

LOS OBSTÁCULOS SOCIOPOLÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL: EL REPLIEGUE DEL ESTADO Y LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD

* Sociólogo. Universidad Arturo Prat. Correo electrónico: victor.guerrero@unap.cl

Víctor Guerrero Cossio*

Iván Veyl Ahumada**

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

La planificación regional no sólo tiene obstáculos de orden económico, sino que también de carácter sociopolítico, dadas las diferentes influencias que poseen los actores principales. Así, a la distancia entre las instituciones del Estado y las empresas privadas, debe agregarse la debilidad de la sociedad civil, especialmente las organizaciones populares.

Palabras claves: Planificación, Región, Sociedad Civil.

Regional planning faces economic and sociopolitical obstacles due to the varied influences of the people involved. Thus to the distance between state institutions and private companies, the civil society weaknesses must be added, particularly, the popular organizations.

Key words: Planning, Region, Civil Society.

INTRODUCCIÓN

Las líneas argumentales principales que giran en torno a los obstáculos sociopolíticos de la planificación regional se sitúan en el contexto de la relación Estado-Región (y la cuestión del tipo de planificación y gestión del desarrollo regional) con la sociedad civil y sus dinámicas.

Lo anterior requiere definir qué se entiende por planificación regional; distinguir los principales actores sociopolíticos involucrados; y estudiar cómo los instrumentos, mecanismos y dispositivos (teórico-metodológicos y de la praxis empírica) de la planificación regional desde el Estado se acoplan y crean roces con los circuitos establecidos por la sociedad civil regional (la base social, económica y política). En este último sentido, es preciso develar los obstáculos sociopolíticos que encuentra la planificación regional en sus

diferentes etapas y explorar las continuidades y cambios inherentes en la relación formal entre Estado y Sociedad Civil Regional.

DIRECTRICES CONCEPTUALES

a. La planificación regional debe ser entendida como un proceso de “negociación” entre las diferentes esferas y sectores público, privado y social. En dicho sentido, se destaca la visión procesual y eminentemente ‘negociadora’, pues, la planificación regional no se limita -como dijimos- al conjunto de métodos o instrumentos elaborados para producir y distribuir recursos escasos en la población de Tarapacá.

b. Los modelos convencionales de planificación regional no responden a la plasticidad de los procesos y cambios sociales actuales. Desde ese punto de vista, las diferentes propuestas de politólogos, cientistas políticos, sociólogos e historiadores concuerdan en señalar que es necesario construir propuestas innovadoras para paliar los déficit que acarrea la concepción moderna de la planificación regional (enfoque dependentista o centro-periferia, por ejemplo).

c. Las experiencias de otras regiones en torno a los enlaces y conflictos entre el Estado y la Sociedad Civil dan cuenta de una débil autonomía de la planificación regional en relación con los intereses de los poderes políticos centrales. La planificación regional requiere de la articulación fluida entre los diferentes niveles político-administrativos, organizacionales y territoriales, situación que se ve obstruida por las estructuras y procesos decisorios del centro.

d. Los componentes metodológicos -heurísticos- de la planificación regional carecen de profundidad y carácter propositivo. Ejemplo de ello son los formatos tradicionales de la encuesta CASEN, ficha CAS, ERD, etc. Además, la Sociedad Civil carece de un proyecto unitario y sólo opera en forma adaptativa y atomizada frente a las directrices planificadoras que establece el Estado-Región de Tarapacá.

e. En términos generales, los obstáculos de la planificación regional y la complejidad que está detrás de estas dinámicas llama a la integración de enfoques transversales e interdisciplinarios. De ahí que haya sido necesario considerar diferentes enfoques, disciplinas y fuentes informativas para

sistematizar la ampliación y aplicación de un enfoque conceptual integrador que entienda a la planificación regional como un proceso multidimensional.

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN REGIONAL

Una primera aproximación analítica al tema de la planificación regional desde la institucionalidad pública nos indica que, en estos últimos 10 años, se han producido avances, retrocesos y estancamientos importantes en algunas materias claves para el desarrollo económico y social de Tarapacá. Basados en la información recopilada en esta investigación, pudimos constatar que la planificación regional del desarrollo ha sido una materia escasamente tratada desde el ámbito académico perfilándose como instrumento marcadamente tecnocrático tanto en la manera en cómo se concibe y cómo se operacionaliza o pone en práctica⁽¹⁾.

(1) Generalmente, se plantea que más que un divorcio entre el mundo intelectual, el mundo político y el aparato público se observa, en el plano de la planificación, una relación instrumental que es de corto plazo y muy ligada a temas puntuales. Desde este punto de vista, falta imaginarse la región y el país que queremos y sentarse a discutir qué quiere Tarapacá para su futuro.

