

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL: FRICCIONES Y LIMITANTES QUE INHIBEN EL DESARROLLO DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ

Juan Podestá Arzubiaga*

Iván Veyl Ahumada**

* Sociólogo. Universidad Arturo Prat. Correo electrónico: juan.podesta@unap.cl.

** Sociólogo. Servicio de Salud de Iquique. Correo electrónico: ivanveyl@terra.cl.

El artículo reflexiona sobre la relación entre el Estado y la región de Tarapacá, tratando de identificar los obstáculos y fricciones que se generan entre ambas esferas. La investigación tiene un carácter socio-histórico pero enfatiza el período 1990 – 2000.

Palabras claves: Desarrollo - Estado.

This article deals with the relationship between the State and the Region of Tarapaca. It tries to identify the obstacles and frictions that appeared between both spheres. The research is socio- historical in nature with emphasis in the period corresponding to 1990 – 2000.

Key words: Development - State.

INTRODUCCIÓN

El artículo reflexiona sobre los modos de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil en la región de Tarapacá, tratando de identificar, analizar y caracterizar los obstáculos que impiden y dificultan que la relación entre ambas esferas sea fluida y equilibrada. Desde el punto de vista metodológico se aplicó una estrategia que combinó las clásicas técnicas de investigación socio-histórica, es decir, la entrevista en profundidad, focus group, análisis de documentación histórica, análisis de contenido, empleando además, técnicas de análisis prospectivos.

La región de Tarapacá tiene un desarrollo histórico, político y cultural con características especiales que la diferencian de otras regiones del país. La región es el resultado de un proceso de conquista militar y colonización económica iniciado en 1879. En consecuencia, es una región con tres características: primero, es la más nueva y joven de Chile; segundo, durante los últimos 120

años ha estado afecta a un intenso proceso de socialización político-cultural; tercero, este es un proceso todavía inconcluso y aún vigente.

Por otra parte, su perfil de región fronteriza con Perú, Bolivia y parte de Argentina la convierte en escenario donde radican diferentes identidades culturales sustentadas en diversidad de actores sociales.

Tarapacá, ha sido una región construida por el Estado chileno a partir de un proceso de conquista e invasión y durante más de un siglo se han aplicado todos los esfuerzos posibles para construir en ella una institucionalidad pública que la administre, una población culturalmente identificada con la nacionalidad y ethos chileno y como fin último fortalecer y consolidar la soberanía y dominio territorial. Como proceso de construcción político y cultural no ha sido fácil en tanto se han entrecruzado múltiples racionalidades, visiones, intereses e interpretaciones de los grupos o actores que en ella habitan. La historia de la región ha sido la historia de los esfuerzos de un Estado y de las reacciones de la sociedad civil frente a ese proceso. Han sido 120 años de coincidencias y desencuentros, equilibrios y desequilibrios, consensos y disensos, autoritarismos y populismos, acciones públicas y clandestinas. Es, en nuestra opinión, un proceso complicado y conflictivo que siempre influyó en el desarrollo de la región.

AMBIENTE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

El problema comentado no es un dato ni un hecho aislado respecto a lo que sucede en América Latina. Hoy día, en la mayoría de las instancias académicas, políticas y gubernamentales del continente analizan los fenómenos de articulación entre Estado y Sociedad Civil, destacándose la dimensión regional en este fenómeno y con particular énfasis la situación de zonas fronterizas, limítrofes o geopolíticamente complicadas.

El contexto histórico de la discusión es de un continente con profundas transformaciones estructurales. Por una parte, el reordenamiento jurídico – institucional impulsado por los gobiernos militares. Por otra, la adopción de una economía de libre mercado que transforma estructuras productivas, de consumo, salariales y de ordenamiento territorial. Las transformaciones también tienen que ver con el agotamiento y crisis del Estado de Compromiso que -con sus políticas de redistribución de excedentes- no puede satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad en su conjunto. Tampoco se puede

dejar de mencionar el impacto de las políticas culturales y educacionales que le cambian el rostro al continente y en forma especial a Chile. Finalmente, la crisis de los partidos y élites dirigenciales que pierden sus referentes ideológicos y enfrentan los costos de la desorientación axiológica y una ciudadanía que los interpela, critica y cuestiona.

El cúmulo de transformaciones se expresa en la constitución de nuevos escenarios nacionales y regionales. Las décadas anteriores se caracterizaban por el entrecruzamiento de intereses estatales y ciudadanos, la articulación de los actores en los partidos políticos, la valoración ciudadana de la protección social y el interés en la cuestión social, en suma, por la interacción de roles que aunque distintos se articulaban en un eje de consenso. Ese escenario cambia y aparecen los síntomas del alejamiento entre lo estatal y civil, entre lo público y privado, entre lo central y regional. Hoy, los análisis centran su atención en las dificultades existentes para articular ambas esferas, no se trata de observar nuevas funciones y nuevos roles; hoy, el tema es analizar la fractura o divorcio entre ambos polos, que tienen menor continuidad y retroalimentación y que afectan no sólo el crecimiento económico y el desarrollo social, sino, que obstaculizan la creación de un orden institucional democrático.

El quiebre entre Estado y Sociedad Civil, es un fenómeno que tiene que ver con la forma histórica en que ambas esferas se han relacionado desde la conquista y de cómo se ha ido desarrollando dicha relación en el tiempo y en el espacio. Sin embargo, la discusión que hoy recorre al continente es abordada con dos enfoques que tienen estrategias teóricas y metodológicas diferentes, aunque no excluyentes ni contradictorias.

El primer enfoque de perfil más teórico-político tiene su mirada en el Estado, analizando el tema del poder como mecanismo para relacionarse con los ciudadanos; en esta perspectiva, interesa el análisis de los procesos políticos y cómo se generan ordenamientos políticos en los que el Estado cada vez tiene menos gravitación.

En esta óptica los derechos ciudadanos tienen un valor importante, de allí el interés por destacar el rol de la comunidad organizada. A este respecto son importantes los aportes de Claus Ofé (1988), confrontando el tema del Estado de bienestar con los intereses de la democracia, así como los de Sonia Fleury (1997), apuntando al tema de la ciudadanía como esfera asociada pero diferenciada del Estado; también Anthony Giddens (1998), problematiza

las relaciones entre globalización y nueva cuestión social, proponiendo orientaciones y acciones para reciclar la autoridad gubernamental, el orden social y la participación ciudadana.

Una variante en este enfoque centra su análisis en las características de la sociedad civil de cara al siglo XXI. Cohen y Arato (2000), proponen un enfoque teórico para entender los nuevos fenómenos de la sociedad civil; Michael Walzer (1992), analiza la comunidad de ciudadanos que pierden el poder por estar preocupados de la sobrevivencia económica, que fortalece la concentración - peligrosa y abusiva- del poder en la esfera del Estado; Chantal Mouffe (1999), replantea el antagonismo y conflicto como ejes de una democracia representativa, finalmente, Lechner (1996), profundiza los temas de la sociedad en especial los factores históricos que configuran nuevas identidades.

El segundo enfoque de perfil más pragmático y político se aproxima a la discusión Estado–Sociedad Civil con preguntas centradas en el ámbito metodológico, particularmente indagando las racionalidades que recorren los temas del desarrollo, las políticas públicas, estilos de gobernabilidad, estrategias y prácticas de planificación, asignación de recursos y uso de espacios territoriales.

En esta perspectiva destaca Sergio Boisier (1999), planteando que regiones y Estado deben rearticularse de manera diferente y establecer un “nuevo contrato social”; también la CEPAL (1995), privilegiando los temas de pobreza, capital social, políticas públicas y estilos de desarrollo; en la discusión también hay que reconocer los aportes de Walter Stöhr (1981), cuestionando las visiones paradigmáticas que han sustentado el desarrollo latinoamericano y junto a Carlos De Mattos (1988), critican las estrategias y estilos de desarrollo que operan desde arriba hacia abajo o desde el centro hacia las regiones.

En definitiva, el debate latinoamericano tiene la mirada puesta en prospectar las posibilidades futuras de combinar Estado, Sociedad Civil, Democracia, Regiones y Desarrollo.

