*“poder, autoridad e influencia son aspectos consubstanciales con toda la vida social dentro de una área definida, porque derivan de la desigual distribución de los recursos, de la existencia de posiciones estratégicas, de las ventajas que otorga el transporte y los servicios de comunicación y, todo tipo de intercambios”*²¹.

En dicho sentido, en la manifestación del fenómeno de la droga es posible observar el ejercicio del poder e influencia de los jefes de las organizaciones de narcotráfico en las zonas

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

geográficas donde actúan, produciendo, trasladando y comercializando estupefacientes. A su vez, el Estado a través de sus estructuras judiciales y de seguridad intenta hacer lo mismo para neutralizar las acciones de las organizaciones de narcotraficantes, lo que genera conflicto por intereses contrapuestos.

En relación a lo anterior, Jaime Preciado señala que:

“un discurso geopolítico se fundamenta en una relación dialéctica y finalmente sintética o complementaria, entre las representaciones del espacio geográfico y las prácticas que se realizan en él. Las primeras involucran un conjunto de códigos, signos y entendimientos que generan las condiciones necesarias para que exista un diseño, uso y explotación de él y, a ello se suman las prácticas espaciales, que se refieren al ejercicio efectivo que se practica en los lugares y conjuntos espaciales interrelacionados y organizados para la producción económica y la reproducción social, las que conllevan el sostenimiento de representaciones espaciales de poder específicas, que naturalizan la explotación de los recursos naturales, de la mano de obra barata de los emigrantes documentados e indocumentados y el narcotráfico”²².

El cuadro se completa cuando se crean las condiciones favorables para el desarrollo del fenómeno de la droga, donde surgen como elementos clave la pobreza y la inequidad en la distribución de la riqueza, que impulsa a las personas a mejorar sus condiciones de vida participando en su cultivo, producción y distribución.

Así entonces, estas ideas aplicadas en la lógica de las drogas, nos señalan que los factores de poder son relevantes, porque a través de la influencia económica, política y militar se genera la capacidad que lleva a satisfacer los intereses y objetivos de quienes utilizan las drogas con fines políticos y económicos, comenzando con el control territorial de las áreas de cultivo y producción, siguiendo con las rutas de distribución para asegurar

²² PRECIADO Coronado, Jaime. “La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional”. *En: Geopolítica*, N° 10, Vol. N° 1, p. 75.

la llegada de la droga a su destino final. Ello, a su vez, implica la intervención de factores sociales, porque el poder también se ejerce sobre las personas que están presentes en toda la cadena del negocio.

El tercer factor que conforma la geopolítica crítica es *el cultural humanista*, que se produce a partir de la geografía política humanística, la que Stanley Brunn y Ernest Yanarella definen como aquella arista que se ocupa de “*analizar los procesos sociales dinámicos, por medio de los cuales las dimensiones espaciales del mundo social y natural son organizadas y reorganizadas en campos geográficamente delimitados y simbólicamente significativos por grupos nacionales y transnacionales*”. Por ello, Cairo señala que se trata de problemas de las ideologías territoriales, el significado del territorio para los actores políticos, y conceptos como los de sentido del lugar, territorialidad o nacionalismo territorial. Cairo afirma, también, que la aproximación cultural humanística a la geopolítica vincula a la sociedad civil, y en última instancia, al individuo con el Estado como constructores de esa entidad espacial²³.

En el fenómeno de las drogas, el factor cultural humanista que constituye la geopolítica crítica está muy presente. En torno a él se generan organizaciones que provocan impacto social y económico en áreas geográficas delimitadas, cuya relevancia se sustenta en la capacidad de influir en el espacio en que se insertan, e irradiar esa influencia en áreas vecinas primero, y más alejadas después.

En cuanto a la presencia de ideologías en las áreas de influencia de las organizaciones vinculadas a la droga, esta dependerá del propósito que ellas persiguen, porque más allá de la criminalización que se genera, ello no impide que grupos terroristas o insurgentes vinculados al fenómeno se sostengan políticamente en sus creencias²⁴.

Es evidente la intrincada maraña de efectos que los factores enunciados provocan. Sin embargo, a fin de enfrentar exitosamente a las organizaciones de narcotráfico, es necesario insistir en que el diseño de políticas públicas deben surgir desde los Estados, exigiendo una reflexión que supera a los gobiernos de

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

turno, y que debiese ser colectiva, porque desde la perspectiva de ataque al fenómeno la cooperación internacional en la materia es la única forma que permitiría hacerlo con éxito²⁵.

Droga y seguridad

De acuerdo a lo que plantea Baldwin, la seguridad necesaria para un país puede determinarse en base a dos preguntas esenciales: ¿seguridad para quién? y ¿seguridad para proteger cuáles valores?²⁶. Esto es plenamente aplicable al fenómeno de la droga, porque el enfrentamiento de los problemas que conlleva provoca efectos en el Estado, en la sociedad y en los individuos que la integran que de algún modo están vinculados con el fenómeno.

Es esencial tener en cuenta, en relación a este fenómeno, la determinación del objeto referente, a partir del cual se responden ambas preguntas. Existiendo un amplio espectro de respuestas, parece obvio decir que el principal objeto es el individuo. Por ello, a la pregunta ¿seguridad para quién? la respuesta es “para las personas”. Siendo la respuesta correcta en su esencia, desde el planteamiento de Baldwin surgen otras interrogantes. ¿Todas las personas que viven en el territorio nacional?, ¿solo aquellas que consumen drogas?, ¿también aquellas que se desenvuelven en un ámbito relacionado con el fenómeno?, ¿las que viven en áreas territoriales controladas o en disputa por las organizaciones de narcotraficantes?

En el sentido planteado, en Chile, la Ley 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas²⁷, determina en sus artículos 1 y 4 que los individuos consumidores son la principal preocupación del Estado, vale decir, el objeto referente a proteger. Ello se confirma en la Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol 2011-2014. Sin embargo, el artículo 14 permite

²⁵ VALENZUELA, Eduardo y LARROULET, Pilar. “La relación droga y delito: una estimación de la fracción atribuible”. En *Estudios Públicos*, 119. Santiago, 2010, pp. 1-34.

²⁶ BALDWIN A., David. The concept of security. *Review of International Studies* 23, 1997. pp. 5-26.

²⁷ CHILE. Ministerio del Interior. Ley 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. 2011.

identificar a las Fuerzas Armadas como otro objeto referente, y los artículos 55 bis y 61 identifican también al Estado como tal.

En cuanto a la pregunta ¿seguridad para proteger cuáles valores?, podría existir una dificultad, porque en relación al fenómeno de la droga, pareciera que no se han definido, tal vez por ser considerados obvios, generando una situación ambigua y poco clara. Más allá del hecho que esto merece una discusión relacionada con concepciones filosóficas o religiosas, la determinación de los valores a proteger frente a la amenaza de las organizaciones de narcotraficantes y de los efectos de las drogas, sería de ayuda al momento de definir políticas y estrategias para enfrentarlas.

Dicha definición no es un ejercicio fácil, aunque sí necesario. Ello, porque los individuos, los Estados y los actores sociales tienen muchos valores que aunque podrían ser complementarios, se diferencian en su énfasis de aplicación. En este contexto, los valores sociales (los que contribuyen a la convivencia del hombre en la sociedad), morales (relacionados con la dignidad e integridad de los seres humanos) y naturales (necesidades básicas de la supervivencia de los seres humanos) serían la esencia orientadora en la definición de los valores a proteger frente a los problemas y amenazas que se derivan del fenómeno de la droga.

Siguiendo a Baldwin, se plantea que existen otros aspectos que debiesen ser considerados al momento de analizar el fenómeno de las drogas desde la perspectiva de la seguridad, más cuando se trata de diseñar políticas destinadas a proteger a los referentes de seguridad y los valores que al Estado y a la sociedad los identifican. De este modo, entonces, se hace necesario establecer cuánta seguridad es suficiente para enfrentar determinada amenaza vinculada al narcotráfico. A pesar de que la respuesta no es simple porque la seguridad es difícil de cuantificar, es aconsejable no responder en términos absolutos, y analizar este aspecto desde la perspectiva del sujeto bajo amenaza. En este caso podría ser desde la visión del individuo, desde la sociedad, desde el Estado o desde otros actores que podrían ser afectados por las organizaciones de narcotraficantes.

El análisis de la amenaza es fundamental, porque es necesario reducir la ambigüedad cuando se hace referencia a ella. De este modo, resulta importante tener claridad respecto a quién(es) es (son) el (los) sujeto(s) amenazante(s) y quién(es) es el sujeto

amenazado. En este caso, parece necesario partir señalando que los primeros son las organizaciones de narcotráfico que operan en Chile y aquellas extranjeras que utilizan nuestro territorio para mover la droga hacia los mercados de consumo. De ellos, se requiere saber quiénes son para enfrentarlos, cuál es su estructura operativa, dónde actúan, cómo lo hacen, etc. Los segundos, ya las hemos identificado (individuo, sociedad y el Estado, mirado integralmente).