De ahí surge la necesidad, entonces, de trascender el enfoque institucional para realizar un balance participativo que permita dar cuenta de la situación de la planificación regional en la última década. Para ello se entrevistaron variados personeros del ámbito público, privado y la sociedad civil organizada con el objeto de analizar comparativamente los principales aportes y limitaciones de la planificación regional a partir de los ejes de la institucionalidad pública de Tarapacá y la sociedad civil regional.

Lo anterior implica actualizar las líneas conceptuales de la planificación del desarrollo regional para trascender su clásica acepción que la define como un proceso extendido en el tiempo y sujeto a una serie de encadenamientos que se estructuran sobre la base de procesos y voluntades que racionalizan esfuerzos, intereses y motivaciones -muchas veces contrapuestas entre sí- con el objeto de construir futuro.

Dentro de un escenario-país con variadas transformaciones y reformas político-administrativas, económicas y sociales es posible observar que la planificación del desarrollo regional ha pasado a formar parte de la agenda pública regional como un instrumento que va más allá de la simple redistribución de los recursos. Lejos de una delimitación científicamente organizada de tareas o proyectos, la tendencia de hoy es, principalmente, concebir la planificación como un proceso de negociación entre los diferentes actores involucrados en el proceso de desarrollo (Boissier, 2002).

(2) En el sentido de rejuvenecimiento y no el de separación.

Apoyados en este marco conceptual y en el contexto de la última década, es posible visualizar algunos avances y aportes sustantivos en comparación con periodos precedentes de la historia política, económica y social de Chile y Tarapacá. Uno de ellos es la llegada de la democracia y los nuevos aires de autonomía político - territorial que comienzan a respirarse a partir de 1990. La remoción de la institucionalidad pública chilena⁽²⁾ fue un proceso que se desarrolló, en un comienzo, con dificultades de diversa índole. Pese a todo, lo importante es reconocer que la ansiada modernización del Estado y las políticas públicas, materia de una candente discusión en agenda pública nacional, requirieron de una redefinición de los instrumentos de planificación principales que soportaban las dinámicas y desafíos de esta “nueva” institucionalidad estatal.

(3) Anteriormente conocida como ODEPLAN.

En el ámbito regional, la reestructuración político-administrativa, que se comenzó a gestar desde 1990, dio paso a la conformación de los Gobiernos Regionales y la entrega de facultades a los municipios, que pasan a transformarse en entes autónomos cuyos representantes son elegidos por votación popular y no designados, como era anteriormente. En este contexto, la planificación del desarrollo regional fue gradualmente conformándose como un instrumento relativamente descentralizado, pasando de MIDEPLAN⁽³⁾ a SERPLAC, con la injerencia directa de los municipios en su orientación al desarrollo comunal.

La idea de planificar la región desde la región fue convirtiéndose en una de las consignas principales del discurso vinculado al desarrollo regional. Sin embargo, en la práctica, la planificación quedó sumida en un instrumento tecnocrático centralizado dado que las decisiones finalmente se tomaban desde Santiago.

“La planificación en la región o este pensar qué hacer en la región en sólo una adecuación del nivel central (planificación nacional). Existen niveles diferenciados de planificación que no se conectan entre sí. La planificación se reduce a la programación presupuestaria” (Pedro Oróstica. Ilustre Municipalidad de Iquique).

Sin embargo, en la actualidad existen detractores a la idea del verticalismo que puede surgir al momento de entender el cómo se planifica. Estos recalcan el carácter autónomo del proceso de planificación y las decisiones programáticas de cada servicio público en Tarapacá, enfatizando la flexibilidad

de la institucionalidad pública regional para crear y proponer cambios desde la región:

“Yo pensaba lo mismo, que aquí no podía hacer nada el Gobierno Regional, que estaban todos amarrados, falso rotundamente, en líneas generales, a mi me dan líneas generales, yo hago el presupuesto, y me dicen hágalo y yo con mis funcionarios hago lo que tengo que hacer”(Bernardo González. Corema).

Esto puede ser interpretado como un aporte que va en contra a lo que comúnmente postulan los críticos de los modelos de planificación en países como Chile, con un Estado unitario e históricamente centralizado. Se ve así cuestionada la tesis que postula la inexistencia de una autonomía relativa en las regiones, donde aún no se logra consolidar un “regionalismo pleno” y se afianza la idea de que existen regiones débiles. No obstante lo anterior, existen indicios y experiencias que indican lo contrario y reafirman la tesis del centralismo. Volveremos más adelante a retomar este tema.