SITUACIÓN DE LA REGIÓN ENTRE 1990 – 2000

La relación entre Estado y región de Tarapacá entre 1990 y 2000 tiene elementos contextualizadores necesarios de anotar:

Primero, hay que entender que cada período económico – político forma parte de un encadenamiento mayor con su propia historia, en este sentido, Tarapacá aun hoy día no escapa a las influencias de ser región conquistada y colonizada; aun en este período muchas decisiones, actitudes, conductas y visiones estratégicas se construyen apoyadas en la base que Tarapacá continúa siendo zona de conflicto. El período 1990 - 2000 es la expresión contemporánea de un conjunto de fases, etapas o ciclos económico previos tal como la época del salitre (1879-1930), período de abandono estatal (1930-1950), etapa del fortalecimiento de Arica (1950-1970) y finalmente la crisis de Arica y fortalecimiento de Iquique (1973-2000).

Segundo, el período 1990-2000 marca el inicio de un nuevo período político, el tránsito de la dictadura militar a la democracia si bien es un fenómeno nacional, también tiene particularidades y expresiones regionales, observándose elementos de continuidad, pero, también de cambio en el recorrido histórico regional.

Tercero, este período supone un cambio en la situación económica de Iquique y una prolongación en la crisis de la economía ariqueña, situación que repercutirá en la estructuración y conductas de los movimientos sociales locales.

Cuarto, hay que valorar el significado que para la región tuvo la década de 1980, importante en orden a consolidar una nueva fase de desarrollo y una nueva forma de relacionarse con el Estado y con el entorno internacional, incubándose visiones y proyectos que emergerán con fuerza en los años 90.

La importancia de la década de 1980, desde el punto de vista político en la región, es que se da bajo la efervescencia propia de un eventual cambio de gobierno, iniciándose en la región una dinámica con un cuadro en que convergían movilización política, social y cultural, con reactivación de la organización social, discusión pública, recomposición de partidos políticos, acción de diferentes organizaciones no gubernamentales buscando espacios preparatorios de una estrategia regional democrática, la producción intelectual con diferentes publicaciones tuvieron un campo fértil⁽¹⁾. Entre las ciudades de Arica e Iquique durante los años 1987 y 1989, se organizaron al menos once jornadas de discusión sobre el futuro democrático de la región.

(1) Destacaban el CREAM y CEPATT. Avanzado el proceso de movilización emergen otras ONGs como TER y TEA en Arica.

(2) La mayoría de estos proyectos e iniciativas se concentraban en la provincia de Iquique, que con sus cifras aumentaba el posicionamiento de la región en el contexto nacional.

Este proceso político era acompañado de un emergente cuadro económico sustentado en cuatro ejes: actividad comercial de Zona Franca, aumento de flujos turísticos, despegue de proyectos mineros importantes y preparación de importantes negocios inmobiliarios⁽²⁾. El período 1980 – 1990, en términos económicos, señala una población activa que bordeaba las 122.000 personas, con sólo 5.4% de desocupación regional, una de las más bajas del país. La mayoría de los indicadores indicaban aumento y/o señales positivas. Captaciones y colocaciones bancarias; ingresos y salarios imponibles, recaudación tributaria, bonificaciones al empresariado, exportaciones pesqueras, producción agropecuaria y minera no metálica, producción de energía eléctrica, flujos turísticos extranjeros y nacionales, parque automotriz, carga movilizada por los puertos y vías carreteras tuvieron señales positivas y crecimiento anual sostenido.

La tónica del periodo fue la compatibilización entre actividad económica y política, coexistiendo de tal forma que parecían señalar que las bases para un desarrollo económico y social democrático eran sólidas.

Los temas pendientes del período radicaban en la pobreza urbana e indigencia rural, también en la necesidad de aumentar el gasto público social y focalizar la inversión pública; por otra parte, los distintos encuentros y eventos ciudadanos planteaban la necesidad de mejorar la cobertura de capacitación laboral, contar con estrategia para enfrentar el tema del narcotráfico, aumentar y mejorar tanto la calidad del sistema educacional como los índices de mortalidad y desnutrición infantil, que aunque bajos, agudizaban el tema de la deuda social.

En síntesis, la década de los 80 para la región, confrontó dos dinámicas. Por un lado, el crecimiento económico y diversificación productiva, por otro, consolidación de niveles de pobreza. Ambos hechos condicionarán gran parte del discurso gubernamental y empresarial en la década siguiente.

(3) Véase al respecto los editoriales del diario El Pampino (20/5/1990) y La Estrella de Arica e Iquique (editoriales de Marzo y Abril de 1990), que tuvieron una línea editorial de permanente sospecha con respecto al éxito del proceso democrático.

La década de los 90 fue esperada y recibida con expectación por todos los actores de la sociedad civil. El mundo popular, sindical y social esperaba coherencia y fuerza en los planes sociales; los empresarios esperaban la continuidad del crecimiento económico mostrado en la década anterior, aunque algunos sectores se ubicaban en la perspectiva, subjetiva por cierto, de la posibilidad de freno, desaceleración y descontrol social y político⁽³⁾. Sin embargo, los inicios de la democracia no significaron freno ni traba

alguna para el crecimiento económico, por el contrario, múltiples negocios inmobiliarios, comerciales y mineros emergen con fuerza a partir del año 1990. En síntesis, desde el punto de vista socio – político, el período estuvo cargado de expectativas en orden a mantener el crecimiento económico, transparentar la gestión pública y resolver los rezagos sociales.

El período 1990–2000, estuvo marcado por dos fases. Una primera transcurrió entre 1990 y 1997, caracterizada por indicadores económicos positivos. En este período el INACER (Indicador de Actividad Económica Regional), muestra un aumento en la productividad de diferentes sectores, como también en los subsidios y bonificaciones al empresariado, y en las cifras de inversión pública que indicaban aumentos anuales importantes, asociado a ello las cifras de pobreza e indigencia disminuían. En síntesis, hay fuerte crecimiento empresarial y disminución de la desocupación que oscilaba entre 4 y 5%. Una segunda fase se inicia entre 1996 y 1997, con los primeros indicadores de freno en la actividad económica del sistema de Zona Franca y la caída en sus ventas al exterior⁽⁴⁾, disminuye la instalación de establecimientos de industria manufacturera y también disminuye la recaudación tributaria⁽⁵⁾, se detiene el negocio inmobiliario y las empresas mineras anuncian la congelación de sus procesos de expansión; por otro lado, la producción pesquera inicia una curva descendente de alto impacto económico y laboral, y los flujos turísticos no reeditan las cifras de años anteriores.

La región no fue capaz de resistir la sumatoria de factores negativos provenientes de factores externos como la crisis asiática y el deterioro de las economías vecinas de Bolivia, Paraguay y Argentina, pero, también de factores internos del ciclo recesivo nacional. La conjunción de estos elementos afectan a la región en su conjunto, agravado por la situación de Arica y su prolongada crisis iniciada en los años 1970.

En el cuadro global del período 1990–2000, podemos extraer algunos elementos importantes para el análisis:

En primer lugar, la economía ariqueña estaba muy restringida por trabas que inmovilizaban su comercio exterior, tránsito portuario y flujos turísticos y negocio inmobiliario, además, el contexto mostraba un empresariado desmotivado y con bajos niveles de inversión, masa crítica y contingente laboral calificado que migraba de la zona, población con altos niveles de

(4) El movimiento operacional en 1997 era de 4.480 millones de dólares cifra que cae a 2.988 millones de esa misma moneda el año 2000.

(5) No sólo el ingreso por concepto de IVA sino también por las leyes 18.211 y 18.219.

endeudamiento, y el impacto que tuvo para la economía y consumo local la disminución y traslado del contingente militar que radicaba en la zona.

En segundo lugar, las organizaciones sociales de Arica comienzan a mostrar su preocupación y descontento por los indicadores de la economía local muy por debajo de los indicadores regionales y nacionales. La dirigencia local comienza a construir un discurso cuyos ejes son las trabas para producir, las inequidades en la distribución de la inversión pública, el uso de los excedentes de Zona Franca y el centralismo regional en la toma de decisiones estratégicas, aludiendo directamente a Iquique y su mayor posición de poder.

