

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN LA REGION DE TARAPACÁ, ANALISIS DE LOS AÑOS 1970 – 2006²⁰

Juan Podestá Arzubiaga²¹

Las siguientes notas tienen como sustrato de fondo analizar las distintas Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), que fueron impulsadas por distintos gobiernos regionales en el periodo 1970 – 2006. Por otra parte, sostenemos que para generar un mayor impacto de las Estrategias Regionales Desarrollo estas deben relacionarse con la Sociedad Civil regional, con el Estado y con el empresariado regional. Finalmente, la elaboración y aplicación de las estrategias regionales de desarrollo están sometidas a un proceso de agotamiento que afecta la institucionalidad pública, el perfil de los actores sociales y las demandas regionales. Desde el punto de vista territorial, este se circunscribe a los territorios de Tarapacá y Arica.

Palabras Clave: Estado – Estrategia – Región – Sociedad civil.

STRATEGIES FOR DEVELOPMENT IN THE REGION OF TARAPACA. ANALYSIS OF THE YEARS 1970 - 2006

The following notes analyze several Regional Strategies for Development that have been applied by the state between 1970 – 2006. The territorial domain was the region of Tarapacá. The article sustains that to generate greater impact in the region it is necessary to strengthen region the relation with the state, the regional civil society and regional entrepreneurs. In that sense, it is necessary to considerer the regional state gies as an instrument to promote, welfare, but the theoretical, methodological, technocratic and political obstacles prevent the regional capacities to their fullest potential.

Key Word: State – Region – Strategy – Regional civil society.

²⁰Trabajo escrito en el marco del proyecto Estado y Región en el Norte Grande, financiado por la Fundación Crear (www.crear.cl)

²¹Licenciado en Sociología, Master en Antropología Cultural y Dr. en Sociología. Correo electrónico: jparzubiaga@gmail.com

ANTECEDENTE GENERAL

Durante algo más de tres décadas mi experiencia profesional estuvo vinculada a temas del desarrollo regional, particularmente de lo que sucedía en la región de Tarapacá; también trabajamos en la formulación de políticas públicas, en trabajos de programación social, en los denominados Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), en los Planes de Gobierno; los Planes Maestros, los Planes de Desarrollo Turísticos (PLADETUR); los Convenios de Programación y otros. Estos instrumentos fueron aplicados en toda la región, en sus provincias y en sus comunas, por otra parte, y para satisfacer las demandas de cada instrumento se asignaron importantes recursos para ejecutar trabajos públicos, muchos temas fueron discutidos en el Consejo Regional y en el Ministerio de Hacienda, muchos proyectos se sometían a discusión en el Consejo otros proyectos se sometieron a los procesos de análisis del sistema de Evaluación Social. Sin embargo, así como la mayoría de los instrumentos cumplieron con creces sus objetivos, hubo otro instrumento, particularmente la Estrategia Regional Desarrollo, que con el transcurrir del tiempo se fue debilitando y no alcanzo a cumplir los objetivos planteados. Las primeras estrategias fueron formuladas alrededor de los años 1976, pero en la actualidad las estrategias regionales están en de proceso de agotamiento y re - planteamiento.

Por otra parte, en el caso de la región de Tarapacá y en el proceso de construir las estrategias regionales, participaron variados actores sociales regionales, militares, funcionarios de la alta gerencia pública, expertos en planificación, académicos y tecnócratas. No obstante, el enfoque para construir una estrategia regional de desarrollo debe considerar, a lo menos, cinco factores.

Un factor importante en Tarapacá es que se trata de una región fronteriza que limita con Bolivia, Perú el sur peruano y con el noroeste-argentino, sus economías regionales se complementan, sus geografías interactúan y sus fronteras comparten diversos estilos de desarrollo regional. Por otra parte, Tarapacá tiene un carácter ex - céntrico, es decir, condicionada al flujo del nivel central, donde todo depende de Santiago. Tarapacá es poseedora de una cultura Estado céntrica, donde el Estado interactúa con aymaras, con gente del salitre, empresarios asiáticos, judíos; pescadores artesanales, pescadores artesanales; trabajadores mineros, la región es poseedora de una identidad

cultural amplia y compleja. Complementariamente, estos factores son el marco en que planteamos la necesidad de definir la perspectiva de análisis para profundizar el conocimiento de Tarapacá, que nos permita conocer la región, sus actores sociales, la estructura productiva, la dinámica económica, social y la conducta empresarial, preguntándonos, infraestructura social y ¿Cuál es la posición para analizar correctamente la región de Tarapacá? ¿Desde la periferia territorial? ¿De los bordes o márgenes políticos - administrativos? ¿Desde la mirada de los controles militares y administrativos? ¿Del centro metropolitano al centro regional? ¿De los discursos epistemológicos desarrollados por los líderes de los países vecinos?