Lo que interesa, en lo inmediato, es destacar los aportes que existen en materia de planificación y determinar cómo la nueva institucionalidad pública creada con la ley 19.125 (relacionada con la instauración de los Gobiernos Regionales) adopta nuevos modelos y estilos de planificación. Dentro de esta estructura político - administrativa que los representa, es interesante reconocer que se produce una ampliación y articulación de temas emergentes que habían permanecido ocultos o en estado de hibernación dentro de las políticas de Estado. La materia de planificación adquirió una orientación social más holística, en el sentido de integrar o fortalecer dimensiones y conceptos que hoy son estructurantes como, por ejemplo, “grupos vulnerables”, “crecimiento con equidad social”, “identidad cultural” y/o “regiones fronterizas”⁽⁴⁾.

(4) También hay que reconocer que las metodologías (para la elaboración de planes de desarrollo regional y comunal) y, en consecuencia, los modelos de intervención social se han ido adecuando y perfeccionando en función de privilegiar, desde un perfil constructivista y un marco lógico, diferentes variables, procesos, procedimientos y resultados de impacto.

Otro aspecto que puede ser considerado como un aporte al proceso de planificación regional desde la institucionalidad pública dice relación con los nuevos principios que fundamentan las políticas públicas y el desarrollo regional. Dentro de ese marco, la participación ciudadana en la toma de decisiones adquiere una atención particular y se erige como un elemento clave para lo que significaría “planificar en y con democracia”. En ese sentido, se esperaba horizontalizar la práctica de la planificación regional integrando a los diferentes actores pertinentes para cada caso. Sin embargo, existen variados obstáculos que, actualmente, dificultan que la práctica de la planificación regional se constituya en un proceso de negociación que seduzca, involucre

y concilie las diferentes racionalidades que entran en juego dentro de la región.

Siendo la planificación del desarrollo un proceso que implica enlazar diferentes etapas y supone la utilización de ciertos modelos, mecanismos y técnicas, también hay que considerar la parte voluntarista sustentada en la confluencia de subjetividades. Esto supone considerar la dimensión cultural del proceso de planificación como un elemento decisivo en la práctica de la planificación y en el cómo se piensa y construye, incluso desde lo cotidiano, la región. Existe la percepción de que no sólo el Estado es responsable de que la planificación del desarrollo sino que también la sociedad civil y la ciudadanía deben hacerse cargo activamente de los temas que los cruzan. De lo contrario, la planificación se constituye en un instrumento redistributivo sin reflexividad ni involucramiento conciente.

Los esfuerzos por articular los diferentes mecanismos de la planificación del desarrollo y lograr un impacto trascendente, significativo y armónico entre el desarrollo rural y urbano, han quedado relegados por las múltiples racionalidades sectoriales que operan en forma dispersa, desordenada y débilmente consensuada. Desde la institucionalidad pública, esta situación responde preponderantemente a la fragilidad de redes, sinergia y capital social existentes en la región. En este contexto, es la sociedad civil la que no responde el llamado a tomar parte y planificar de forma participativa, pese a que se los convoca, seduce e invita. Así, la sociedad civil regional permanecería enclavada al viejo paradigma paternalista y estaría en sus manos promover un proceso de autogestión colaborativo.

Sin embargo, los informantes estratégicos pertenecientes a la sociedad civil regional y que participaron directamente en la investigación no comparten esta interpretación y manifiestan una visión más crítica o maquiavélica, si se quiere, al respecto. Para ellos, la institucionalidad pública premeditadamente le interesa dispersar las “fuerzas” de la sociedad civil para contrarrestar el peso de la organizatividad comunitaria y manejar resueltamente los conflictos, demandas y desafíos de cada sector. Sería entonces la propia institucionalidad pública la encargada de dispersar y debilitar a la sociedad civil regional para tener un mayor nivel de maniobrabilidad frente a situaciones complejas⁽⁵⁾.

Frente a estas dos situaciones, la planificación del desarrollo regional queda sin las condiciones mínimas para alcanzar acuerdos significativos y

(5) De ahí la premisa relativa a la formación de “masa crítica” que se requiere en la zona, para impulsar y orientar adecuadamente el proceso de planificación del desarrollo regional.

promover un proceso de negociación adecuadamente. En orden al tiempo y a la urgencia de los problemas que surgen en los diferentes ámbitos (desempleo, pobreza, educación inefectiva, inseguridad ciudadana, narcotráfico, deterioro ambiental, desmejora de la calidad de vida, entre otros), las decisiones son tomada verticalmente reproduciéndose -aún indirectamente- el esquema paternalista, centralizado, vertical, pasivo y autoritario⁽⁶⁾. En consecuencia, en orden a la sensibilización de estas dos visiones es posible argüir que no hay que dejar de desconocer el rol y la responsabilidad cívica que le cabe a cada sector frente al proceso de desarrollo.