Otra variable significativa a considerar al momento de decidir las diferentes políticas y estrategias para enfrentar a las organizaciones de narcotráfico, son los medios a utilizar. En este contexto es relevante la especificación de la dimensión y direccionamiento de los instrumentos que se emplearán para alcanzar el grado de seguridad deseado, los medios específicos a utilizar, su estructura e intensidad de empleo. A esta variable se asocian los costos que lo señalado implica, y que requiere un análisis cuidadoso, porque de alguna manera podría ser necesario sacrificar otras metas que podrían haberse satisfecho con los recursos asignados al combate a la droga y sus efectos en los individuos y en la sociedad.

El período de tiempo que se aplican a las políticas y estrategias para enfrentar los aspectos vinculados al fenómeno de la droga es también una variable importante, porque la compatibilización de las políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo para resolver los problemas de seguridad que el Estado requiere solucionar, debe evitar que se produzcan esfuerzos duplicados, sobrepuestos o conflictos durante su implementación.

Finalmente, la valorización que se le da a la seguridad obtenida en relación a la droga por parte de los individuos, la sociedad y los Estados, es otra variable a tener en cuenta, porque sentirse seguro frente a los efectos asociados al fenómeno de la droga podría implicar el sacrificio de otros valores que inevitablemente podrían ser afectados por las acciones concretas que el Estado dispone implementar en la lucha contra el narcotráfico. Esa aceptación se produciría en la medida que los sujetos amenazados internalicen que la seguridad recibida tiene una mayor jerarquía en relación a aquellos valores que se ven afectados por las situaciones que genera el enfrentamiento con los sujetos amenazantes.

El tráfico de droga desde Perú y Bolivia

De acuerdo a las incautaciones realizadas por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, se estima que el 70 por ciento de la cocaína y pasta base que ingresa al país tendría su origen en Perú; el 20 por ciento provendría de Bolivia. El resto se originaría en Colombia y ha ido en aumento, lo que produce un incremento sostenido del tráfico ilegal de coca y cocaína hacia los mercados de Chile y el mundo.

Así, entonces, como se observa en la Figura N° 1, la cocaína que llega a Chile se produce en el Alto Huallaga y el VRAE (Valle del río Apurímac y Ene), área donde aún sigue activo el grupo terrorista Sendero Luminoso. La droga peruana, en su mayoría, ingresaría a Bolivia para luego pasar a Chile evitando la frontera chileno-peruana fuertemente vigilada en el marco del Plan Frontera Norte²⁸.

Desde Bolivia se estima que la droga proviene mayoritariamente hoy a través de la provincia de Ichilo, junto a la del Chapare y de la zona de Los Yungas, áreas que se ubican en el troncal de la ruta que une a Santa Cruz de la Sierra con La Paz, y que se enlaza con cinco rutas generales que se dirigen a Chile²⁹ (Figura N° 3).

Si bien con Perú existe una red de colaboración respecto del control fronterizo, Bolivia y Chile carecen de acercamiento práctico en la materia que impide un contacto fluido entre las autoridades policiales chilenas y bolivianas. En este contexto, existe un tema esencial como consecuencia del Tratado chileno-boliviano de 1904, el comercio y la libertad de tránsito a la cual Chile está obligado como consecuencia del Tratado de principios del siglo XX. En función de ello, se desarrolla un movimiento importante de contenedores con productos bolivianos que salen por el puerto de Arica y que ante la duda sobre el contenido de las mercancías puede ser abierto por autoridades chilenas, si es que la autoridad boliviana no presenta el respaldo correspondiente³⁰.

²⁸ Ver figura 1 y 2.

²⁹ Ver figura 3

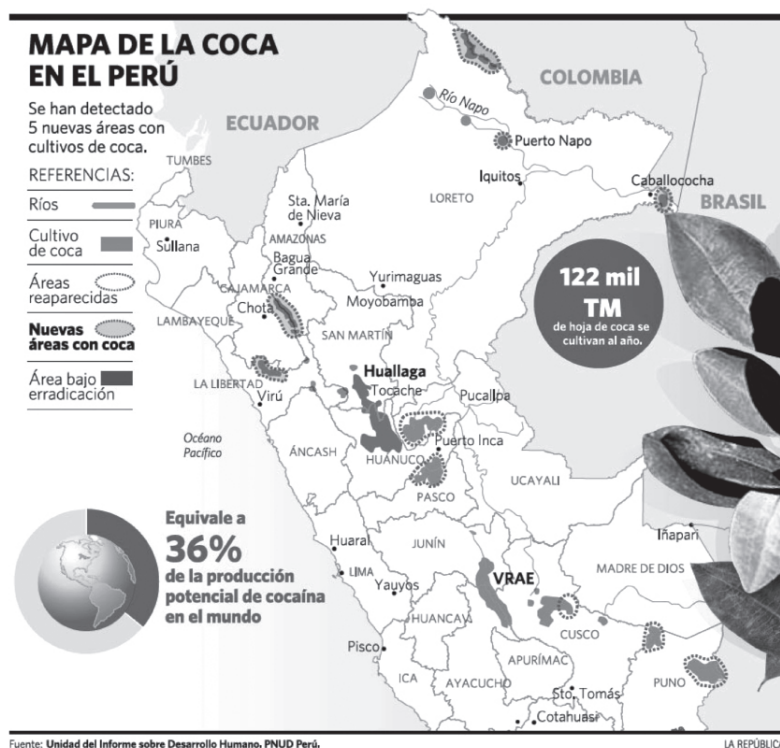
³⁰ Véase: www.lanacion.cl "Aduana valora coordinación con Bolivia para descubrir cargamento de drogas". 12 de mayo de 2015.

Figura N° 1
Densidad de cultivos de coca



Fuente:<http://snitchile.blogspot.com/2010/07/cartografia-de-los-cultivos-de-coca-en.html>, Crokis.

Figura N° 2
Áreas de concentración de la coca en Perú



Fuente: <http://img.inforegion.pe.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2010/01/mapa-de-droga-en-peru-grafico-la-republica.jpg>. Crokis.

Ello implica que alrededor del 70 por ciento de las exportaciones e importaciones bolivianas sale por el puerto de Arica, y otra cantidad importante por el puerto de Iquique. El procedimiento habitual de ingreso de mercancías y el libre tránsito que dispone el Tratado de 1904, define que en muchos casos los camiones que ingresan al país no estén sujetos a fiscalización. Con diversos destinos, la carga boliviana que se realiza a través

de los puertos del norte de Chile no está sometida a una revisión exhaustiva³¹.

En la práctica, los decomisos de droga realizados por la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Marcante (DIRECTEMAR) en la zona norte dejan ver que Bolivia no es capaz de controlar de manera efectiva y transparente su carga hacia el Pacífico (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Droga transportada a terceros países y detectada
desde puertos chilenos

Fecha	Lugar de destino de la carga salida en contenedor sellado por puerto chileno	Cantidad de cocaína en kilogramos
ENERO-2011	Nigeria	165
ENERO-2011	Nigeria	110
FEBRERO-2011	Panamá	23
FEBRERO-2011	Alemania	300
FEBRERO-2011	España	755
MARZO-2011	Rumania	150
ABRIL-2011	España	700
JUNIO-2011	Países Bajos	255
AGOSTO-2011	Grecia / Turquía	250
ENERO-2012	Benín / África	56
MARZO-2012	Panamá	31
JULIO-2012	Panamá	115
JULIO-2012	Francia	22
	Total enero 2011-julio 2012	2.932

Fuente: Elaboración propia. Basada en información obtenida en medios de prensa.