Tercero, avanzado el primer gobierno democrático Arica entra en una fase de mayor actividad política caracterizada por el desanimo generalizado, el sector público provincial fatigado, dispersión en los discursos gremiales y escasa capacidad de conducción. Esta situación tiende a cristalizar políticamente y el año 1993 emerge un liderazgo colectivo, asociado preferentemente al empresariado local protestando masivamente, reiterando sus molestias ciudadanas en 1994 y 1998.⁽⁶⁾ Las protestas no eran solamente contra el centralismo ni a favor de resolver la desesperanza económica, también era un reclamo contra la bonanza de Iquique.

Cuarto, la fricción entre intereses territoriales será la tónica que deberán enfrentar los gobiernos regionales de los intendentes Nelson Garrido Alvarez y Santiago Vera Torrealba. Ambas provincias participarán de la lógica del juego de la suma cero, es decir, si alguien debe perder es preferible que sea la región en su conjunto, generándose una incapacidad de aprovechar y potenciar energías comunes y desperfilar sus diferencias. La posibilidad del complemento económico se convierte en un desafío inalcanzable.

Los actores de la región mantienen visiones y estrategias distintas. Mientras los ariqueños reclaman contra el centralismo y las inequidades regionales, los iquiqueños aprovechan su auge económico, y el gobierno regional tratara de diseñar una estrategia local para que Arica potencie la posición geográfica.

Desde el punto de vista social, el período tampoco escapa a los desequilibrios económicos y políticos. La situación social⁽⁷⁾ se agudiza no sólo por la persistencia de la pobreza, sino que además se entevera con la desocupación, el aumento de corrientes migratorias de trabajadores provenientes de regiones rurales, también con el sostenido ingreso ilegal de trabajadores peruanos, bolivianos y ecuatorianos que llegan a la región.

(6) La primera movilización significó un paro de la totalidad de actividades de la ciudad el día 30 de Junio de 1993. El 1 de Agosto de 1994 y el 4 de Junio de 1998 se realizaron otras paralizaciones y todas involucraron a la totalidad de la ciudadanía.

(7) Entre 1990 y 1998 hubo una disminución de la pobreza desde 28.3% a 16.1%, sin embargo, entre 1998 y 2000 está aumenta de 16.1% a 20.9%, indicador del agravamiento de la situación económica y política en la región. Un rasgo importante en el período es el aumento del gasto social y una ampliación de la cobertura territorial y cantidad de beneficiarios.

En síntesis, en la década de 1990, la región no pudo sostener el ritmo de crecimiento económico que venía mostrando desde la década anterior, tampoco pudo resolver las fricciones políticas entre sus principales ciudades y el tema social, en particular la pobreza, se yergue como uno de sus principales dramas. Nuevamente el período 1990 – 2000 se inscribe en la lógica del desequilibrio, situación a la que nos referiremos en las siguientes páginas.

ANÁLISIS DOCUMENTAL

El análisis será sostenido en tres supuestos.

Primero, la existencia de una fuerte relación de dependencia entre el Estado y la región de Tarapacá.

Segundo, la relación analizada tiene una particularidad porque se desarrolla en un territorio en que hay procesos políticos y culturales inconclusos, el más importante es que el Estado todavía no logra su plena hegemonía y la sociedad civil regional todavía cuestiona su lealtad para con el Estado;

Tercero, las fricciones y obstáculos que limitan o restringen las posibilidades del desarrollo regional se focalizan en dos esferas, la que tiene que ver con la estructura y función del aparato público regional, y por otra, los factores que pertenecen a la esfera de la sociedad civil regional.

1. Mirada de las fricciones y conflictos desde el Estado

La pregunta en este nivel es ¿Cómo los factores históricos, culturales, políticos, administrativos y económicos afectan la acción del Estado? Para tal efecto analizaremos cuatro dimensiones que emergen del trabajo de campo.

a. Estado como constructor de sociedades regionales

El Estado en América latina no fue creación de los habitantes originarios. Kaplan (1969), Véliz (1980) y Neira (1997), sostienen que el Estado como orden jurídico se construyó como resultado de la expansión ibérica y hay que entenderlo como prolongación de la institucionalidad pública hispana. La historia de América latina y de Chile en particular, ha sido la historia de una población culturizada y cautiva en las redes del Estado, y también el ordenamiento económico, jurídico y territorial tienen al Estado como eje constructor.

Mario Góngora (1986), en su “Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile, en los siglos XIX y XX”, sostiene que Chile es un país que ha construido su identidad cultural en torno a hechos asociados a la expansión territorial y/o a la colonización económica; el historiador sostiene que Chile es culturalmente un país guerrero y que los conceptos de Patria, historia, territorio, visión del pasado y futuro son nutridos culturalmente por la visión de la guerra.

El centralismo como fenómeno político y económico, en el caso de Tarapacá tiene dos hechos a destacar. El primer hecho, es que en la población se ha desarrollado una cultura de la dependencia del centro y los actores sociales desarrollan estrategias orientadas hacia la acción del Estado, esperando que sea esté quien resuelva los problemas, demandas o conflictos. En este sentido, un rasgo típico en la ciudadanía es la pasividad política, fenómeno que en opinión del ex consejero regional Max Barrera se caracteriza porque...“en el norte la población tiene la concepción que el Estado es una especie de rey y todos nosotros debemos comportarnos como súbditos y lacayos... el Estado no surgió desde la propia sociedad civil sino que fue impuesto desde paradigmas foráneos, eso aceleró el desarrollo de una cultura estatista”⁽⁸⁾. El segundo hecho, es analizado por diferentes dirigentes gremiales y políticos, en orden a que la población regional se caracteriza por participar de una cultura del conformismo caracterizada por aceptar hechos y decisiones del nivel central. En síntesis, regionalmente Tarapacá comparte una cultura Estado-céntrica y socio-conformista, ambas enraizadas, según Claudio Véliz, en la tradición hispana.

(8) Entrevista Max Barrera
P., 3/1/2002

La región de Tarapacá nutre sus energías de elementos exógenos y es región no sólo ubicada en los márgenes de Chile, también hay que entenderla como ex – céntrica, es decir, fuera y lejos del centro. La dinámica de aceptar influencias exógenas resta posibilidades de construir visiones estratégicas al interior de la propia región. Una visión compartida en diferentes entrevistas y focus group es la percepción de la ciudadanía respecto del aparato estatal que es visualizado como fuente de autoridad y eje de la gestión pública, pero, también instancia omnipresente, lejana, abstracta, ajena y extraña a la cotidianidad de las personas.

b. Estado fuerte y regiones débiles

(9) Max Barrera 3/1/2002,
Magdona Muñoz 4/1/2002
Gabriel Abusleme
2/10/2001.

Diversos entrevistados⁽⁹⁾ comparten la visión que la región se ha construido sobre la base de un círculo vicioso...“desde el centro se ve la región como débil y desde la región se observa el Estado como fuerte”. La aseveración contiene conceptos que no son nuevos y señalados en los análisis políticos latinoamericanos, en orden a que:

- a) los fenómenos del centralismo y la burocracia como constituyentes de una misma estructura inhiben el desarrollo regional y obstaculizan la relación Estado – sociedad civil regional;
- b) limitan las capacidades endógenas al frenar los liderazgos y restringir las capacidades empresariales y también académicas;
- c) la relación planteada se reproduce en el tiempo y en el espacio, auto justificándose y nutriéndose de nuevos y modernos argumentos jurídicos.

Alan Angell (2001), en un interesante estudio comparativo entre regiones de Chile y Colombia, concluye que Chile es un país con estructura política de un Estado centralizado y regiones muy débiles que no tienen margen de maniobra ni autonomía política; en tanto Colombia tiene un diseño institucional distinto, un Estado débil con escasa legitimidad, bajo nivel de coordinación, poco margen de maniobra y nulo liderazgo respecto a regiones que cuentan con autonomía política y financiera, además de ser conducidas por liderazgos regionales que tienen más peso que los nacionales.

El diseño de ambos países obedece a desarrollos históricos distintos, pero, en ambos, las fricciones y fracturas entre Estado y sociedad regional son obstáculos para el desarrollo democrático y para economías socialmente relevantes.