(6) Este esquema de distribución desigual también se manifiesta al interior de la región: en Iquique se encuentra concentrada más del 85% de la institucionalidad pública.

La aparición y resurgimiento de liderazgos en esta época, desde el punto de vista de la planificación del desarrollo y la institucionalidad pública, sitúa en el centro de la discusión al Municipio y el Gobierno Regional con una nueva forma de relacionamiento basado en la planificación desde la base. Una especie de Planificación Acción Participativa (PAP) que generaría desarrollo y se constituiría en uno de los basamentos del régimen democrático. Así, esta percepción de que la planificación tiene que ver con los diversos actores del desarrollo y, particularmente, con los liderazgos que surjan y ocupen los restringidos espacios de participación social, supone reconocer la existencia de niveles diferenciados dentro de la propia institucionalidad pública que estarían sujetos a ajustes, desajustes y reajustes de orden político, de gestión e, inclusive, ideológicos.

Desde el plano político destaca, primero, la emergencia y resurgimiento de nuevos liderazgos locales (Soria, Paredes, Rossi) que no logran una sintonía unificadora con los liderazgos designados desde el centro⁽⁷⁾ y, segundo, un proceso de modernización del Estado basado en lo multidimensional y la transversalidad de las acciones públicas.

(7) Nos referimos, por ejemplo, a la desgastadora confrontación entre Bitar, Paredes y Soria, planteada en el texto de Juan Podestá: La invención de Tarapacá. Estado y desarrollo regional en Chile, Ediciones Campvs, Iquique-Chile, 2004, pp. 288-289. La propuesta de Soria relativa a la conformación del Partido Regionalista es una evidencia al respecto.

Desde el ámbito de la gestión, esta modernización supone no prescindir de la importancia que tienen los diferentes planos y la consecuente articulación y coordinación intersectorial que debe existir dentro del proceso de planificación. Por último, desde lo ideológico, la confrontación de ideas fuerzas y principios basados en el choque central v/s regional impacta, directa e indirectamente, en el cómo se planifica el desarrollo de la región.

“No hay concertación social ni liderazgos políticos que impulsen el tema y confluyan en una propuesta regional. Aquí hay una mirada desde la coyuntura y muy ligado a los procesos electorales. Falta romper con el marco nacional

restrictivo e ir más allá. La planificación se mira sólo desde lo estatal” (Pedro Oróstica. Ilustre Municipalidad de Iquique).

Los ámbitos político, de gestión institucional e ideológico no se conectan sobre la base de un proyecto regional común. La planificación del desarrollo regional queda entrampada en un juego de tensiones, descoordinaciones y negociaciones sectoriales.

Además, se enfatizan los problemas en la falta de una visión retrospectiva y visión de región. En consecuencia, no se incentiva una participación efectiva de los diferentes sectores y actores en todo el proceso de planificación (diseño, ejecución, evaluación). Esto también quiere decir que hay un concepto de planificación “etéreo, disperso y poco aterrizado” que hace que, desde el punto de vista institucional, cada servicio planifique por cuenta propia y no se realice un control y un seguimiento riguroso del proceso.

Otro obstáculo o limitación dice relación con los problemas de coordinación que surgen de la transversalidad de las acciones públicas antes mencionada. Aunque parezca obvio recordarlo, esta situación no responde al tipo de institucionalidad pública requerida para enfrentar los desafíos del desarrollo, pues, en Chile existen variados servicios y reparticiones encargadas de coordinar acciones multisectoriales (entre ellos, la propia SERPLAC). El problema para algunos está en la legalidad y la yuxtaposición de facultades y competencias (principalmente entre el GORE y los municipios)⁽⁸⁾, mientras que para otros está en la falta de voluntad política y sentido de servicio público. Todo esto nos lleva a concluir que existe una sinergia espontánea y múltiples contradicciones dentro del aparato público que dificulta el ejercicio fluido de la planificación del desarrollo en Tarapacá.

Otra limitación de orden metodológica, tiene que ver con los instrumentos de planificación que se elaboran, articulan y evalúan. Las ERD, por ejemplo, se las acusa de ser demasiado abstractas, generales y sin sentido operacional. Se cuestiona no sólo el carácter continuista de las estrategias sino además su incapacidad para abordar, con planes de acción concretos, los problemas y desafíos que impone de forma cambiante el proceso de desarrollo.