³¹ CORREA, Loreto. (2012). Anuncios de guerra y las obstrucciones al libre tránsito. <http://www.anepe.cl/2012/08/anuncios-de-guerra-y-las-obstrucciones-al-libre-transito/>

El fenómeno de la droga en el norte de Chile

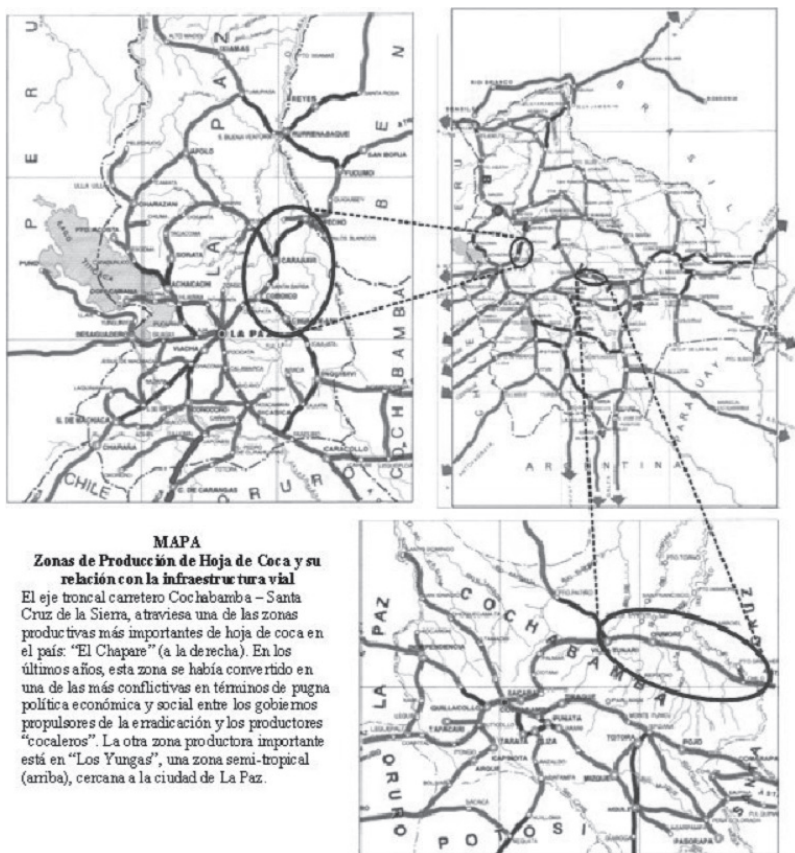
La presencia del fenómeno de la droga en el norte de Chile no es nueva. De acuerdo a lo que plantea Paul Gootemberg, en entrevista realizada en mayo de 2012³², en las décadas de los años 50 y 60 del siglo pasado el tráfico de cocaína a larga distancia estuvo bajo el control de chilenos, provocando que esa zona geográfica nacional fuese la principal base de organización de los expansivos mercados de cocaína durante esos años.

En relación a ello, Gootemberg señala que el negocio de la cocaína en Chile fue manejado por el clan empresarial de la familia Huasaff-Harb, llegando a manejar importantes clubes, prostíbulos y laboratorios de cocaína en Arica, manteniendo estrechas conexiones en Bolivia con los pequeños productores de pasta base de cocaína, aventurándose también hacia espacios como el Chapare en Bolivia, para fomentar la producción ilícita de coca-cocaína, organizando rutas de tráfico a través de México, e internamente hacia la zona central de Chile³³.

³² Chile y la historia de la cocaína: entrevista con Paul Gootemberg. Publicada por Andrés Estefane el 29 de mayo de 2012. En: <http://www.redseca.cl/?p=3155>

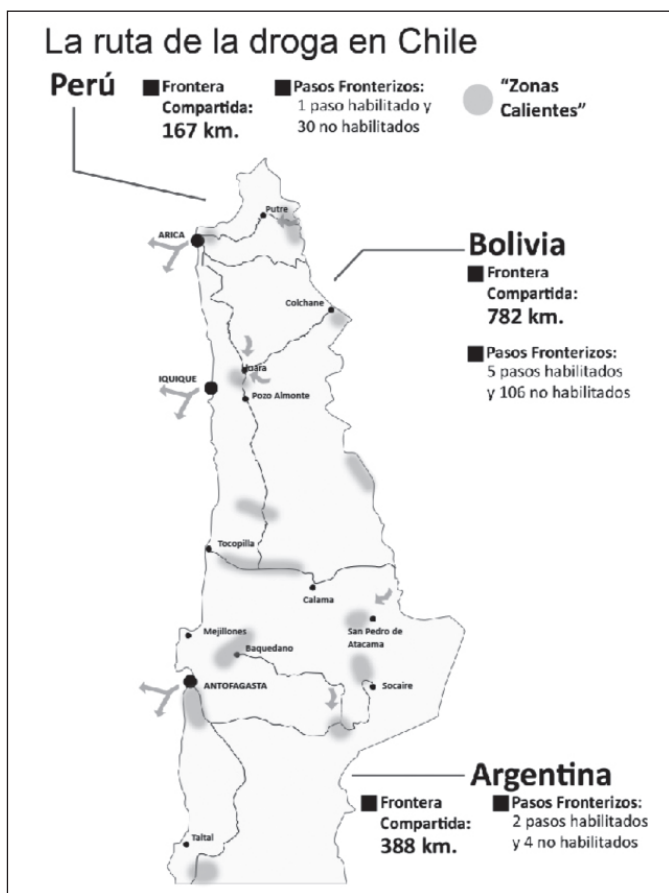
³³ *Ibid.*

Figura N° 3
Mapa de circulación de la droga desde Bolivia



Fuente: <http://ergueta-desarrollo-social-regional.blogspot.com/>. Crokis.

Figura N° 4
Mapa de zonas de circulación de la droga en el norte de Chile



Fuente: Elaboración propia. En base a entrevistas realizadas para esta investigación. Información reservada para el Proyecto FONDECYT 1120405. Mapa realizado por Ada Sandoval, PUC. 2014.

Durante el período histórico 1973-1999, la preocupación del Estado en relación al fenómeno de la droga no está registrada de manera relevante. Ello se revela a partir de las escasas alusiones realizadas en relación a la droga y a una ausencia estadística de

la producción de marihuana o el tráfico de estupefacientes por décadas. Esto implica que, a diferencia de otros países de la región, que tienen estudios de la coca y la cocaína desde los años 70, en Chile la literatura al respecto es casi inexistente³⁴. Así entonces, las evidencias disponibles apuntan a que para el Estado chileno el fenómeno de la droga es una preocupación reciente y creciente a partir de los años 90, en el marco de los problemas de seguridad que hoy afectan al país.

De esta manera, los estudios de la droga parten desde 1990 en adelante, tanto desde la perspectiva cuantitativa, como cualitativa, permitiendo establecer que en Chile las motivaciones delictuales predominantes se producen por la existencia de una violencia sistémica, económica y psicofarmacológica³⁵.

Según Valenzuela y Larroulet, en la actualidad, se calcula que:

“(...) alrededor de un tercio de los delitos cometidos por adultos (en Chile) pueden atribuirse a la influencia de drogas ilícitas como marihuana, pasta base y cocaína (una cifra que alcanza el 50% cuando se agrega alcohol), mientras que esa atribución alcanza al 20% entre adolescentes (que sube a un tercio cuando se agrega alcohol dentro de la estimación), lo que confirma la importancia de la conexión entre droga y delito”³⁶.

En este contexto, el norte de Chile concentra los esfuerzos para enfrentar el narcotráfico como una opción preferencial del Estado, porque las evidencias indican que la mayor parte de la droga ingresa por esa región.

En la Comisión Investigadora Plan Frontera Norte de la Cámara de Diputados se estableció que entre el 2000 y 2009 el cultivo de coca en Perú había crecido un 38 por ciento, mientras que en Bolivia el aumento había llegado a un 112 por ciento, demostrando que el cultivo de coca ha emigrado desde Colom-

³⁴ Fundación Paz Ciudadana. Drogas en Chile: Diagnóstico y política. Santiago, febrero. 2006.

³⁵ GOLDSTEIN, Paul J (1985). “The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework”. *Journal of Drug Issues* v. 39, pp. 143-174 citado por VALENZUELA y LARROULET (2010).

³⁶ VALENZUELA, Eduardo y LARROULET, Pilar. *Loc. cit.*

bia hacia Perú y Bolivia. Gran parte de esa droga transita por el norte de Chile, donde el área fronteriza es de 949 kilómetros con 136 pasos no habilitados, haciendo que esta macrorregión sea la vía de salida más conveniente para la droga³⁷. En este sentido, la Armada de Chile ha detectado en la costa 26 lugares donde es posible recalar botes y embarcaciones para ingresar o extraer la mercancía, los cuales son muy difíciles de controlar de manera permanente³⁸.

A ello se suman dos aspectos relevantes en relación con el fenómeno. El primero es que pese a que los supuestos podrían estar equivocados, estudios europeos y norteamericanos habrían demostrado que en un país con las dificultades de control y los niveles de fiscalización de Chile, se detecta solo el 25 por ciento de la droga que pasa por su territorio. Ello implica que el 75 por ciento restante sale por la zona norte, o se desplaza hacia la zona central y sur para consumo. De esta apreciación, es posible deducir la enorme rentabilidad que implica el tráfico de drogas, a partir del total de cocaína decomisada entre los años 2011 y 2013 que suma un total de 5.976 kilogramos³⁹. Ello nos lleva estimar que 17.928 kilogramos de cocaína no fueron detectados, lo que a un valor estimado de US\$ 27 el gramo como precio de venta en Chile⁴⁰, su valor total es US\$ 484.056.000.