En el caso de Tarapacá la fortaleza del Estado y la debilidad regional se puede graficar a la luz de tres antecedentes. El primero, es la opinión respecto a que las autoridades regionales, particularmente los cargos de alta gerencia pública, tienden a representar y cautelar los intereses del centro más que los de la región, situación atribuible a los mecanismos mediante el cual son designados en dichos cargos. Un segundo elemento es la percepción social de cuestionar los méritos de eficiencia y productividad de quienes ocupan cargos de alta gerencia pública. La percepción evalúa que los funcionarios públicos

comparten una cultura del conformismo y tienen temor a adoptar decisiones, además de escasa visión prospectiva y déficit en experiencia laboral, etc. En definitiva, la comunidad considera que los cargos designados tienen poco peso político-administrativo y excesiva dependencia del nivel central.

Un tercer y último factor, que se deriva de la información recopilada es planteada por un ex – consejero regional...“Hay un problema de lógica en la administración pública regional, gran parte de la actividad depende del centralismo, por ejemplo, en la presentación de proyectos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que si bien la hace el Intendente Regional al Consejo regional (CORE), no es menos cierto que lo hace por instrucciones centrales, desaprovechando las indicaciones de las propias estrategias regionales de desarrollo y subvalorando la opinión de organizaciones sociales y líderes gremiales”⁽¹⁰⁾.

c.-Lógica del desarrollo económico

La historia económica del desarrollo de Tarapacá tiene - entre otras características- que siempre su estilo de desarrollo combina períodos de bonanza y alta productividad económica con períodos de crisis económico-social en un marco de permanente alternancia territorial de Arica o Iquique como polos o centros del crecimiento económico. Ambas características acusan un patrón de desarrollo marcado por la oscilación entre riqueza y pobreza y también excluyente en el uso de recursos y potencialidades de la región en su conjunto. El desarrollo económico regional desde una visión muy general tiene cuatro fases o etapas.

Un primer período transcurre entre 1879 y 1930. En este lapso de tiempo las ciudades de Arica e Iquique viven escenarios distintos. Arica virtualmente aislada del país, subsistiendo del escaso comercio con Tacna y con el apoyo estatal manifestado en algunas obras públicas⁽¹¹⁾; Iquique, en tanto, vivía uno de sus momentos peak con la industria del salitre que en 1895 empleaba 22.485 trabajadores y en 1925 superaba los 60.000.⁽¹²⁾

Un segundo período se observa entre 1935 y 1970, en que la región cambia radicalmente su fisonomía. Iquique comienza a vivir los efectos del agotamiento de la industria del salitre, con altos índices de desempleo, pobreza, hacinamiento y efervescencia social y política; en tanto, Arica comienza a disfrutar de los beneficios de la Ley del Puerto Libre y de la Junta

(10) Max Barrera, ex Consejero Regional; ex presidente de la Asociación de Usuarios de Zona Franca; profesor de Derecho en la Universidad Arturo Prat.

(11) FFCC Arica-La Paz; red de energía eléctrica; Hospital; casino; camino Arica-Azapa; colegios, etc.

(12) En el mismo período Arica no superaba los 10.000 habitantes

(13) El Puerto Libre vigente por el Decreto Supremo No 303, del 25/7/1953, consistió en una figura jurídica que permitía que importaciones y exportaciones estuviesen gravadas con cero arancel.

La Junta de Adelanto de Arica creada el año 1958 mediante la ley No 13.039, fue concebida como Corporación para el desarrollo provincial, impulsando grandes obras en infraestructura, educación y fomento productivo.

de Adelanto⁽¹³⁾, proceso que durará hasta el inicio de la década del 70 en que la ciudad iniciará la más dura y larga crisis económica.

Un tercer período abarca desde 1974 hasta 1995, aproximadamente, en que la historia se revierte. Arica conocerá los efectos del cierre del Puerto Libre y el término de la Junta de Adelanto iniciando un nuevo período de crisis económica. Iquique, al amparo del Sistema de Zona Franca, más el auge pesquero y el inicio de prospecciones mineras aumentará sus fortalezas y expectativas. En este período las diferencias y desequilibrios entre Arica e Iquique alcanzará niveles sustantivos.

Un cuarto período transcurre entre 1996 y 2000. La región en su conjunto comenzará a cambiar su fisonomía, Arica profundizará su crisis económica prolongando el despotenciamiento, mientras Iquique observa las primeras señales de agotamiento del modelo de desarrollo basado en el comercio exterior de Zona Franca.

En síntesis, la región ha tenido un patrón de desarrollo que combina tendencias y racionalidades de diferente signo asociando períodos de crisis y bonanza económica, pero, acumulando conflictos con la fragmentación territorial entre Arica e Iquique. Ese proceso merece algunos comentarios.

Primero, la región siempre ha sido percibida por el Estado central como “espacio geográfico” en que existen recursos productivos -pesqueros, mineros, agrícolas, comerciales- y cuya explotación significa ingresos tributarios importantes para sostener la economía nacional. Para la tecnocracia estatal la región es percibida como espacio geográfico proveedor de ingresos fiscales.

Segundo, el patrón histórico de producción económica regional basado en la explotación intensiva e indiscriminada de los recursos -valgan como ejemplo los casos de la agricultura andina, la pesca industrial y artesanal, minería- sin existir contraparte ni visión asociada a la renovación de estos recursos; salvo la experiencia de la agricultura del desierto en la zona de la Pampa del Tamarugal, en la región no se ha desarrollado una propuesta para generar conocimiento y/o tecnología que agregue valor para renovar recursos y sostenerlos productivamente en el tiempo. La explotación intensiva facilita el agotamiento de recursos y la emergencia de períodos de crisis golpeando duramente a empresarios, trabajadores y población en general.

Tercero, un hecho que transversaliza todos los períodos históricos, es que el Estado nunca ha elaborado una visión sobre la región en su conjunto y la tónica ha sido privilegiar un polo o eje por sobre otro. En un primer momento fue Iquique, para enfatizar posteriormente Arica e insistir con Iquique nuevamente. Cabe preguntarnos ¿Porque el Estado no ha diseñado un proyecto con visión coherente sobre la región y cuya expresión sea la aplicación de políticas económicas y sociales que compatibilicen las potencialidades y recursos de ambas ciudades? ¿El Estado tiene visiones e intereses diferentes para Arica e Iquique? ¿Ese marco, qué tanto puede explicar los conflictos al interior de la sociedad civil regional?⁽¹⁴⁾

(14) Gabriel Abusleme, ex consejero regional y ex candidato a senador de Renovación Nacional así como Fernando Núñez ex gobernador provincial de Arica, militante socialista, coinciden en reiterar la ausencia permanente de una política de Estado que de cuenta de Arica e Iquique como polos constitutivos de una misma región.

En la región se han aplicado desde 1879 y hasta la fecha, políticas públicas y sociales que han sido diferenciadas y diferenciadoras. Diferenciadas, porque el Estado incentivó el crecimiento económico alternadamente en Iquique o en Arica, con una visión distinta para una u otra ciudad, excluyendo la posibilidad de accionar en forma conjunta.

Diferenciadoras, porque las políticas generaron diferentes impactos en una u otra ciudad, exacerbando ánimos, aumentando diferencias, desequilibrios, también conflictos y restringiendo potencialidades e intereses comunes.

La histórica ausencia de políticas regionales, ha fortalecido un obstáculo estratégico y es la dificultad de construir una visión de región que permita aprovechar el entorno internacional y su relación con el resto del país para potenciar fortalezas y disminuir debilidades y amenazas. La ausencia de políticas públicas y sociales, integradoras e incluyentes, se ha traducido desde el punto de vista temporo – espacial en una estructura regional con permanentes fricciones, contraposición de intereses, persistencia de conflictos a nivel intra regional, debilidad en liderazgos comunes, ausencia de una estrategia común y estar afectas al patrón de la inestabilidad económico productiva.

d. Estilo de gestión del desarrollo regional

La construcción de la institucionalidad pública y cultural desde el Estado y hacia el espacio regional se ha movido en una dinámica de verticalidad y autoritarismo. El sentido de las acciones y proyectos ejecutados por el sector público es percibido por los actores sociales operando desde arriba hacia abajo o desde el centro metropolitano hacia la región. Casos que pueden ser ejemplo de esa percepción son la creación del Puerto Libre, de la Junta de Adelanto de Arica y de la Zona Franca, los mecanismos de asignación de

marcos presupuestarios anuales por el Ministerio de Hacienda, diseño de las grandes obras de infraestructura, nominación de autoridades de la alta gerencia pública regional, designación de candidatos parlamentarios, diseño del formato de estrategias regionales de desarrollo, formulación de planes específicos para superar la pobreza, diseño de la Ley Arica, planes de reactivación de Zona Franca o la planificación de Alto Hospicio como centro urbano, son casos que ejemplifican un estilo de gestión asociado a modos verticalistas y autoritarios de relacionamiento.