En ese sentido, se plantea que los temas que están en la ERD no tienen sustancia y los planes maestros, que son los que supuestamente le da vida a esta directriz general, operan por su cuenta de manera sectorial. Complementariamente, en referencia a la planificación territorial y los planos

(8) La idea de que el Intendente no pueda hacer caso omiso a las directrices emanadas desde el poder central y que los municipios respondan a intereses locales ha generado conflictos, dispersión y debilitamiento en la propia institucionalidad pública. Esta situación hace que la mirada de la región desde el GORE sea diferente a la mirada que hace el municipio.

reguladores rurales y urbanos, se observa también esta carencia de sustancia y forma.

Asimismo, se observa que las herramientas de planificación que sirven de base para generar información social relevante para la toma de decisiones (CAS; CASEN; IDH) son instrumentos estandarizados que no permiten diferenciar adecuadamente las condiciones económicas y sociales de los habitantes de un territorio heterogéneo como Tarapacá. Dentro de esta heterogeneidad territorial, los espacios rurales han sido objeto de inversiones sustanciales durante la última década, pero sin manifestar un cambio cualitativo -salvo contadas excepciones. En esas condiciones, los programas y proyectos económico-sociales aparecen dispersos sin un eje estructurador que los aúne.

De la misma forma, se observa habitualmente una percepción crítica ligada al énfasis economicista de la planificación, que se reduce a la posibilidad de administración financiera, reinversión y redistribución de los recursos. Desde el punto de vista de la gestión institucional para el desarrollo regional, ésta se concibe sobre la base del mismo criterio. La gestión del desarrollo regional, donde encontramos inmerso el tema de la planificación, pasa a constituirse en un problema de focalización y efectiva repartición de los recursos fiscales. En ese sentido, se plantea que más que planificar lo que se hace es ajustar los recursos a los problemas coyunturales que van surgiendo.

Uno de los temas de mayor relevancia apunta a cómo es posible involucrar y generar compromisos entre los diferentes actores regionales para que el proceso de planificación no sea un ejercicio exclusivamente del ámbito público central.

Así, se ha entendido -no sólo desde el punto de vista de la reformulación de los modelos de planificación sino también en el repensar las políticas sociales- que es importante integrar y dimensionar adecuadamente otras variables y niveles de diferenciación político-administrativa y socioinstitucionales que son tanto o más relevantes que la sola administración de los recursos financieros o la "programación presupuestaria". De ahí que la propuesta vinculada a la gestión institucional del desarrollo regional se encamine a hacer hincapié en procurar establecer y fomentar una visión integral, completa, clara y trascendente que sea consecuente con las necesidades y desafíos de la región. Pensar, planificar y actuar regionalmente supone reconocer derechos y

responsabilidades compartidas entre el sector público, privado y de la sociedad civil organizada.

Lo anterior supone trascender el enfoque economicista-redistributivo de la planificación regional para concebirla como un proceso de construcción y deconstrucción de regiones con identidad propia y que no necesariamente se parezcan al centro (Santiago). La apuesta está en cómo superar las limitaciones reseñadas y cómo potenciar los aportes y fortalezas de la planificación del desarrollo regional para hacer de Tarapacá una región cohesionada que vaya más allá de carácter geopolítico que le ha dado el Estado a lo largo de su historia.

SOCIEDAD CIVIL Y PLANIFICACIÓN REGIONAL

Actualmente, ya no es una novedad que el proceso de globalización exija el reacomodo del mundo organizacional en su conjunto. Estado, mercado y sociedad civil se han visto enfrentados a la necesidad de reestructurarse para poder sobrevivir y sobrellevar los peculiares cambios económicos, políticos y socioculturales que se experimentan en todo orden de cosas. No sólo la institucionalidad pública ha estado sujeta a cambios sustanciales. Las empresas y las organizaciones sociales también han debido estudiar y reinterpretar los nuevos cursos que toman los procesos de desarrollo económico y social.

Dentro de este complejo escenario, la planificación del desarrollo local y regional ha ido incorporando, en el transcurso de esta última década, una concepción integradora básica ligada a la importancia que vuelven a adquirir los derechos de asociación y organización. En ese sentido, la planificación del desarrollo regional se encuentra estrechamente relacionada con la autonomía que alcanza la administración regional y los procesos de descentralización y democratización promovidos durante el periodo aludido -que son cuestionables desde diferentes puntos de vista- y que van configurando un nuevo panorama para el desempeño de las organizaciones sociales y el sector privado.

Haciendo un balance de la sociedad civil -social y empresarial- regional en su relación con la planificación del desarrollo, es posible observar un proceso de visibilización paulatino y de apertura de nuevos espacios de participación para los emergentes actores sociales. En cierta medida, el desafío de comienzos de la década de los '90 estaba en cómo reencantar cívica y políticamente a la

sociedad civil para establecer un nuevo contrato social que permitiera potenciar -desde la base- el proceso de desarrollo.