Otro aspecto importante de mencionar es la conexión del fenómeno de la droga con otros delitos. En dicho sentido, existiría una conexión de robos de autos con el narcotráfico, dado que en 2011 Bolivia registró un padrón de unos 3 mil vehículos robados provenientes de Chile. A partir de ese dato, el Ministerio del Interior chileno logró determinar que en muchos casos la droga que ingresa desde los países vecinos no se paga con dinero, sino que con vehículos⁴¹. Este canje o trueque de droga por vehículos es un delito en aumento. Los autos, llamados robados, que

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Datos obtenidos del Informe Nacional de procedimientos policiales por infracción a la Ley de drogas N° 20.000.

⁴⁰ "Cuánto vale la cocaína en el mundo". Disponible en: <http://www.taringa.net/posts/info/11400530/Cuanto-cuesta-el-gramo-de-cocaína-en-el-mundo.html>

⁴¹ Fundación Paz Ciudadana. *Loc. cit.*

alcanzan el 2014 a una cifra de 12.000 vehículos, entran también por pasos no autorizados. Casi todos los vehículos provienen del robo o de la zona franca de Iquique, donde existe un flujo comercial de vehículos desde Asia⁴². Al respecto, en los últimos años se percibe una doble política en Bolivia: legalizarlos para que puedan circular en Bolivia, y colaborar con el gobierno chileno devolviendo aquellos que fueran pesquisados como robados en nuestro país.

A partir de la información anterior, y tomando como ejemplo otros programas de control regional del fenómeno en América del Sur, el Estado chileno diseñó e implementó el Plan Frontera Norte que comenzó a aplicarse a partir del 4 de octubre de 2011, con una inversión estimada en US\$ 70 millones para equipar a Carabineros de Chile, a la Policía Civil (PDI), al Servicio Nacional de Aduanas, al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y a la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, con el fin de desarrollar sus operaciones en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta⁴³. En efecto, desde una perspectiva subregional, el norte de Chile aparece como un área vinculada al fenómeno de la droga, esencialmente como ruta de paso proveniente de Perú y Bolivia, siendo una vía secundaria hacia los Estados Unidos de América, Asia, África y Europa⁴⁴ (Figuras N° 5 y 6).

En este ámbito geográfico, de las cuatro regiones que conforman el norte chileno, la Región de Arica y Parinacota, fronteriza con Perú y Bolivia, ha mostrado una disminución del tráfico de

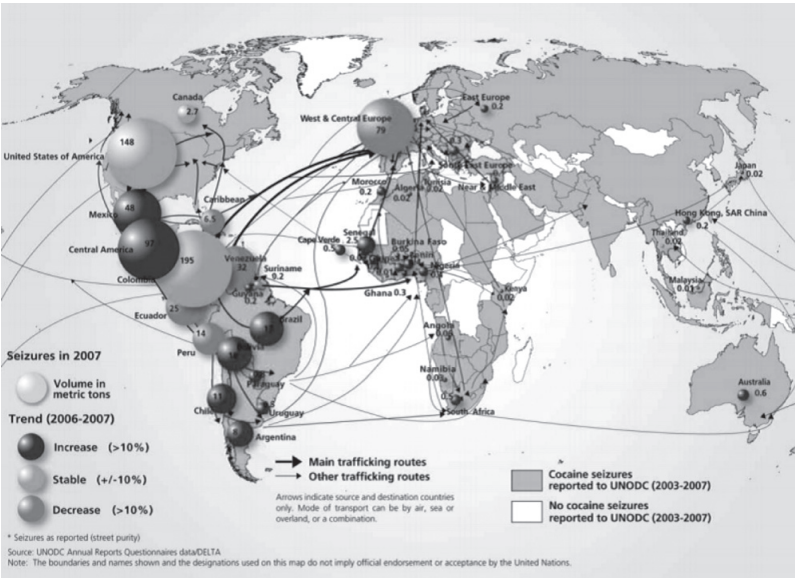
⁴² "Sistema B-Sisa identifica 12 mil autos chutos, según ANH". *En*: Página Siete, 2 de abril de 2014. "En 2013, la Aduana Nacional de Bolivia informó que no son válidas las autorizaciones provisionales que fueron emitidas por algunas autoridades locales para la movilización de vehículos indocumentados en regiones rurales o ciudades intermedias, bajo el argumento de que son para el uso de la siembra o cosecha".

⁴³ Comisión Investigadora Plan Frontera Norte de la Cámara de Diputados. Sesión 2ª martes 8 de enero de 2013.

⁴⁴ La presentación del Subsecretario del Interior en la Cámara de Diputados, da cuenta que entre fines de 2009 y principios de 2011, en puertos de África, Asia y Europa se incautó un poco más de siete toneladas de drogas provenientes de los puertos chilenos, principalmente de Arica. Ver informe de la Comisión Investigadora Plan Frontera Norte de la Cámara de Diputados. Sesión 2ª martes 8 de enero de 2013.

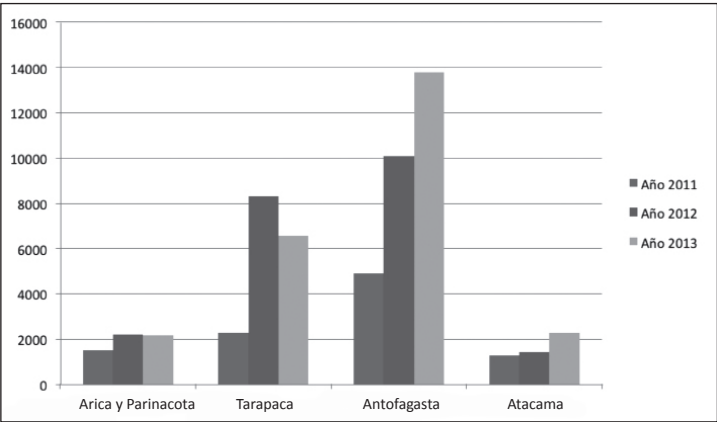
drogas los últimos años, como consecuencia de las acciones policiales de control y vigilancia que han mejorado sus resultados. Ello ha obligado a las organizaciones de narcotráfico a desplazar las rutas de paso principalmente hacia las regiones de Tarapacá, Antofagasta, y de manera creciente Atacama, con una tendencia que señalaría la posibilidad que continúe su desplazamiento hacia el sur de Chile, utilizando la frontera argentina (Ver gráfico N° 1) Sin embargo, el puerto de Arica y algunas playas y caletas de la zona seguirán siendo piezas importantes en la estructura de salida de la droga que transita por la región por la dificultad de control.

Figura N° 6
Tendencias en la incautación entre 2006-2007



Fuente:<http://westeuroperegionalreport.wikispaces.com/Spain+SFA>. Crokis.

Gráfico N° 1
Total decomisos de droga en el norte de Chile (kilos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Véase en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/Informe_DROGAS_Anuual_2013.pdf

Es importante también señalar que la investigación realizada ha constatado que en las cuatro regiones del norte chileno no se han detectado carteles dedicados al narcotráfico, pero sí la presencia de pandillas organizadas en torno a dicho negocio. Ello confirmaría la tesis de la policía chilena respecto a que la estructura que finalmente maneja el tránsito de la droga por esta zona, se sustentaría en organizaciones familiares con capacidad limitada para mover grandes volúmenes de droga⁴⁵.

Lo señalado, se demuestra en el hecho de que la mayoría de los detenidos por narcotráfico en esas regiones, corresponde a correos humanos o “burreros” que son sorprendidos al ingresar a pie a territorio chileno por pasos no habilitados con Perú y Bolivia, o en tránsito hacia Calama y hacia los puertos de Arica, Iquique y Antofagasta, cargando “pequeñas” cantidades de droga estimadas en 5 kilos. La otra manera de ingreso de la droga a Chile es por medio de vehículos particulares acondicionados, vehículos de carga de tránsito internacional, buses de tránsito interurbano, interprovincial e internacional, extraordinariamente en contenedores que ingresan a Chile por pasos habilitados.

Confirma lo señalado el hecho que casi el 70 u 80 por ciento de las personas que están reclusas en sus cárceles del norte chileno tienen condenas por la transgresión de la Ley 20.000 de drogas. Como ejemplo de aquello se puede mencionar que tras el derrumbe, evacuación y escape de 300 reclusas del Centro Penal Femenino de Iquique, que se ubicaba en una zona de inundación en la ciudad tras el terremoto de 8,2 grados Richter, el 1 de abril de 2013, se denunció que 88 de las presas eran bolivianas. Todas ellas estaban detenidas por ser “burreras”⁴⁶. A su vez, la ley de indulto para presos extranjeros en Chile durante el 2012 y 2013 permitió a casi un millar de convictos volver a Perú y Bolivia. La totalidad de los presos eran por condenas vinculadas a la droga, esto equivale al 2% de la población penal del país⁴⁷.