Por otra parte, el desarrollo de Arica e Iquique se ha visto marcado por la acción de los municipios. Este dato, hay que entenderlo como reacción ante la ausencia de un proyecto más global que viabiliza que los municipios jueguen un rol sustantivo. La historia regional es vieja en antecedentes municipales, pero, para esta investigación es importante consignar que entre 1990 y 2000 la actuación de los alcaldes Soria en Iquique y Paredes en Arica expresan una cierta idea de región, excediendo con sus acciones, programas y propuestas las que provienen del nivel central. Ambos liderazgos han influido fuertemente en la gestión de los gobiernos concertacionistas, en algunos casos facilitando procesos políticos y económicos, en otros distrayendo la atención ciudadana respecto de los objetivos del gobierno central. El hecho es que la ciudadanía percibe, a partir de la acción de ambos líderes que entre gobierno central, regional y municipal no existen niveles de coordinación adecuados⁽¹⁵⁾.

(15) En el caso del ex alcalde Iván Paredes fue notoria su discrepancia con el nivel central cuando asumió por sí solo la pavimentación del sector peruano ubicado en Chinchorro. En el caso de Jorge Soria sus diferencias con los intendentes Nelson Garrido, Santiago Vera, como también con el ex senador Sergio Bitar y la diputada Antonella Schiaraffia fueron noticias cotidianas.

Sin embargo, hay que destacar que ambos liderazgos son distintos: mientras Soria opera con un liderazgo de tipo outsider, desplazándose fuera de las lógicas institucionales, partidarias y/o verticales, el ex- alcalde Iván Paredes se mueve en lógicas del tipo insider, respondiendo a escenarios acoplados a lógicas centralistas y con articulaciones partidarias, que le permitieron acceder al parlamento en calidad de diputado. Desde el punto de vista del diseño político, es indudable que los municipios afectan el desarrollo regional, no sólo en la distribución de recursos, sino, en la construcción de visión de región siendo este un tema que debe ser profundizado.

2. Desde la Sociedad Civil

El desarrollo regional y la construcción de procesos políticos y económicos no sólo es pertinente al Estado central, también supone visiones, actitudes, valores y estrategias desde la propia sociedad civil regional. En consecuencia, la construcción de espacios regionales es la interacción de ambas esferas. Con

relación a los factores o elementos que caracterizan la acción de los actores de la sociedad regional es interesante preguntarse: ¿Cómo los actores sociales perciben la región que habitan? ¿Cómo perciben al Estado y al gobierno? También es interesante indagar en la cultura organizacional, la dinámica socio política y los liderazgos que afectan el relacionamiento del Estado con la sociedad regional.

a. Visión de región

La sociedad civil regional es una constelación de actores sociales provenientes de diversas matrices culturales, por tanto, tienen visiones históricas distintas sobre la región, valoran de diferente manera el rol del Estado y tienen estrategias económicas distintas para la sobrevivencia. No hay una visión de región única y monolítica, hay tantas definiciones de región como actores y racionalidades.

La ciudadanía distingue que los agentes políticos y económicos reivindican o reclaman por intereses que los afectan en lo particular pero tienen la fuerza suficiente para colocar esas demandas en una perspectiva más global, sea a nivel comunal, regional o nacional. La ciudadanía valora positivamente que los agentes o actores sociales tengan un discurso coherente principalmente en dos temas: empleo y centralismo. Por otra parte, cada uno de los actores sociales se expresan con sus propias y específicas racionalidades, es decir, con su visión sobre la región, también con una manera de arreglar medios y fines, códigos culturales y estilos de gestión diferentes. Las racionalidades de empresarios (pequeños, medianos y grandes; regionales, nacionales y extranjeros); de tecnócratas gubernamentales; elite académica; militares; jerarquía eclesiástica; clase política (comunal, regional y nacional); más las racionalidades del mundo popular (sindical, poblacional, cultural); del mundo andino aymara y de los actores de la religiosidad popular se entrecruzan e interpenetran, generando visiones homogéneas y solidarias, pero, a veces fragmentadas o heterogéneas, con relaciones de encuentro y desencuentro, equilibrio y desequilibrio, tensión y fluidez, conflictos y consensos.

La historia de la región entre 1980 –2000, se ha caracterizado por una tendencia más hacia los desacuerdos y la dispersión que hacia la búsqueda de posiciones unitarias⁽¹⁶⁾. El trasfondo tiene que ver no sólo con los liderazgos comunales y ausencia de un proyecto regional coherente, sino también con la confrontación de un discurso estatal monolítico y un discurso de la sociedad

(16) Este hecho se observa nitidamente en la prensa cuando informa sobre las visitas presidenciales de los ex presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei y se lee los discursos o propuestas de gremios empresariales, sociales, o partidos políticos, todos diferentes en su forma y contenido, no pudiendo articular un discurso único.

civil disperso, fragmentado y, a veces, contradictorio. Ese desbalance favorece que decisiones y estrategias centralistas tengan mucha fuerza, en tanto, a nivel de los actores regionales haya dificultades objetivas para aumentar su fuerza de presión.

En un plano más específico, la imposibilidad de construir un discurso común y operar con una racionalidad conjunta tiene que ver con la fractura de intereses, visiones e identidades existentes entre la ciudadanía de Arica e Iquique, ambas ciudades están relacionadas por una “cultura de la desconfianza”, cada una convencida que la otra recibe más ayuda estatal y/o que el Estado la privilegia en sus intereses; es una percepción histórica que se expresa en varios momentos, por ejemplo, en la discusión ciudadana de Iquique en los inicios de los 50, cuando el Estado instalaba en Arica dos potentes instrumentos de desarrollo como eran el Puerto Libre y la Junta de Adelanto; otra discusión que señala esta fractura es la que se dio en Arica entre 1974 y 1975, cuando la ciudadanía buscaba explicaciones a la decisión del Estado de instalar la Zona Franca en Iquique; también la eterna disputa entre ambas ciudades por los montos de inversión pública que recibe cada una. En síntesis, Tarapacá es una región en que la desconfianza se ha constituido en la base de muchas acciones. El triángulo gobierno, empresarios y trabajadores no puede articularse eficientemente y construir acciones comunes porque la desconfianza es obstáculo principal.

La ciudadanía regional percibe que el espacio geográfico - territorial contiene riquezas productivas dispersas (minería, pesquería, agricultura, fuentes energéticas, recursos turísticos y posibilidades de comercio exterior), también la ciudadanía se autopercibe como recurso humano calificado con experiencia laboral; por otra parte, percibe que la economía regional contribuye fuertemente a los ingresos de la caja fiscal, pero, al momento de hacer el balance y establecer las ecuaciones se comprueba que la retribución del Estado para con la región no es proporcional. Dicho de otra manera, se cuestiona la relación aporte región / país vs. aporte país / región. La conclusión de organizaciones y agentes empresariales y sociales es que el Estado retira más que lo que aporta, hecho que a la larga se convierte en un obstáculo para mejorar la situación de la región⁽¹⁷⁾.

La visión que los actores sociales tienen sobre su espacio regional no coincide con la visión que tiene el Estado. Para actores y agentes regionales, el espacio geográfico es entendido como espacio vital en que se desarrollan

(17) Este tema es motivo de permanente demanda en Arica basado en la imagen de la Junta de Adelanto de Arica que tenía ingresos propios; también en Iquique ha sido motivo de permanente discusión el impuesto que grava las ventas del sistema de Zona Franca en orden a tratar de convertirlo en ingreso regional, situación nunca aceptada.

actividades productivas, académicas o culturales que no podrían desarrollarse en otras regiones ni en cualquier otro espacio, para el Estado el territorio es un conjunto de recursos sobre los que hay que reafirmar la soberanía y explotarlos al máximo, pensando en la provisión de ingresos a las arcas fiscales. En síntesis, hay una percepción que puede calificarse como autoflagelante, es decir, que pese a tener todos los recursos y factores para avanzar y salir adelante no lo puede hacer.

b. Visión de Estado y del gobierno

Actores y agentes regionales perciben al Estado con la idea del ente abstracto, lejano, que actúa por la vía administrativa, que se protege a sí mismo, no siempre interpretando a la ciudadanía, con propuestas diferentes para Arica y para Iquique, tampoco entendiendo los ritmos y urgencias regionales, en ocasiones actúa con criterios no previsibles y en ese marco el gobierno regional es un instrumento al servicio del nivel central.