El llamado a organizarse fue tomado como un elemento clave para planificar y sentar las bases del proceso de desarrollo económico y social. Potenciar las redes de colaboración y formar capital social fue visto como una condición sine qua non para que las políticas públicas y sociales no se encaminaran hacia el fracaso. La modernización de Estado y la restitución de las relaciones con el mundo político y civil fue uno de los objetivos principales de los gobiernos de Aylwin y Frei. En ese sentido, la reconstrucción de una nueva identidad cívica en el país y la región se constituyó en uno de los desafíos de mayor importancia luego del “oscurantismo” en el accionar de la sociedad civil que se produjo en materia social y política antes de 1990⁽⁹⁾.

(9) Sociedad civil conceptualizada como el Tercer Sector, en una de las publicaciones de referencia de la institucionalidad pública: Conferencia Internacional sobre Sociedad Civil Cooperación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en las Políticas Públicas: Experiencias en la Superación de la Pobreza, MIDEPLAN. Santiago. Chile. 2002.

Las dimensiones que han intervenido en este proceso de enlazamiento, rearticulación o acoplamiento entre las organizaciones sociales, empresas y sector público se relacionan no sólo con las capacidades de gestión y planificación de cada sector sino, particularmente, con las capacidades de liderazgo y control social de las propias organizaciones sociales, que a su vez requieren el desarrollo de habilidades para la resolución de conflictos y la gobernabilidad institucional de dichas organizaciones sociales, capaces de promover y estimular la participación y el control ciudadano de las políticas públicas locales y regionales. Esto es imprescindible para implementar acciones de redes que permitan, tanto la internalización y promoción del control y la autogestión de políticas sociales públicas, como la valoración de la historia de los movimientos sociales en su rol democratizador y catalizador de cambios.

Estos elementos han estado presentes en los discursos y estrategias públicas, pero no se ha evidenciado su cristalización en la práctica. Organizaciones sociales y mundo privado actúan con lógicas diferentes y a veces contrapuestas. La planificación del desarrollo regional se realiza sin la concertación de fuerzas y propuestas armónicas y monolíticas que otorguen un sentido de cohesión y negociación colectiva. Pese a todo, se reconoce un fortalecimiento cuantitativo de organizaciones sociales y una diversificación en las acciones que operaron en la dinámica reactivadora del mercado regional en la primera mitad de los ‘90.

En las organizaciones sociales, este fortalecimiento cuantitativo no necesariamente ha ido acompañado de un potenciamiento de los mecanismos y dispositivos de planificación para el desarrollo. Sin embargo, movimientos sociales “underground” han generado -en esta última década- nuevos espacios de participación y compromiso orientados a la resolución de conflictos, la conformación de vías de escape y respuestas a los problemas cotidianos -pero no por eso menos importantes- de la población local y regional.

La autoorganización y la autogestión se han instalado como cualidades fundamentales a la hora de materializar programas y proyectos sociales, pese a que no se manifieste como una tendencia dominante. Formar capital social se ha convertido en una ventana de proyectos importante para fomentar la organización social, potenciar las redes de colaboración e incentivar el compromiso comunitario particularmente en las localidades y sectores más pobres y vulnerables de Tarapacá.

(10) En el periodo analizado, el sector pesquero industrial bajó su producción ostensiblemente y, por consiguiente, se sumió en un proceso de fusión con consecuencias nefastas para los trabajadores. Se instala, asimismo, en la agenda pública regional y nacional la idea de una planificación para el desarrollo sustentable que va más allá del paradigma del crecimiento económico que dominó el discurso académico, político y social en épocas precedentes.

En definitiva, sociedad civil y sector privado avanzan de manera dispersa y discontinua, sin un proyecto unificador que los convoque a trabajar de manera cooperativa, sin un eje articulador regionalista y con un accionar marcadamente sectorialista.

Dado el carácter exógeno del capital en las inversiones más recientes, se ha construido un precario compromiso social y con la comunidad. En esta última década, se ha tendido a una regresión de sectores importantes para la economía regional como, por ejemplo, el sector pesquero industrial⁽¹⁰⁾ y la Zona Franca de Iquique⁽¹¹⁾. Sin embargo se han formado empresas y encadenamientos sectoriales que han inyectado un nuevo dinamismo a la economía regional, como es el caso del sector minero y las instalaciones de Collahuasi, Quebrada Blanca y Cerro Colorado.