⁴⁵ Las relaciones familiares y el comercio familiar de la droga constituye la primera fase de conformación de un cartel de la droga.

⁴⁶ “Unas 300 internas de la cárcel de Iquique se fugan tras terremoto”. En *Emol*. 02/04/2014. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/01/653131/unas-300-internas-de-la-carcel-de-iquique-se-fugan-tras-terremoto.html/>

⁴⁷ “Congreso aprueba ley de indulto y gobierno prepara expulsión de 1.066 reos extranjeros”. En *La Tercera*. 19/04/2012. Disponible en: <http://diario.latercera.com/>

El tráfico de drogas que se dirige a las principales ciudades donde las organizaciones de traficantes mueven la mercancía hacia los puntos de salida, en este caso los puertos del país, explicaría los decomisos realizados también en Valparaíso (Caso del Dakar 2014)⁴⁸. El traslado de droga por estas vías, similares a las utilizadas en la frontera mexicana y otras, da cuenta que una pequeña parte se queda en las ciudades intermedias para consumo interno, mientras que otra, se desvía hacia otros centros urbanos, en este caso a la capital del país. De allí, entonces, la violencia sistémica asociada al narcotráfico correspondería a aquella relacionada con la circulación y transacción de la droga⁴⁹.

A nivel nacional, históricamente Arica fue la ciudad chilena donde se decomisaba la mayor cantidad de cocaína y pasta base. Sin embargo, entre el 2011 y el 2014 esta situación ha variado con la implementación de los planes Vigía y Frontera Norte, y por el reforzamiento de los controles en Chacalluta, Chungará y Cuya. Justamente, esto es lo que ha obligado a las organizaciones de narcotráfico a modificar las rutas de la droga, observándose el uso de nuevas vías en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, concentrándose los ingresos de estupefacientes en el área de Colchane para continuar por Calama hasta Antofagasta.

La droga, como efecto social, influye en lo político, porque crea la necesidad de que el Estado diseñe estrategias (Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2018) para combatir el narcotráfico y tomar decisiones de política pública y planes derivados que operacionalicen en el terreno dicha estrategia (Plan Vigía, 2007 y Plan Frontera Norte, 2011), incluyendo la insuficiente implementación de acuerdos de cooperación internacional que contribuyan a su éxito (Bolivia. "Acuerdo sobre Control, Fiscalización y Represión de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Productos Químicos Esenciales y Precursores", 1994. "Convenio administrativo con Perú sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas", 1991).

com/2012/04/19/01/contenido/pais/31-106643-9-congreso-aprueba-ley-de-indulto-y-gobierno-prepara-expulsion-de-1066-reos.shtml
<http://www.24horas.cl/internacional/bolivia-pide-calma-por-arribo-de-reos-indultados-en-chile--285125>

⁴⁸ Fiscalía de Chile. "Caso drogas Dakar". 21/2/2014 Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/galeriaVideo.do?d1=30

⁴⁹ VALENZUELA y LARROULET. *Op. cit.*, p. 38.

Si estos planes tienen restricciones en su materialización por la geografía, la habilidad en la comisión del delito, la insuficiente cantidad de personal en materia de control, los riesgos de corrupción asociados y el lavado de activos, convierte a la falta de colaboración internacional en un aspecto determinante en el aumento de fenómeno.

En esa línea es fundamental robustecer el control de ingreso de personas al país, no solo por la porosidad fronteriza, sino por el tema migratorio. En materia de migración ilegal, nuevamente Arica y Parinacota tiene particular relevancia. Tras un exhaustivo estudio del Convenio de Tránsito de Personas en la Zona Fronteriza Chileno-Peruana de Arica Tacna, es posible asegurar que este Convenio es absolutamente permisivo en cuanto a sus artículos octavo y noveno para cautelar el éxodo de migrantes peruanos hacia la Región Metropolitana, en el período comprendido entre los años 2007 al 2011⁵⁰.

Esta aseveración sobre que el Convenio de Tránsito de Personas en la Zona Fronteriza Chileno-Peruana de Arica Tacna, se deduce de los resultados estadísticos de peruanos ingresados y denunciados ante la Intendencia Regional y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.

⁵⁰ El artículo octavo señala lo siguiente *“Los salvoconductos tendrán una vigencia de seis meses y permitirán a sus titulares permanecer por períodos de hasta 7 días en las zonas definidas por el artículo 1° (Arica para peruanos y Tacna para chilenos) y de acuerdo a las decisiones que se adopten según lo dispuesto en el artículo 4°. En casos calificados, las autoridades políticas de mayor jerarquía de Arica y Tacna, o aquellas en quienes deleguen, podrán prorrogar el tiempo de permanencia”*. Y artículo noveno, el cual señala lo siguiente: *“Los titulares de salvoconductos no podrán transitar fuera de los límites de las zonas definidas por el Artículo 1° y deberán retornar a su país de origen dentro del plazo estipulado en el artículo 8°. El salvoconducto no habilita a su titular para ejercer en el otro país, con fines de lucro, trabajo, profesión, ocupación temporal o permanente, ni fijar domicilio”*. (Lo destacado y señalado en paréntesis es del autor).

Cuadro N° 2
Infracciones al convenio de tránsito de personas en la zona
fronteriza chileno-peruana

Año	Número de denuncias
2007	628
2008	1.027
2009	1.345
2010	1.424
2011	1.648

Fuente. Elaboración propia. Datos extraídos de la tesis de Viviana Aceituno (2013). Repercusión para la Región Metropolitana a causa de la vulneración al convenio Arica Tacna en sus artículos octavo y noveno por ciudadanos peruanos periodo 2007-2011, Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa. ANEPE, 2013.

Entonces, *¿Por qué la autoridad chilena aún no aborda de manera efectiva esta transgresión a un Tratado Internacional?* En primer lugar porque en materia jurídica aún no se integran programas como el Plan Frontera Norte con el resto de la legislación nacional. También, porque la agenda de trabajo con Perú tiene diversas aristas. Por un lado cursaron la demanda por la delimitación marítima. Por el otro, sigue una línea que es comercial y que deviene del Acuerdo de Libre Comercio. Finalmente, porque la cantidad de migrantes peruanos es creciente en número y atención por parte del Estado. Esto ha llevado a postergar cursos de acción en relación a las transgresiones del Convenio de Tránsito de Personas en la Zona Fronteriza Chileno-Peruana de Arica Tacna.

A modo de conclusión

La expresión cultural de la coca, que se origina en las zonas de cultivo de Perú y Bolivia expuesta, no guarda ninguna relación con el uso ancestral de su consumo entre las comunidades del altiplano. Después de ser procesada como cocaína, se transforma en un fenómeno criminal que se transfiere a los mercados

desarrollados, causando tensiones derivadas del combate a la droga, manifestadas en los ámbitos político, social, económico, judicial, policial y militar.

El tránsito ilegal de cocaína, pasta base y marihuana ha aumentado en los últimos años, obligando al Estado de Chile a elaborar políticas destinadas a controlar su tráfico. Por ello, queda la sensación de que en nuestro país no se ha producido una reflexión integral sobre la aplicación de una política antidroga efectiva que neutralice la acción de las organizaciones de narcotráfico, porque a pesar de las penalizaciones, planes y programas en relación al tema, se observa que se mantiene el crecimiento del fenómeno.

Así, entonces, Chile destina recursos y esfuerzos de manera permanente para neutralizar el comercio ilegal de drogas y, a su vez, asume los costos de una actividad que requiere cooperación interestatal para su control y neutralización con resultados insuficientes. Lo señalado demuestra la complejidad del fenómeno de la droga, que comenzó su desarrollo en el norte de Chile en los años 50 del siglo XX y, aprovechando la falta de comprensión del fenómeno, se ha expandido con las consecuencias que hoy el país enfrenta en esta materia. Su gestación, por largo tiempo, generó una especial complejidad en los procesos de tráfico en las rutas chilenas, dada la creación de redes complejas que se vinculan con otros fenómenos como el crimen organizado y la inmigración ilegal, con la existencia de límites difusos, relaciones sociales, aspectos éticos y causas profundas que no son fáciles de visualizar.

Por lo tanto, la falta de comprensión de los alcances y relaciones que tiene el fenómeno de la droga está presente en la estructura del Estado y en todos los estratos que conforman nuestra sociedad. Consecuencia de ello es que el narcotráfico se ha abordado desde una perspectiva más burocrática que ciudadana, lo que en cierto modo rigidiza las acciones antidrogas. Ejemplo de ello es que a mayor control territorial se incrementa el desplazamiento del tráfico hacia el sur, lo que se refleja en que hace 5 años los esfuerzos de control estaban en el extremo norte del territorio, hoy, estos se han desplazado hacia la Región de Antofagasta, por el traslado al sur de las rutas de narcotráfico.