En ese marco resaltan tres temas colaterales. El primero, la cultura de la desconfianza también se ha extendido hacia el Estado, existe la percepción de que las decisiones que adopta el Estado central no siempre concorderán con los intereses de los actores regionales, por otra parte, que decisiones adoptadas se hacen sin consultar a los agentes regionales o, que las decisiones se adoptan en virtud de alguna ley de carácter nacional. El segundo tema tiene que ver con que la relación Estado central– región se expresa en los actores de la sociedad civil con dos matices que pueden o no darse en forma conjunta, por una parte, una suerte de dependencia y comodidad para que las decisiones se adopten en Santiago o en el nivel central, en este matiz, cultura estado –céntrica, hay que consignar que es el resultado final de un largo y sostenido proceso de socialización política iniciado en la conquista militar de 1879; un segundo matiz tiene que ver con el sentido de impotencia y subordinación violenta que se observa en la elite empresarial, cultural, intelectual, y sindical⁽¹⁸⁾, respecto a que frente a una decisión del nivel central no hay posibilidad de reclamo o protesta, tampoco de influir en eventuales rectificaciones. Un tercer y último tema tiene que ver con el deterioro de la función pública, en que la autoridad de Santiago se mueve con racionalidades distintas a las existentes en la región, y que las autoridades de la región reproducen las racionalidades capitalinas en el espacio local. El deterioro de la función pública está, además, asociado al fenómeno nacional de cuestionar competencias, destrezas, habilidades y valores para desempeñar la función pública y política.

(18) Utilizamos el sentido de subordinación violenta en su aspecto simbólico.

c. Cultura organizacional de los actores sociales

Desde sus orígenes en la región de Tarapacá han existido variadas y fuertes organizaciones sociales y políticas, desde mutuales y mancomunales, centrales sindicales y partidos políticos hasta movimientos sociales como los aymaras o las Federaciones de bailes religiosos. Esta presencia fue, no cabe duda, respuesta a la cuestión social existente en la industria salitrera, fue también respuesta a un país que caminaba hacia la industrialización y a un territorio que había que poblar, conquistar y chilenuzar. Dicho en breve, la organización social y los liderazgos han formado parte de la cultura política regional y de su vida política cotidiana. Sin embargo, a partir del 11 de Septiembre de 1973, este cuadro comenzó a cambiar y en forma muy especial en la provincia de Iquique⁽¹⁹⁾. El golpe de Estado significó un cambio profundo en los “hábitos de conducta política”, se redujeron las organizaciones sociales, disminuyó la participación y aumentó el desinterés por la cosa pública, ya en los inicios del proceso democrático en 1990 se aprecian síntomas de la fragmentación, dispersión y atomización organizacional⁽²⁰⁾. Este hecho tiene y tendrá múltiples repercusiones y consecuencias no sólo para construir el desarrollo regional, sino, también para sustentar las actividades del Estado y de la propia sociedad civil.

En el escenario de los años 90 la cultura organizacional de la región presenta tres claves que es necesario mencionar:

Primero, se privilegian intereses sectoriales por sobre los del colectivo social, los intereses de organizaciones específicas se confrontan con intereses regionales, generándose muchas veces escenarios donde prima la estrategia confrontacional restringiendo las posibilidades de diálogo o negociación⁽²¹⁾. El hecho final es una alta dispersión de organizaciones, liderazgos y demandas, generando dificultades estratégicas para construir un discurso común y coherente que exprese los intereses de la región.

Segundo, la ciudadanía percibe que ocupar algún alto cargo en las organizaciones sociales de la región es de alguna manera homologable y tan importante como ocupar un cargo en la alta gerencia pública, la contraparte es que se visualiza que quienes desempeñan funciones sociales o públicas no lo hacen por sentido de ayuda o colaboración, sino, que es actitud instrumental para iniciar una carrera política.

(19) En esta provincia y a diferencia de Arica fue desmantelada la casi totalidad de la cúpula de los partidos Comunista y Socialista, de la misma manera mucha dirigencia social fue encarcelada y/o sufrió pena de extrañamiento.

(20) En los años 70 ya se comienza a apreciar la debilidad organizacional ciudadana que, en el caso de Arica, se expresa con la poca resistencia al cierre del puerto libre y de la Junta de Adelanto. En Iquique, la debilidad organizacional para enfrentar las decisiones del Ministerio de Hacienda, respecto a medidas que afectan a Zona Franca, es otro indicador.

(21) El año 1992 en una visita a la región el ex presidente Patricio Aylwin se reunió con empresarios de Arica, en la ocasión el mandatario escuchó 14 discursos distintos, cada uno representando un sector y proponiendo alternativas de solución para la economía local.

Tercero, diferentes dirigentes sociales y políticos coinciden en que la región de Tarapacá se caracteriza no sólo por una cultura de la desconfianza, sino, también por el ambiente poco propicio para el intercambio de ideas y/o para la reflexión conjunta. Francisco Prieto, ex presidente del colegio de Profesores y militante del Partido Socialista, sostiene que la región se caracteriza porque no hay reglas claras, no hay respeto por los valores democráticos ni por las leyes, y que toda discusión y crítica se supone es un ataque personal a otras personas. Francisco Pinto, ex seremi de la vivienda y alto dirigente del PPD afirma que...“No están los mecanismos de una sociedad democrática en que exista toda la capacidad de crear y de pensar en mundos propios, pero, articulados con la sociedad, estamos en una sociedad regional donde todo es demasiado dirigido, demasiado controlado y donde la gente vive permanentemente amenazada, eso se expresa en los períodos electorales, en que un sector vota amenazado, otro influido económicamente, otros por las influencias de la prensa, hay todo un sistema de cohecho electoral”.

d. Liderazgos y percepción ciudadana

La región de Tarapacá, ha sido cuna formadora de fuertes liderazgos y formadora de políticos de altura nacional. En el ámbito de los liderazgos hay que distinguir entre aquellos provenientes de afuera y que visualizaron a la región como plataforma electoral, como espacio para ejercer influencias o como escuela formadora de sus capacidades personales, son los casos de Elías Lafferte, Luis E. Recabarren, Arturo Alessandri, Eduardo Frei Montalva, Salvador Allende, todos figuras de impacto nacional, y hay que distinguirlos de liderazgos internos y regionales destacando entre otros Arturo del Río, Luis Valente Rossi, Santiago Arata, Adolfo Arenas C., Bernardino Guerra J., Luis Beretta, Freddy Taberna, Jorge Soria, Iván Paredes.

En el período que nos interesa en esta ocasión (1990 – 2000), destacan los liderazgos de Jorge Soria en Iquique e Iván Paredes en Arica, ambos diferentes entre si pero con elementos comunes como, por ejemplo, que han construido sus liderazgos a partir de experiencias municipales como plataforma política estratégica⁽²²⁾. Ambos alcaldes potenciaron sus comunas, fueron capaces de colocar temas locales en la agenda pública regional y nacional, convirtiéndose en interlocutores del gobierno central, excediendo incluso el nivel de las autoridades regionales designadas por el propio gobierno central.

(22) Estamos seguros que la acción de Jorge Soria como alcalde de Iquique iluminó el diseño de la derecha en orden a privilegiar la comuna como instrumento de acción política.

Sin embargo, ambos liderazgos operaron en la soledad política, no articularon todos los actores necesarios para construir un proyecto regional, tampoco pudieron jerarquizar diversas esferas de la vida regional. Complementariamente, ambos liderazgos tienen más de situaciones emblemáticas y representativas que de resultados prácticos. Soria, ha sido ejemplo quijotesco en lo político, emprendiendo mil batallas y perdiendo muchas de ellas, aunque la ciudadanía reconoce en su trayectoria un valor que va más allá de resultados electorales. Paredes, fue hombre que sacó el municipio de la oficina a la calle y con su lenguaje y actitud desafiante proyectó una derrota electoral municipal en un resonante triunfo como parlamentario.