(11) Para algunos la ZOFRI está en una crisis, mientras que para otros su situación actual es producto de la coyuntura internacional. Como sea, se observan hoy planteamientos que intentan darle un giro a ZOFRI para transformarla en un clúster tecnológico y aprovechar de mejor forma las ventajas geográficas y logísticas.

En el plano económico de los centros urbanos y rurales de Tarapacá, se observan desigualdades que cruzan diferentes dimensiones y que llevan a una diferenciación de los grados de desarrollo alcanzado entre Arica, Iquique y el resto de las comunas rurales. Esto significa que la planificación regional debe contener distinciones claras sobre las prioridades y urgencias en la detección de problemas y soluciones programáticas de cada territorio. La diferenciación funcional del mundo de las organizaciones sociales y las empresas privadas es una condición intrínseca que no se puede desconocer.

Es necesario diferenciar también en el plano económico, que las organizaciones privadas se distinguen según su tamaño en micro, pequeña, mediana y gran empresa. Desde el punto de vista de la mediana y la gran empresa, generalmente, “esta flota por sí misma”. No reciben ayuda del Estado y se espera de ellas que establezcan un fuerte compromiso con la comunidad y las organizaciones que las representan bajo un criterio geográfico. Sin embargo, las realidades de la micro-empresa y la pequeña empresa son radicalmente distintas. Se espera que el fomento productivo se materialice por la vía autónoma pero con una presencia más fuerte del Estado.

Así, una vez más insertos en la arena de los obstáculos y limitaciones, es posible observar un conjunto de elementos que, incluso de manera redundante, aparecen como puntos críticos y problemáticos para el proceso de planificación del desarrollo regional. En su vínculo con la institucionalidad pública regional y nacional, las organizaciones privadas y sociales reclaman la excesiva y nefasta burocratización del sistema de trámites, permisos, concesiones y distribución de recursos. Para los informantes estratégicos que participaron en la investigación, la intersectorialidad promovida por el proceso de modernización del Estado no ha ido acompañada de mejora en la agilización de los servicios, es decir, en la eficiencia y la eficacia de los procesos.

Prescindiendo de los vacíos que pueda contener la Ley Orgánica de Municipalidades en relación con el rol que le cabe con la sociedad civil regional y la ciudadanía, otro factor que dificulta el proceso de planificación regional es la escasa participación comunitaria en la toma de decisiones relacionada con programas y proyectos impulsados por el sector público o privado⁽¹²⁾. A juicio de los dirigentes sociales entrevistados, esta situación responde a que el proceso de planificación aún mantiene un perfil vertical, rígido, centrado en la dinámica de los “hechos consumados”:

“No existe una participación real, ya que para planificar el desarrollo regional debe existir una verdadera participación de los actores... aquí a nosotros se nos llama muy a lo lejos a participar cuando las cosas ya están hechas, cuando ya está planificado, cuando ya está escrito, cuando están los cuadernos hechos. Nos invitan a que digamos qué pensamos, pero cuando terminamos de decir o de opinar, ya está todo escrito lo que se ha dicho, entonces eso no es participación” (Orlando Clavijo, presidente Unión Comunal de Junta de Vecinos de Iquique).

(12) a excepción relativa, por que sus resultados a mediano y largo plazo están por verse, la constituye el Plan Integral de Alto Hospicio y pequeños proyectos sectoriales que giran alrededor de esta iniciativa dándole mayor valor agregado.

Las organizaciones sociales se autoevalúan como entes carentes de apoyo, asesoramiento y atención. Pese a la mirada paternalista que tienen las organizaciones sociales de la región, dada la particular relación que han establecido históricamente con el Estado, se subraya la falta de equipamiento y recursos económicos para llevar a cabo las tareas que se planifican y establecen en periodos de tiempo delimitados.

Asimismo, la percepción de las organizaciones y líderes sociales es tajante en señalar una falta de asistencia técnica, promoción y retroalimentación con los nuevos modelos de planificación introducidos por el Estado y los privados. En términos generales, los dirigentes sociales y los constituyentes de estas organizaciones se mantienen rezagados en materia de actualización de conocimientos y manejo de modelos y técnicas de planificación. La planificación se conforma como un elemento que surge de la espontaneidad y la intuición de los participantes, basado en la detección de problemas y en ideas vagas de cómo enfrentarlos.

“Cuando dicen “participar haciendo proyectos”, nosotros, la junta de vecinos, no tenemos una población con capacidad para hacer proyectos... nosotros hemos pedido que se nos den mas facilidades para hacer proyectos, que se planifique mas ayuda para las juntas de vecinos” (Orlando Clavijo, presidente Unión Comunal de Junta de Vecinos de Iquique).