Lo anterior nos plantea la siguiente paradoja. A menor colaboración interagencial internacional, mayor intensidad del

narcotráfico y mayor integración criminal internacional. Efectivamente, el tránsito de la droga a través de la frontera con Perú ha disminuido significativamente, por efectos del Plan Frontera Norte y de la colaboración con dicho país. Con Bolivia, con quien tenemos una frontera más extensa, sucede lo contrario. Esta situación es la que está provocando que el ingreso de la droga sea mayoritariamente a través de la frontera con el país altiplánico, ya sea con droga que se fabrica en Bolivia o bien con droga que, fabricada en el Perú, pasa primero a Bolivia y luego a Chile.

En el hecho, estamos inmersos en un conflicto que afecta los intereses de Chile (principalmente en términos de seguridad ciudadana y desarrollo humano), con amenazas difíciles de identificar, que luchan por el control territorial y por influencia en diversos ámbitos de la vida nacional (político, social, económico, jurídico, ético y policial). En él, su dinámica es dialéctica, porque se produce el enfrentamiento de intereses y voluntades que utilizan fuerzas para lograr sus objetivos. Ello ocurre porque en el narcotráfico el poder fluye, se traslada y muta en un ámbito complejo donde el individuo es parte de una estructura social que se inserta en el Estado.

En relación a lo planteado, parece persistir algún grado de ambigüedad en la definición de los valores a proteger, aunque sí los intereses que estarían en juego (poder, dinero e influencia). En consecuencia, el fenómeno de la droga en Chile no debe ser mirado solo en términos de rutas específicas, de regiones afectadas o flujo de personas. La mirada integral es esencial, porque el gran desafío es prepararnos para lo que aún no sucede.

Referencias Bibliográficas

- "Sistema B-Sisa identifica 12 mil autos chutos, según ANH". En Página Siete, 2 de abril de 2014. <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/4/2/sistema-b-sisa-identifica-autos-chutos-segun-17810.html>
- 24 Horas (2012), Bolivia pide calma, <http://www.24horas.cl/internacional/bolivia-pide-calma-por-arribo-de-reos-indultados-en-chile--285125>
- ANING, K. and POKOO, J. (2014). Understanding the nature and threatsof drug trafficking to national and regional security in West Africa. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1): 8. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.df>
- Atlas Geográfico para la Educación (2007). Instituto Geográfico Militar. Santiago.
- BALDWIN A. David (1997). The concept of security. *Review of International Studies* 23.
- CAIRO, Heriberto. "Geopolítica Crítica". THEORIA. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/G/geopolitica_critica.htm
- CAIRO, Heriberto. "Geopolítica Crítica". THEORIA. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/G/geopolitica_critica.htm
- Chile y la historia de la cocaína: entrevista con Paul Gootemberg. Publicada por Andrés Estefane el 29 de mayo de 2012. En: <http://www.redseca.cl/?p=3155>
- CHILE. Ministerio del Interior (2011). Ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
- CHOUVY, Pierre-Arnaud, citado por Labrousse en Geopolítica de las Drogas.
- CORREA, Loreto. (2012). Anuncios de guerra y las obstrucciones al libre tránsito. <http://www.anep.cl/2012/08/anuncios-de-guerra-y-las-obstrucciones-al-libre-transito/>
- Eju (2014), Bolivia, la ruta elegida para traficar la droga hacia grandes mercados - See more at: <http://aju.tv/2014/06/bolivia-la-ruta-elegida-para-trafficar-la-droga-hacia-grandes-mercados/#sthash.Lc2up7m8.dpuf>

- El Mercurio* (2014). Unas 300 internas de la cárcel de Iquique se fugan tras terremoto, <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/01/653131/unas-300-internas-de-la-carcel-de-iquique-se-fugan-tras-terremoto.html/>
- Fiscalía Región de Valparaíso (2014). Fiscal del Caso Droga Dakar: “Vamos a investigar eventuales enlaces de esta organización en Chile”, http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/fiscalias_valparaiso/noticias_det.do?id=5517
- Fundación Paz Ciudadana. Drogas en Chile: Diagnóstico y política. Santiago, febrero. 2006. Ver en <http://www.slideshare.net/Alhejandro/drogas-chile>. Fecha de consulta 19 de marzo 2014.
- Fundación Paz Ciudadana. Drogas en Chile: Diagnóstico y política. Santiago, febrero. 2006. Ver en <http://www.slideshare.net/Alhejandro/drogas-chile>
- GOLDSTEIN, Paul J. (1985) “The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework.” *Journal of Drug Issues* v. 39.
- Informe de la Comisión Investigadora Plan Frontera Norte de la Cámara de Diputados. Sesión 2da martes 8 de enero de 2013. <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=MANDATOANTECEDENTE&prmID=553>. Ver, “Caso OS-7: a 150 llegan causas de droga con “perfil de riesgo”. *El Mercurio*, 6-10-2013.
- La Tercera* (2012), Congreso aprueba ley de indulto y gobierno prepara expulsión de 1.066 reos extranjeros, <http://diario.latercera.com/2012/04/19/01/contenido/pais/31-106643-9-congreso-aprueba-ley-de-indulto-y-gobierno-prepara-expulsion-de-1066-reos.shtml>
- LABRUSSE, Alain (2012). Geopolítica de las Drogas. LOM Ediciones, Santiago.
- LEDEBUR, Kathryn. (2005). Bolivia: consecuencias claras. *Youngers and rosin (eds.)*.
- Subsecretaría de Prevención del Delito, Ley de drogas N° 20.000, <http://www.dsp.gov.cl>
- Mapas de Chile (2014) Mapa Norte Chile, <http://www.mapasdechile.cl/pdfs/mapa-norte-chile-1.pdf>
- MEDINA González, José (2013). “Nuevos Fenómenos Transnacionales que influyen en la Seguridad Nacional de México: una taxonomía introductoria”. La Seguridad Nacional de México. Diagnósticos y Propuestas. CESNAV. México.

- Taringa (2011), ¿Cuánto cuesta el gramo de cocaína en el mundo?, <http://www.taringa.net/posts/info/11400530/Cuanto-cuesta-el-gramo-de-cocaina-en-el-mundo.html>
- VALENZUELA, Eduardo y LARROULET, Pilar (2010) “La relación droga y delito: una estimación de la fracción atribuible”. En Estudios Públicos, 119. Santiago.

CONCLUSIONES

A través de los distintos artículos que conforman este trabajo, ha sido posible generar una visión amplia de la situación que afecta a las regiones extremas de nuestro país dentro de su contexto chileno integral.

De esta forma, desde la perspectiva de las políticas públicas y mirando a las zonas extremas como subsistemas, las políticas que han generado cambios graduales datan de la década de los años 70 del siglo pasado, las que, sin embargo, en sus efectos, mantienen características incipientes, donde los actores regionales han mantenido una actitud reactiva frente a las propuestas del Gobierno Central. A pesar de ello, es posible observar acciones de movilización ciudadana a partir de situaciones complejas como catástrofes naturales, cuyos resultados parecen no haber logrado superar las configuraciones institucionales del Estado chileno que no facilitarían transformaciones que contribuyan a una descentralización efectiva de nuestro territorio.

A pesar de esfuerzos realizados a partir de 2007 a través de estrategias y planes de desarrollo para las regiones extremas, no se ha producido el fortalecimiento institucional esperado. Con el transcurso del tiempo la creciente preocupación del Gobierno se ha manifestado en el financiamiento de planes y proyectos de desarrollo cuyos efectos aún no se evidencian con fuerza. Con relativa claridad se advierte una desigualdad regional derivada de la falta de una mirada de conjunto en materias de desarrollo. Corregirla requiere comprender que cada región, de acuerdo a sus características, tiene su propia vocación productiva que debiese agregar valor al conjunto.

A partir del hecho de que las regiones extremas son áreas fronterizas, en cuyos espacios convergen diversos actores, fenómenos y procesos sociales, la presencia del Estado es esencial

para su administración y control, a pesar del cuestionamiento que, como consecuencia de la globalización, se hace de las fronteras como límites territoriales y de soberanías estatales de carácter rígido, promoviéndose la anulación de límites para los flujos de bienes, servicios y capital financiero, a la vez que se construyen nuevas barreras para personas y bienes considerados ilegales.

En el contexto nacional, la escasa población y desarrollo insuficiente de las zonas extremas en relación al centro del país, son un problema de asimetrías internas que afectan los aspectos económicos y de seguridad territorial. En el norte, además de una actividad productiva estancada y falta de participación política, los problemas de seguridad giran en torno al narcotráfico, al contrabando y a inmigración ilegal. En la zona austral, las debilidades también se traducen en una poco efectiva participación política, lo que se complejiza con la emergencia de conflictos que ponen en duda la viabilidad de un proyecto regional fuerte, y que la población que vive en la región se identifique más con las regiones australes argentinas, o reclamen su separación respecto del resto del país.