En el período 1990 – 2000, el tema de los liderazgos en la región se caracterizó por elementos más dispersivos que unitarios. La aparición del político santiaguino Sergio Bitar, ofertando imagen de poder, potencia y energía, fue visto como amenaza por los líderes locales con los cuales no pudo establecer una alianza estratégica que potenciara a la región, por el contrario, la lucha Soria – Bitar - Paredes fue más desgastadora que beneficiosa para la región. A la luz del análisis político esas confrontaciones son ejemplo de la dificultad de combinar factores nacionales y regionales o de la dificultad de regionalizar lo nacional y aumentar el peso político de las figuras regionales.

Un último factor, que confunde en el tema de los liderazgos, es lo que el ex intendente Santiago Vera denomina “competencias cruzadas”. Este fenómeno expresa que para la población no hay claridad respecto a las diferencias de gestión en los niveles comunales y parlamentarios, la interrogante ¿Cuál es la competencia de un alcalde y cuál de un parlamentario? no tiene en la ciudadanía una respuesta clara y categórica. Estas preguntas surgen de los roles y acciones desempeñadas por el alcalde Jorge Soria preocupado de la integración subcontinental, construcción de carreteras y puertos, todos proyectos relevantes y con vocación no sólo internacional, sino, transgeneracional, versus las acciones, por ejemplo, del ex senador Sergio Bitar preocupado de conseguir recursos para construir viviendas en Alto Hospicio o generar empleos en Zona Franca. Esta competencia cruzada también se observa en Arica.

Finalmente, Gabriel Abusleme, ex candidato a senador de Renovación Nacional sostiene que en la región se observa una fatiga institucional que disminuye la masa crítica necesaria para administrar –económica y

políticamente- a esta región. “El déficit de liderazgo es síntoma, afirma Abusleme, de un límite que la región debe resolver como tema prioritario”.

En síntesis, la visión ciudadana es que los liderazgos se reducen al ámbito municipal, existiendo déficit de conducción en otras esferas como la académica, gremial, cultural o con expresión en el conjunto de la región. El correlato de esta situación es una sociedad civil no organizada, escasa claridad sobre los roles a cumplir en la conducción regional y las fracturas entre Arica e Iquique, impiden liderazgos claros, facilitando un caudillismo fuerte.

e. La dinámica socio-política

Los procesos políticos se construyen articulando actores sociales y racionalidades distintas. En este sentido, la dinámica socio-política regional también es el entrecruzamiento de racionalidades diferentes, cada una sustentada en un actor que tiene visiones y maneras de entender la región y de integrarse a ella, la historia adquiere sentido distintos y tienen perspectivas y estrategias diferentes sobre el pasado, presente y futuro.

Nino Baltolú, actual consejero regional, dirigente político de Renovación Nacional y ex concejal de la comuna de Arica sostiene que el desarrollo regional se caracteriza por la indecisión respecto al tipo de región que se quiere construir. Baltolú, distingue entre los que defienden la tesis que Tarapacá es región multipropósito, vale decir, que es necesario y factible que combine y explote, encadenadamente, el máximo de actividades y recursos; por otro lado, de quienes privilegian la opción de una región especializada en el comercio exterior y el turismo.

A este respecto, es interesante referirse a cinco factores que aparecen en la información analizada.

El primero, se refiere a que la dinámica política regional se caracteriza por un estilo de permanente fricción entre los intereses económicos de Arica e Iquique, cada cierto tiempo, los intereses de los actores sociales se tensionan en una guerra de posiciones y argumentos divergentes, cada cual reclamando más derechos que la otra, situación que algunos han calificado como la práctica del “juego de la suma cero”, es decir, la dirigencia social regional prefiere que pierdan las dos ciudades antes que gane sólo una de ellas. No sólo estamos en presencia de una cultura de la desconfianza, sino, también frente a una cultura del divorcio regional. Es interesante formularse dos preguntas. ¿Qué

tanto la cultura de la desconfianza es factor exclusivamente endógeno? ¿El divorcio regional se origina en las acciones impulsadas por el Estado o en las conductas de la propia sociedad civil regional?

Un segundo aspecto, que incide en la dinámica socio – política regional, es la percepción ciudadana que el Estado aplica políticas diferentes para ambas ciudades. Ariqueños e iquiqueños se sienten en algunos casos discriminados y en otros favorecidos. Por otra parte, se reconoce por dirigentes sociales, empresariales y políticos que la región en su conjunto ha sido incapaz de elaborar y construir un discurso común que sea base de una propuesta integral⁽²³⁾ con visión de mediano y largo plazo, evitando caer en la dispersión de objetivos, la contradicción de propuestas y desaprovechar proyectos de inversión pública –sean nacionales, regionales o comunales- vinculándolos con acciones pertinentes y legitimadas por la población.⁽²⁴⁾

En tercer lugar, las fricciones entre Arica e Iquique son expresión de un proceso de construcción política regional inacabado. Max Barrera, sostiene que esta es una región históricamente construida sobre la base de combinar y ensayar la política de la prueba y el error, incapacitándose progresivamente para aprovechar la experiencia del error y mejorar las pruebas futuras. La línea zigzagueante del ensayo y error, impide construir una visión de conjunto y también aumenta lo que Giorgio Machiavello, presidente de los usuarios de Zona Franca, denomina “coeficiente de roce”, es decir, la tendencia al aumento de conflictos entre ambas ciudades, aunque también entre sectores productivos, gremiales, y por el aumento y diversificación de conflictos entre gobierno y sociedad civil.

En cuarto lugar, aunque la dinámica socio-política se articula en el Estado, no es menos importante que la sociedad civil regional también desempeña un rol. Los dirigentes sociales y políticos reconocen que la sociedad regional, producto de muchos años de socialización política ha desarrollado una cultura de la inercia, receptora de señales, instrucciones, directrices o decisiones que provienen desde Santiago. En las últimas décadas los únicos hechos que rompen esta tendencia son las movilizaciones y paralizaciones ciudadanas de Iquique en 1957 y de Arica en 1993, 1994 y 1998, las que expresan energías y fuerzas endógenas.

Finalmente y en quinto lugar, la dinámica socio política también se entreteje e interactúa con el factor económico. La dimensión política se ha

(23) Este argumento planteado por Max Barrera, ex consejero regional y ex presidente de los Usuarios de Zona Franca; también sostenido por Magdona Muñoz, presidenta de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y Gabriel Abusleme, ex candidato a senador de Renovación Nacional.
²⁴ Es el caso, por ejemplo, planteado por el ex presidente de la Cámara de Comercio Pablo Daud en orden a las cuantiosas inversiones en el período 1990 – 2000 en turismo y el resultado de una cultura anti turística existente en la región.

subordinado al patrón de desarrollo económico bonanza - crisis – bonanza. La actitud de los actores regionales, en períodos de bonanza económica, es de tranquilidad y pasividad, y de efervescencia e intranquilidad en momentos de crisis. Ambas ciudades conocen en profundidad los efectos de uno u otro estilo, incluso, podríamos aseverar que el gran problema de Arica es: ¿Cómo volver a vivir los días del Puerto Libre y de la Junta de Adelanto?, mientras que en Iquique el tema es; ¿Cómo evitar volver al tiempo de las banderas negras? Ambas ciudades construyen sus expectativas sobre momentos que tuvieron de bonanza, y mostrando déficit en cuanto a elaborar estrategias para superar los períodos de crisis.

En definitiva, en la región hay una cultura de la inestabilidad económica y la población tiene incorporada en la memoria histórica la posibilidad del deterioro económico.

f. El tema de la identidad cultural

La región de Tarapacá, históricamente, ha estado afecta a múltiples corrientes migratorias y fue poblada sobre la base de indígenas y peruanos a los que se agregan chilenos, bolivianos, británicos, yugoslavos, asiáticos, negros y alemanes, creando una región pluricultural y multiétnica. El habitante de Tarapacá, radicado en una zona excéntrica del país tiene una estructura cultural abierta, dinámica, en permanente transformación y capaz de recibir y absorber flujos culturales externos que no transforman radicalmente la matriz cultural de la pluriculturalidad.