Finalmente, desde el punto de vista metodológico trabajamos el tema de las estrategias con tres líneas de argumentación. Primero, identificar, recopilar y ordenar material socio – histórico, en este caso las estrategias regionales de desarrollo; segundo, aplicar el análisis contextual y/o análisis de contenido; la tercera y última línea metodológica fue entrevistar líderes y funcionarios de la alta gerencia pública.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una estrategia Regional de Desarrollo (EDR) se define por varios factores²². Por una, porque son señales enviadas por el Estado hacia la región para resolver conflictos, debilidades y demandas; también son señales enviadas por los actores sociales hacia el Estado o a la institucionalidad municipal o provincias.

Por otra parte, la Estrategia Regional Desarrollo (ERD) es un instrumento de trabajo que articula el quehacer entre el Estado y la región de Tarapacá. En este sentido, una estrategia es una carta de navegación que permite discernir hacia dirigirse y qué objetivos alcanzar.

Una estrategia regional es una propuesta respecto al quehacer regional y, además, busca construir un discurso estratégico. Sin embargo, desde el año 1970 y hasta la actualidad, es decir, abocada hasta el año 2006, los actores sociales, líderes políticos,

²²En los años previos a 1970 no hubo estrategias regionales. Lo que si puede constatarse es la existencia de variados instrumentos de desarrollo, tal es el caso del Puerto Libre, la Junta de Adelanto de Arica, Zona Franca Alimentaria, etc.

funcionarios públicos, y líderes empresariales no han logrado articular un discurso estratégico respecto a la región. Otro factor central es que las estrategias regionales deben cumplir con su función de instancia negociadora, propender a establecer alianzas o impulsar estrategias de intervención social. Sin embargo, entre otros factores hay que señalar que las Estrategias Regionales Desarrollo no analizan los conflictos o las debilidades presentes en la cotidianidad de la región de Tarapacá; los actores sociales y los funcionarios públicos no sistematizan y tampoco evalúan.

En definitiva, las Estrategias Regionales Desarrollo, a lo menos las que se impulsaron entre los años 1970 y hasta el 2006, se han caracterizado por las principales siguientes características:

A.-Las ERD han tenido, en su mayoría, un carácter meramente teórico con notorias ausencias en el campo de la política regional.

B.-La aplicación de las Estrategias no han logrado cambiar el tipo de relacionamiento entre el Estado y la región norte. Lo relevante en este sentido es que la región de Tarapacá no ha podido estructurar alianzas para contrarrestar el peso del centralismo metropolitano.

C.-En el ámbito de la construcción política, las ERD no han desarrollado una cultura de evaluar, reformular y/o de corregir el trabajo regional. A todos los actores ministeriales se les exige evaluar los respectivos proyectos, sin embargo, para el caso de construir una Estrategia Regional de Desarrollo no hay exigencias de ningún tipo.

D.-Por otra parte, el carácter centralista del país afecta sustantivamente el *modus operandis* en la construcción de Estrategias Regionales. Dicho de otro modo, el Estado centralista inhibe la emergencia de paradigmas que iluminen las estrategias de desarrollo de la región.

E.- En definitiva, la construcción de una Estrategia de Desarrollo Regional, tal es el caso de Tarapacá, supone construir un modelo de región que pueda dar cuenta de los problemas de la región: capacidad de los actores sociales, campesinos, liderazgos varios, peso del Estado, vigencia de las demandas ciudadanas, grupos orienta por temas de

género, motivados por la sociedad regional democrática, participativa, solidaria, transparente y con alta movilidad social.

F.- Sin embargo, el principal instrumento para construir la región es la Estrategia Regional, y este instrumento no tiene, desde la década del 1970 y a la fecha, la capacidad para armonizar los temas del Estado con los de la Región y los aspectos políticos con los técnicos. Tampoco se ha podido generar una cultura de la fortaleza regional que pueda enfrentar el peso metropolitano y construir las necesarias alianzas.