Otro aspecto especialmente sensible es el de la conectividad de las regiones en estudio, porque existe relación con políticas públicas en diversas áreas del quehacer nacional, que se generan a partir de lógicas centralistas que muchas veces no se ajustan a las visiones propias de las zonas extremas. Se han realizado grandes esfuerzos para desarrollar planes y programas tendientes a estrechar la relación física con las regiones extremas, pero la realidad dificulta la incorporación real, especialmente de Magallanes y la Antártica Chilena. Ello demuestra la vinculación entre conectividad, desarrollo y geopolítica, a través de los cuales se define las intervenciones territoriales. De ello se extrae, entonces, que sería necesario hacer coherente la inversión en infraestructura crítica con la inversión productiva para que la conectividad provoque la necesaria sinergia que contribuya al desarrollo y a la seguridad.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la frontera norte es la que presenta las mayores complejidades, particularmente lo relacionado con Bolivia, con quien nuestro país mantiene un litigio que está en manos de la Corte Internacional de Justicia. En dicho sentido, el Gobierno boliviano, conscien-

te de la reducida estatura estratégica de su país en el concierto mundial, lo ha posicionado en el escenario internacional utilizando un discurso alternativo en el cual defiende su derecho a una salida al mar con soberanía, desconociendo todas aquellas estructuras político-económicas que lo llevaron a la firma del Tratado de 1904. Su discurso plantea que el no tener litoral es un asunto esencial a su existencia política, y que el haber sido un país obediente a la institucionalidad internacional, le ha significado más de 130 años sin solución a la demanda de retorno con soberanía a las costas del Pacífico.

En esta materia, se observa un hábil manejo político de la actual Administración boliviana, basada en la idea de marcar diferencia con administraciones anteriores que no lograron el posicionamiento actual del tema de la mediterraneidad en la agenda internacional, buscando ganar apoyo internacional a su causa a través de su victimización y el argumento de la importancia de corredores de integración en la zona. En relación al tema boliviano, todo señala que Bolivia continuará con su empeño de contar con apoyo internacional para lograr una pronta y definitiva solución a su demanda.

Junto con el problema boliviano, el fenómeno de la droga en el norte chileno se ha transformado en un tema de seguridad estrechamente vinculado con los países vecinos, debido a la procedencia de la marihuana, pasta base y cocaína, cuyos principales productores son Perú y Bolivia, convirtiendo al narcotráfico en un problema de relaciones internacionales. El Estado chileno ha realizado esfuerzos importantes para elaborar y aplicar políticas y planes destinados a controlar el tráfico que pasa por las regiones nortinas de Chile, en ruta a Europa, Estados Unidos y el centro de nuestro país. Sin embargo, el fenómeno mantiene su crecimiento, consecuencia tal vez de que en Chile no se ha producido una reflexión integral sobre cómo enfrentar al narcotráfico. Es posible observar, que a partir del desarrollo del fenómeno iniciado en los años 50 del siglo XX precisamente en Arica, se fueron generando procesos y redes de tráfico complejas vinculadas a otros problemas de seguridad como el crimen organizado y la inmigración ilegal, cuyos límites son difusos e involucran relaciones sociales, aspectos éticos y causas profundas difíciles de visualizar.

Inicialmente concentrado en la Región de Arica y Parinacota, el fenómeno se ha desplazado principalmente hacia las regiones de Tarapacá y Antofagasta, con señales que dan cuenta de un progresivo avance hacia la Región de Atacama, consecuencia de los efectos del Plan Frontera Norte, constatándose que la cooperación internacional e interagencial es fundamental para enfrentar el tráfico de estupefacientes. Es posible afirmar, entonces, que Chile está inmerso en un conflicto en que las amenazas son difíciles de identificar, en el cual existe una lucha por el control territorial y por ejercer influencia en los ámbitos político, social, económico, jurídico, ético y policial, en una dinámica dialéctica que se produce en un escenario donde el poder fluye, se traslada y muta en un campo complejo donde el individuo es parte de una estructura social que se inserta en el Estado.

Finalmente, el estudio realizado comprueba que en Chile predomina la visión de frontera como el límite territorial, limitándose a una acción/visión particularmente defensiva o de economía extractiva. Acción/visión que habrían limitado el diseño de políticas públicas adaptadas a resolver los problemas propios de los tiempos actuales. Entonces, encontramos que avanzando en el siglo XXI, a pesar de los cambios administrativos derivados de la regionalización, la administración de las regiones extremas sigue siendo centralizada. De este modo, las zonas extremas entran en un debate colectivo asimétrico con sus pares a nivel nacional en inferioridad de condiciones.

En otra línea de reflexión, en torno a la gobernabilidad en las zonas extremas norte y sur de nuestro país y, tras caracterizar la política de desarrollo territorial en las zonas fronterizas de las zonas en estudio, se observa que los impactos en las regiones de Arica y Parinacota y Magallanes y la Antártica Chilena se resumen en un reducido peso político de estas regiones. Lo propio ocurre en términos económicos, lo cual lleva a una menor influencia para definir estrategias de desarrollo satisfactorias para la población. Es evidente que la estructura multidimensional de las regiones fronterizas del norte y sur ha sido escasamente considerada por el Estado, provocando una limitada visibilidad de sus intereses, lo que se expresa cuantitativamente en el PIB. Esto puede ser entendido como producto de una insuficiente capacidad del poder político central para administrar armónicamente a las regiones. Efectivamente, desde una perspectiva nacional, la

relación del Estado chileno con su propio territorio tiene matices, provocando que en términos presupuestarios, políticas públicas, proyectos y programas, las regiones sean tratadas de manera distinta. En dicho sentido, al poner el foco de atención en las zonas extremas, se observa que si bien hay un trato especial en términos discursivos en comparación a las demás regiones, este no siempre ha quedado plasmado en términos reales.

Respecto de las concepciones de “centro” y “periferia” en la configuración de la institucionalidad pública, seguridad y desarrollo de las regiones extremas, la concentración en el centro del país estaría afectando negativamente el crecimiento de las regiones extremas, porque requieren políticas públicas diferentes a las de otras zonas, e incluso entre sí. La razón de ello es que las regiones extremas no solo son disímiles dentro de la estructura del territorio nacional, sino que se observa que la actividad chilena y su estructura económica están fuertemente vinculadas a la producción y precio del cobre cuyas variaciones afectan al gasto público. Por tanto, las políticas nacionales al estar pensadas en resultados macroeconómicos, y considerando el cómo ellas inciden en la producción del cobre, hace difícil un impacto positivo a estas regiones. Por ello, se requieren políticas no pensadas exclusivamente en un contexto macroeconómico que les quita espacio para seguir creciendo.

La gobernabilidad en los niveles subnacionales, con especial énfasis en la estructura multidimensional de las regiones fronterizas del extremo norte y sur del país, muestra una dinámica de formación y consolidación de la institucionalidad del Estado chileno, que está marcada por una trayectoria de expansión centro-periferia y el predominio de una cultura centralista, lo que ha generado una deuda en términos de desarrollo y participación de los territorios aislados o fronterizos. Las políticas de desarrollo territorial en las regiones de Arica y Parinacota y Magallanes y la Antártica Chilena, a partir del análisis de coaliciones promotoras, evidencian que como subsistema, la política de zonas extremas a pesar de tener cuatro décadas, exhibe características de un subsistema incipiente, donde la coalición dominante la encabeza el Ejecutivo, sin que se haya logrado consolidar una coalición opositora desde los actores regionales, y su dinámica ha sido de cambios graduales y discretos motivados por factores externos propios del sistema. Esto es crucial si se quiere entender cómo romper esta dinámica.

Aunque desde los años noventa se han puesto en marcha diversas iniciativas para promover el desarrollo en las regiones de Arica y Parinacota y Magallanes y la Antártica Chilena, no se han producido cambios institucionales que lleven a la profundización del proceso de descentralización, o a una mayor participación de los actores locales y regionales. En el centro del problema y también de la solución está el desarrollo de capital humano que se producen en las regiones y no fuera de ellas. La baja retención de profesionales egresados de los centros de formación locales, presenta desafíos para la creación de nuevos polos de desarrollo productivo que permitan generar incentivos para permanecer en dichas zonas. Mientras ello no produzca, las regiones extremas continuarán siendo afectadas por la acción del Gobierno desde el centro, porque en la práctica se “piensa desde el centro”. El estudio que aquí se presenta en torno a las coaliciones promotoras comprueban que el problema es estructural en este aspecto. Pero si a ello se agregan las referencias realizadas en esta obra en función de la contratación y la forma de personal que trabaja en las gobernaciones y las intendencias el problema es aún mas complejo. Efectivamente, en tanto descentralización, la cesión de competencias desde el Gobierno Central, y la responsabilidad regional, contribuyen al trabajo en los planes de desarrollo regional. Sin embargo, siendo lo expresado insuficiente, en el desarrollo territorial y gobernabilidad a nivel subnacional se ha observado que la condición de aislamiento de las regiones del extremo norte y sur de Chile ha favorecido la consecución de manifestaciones de descontento, lo cual no es sino muestra de la debilidad de las políticas públicas del Estado en esas zonas, y de falta de aplicación de programas que incidan en la creación de empleo.