Hay dos hechos históricos que participan en el perfil cultural del hombre de Tarapacá. Por un lado, que la región haya pertenecido a Perú es un remanente histórico cultural, interiorizado no sólo en la ciudadanía, sino, también en los gobernantes. Por otra parte, su carácter pluriétnico influye en que la ciudadanía se autoperciba distinta al resto de la población chilena. Complementario a todo lo señalado se percibe que hay sectores que arguyen que habitar en Tarapacá es sinónimo de patriotismo, identidad y lealtad con el territorio⁽²⁵⁾, y que habitar en el norte es compartir desventajas y carencias; por otra parte, están los motivados por la posición geo- económica de la región y la existencia de variados recursos productivos⁽²⁶⁾; mientras en uno está el tema de la identidad en otros prima la visión económica.

(25) Entrevista con Jorge Lombardi, José Luis Torres y Luis Gutiérrez en Arica, y Pablo Daud, Hugo Machiavello y Juan Oller en Iquique destacan ese hecho.

(26) En esta posición localizamos inversionistas extranjeros de zona franca.

Hay un marco global que contextualiza al habitante común de Tarapacá y a los movimientos sociales: todos pertenecen a Chile, comparten símbolos,

significados, historia y efemérides, destacándose también la presencia de elementos distintos y diferenciadores asociados al grupo de descendencia histórico cultural, sean estos peruano, boliviano, aymara, italiano, inglés o asiático, etc.

También se constatan identidades más territoriales, los ariqueños se orientan hacia un proyecto más vinculado al comercio, turismo y economía de Perú y parte de Bolivia, específicamente La Paz; los iquiqueños miran hacia el resto de Chile, a Bolivia (Santa Cruz, Oruro y Cochabamba) y a un segmento de Argentina (Salta, Jujuy y Tucumán). En definitiva, la mirada de los habitantes de Tarapacá tiene un sentido más extra – país, muchos de sus intereses, motivaciones, vínculos culturales e incluso de relaciones culturales se orientan por el entorno de regiones limítrofes que por lo que acontece en el propio país.

Podemos preguntar ¿además del ser chileno, qué otro elemento genera identidad, es decir, sentimiento de pertenencia y lealtad para con el territorio que se habita? La recopilación de información nos permite formular la siguiente aseveración. Tarapacá es un territorio en el que se construyen e interactúan múltiples identidades culturales, sustentadas sobre la base de la chilenidad, pero, diferenciadas por variables más regionales como ser ariqueño, iquiqueño, aymara, migrante extranjero o proveniente del sur del país. Hay un elemento común que las transversaliza y las articula, es el hecho que por sobre ellas prima la identidad de pertenecer y habitar en una región fronteriza, o sea, se comparte una identidad cultural de habitante fronterizo que va más allá de la pertenencia territorial, involucrando aspectos históricos, migracionales, transculturales, económicos, etc.

Las diferencias entre las identidades culturales presentes en la región no son objetivas y se mantienen en el plano de las subjetividades colectivas, no son diferencias de fenotipo o estructura psicológica, las diferencias hay que entenderlas en la interacción de varios factores:

- a) Resultado de un largo proceso de colonización político y cultural;
- b) La situación fronteriza de la región, que facilita generar vínculos y relaciones con áreas de los países vecinos;
- c) Reacción a una institucionalidad pública percibida como alejada, abstracta y centralista;

d) Resultado de la aplicación de políticas públicas que exacerbaban sentimientos de pertenencia a entes territoriales distintos.

El tema de la identidad cultural no ha sido tratado con profundidad en la región⁽²⁷⁾. Por tal razón queremos plantear dos argumentos. Primero, el análisis de las identidades culturales debe considerar la existencia de un contexto en que los habitantes de la región, así como las estructuras básicas de esta han estado sometidas a un proceso de “chilenización” o socialización política, cuyos objetivos son no sólo reafirmar la soberanía y propiedad territorial de la zona, sino, también orientar axiológicamente a la población hacia la cultura nacional. Este proceso de socialización todavía está inconcluso y no terminado, mantiene vigencia y orienta muchas de las decisiones que adopta el nivel central.

El segundo argumento, es que las políticas públicas aplicadas por el Estado, refuerzan actitudes confrontacionales a nivel de identidad cultural entre los habitantes de la región, sea entre ariqueños e iquiqueños, entre éstos con los aymaras, entre habitantes urbanos y rurales, entre urbanos y pampinos, etc., y también, estas políticas refuerzan diferencias entre el habitante de la región con sus pares del resto del país.

En definitiva, las políticas públicas, sean de inversión en infraestructura, desarrollo social, fomento productivo y desarrollo educacional más que contribuir a generar un sentido de región fuerte, con pertenencia a un proyecto político que combina adecuadamente lo regional y nacional, se convierten en factores de dispersión y conflicto.

(27) Los trabajos de Bernardo Guerrero Jiménez, han desarrollado ampliamente el tema de la identidad cultural en Iquique, los de Sergio González Miranda, enfatizan la dimensión del hombre pampino aunque también referido a Iquique. En el caso de Arica no hay una línea de investigación coherente al respecto. Conocemos el trabajo del profesor de Historia Fernando Graña Pezoa, denominado “Identidades Fronterizas: contexto y definición”. Revista TINCU, No 5, 2001, de la Universidad de Tarapacá, Arica, página 77 – 83.

BIBLIOGRAFIA

- Angell, Alan. Lowden, Pamela; Thorp, Rosemary. “Decentralizing development, the political economy of institutional change in Colombia and Chile”. Oxford University Press; London, 2001.
- Boisier, Sergio. Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América latina. ILPES CEPAL; Santiago, 1986.
- Cariola, Carmen; Sunkel, Osvaldo. Un siglo de historia económica de Chile, 1830 – 1930. Editorial Universitaria; Santiago, 1991.
- Carrasco, Sergio; Historia de las relaciones chileno-bolivianas. Editorial Universitaria; Santiago, 1991.

- Collier, Simón. From independence to the war of the pacific. EN: Leslie Bethell: "Chile since independence", Cambridge University Press; New York, 1993.
- Góngora, Mario. Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile, en los siglos XIX y XX. Editorial Universitaria; Santiago, 1986.
- González, Sergio. Tarapacá: región en conflicto, 1911 – 1929. En: Revista Ciencias Sociales No. 7, Universidad Arturo Prat; Iquique, 1997. pp. 39 – 48.
- Guerrero, Bernardo. Del Chumbeque a la ZOFRI, Los aromas de nuestra identidad cultural. Ediciones CREAR -UNAP, Tomo III; Iquique, 2000.
- Guerrero, Víctor . Estado y Sociedad Civil: limitaciones de políticas en la nueva cuestión social. En: Revista de Ciencias Sociales No. 11, Universidad Arturo Prat; Iquique, 2001. pp. 129 - 145.
- Kaplan, Marcos. Formación del Estado nacional en América latina. Amorrortu Editores; Buenos Aires, 1969.
- Lechner, Norbert . Los limites de la sociedad civil. Revista FORO No. 28; Colombia, 1996.
- Neira, Hugo. Hacia la tercera mitad: Ensayos de relectura herética, Perú XVI – XX. Editorial SIDEA; Lima, 1997.
- Osorio, Cecilia. Chilenos, peruanos y bolivianos en la pampa: 1860 – 1880. ¿Un conflicto entre nacionalidades? En: Revista Historia No. 34, Universidad Católica de Chile; Santiago, 2001. pp. 117 - 166
- Ríos, Marcelo. Política y propuestas de desarrollo de Arica, desde 1930 a 1973. Ediciones CREAR, Cuaderno de Investigación Social No 32; Iquique, 1992.
- Salazar, Gabriel; Pinto, Julio. Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad, ciudadanía. Tomo I. Ediciones LOM; Santiago, 1999.
- Van Kessel, Juan. Holocausto al progreso, los Aymaras de Tarapacá. HISBOL; La Paz, 1992.
- Véliz, Claudio. The centralist tradition of latin america. Princeton University; London, 1980.
- El conformismo en América latina. Editorial Universitaria; Santiago, 1970.