Finalmente, la estrategia de desarrollo regional está en un proceso de transición que transcurre entre un modelo que se agota y otro que tiende a emerger. En definitiva, el problema que planteamos tiene que ver con insuficiencias, lentitudes, fricciones, dudas. También con el Estado como eje central, con las capacidades regionales que permitan articular, resolver, demandas y sostener paralizaciones. Dicho de otra manera, puede haber trabajo del Estado, también puede haber dinámica regional, pero no se percibe un trabajo direccionado por las estrategias regionales de desarrollo.

ORDENAMIENTO DE LA INFORMACION

Un primer bloque de información señala la totalidad de Intendentes militares que operaron en la región de Tarapacá y que tuvieron participación entre los años de septiembre de 1973 hasta marzo de 1999. Esos intendentes son los siguientes: Carlos Forestier (1973-1974); Hernán Fuenzalida (1974-1977); Juan Guillermo Toro Dávila (1977-1981); Jorge Dowling (1981-1985); Gastón Frez (1985-1988); Julio Bravo (1986-1988); Hernán Sudy (1988- 1990). El general Gastón Frez fue el único de los militares que preparo una Estrategia Regional de Desarrollo, los otros intendentes militares no lograron producir una propuesta regional. En este caso las propuestas venían preparadas desde el centro metropolitano.

Un segundo bloque de Información es el que tiene que ver con aquellos Intendentes que prepararon una Estrategia Regional de Desarrollo, que armaron equipos técnicos y políticos, que sintonizaron con los partidos políticos y construyeron su propuesta de desarrollo con cierto criterio participativo. En tal sentido, las distintas estrategias impulsadas en Tarapacá, en el periodo 1970-2006, se conservan

materialmente en la Fundación CREAR, son nueve (9) estrategias cuyos resúmenes se exponen a continuación.

Plan de Desarrollo de la I región, periodo 1971-1976. ODEPLAN, Santiago, 340 páginas. Freddy Taberna. Esta institución tiene presencia en todo el país y esa será la tónica de las estrategias enviar todo desde Santiago.

Estrategia Regional Desarrollo, 1976 – 1989. Prospectiva año 1980, 235 páginas. General Gastón Frez. La propuesta fue elaborada por los militares con el apoyo de los dirigentes gremiales y empresarios. Parte del eje central tiene relación con cautelar la soberanía política y los discursos de la Seguridad Nacional.

Reformulación Estrategia Regional. 1987-2006. 179 páginas. General Gastón Frez. Es un complemento a la anterior Estrategia de Desarrollo y que también fue construida por el General Gastón Frez.

Estrategia Regional Desarrollo. 1990 – 1995. Fue preparada por el Ex Intendente Nelson Garrido y su equipo de Secretarios Regionales Ministeriales. 45 páginas. La propuesta del Ex Intendente Garrido se concentró en resolver los temas de la economía regional, el desarrollo social, la infraestructura social.

Propuesta Desarrollo Regional. Esta fue elaborada por los Partidos de la Concertación. 165 páginas. Daniel Ramírez; Jorge Kaempfe; Juan Podestá. 1990. La propuesta articuló aspectos económicos, sociales y políticos. Esta propuesta plantea la necesidad de generar empleo, impulsar la construcción de viviendas e invertir red de carreteras.

Vera, Santiago. Estrategia Regional de Desarrollo. 1995, 45 páginas. Esta propuesta tuvo cierta resonancia, pero lo cierto es que el instrumento de la ERD no pudo dar cuenta del estado de la región. La propuesta del Ex Intendente Vera de alguna manera se relaciona con la estrategia de Garrido. Esta propuesta pretende apostar por los siguientes objetivos regionales: integrar la región y profundizar la economía regional; abrir espacios para desarrollar iniciativas privadas; modernizar la gestión pública; superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas.

Estrategia Regional Desarrollo. Regional 2001 – 2006. Ex Intendente Jorge Tapia. Esta propuesta define para Tarapacá una meta y un camino, combinando aspectos públicos y privados. La región tiene identidad propia y con historia. Las ideas centrales son caracterizar la región en sus aspectos económicos; demográficos, políticos y administrativos.

Estrategia Regional de Desarrollo Regional. Ex Intendenta Luz Ebensperger y ex Gobernador Miguel Quezada. 2011 – 2020. Esta propuesta contó con el apoyo del Gobierno Regional de Tarapacá y con el equipo técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Williams, Omar. Plan Regional de Gobierno, Planteamiento, Obstáculos y Nudos regionales 2010 – 2017. DIPLAD –Omar Williams²³.

Tercer bloque de Información tiene que ver con Intendentes cuyo fin último fue administrar la región de Tarapacá, que no lograron avanzar en el sentido de construir una Estrategia de Desarrollo, básicamente porque no contaron con las condiciones políticas, sociales y económica que les facilitara la tarea de estrategia regional de desarrollo. El listado de esos intendentes fueron los siguientes:

Marco Antonio Castro Bernar (1992-1994); Patricio de Gregorio Rebeco (1998-2000); Patricio Zapata Valenzuela (2000-2006); Patricia Pérez Zamorano (2006-2007); Antonella Sciaraffia Estrada (2007-2008); Pablo Valenzuela Huanca (2008-2008); Miguel Silva Rodríguez (2008 -2010).

ANALISIS Y DISCUSION

Tarapacá es una región muy especial, no solo tiene fronteras con otros países también comparte con recursos productivos como la Minería, Pesquería, Turismo, Comercio Exterior, Zona Franca, placa portuaria, y a un área de servicios asociadas a las Universidades.

²³ La propuesta de desarrollo número Nueve (9), en un sentido estricto no es una Estrategia de Desarrollo, más bien se trata de un Plan de Gobierno Regional, preparado por la División de Planificación del Gobierno Regional.

En el avance de las Estrategias se puede constatar que las Estrategias de desarrollo regional forman parte de un diseño que desde Santiago se traslada a cada una de las regiones del país y con mucha fuerza hacia el área norte del país. La dinámica socio política está marcada de la siguiente manera, la acción del Estado funciona desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba.

Por otra parte, el total de Estrategias y que son alrededor de 20, fueron verificadas y para efectos del análisis se utilizaron 9 (nueve)²⁴.

Una tercera línea de análisis sostiene lo siguiente. Las estrategias de desarrollo²⁵ tienden a repetirse en el tiempo y en el espacio. Las estrategias repiten monótonamente la visión y la misión, los objetivos y también las líneas estratégicas. Por cierto, cada una de las estrategias formula un Diagnostico, que tiende a ser similar a los preparados por otras estrategias.

Otro factor que se repite constantemente tiene que ver con factores como el de Soberanía Nacional y la mayoría de las estrategias manifiesta la importancia de la integración sub continental, con la cuenca del pacifico y relacionarse mejor con las economías de Perú, Bolivia, noroeste argentino.

Finalmente, desde el año 1997 y hasta la década del 2006, las estrategias preparan las mismas visiones y misiones los mismos proyectos, los mismos proyectos, similares objetivos y dan cuenta de las mismas demandas.

Las estrategias de desarrollo que se construyeron entre 1970 y 2006 enfatizan los factores del crecimiento económico y demográfico; también recurren a la soberanía, la integración fronteriza y economía regional. También se justifican los mismos diagnósticos sectoriales asociados a la minería, pesquería, Agricultura, Turismo, Transporte y Recursos Hídricos. En el marco de preparar una estrategia de desarrollo también reitera que las estrategias tengan viabilidad técnica y política. En el mismo sentido se plantean que los habitantes de la región tengan mejor calidad de vida. En definitiva, la reiteración

²⁴ Los intendentes militares fueron 7. Los Intendentes civiles y que trabajaron sus estrategias con equipos tecnocráticos y políticos son 5. Finalmente, los Intendentes que no tuvieron condiciones para elaborar sus estrategias de desarrollo son 7.

²⁵ Estas estrategias regionales tienen que ver con el periodo de los años 1971 y 2006.

de temas incluye el crecimiento económico, potenciar el área rural, la red de caminos, potenciar lo social.

En ese marco es que interesa resolver la escasez de Recursos Hídricos; la concentración de la estructura productiva; el déficit habitacional y la existencia de campamentos; déficit de infraestructura urbana; escasez de recursos humanos; débil vínculo de la Universidad con su entorno; en definitiva, son cinco factores que deben potenciarse, crecimiento económico, potenciar área rural, mejorar red de caminos, Integración sub continental, Potenciar sector social.

Finalmente, todas las estrategias coinciden que Tarapacá tiene similares factores altamente productivos como la minería, la ZOFRI, borde costero, mano de obra calificada, consumo y tráfico de drogas.

CONCLUSIONES

Finalmente queremos plantear seis conclusiones.

Primero, que las Estrategias de Desarrollo Regional son un instrumento de trabajo y cuya función es contribuir a construir sociedades regionales con crecimiento económico, bajo nivel de conflictos, desarrollar el área social y capacitar el recurso humano necesario. Una nueva cara para potenciar y dinamizar las Estrategias Regionales de Desarrollo debe contar con el decidido aporte del Estado, de la Sociedad Civil Regional, del empresariado, y de las Políticas Públicas. Las aristas señaladas permitirían que la región y las EDR tuvieran un mejor y más potente apoyo.

Segundo, plantear la necesidad de mejorar las Estrategias Regionales de Desarrollo y convirtiéndola en un instrumento más político o más tecnocrático. Referirnos a la política significa construir un Estado democratizante, actores sociales con capacidades y con liderazgos, mercados transparentes y empresarios con buenas prácticas.

En tercer lugar, las estrategias de desarrollo regional deben estar permanentemente atentas a las demandas del mundo empresarial, de las identidades

regionales, de los partidos y de las Sociedad Civil. Parte de marco es que la ERD debe colaborar los estilos de las ERD desarrollando estilos de evaluación público y/ privada.

Cuarto, corresponde al Estado que oriente a los líderes políticos, a los funcionarios públicos, los actores sociales y a los trabajadores del sector privado para fortalecer un estilo de pensamiento estratégico.

En quinto lugar, es importante que la Estrategia de Desarrollo Regional enfrente los permanentes conflictos de la región y entregue las señales para resolver los conflictos.

En sexto lugar, hay que iniciar un debate público respecto a las formas y contenidos que tendría nuestra Estrategia de Desarrollo Regional, para articular y mejorar las relaciones entre el Estado, el mercado, los actores sociales y el mercado. Las Estrategias de desarrollo se han ido des-potenciando en su rol de articulación.

BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Hernán & KONOW, Irene.

1990 “Métodos y técnicas de investigación prospectiva para la toma de decisiones”. ODEPLAN, PNUD. Santiago.

BOSIER, Sergio.

2004 “Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Revista EURE*, vol. 30, núm. 90, P.p.27-40.

CASTRO, Luis.

2005 “Regionalismo y Desarrollo Regional. Debate público, proyectos económicos y actores locales Tarapacá 1880 – 1930”. CEIP ediciones; Viña del Mar

DIPLAD

2010 “Plan Regional de Gobierno. Planteamiento, Obstáculos y Nudos. 2010 -2020”. Chile.

EBENSPERGER, Luz

2011 “Estrategia Regional de Desarrollo. 2011- 2020”. Chile.

FREZ, Gastón

(s.f) “Estrategia Desarrollo Regional, 1980. 1976 – 1989. Prospectiva año 1980”.

(s.f) “Reformulación Estrategia Regional. 1987 – 2006”.

GARRIDO, Nelson

(s.f) “Estrategia Desarrollo Regional. 1990 – 1995”.

GONZÁLEZ, Sergio

1988 “Los aimaras de Tarapacá en el ciclo del salitre”. *Revista Camanchaca*, núm. 5, P.p.
10-36

GUERRERO, Bernardo

2009 “Sueña Tarapacá, Identidad en el desarrollo de nuestra región”. Ediciones El Jote
Errante; Iquique, Chile.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN

1994 “Métodos y técnicas de Planificación Regional”. Santiago, Chile.

1995 “Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales”.
Santiago, Chile.

PODESTÁ, Juan

2004 “La Invención de Tarapacá, Estado y Desarrollo Regional en Chile”. Ediciones
Campvs; Iquique, Chile.

RAMÍREZ, Daniel, KAEMPFE, Jorge & PODESTÁ, Juan

1990 “Propuesta Desarrollo Regional. Partidos de la Concertación”. Chile.

SUBSECRETARIA REGIONAL DE DESARROLLO.

2010 “Centros de pensamientos estratégico territorial: instrumentos de la gobernanza regional en Chile”. Chile.

TABERNA, Fredy

1971 “Plan de Desarrollo de la I región, periodo 1971-1976”. ODEPLAN. Chile

TAPIA, Jorge

2001 “Estrategia Desarrollo Regional. 2001 – 2006”. Chile

VERA TORREALBA, Santiago

1994 “Estrategia Desarrollo Regional”. Chile.

Recibido: Marzo 2019

Aceptado: Julio 2019