Esta situación no sólo afecta la operatividad de las organizaciones sociales y su capacidad para planificar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos sociales. También afecta la afectividad y autoestima de los dirigentes y las propias organizaciones. El clientelismo político tiende a ser considerado, de acuerdo a los relatos registrados, como una práctica recurrente que afecta, directa o indirectamente, la transparencia y credibilidad de los procesos de planificación del desarrollo y las intervenciones sociales.

Esta atmósfera de incertidumbre e incredulidad con respecto al sentido de bien público y servicio desinteresado puede llevar a una destrucción metódica de los grandes colectivos, a la manera de P. Bourdieu, que trasunta en una división y dispersión premeditada del mundo organizacional.

Otro elemento importante que es visualizado como un obstaculizador por las organizaciones sociales de la región, gira en torno al carácter y sentido de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que operan en función de

los temas del desarrollo económico y social. La percepción negativa que tienen las organizaciones comunitarias respecto de las ONG's, hay que tomarlas en cuenta reconociendo que son parte de experiencias particulares que, aunque relativas, pueden iluminar respecto del rol y funcionamiento del vínculo que se establece entre organizaciones sociales, ONG's y servicios públicos. Consultados sobre la experiencia cooperativa entre los sectores aludidos, los informantes estratégicos logran acuerdo en señalar que las ONG's se han relacionado con las organizaciones comunitarias de una manera interesada, lucrativa y basada en la relación costo-beneficio.

“...nosotros presentamos proyectos y dentro de esos proyectos a nosotros nos hacían trabajar con la ONG, pero la mayor cantidad del trabajo lo hacíamos nosotros, como entes sociales, definíamos los objetivos, dábamos la prioridad, todas esas cosas las hacíamos nosotros, y la persona que venía a cargo de la ONG, lo único que hacía era escribir en un papel lo que nosotros decíamos y después lo traspasaba a máquina y lo escribía y se presentaban proyectos” (Clavijo y González, actividad de focus groups).

Así, las organizaciones sociales y privadas de la región han establecido un vínculo precario con los nuevos modelos de planificación del desarrollo económico y social implementado por el Estado en la última década. Existen, además, deficiencias intrínsecas ligadas a una posición geopolítica con escasos vínculos con los países fronterizos y con temas históricos que aún truncan la posibilidad de establecer relaciones fluidas y sinérgicas que conduzcan a una planificación que vaya más allá del enfoque endógeno regionalista.

Es de relevancia consignar que la planificación regional desde la sociedad civil se realiza sin un conocimiento cabal de los cambios que han afectado la funcionalidad estructural del Estado y el mundo empresarial. Se estima que los fracasos experimentados por las políticas sociales y los procesos de planificación se deben, fundamentalmente, a la carencia de capital social, redes de colaboración y a una sociedad civil poco informada y comprometida con mejorar su calidad de vida.

CONCLUSIONES

1. La planificación regional enfatiza una lógica de interés por los resultados más que de los procesos que conducen al cumplimiento de metas u objetivos (sistemas de monitoreo y evaluación incipientes).

2. No hay una incorporación efectiva de los actores sociales en los procesos de planificación que se desarrollan en la región, conduciendo a la construcción de una “cultura de la desconfianza”.

3. La negociación entre los actores sociales del desarrollo regional se basa en elementos coyunturales y mediáticos, sin la integración de una visión histórica retrospectiva ni el establecimiento de estrategias sustentables en el largo plazo.

4. No existe consistencia en construir participativamente un proyecto definido de los que queremos como región (disyuntiva entre una región multipropósito y una región especializada).

5. Particularmente, en el caso de regiones y comunas con bajo poder local, las inversiones se deciden más por influencias partidistas o corporativistas que por la sociedad civil.

6. De acuerdo al punto anterior, desde el punto de vista metodológico, los instrumentos de planificación vienen diseñados desde el nivel central, reduciendo las posibilidades de influencia de los actores regionales o locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Boissier Sergio, *Nuevos desafíos de la planificación regional*. MIDEPLAN, Santiago, Chile. 2002.
- MIDEPLAN *Conferencia Internacional sobre sociedad civil, cooperación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en las políticas públicas*. MIDEPLAN, Santiago, Chile. 2002.
- Podestá Juan, *La invención de Tarapacá: estado y desarrollo regional en Chile*. Ediciones Campvs, Iquique, Chile. 2004.
- Podestá Juan; Veyl Iván, *Estado y Sociedad Civil; fricciones y limitantes que inhiben el desarrollo de la región de Tarapacá*. *Revista de Ciencias Sociales N° 12*. Ediciones Campvs. Iquique, Chile. 2002. pp. 31-50.