Al contrastar las políticas de desarrollo de regiones fronterizas en otros países de América Latina, el análisis de las zonas fronterizas latinoamericanas evidencia la heterogeneidad. Sin embargo, a pesar de las diferencias, hay ciertos elementos similares que muestran problemas comunes de seguridad en las zonas fronterizas de la región. A partir del hecho de que las fronteras han dejado de ser un espacio que marca los límites de soberanías nacionales, encontramos que se trata de lugares de convergencia de diversos actores, fenómenos y relaciones sociales, que han generado dinámicas económicas regionales propias que posicionan

a estos territorios como pivotes para el desarrollo y la integración.

Desde la perspectiva chilena, la Región de Magallanes y la Antártica Chilena con su escasa diversificación económica y la falta de atractivos para la inversión, favorece una condición de marginalidad, que si bien no se conecta con fenómenos de seguridad globales, sí provoca quedar postergada respecto del resto del país. En dicho sentido, el problema de fondo está en la ausencia de un modelo descentralizado de desarrollo que afecte la estructura productiva regional. Ello ha provocado una cierta marginalización del potencial de agencia de los actores locales, generándose un continuo desapego regional y una ausencia de incentivos para un desarrollo endógeno, provocando fenómenos como la conmutación y desindustrialización local, limitando las posibilidades de progreso regional. En el mismo sentido, se suman dos elementos más: la sistemática política de aumento de subsidios regionales que desmotiva el desarrollo local y la perspectiva constante de observar las regiones sectorialmente, cuando el problema del desarrollo es integral.

En lo particular y observando la situación del extremo norte del país en materia de seguridad, se constata la presencia de fenómenos que hoy forman parte de las agendas de países latinoamericanos. Las condiciones de inserción efectiva de los territorios en el contexto nacional, difieren estratégicamente de las políticas activas de los países vecinos los que sí han fortalecido de manera activa, el poblamiento, condición de la propiedad y conectividad en sus márgenes con Chile, para afianzar su propia seguridad. Esto es válido para Perú en relación a Tacna, y para Argentina en el caso de Ushuaia. Mirando a Bolivia, Chile debe observar el activo crecimiento comercial y demográfico en la última década, así como una deliberada, sostenida y cada vez más agresiva política exterior impulsada por la reivindicación marítima, que posiciona una demanda territorial en un espacio equipado que Bolivia desconoce como tal.

Finalmente, en el contexto de la lucha contra la droga, Chile está inmerso en un conflicto que afecta su interés nacional, con presencia de amenazas difíciles de identificar, que luchan por el control territorial y por influenciar en diversos ámbitos de la vida nacional. Si a ello agregamos factores de conflicto con Perú y Bolivia, se está obligado a mirar esto desde una perspectiva

más amplia, donde en algún momento podrían cruzarse situaciones que involucran la Defensa contra advertencias externas, y la protección del país contra amenazas que, viniendo desde el exterior, se constituyen en conminaciones internas, generando dimensiones paralelas en el ámbito de la Seguridad y Defensa.

A partir de todo lo expresado en esta obra y en tributo al proyecto FONDECYT que origina este libro¹, demostramos que en las zonas extremas de Chile, gobernabilidad, desarrollo y seguridad son dimensiones estrechamente ligadas, lo que remite a la necesidad de observar la institucionalidad y el modelo de desarrollo de manera integral. Es por ello que a la vez que se requiere una apertura desde el centro, cuya clave está en dejar de mirirlas como fronteras lejanas y hostiles, que ha sido la visión predominante en nuestro país desde la colonia, también se necesita una decisión sobre el desarrollo regional.

¹ Proyecto FONDECYT N° 1120405, "Gobernabilidad, Desarrollo y Seguridad en la zonas extremas del norte y sur de Chile a comienzos del siglo XXI". Agradecemos a CONYCYT su financiamiento.

COLABORADORES

Cinthia Avellaneda Vera. Analista en Políticas y Asuntos Internacionales (USACH), Magíster en Ciencias Políticas, Seguridad y Defensa (ANEPE).

Viviana García Pinzón (Universidad de La Salle y Universidad Nacional de Colombia), Magíster en Ciencia Política (Universidad de Chile), Politóloga (Universidad Nacional de Colombia). Profesora Asistente Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.

Bárbara Rodríguez González (UAH). Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, alumna del Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Sergio Soza-Amigo. Licenciado en Ciencias de la Ingeniería (U. Austral), Magíster en Economía y Gestión Regional (U. Austral), Magíster en Administrador de Empresas (MBA- U. Austral), Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Oviedo (España). Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad de Magallanes.

OTROS TÍTULOS DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgati
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé Inglese
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Montt
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.	Cristian Leyton Salas
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant.	Carlos Molina Johnson
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.	Cristián Faundes Sánchez
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.	Jorge Riquelme Rivera
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.	Juan A. Fuentes Vera
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica (Reedición).	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 24	La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.	General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Nº 25	Crisis Internacionales.	Rodolfo Ortega Prado
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.	Carlos Molina Johnson Miguel Navarro Meza Luis Rothkegel Santiago Julio Soto Silva
Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica.	Rodolfo Ortega Prado (Chile) Luis de la Corte Ibáñez (España) Fernando Lista Blanco (España)
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.	Ariel Álvarez Rubio Alejandro Salas Maturana
Nº 30	Amenazas multidimensionales. Una realidad en Suramérica.	Carlos Ojeda Bennett
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.	Comandante de Grupo (BA) Miguel Figueroa Ibarra
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.	Gonzalo Álvarez Fuentes
Nº 33	Las Maras: Una amenaza para la seguridad nacional.	Ricardo Rodríguez Arriagada
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 35	La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección.	Julio Soto Silva Miguel Navarro Meza Alejandro Salas Maturana

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 36	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.	Maricel Sauterel Gajardo

Este libro explica los alcances de la problemática de gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas norte y sur del país. El libro observa ambas regiones desde una perspectiva multidisciplinaria, llamando la atención sobre las particularidades que deben manejar las políticas públicas chilenas en estos espacios nacionales.

Tras caracterizar la política de desarrollo territorial en las regiones extremas, se analiza su reducido peso político comparado con las demás áreas geográficas de nuestro país, y aun su menor influencia económica para definir estrategias para su progreso, en un contexto que condiciona las decisiones del Estado en dicha materia. Por ello, desde una perspectiva nacional, al centrar la atención en las zonas extremas, se percibe un trato especial en términos discursivos, pero que no se ha plasmado con claridad en las políticas públicas que afectan a dichos territorios.

Los estudios publicados en este libro dan cuenta que en Chile el problema de fondo es la ausencia de modelo descentralizado de desarrollo sustentado en coaliciones promotoras regionales, resultado originado por una inadecuada estructura productiva regional y del éxodo poblacional permanente. De este modo, en las regiones extremas se ha producido una marginalización del potencial de agencia de los actores locales, generándose un continuo desapego regional, y una ausencia de incentivos para un desarrollo endógeno. Ello ha provocado la carencia de desarrollo productivo y la instalación de fenómenos como la conmutación y desindustrialización local.

Desde la perspectiva de la seguridad, el libro explica las condiciones de integración efectiva de estos territorios en el contexto nacional, las diferencias con las activas políticas de los países vecinos y la importancia de la conectividad en zonas aisladas de Chile. Asimismo, realiza un examen sobre la deliberada, sostenida y cada vez más agresiva política exterior boliviana y su impacto en un espacio equipado que se desconoce como tal. En la misma línea, la obra aborda el peligro para sus poblaciones respecto de los fenómenos de seguridad, concluyendo que el Estado chileno, en ese contexto, debe mirar integralmente la gobernabilidad, el desarrollo económico y la seguridad.

El estudio comprueba que en Chile predomina la visión de frontera como el límite territorial, limitándose a una acción/visión particularmente defensiva y de economía extractiva, contexto que ha contribuido a limitar el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo en dichas regiones.

La obra, dirigida a estudiantes de ciencias políticas, seguridad, economía, historia y también al mundo académico en general, se ocupa de los desafíos país más allá del debate sobre la descentralización vigente, buscando atraer la atención a un problema concreto: estas regiones deben ser tratadas en forma diferente.

Colección de Investigaciones
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos