



RELACIONES ESPACIALES DE PODER: DESDE LOS CONSENSOS VINCULANTES A LA DESCENTRALIZACIÓN



EDITORES

Federico Arenas Vásquez
José Orellana Yáñez
Virginia Carter Gamberini

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
Avenida Vicuña Mackenna 4860, Santiago, Chile
Fono: +56 223544716

SERIE GEOLibros N° 42

Comité Editorial Serie GEOLibros:

José I. González Leiva (Pontificia Universidad Católica de Chile), Federico Arenas Vásquez (Pontificia Universidad Católica de Chile), Rafael Sagredo (Pontificia Universidad Católica de Chile), Axel Borsdorf (Universidad Innsbruck), Horacio Capel (Universidad de Barcelona), Sandra Lencioni (Universidad de Sao Paulo) y Carlos de Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile).

La serie GEOLibros es publicada por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile con el objetivo de difundir trabajos de carácter geográfico y obras vinculadas al conocimiento espacial y territorial. Todos los textos que ella publica son revisados por el Comité Editorial de la Serie GEOLibros, quién deriva los textos a pares evaluadores ciegos, cuyas observaciones son entregadas individualmente a los autores para su incorporación a los trabajos definitivos.

Relaciones espaciales de poder:
desde los consensos vinculantes a la descentralización

Editores:

Federico Arenas Vásquez, José Orellana Yáñez, Virginia Carter Gamberini.

Diseño y diagramación: Héctor Aguilera Araya

Impresión: Gráfica LOM

Primera edición: Octubre 2024

ISBN N° 978-956-418-664-1

"Autorizada su circulación en cuanto a los mapas y citas que contiene esta obra, referentes o relacionadas con los límites internacionales y fronteras del territorio nacional por Resolución N° 108 del 10 de octubre 2024 de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado.

La edición y la circulación de mapas, cartas geográficas u otros impresos y documentos que se refieran o relacionen con los límites y fronteras de Chile, no comprometen, en modo alguno, al Estado de Chile, de acuerdo con el Art. 2°, letra g) del DFL N°83 de 1979 del Ministerio de Relaciones Exteriores".

RELACIONES ESPACIALES DE PODER:
Desde los consensos vinculantes
a la descentralización

EDITORES

Federico Arenas Vásquez
José Orellana Yáñez
Virginia Carter Gamberini

Índice

Introducción

Las relaciones espaciales de poder y el territorio. <i>Federico Arenas Vásquez, José Orellana Yáñez</i> y <i>Virginia Carter Gamberini</i>	9
--	---

Parte I: Procesos políticos y sociales: en la búsqueda de un nuevo consenso vinculante

Consenso vinculante y territorio: aproximaciones preliminares <i>Pablo Zúñiga San Martín</i>	29
---	----

Geografía de la multitud y su vínculo con la descentralización <i>José Orellana Yáñez</i>	46
--	----

Parte II: Descentralización, participación ciudadana e instrumentos del ordenamiento del territorio

Los desafíos de la descentralización en la nueva constitución chilena. <i>Flavia Velásquez Forte</i>	97
---	----

Descentralización como proceso de fortalecimiento democrático: la experiencia de los COSOC en Chile. <i>Ignacio Pozo Paillán</i>	118
---	-----

Descentralización y ordenamiento del territorio. De la PNOT al PROT: la importancia de la escala de intervención. <i>Virginia Carter Gamberini y Federico Arenas Vásquez</i>	141
---	-----

Parte III: Elecciones, geografía y poder

¿Realidad o espejismo en la estabilidad del sistema de partidos en Chile? Variabilidad electoral temporal y territorial de las regiones chilenas 1989–2013. 167
Raúl Elgueta Rosas y Vicente Espinoza Espinoza

Geografía electoral y las relaciones espaciales de poder. 199
Hernán García Moresco y José Orellana Yáñez

Parte IV: Fronteras, percepciones y regímenes fronterizos

El espacio concebido de la Frontera Chileno-Boliviana (1970-2017). 251
Mónica Meza Aliaga y Federico Arenas Vásquez

Fronteras, descentralización y relaciones espaciales de poder: el caso de los comités de frontera e integración. 282
Alejandro Ahumada Cáceres y José Orellana Yáñez

Parte V: Territorio y seguridad pública

Seguridad ciudadana en Chile desde los Planes Nacionales de Seguridad Pública presidenciales (2000-2018): una lectura desde Foucault y el territorio. 339
Cristopher Ferreira Escobar y José Orellana Yáñez

Epílogo

El desafío de seguir profundizando en las relaciones espaciales de poder. 367
Federico Arenas Vásquez, José Orellana Yáñez y Virginia Carter Gamberini

Autores 372



The background of the page features a light gray grid of dashed lines. Overlaid on this grid are several sets of thin, dark gray, wavy contour lines that resemble topographic map lines. These lines flow across the page in various directions, creating a sense of movement and depth. The word 'Introducción' is centered in the upper-left quadrant of the page.

Introducción

Las relaciones espaciales de poder y el territorio

The spatial relations of power and territory

*Federico Arenas Vásquez*¹

*José Orellana Yáñez*²

*Virginia Carter Gamberini*³

Resumen

El espacio geográfico, el territorio y el lugar están profundamente ligados al poder, el cual otorga significado a los contextos espaciales y revela tanto las asimetrías de poder como la falta de neutralidad en la configuración del espacio. Este libro se enfoca en visibilizar estas relaciones de poder para facilitar la comprensión de procesos como la descentralización, el ordenamiento territorial, las dinámicas político-electorales y la acción colectiva desde la perspectiva de la geografía de la multitud. Además, aborda problemas y oportunidades en áreas fronterizas y en la seguridad pública. Al permitir un análisis en múltiples niveles, la escala geográfica ayuda a desentrañar los desafíos continuos en la búsqueda de consensos vinculantes, esenciales para el funcionamiento de comunidades y sociedades democráticas, republicanas y territorializadas. La obra tiene como objetivo contribuir al desarrollo de este debate.

Palabras clave: territorio, poder, descentralización, multitud, fronteras, participación, seguridad, elecciones

Abstract

Geographic space, territory and place are deeply linked to power, which gives meaning to spatial contexts and reveals both power asymmetries and the lack of neutrality in the configuration of space. This book focuses on making these power relations visible in order to facilitate the understanding of processes such as decentralization, territorial planning, political-electoral dynamics and collective action from the perspective of the geography of the multitude. It also addresses problems and opportunities in border areas and public security. By allowing a multilevel analysis, the geographic scale helps to unravel the ongoing challenges in the search for binding consensus, essential for the functioning of democratic, republican and territorialized communities and societies. The book aims to contribute to the development of this debate.

Keywords: territory, power, decentralization, multitude, borders, participation, security, elections

¹ Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, farenasv@uc.cl

² Centro de Desarrollo Comunal Padre Hurtado, Santiago, Chile, jorellanay@gmail.com

³ Escuela de Gobierno y Administración Pública, Universidad Mayor, Santiago, Chile, maria.carter@umayor.cl

Preámbulo conceptual

Las interrelaciones espaciales de poder están complejizándose regularmente. En momentos de globalización, ello, es más vertiginoso, desafiando permanentemente la más ajustada interpretación de producción de espacio en la escala global como en la local y en su interdependencia factual y teórica. El espacio geográfico entendido como la formalización conceptual y práctica de las interrelaciones entre las personas organizadas en sociedad/comunidad y sus entornos naturales como humanizados, varía en su concepción y valoración según localización y situación, entendiéndose la primera como el atributo preciso de posicionamiento en un punto en la tierra, como es, el cruce entre la longitud y la latitud, el cual dialoga linealmente con el segundo (situación), entendiéndosele como la caracterización que logra por medio de la localización y el proceso productivo y organizativo que los mismos van cultivando a lo largo de la historia. Por lo tanto, este espacio geográfico 'será', en función de una localización precisa y una situación variable, a propósito de la primera y de las posibilidades de la concreción de un emprendimiento económico – comercial, la planificación y concreción de una ruta que transporte producción o personas de un punto a otro, o bien, el logro de una organización política de escala local – nacional – internacional que influya en su organización y en otras, etc.

Territorio y lugar, enmarcados en el concepto/noción de Espacio geográfico, entendido el primero como formalización jurídica, política y cultural funcional a diferenciados intereses de actores movilizados en las más variadas posibilidades de realización personal, colectiva e institucional, se encuentra en permanente y hasta vertiginosa mutación dadas sus valoraciones y, por defecto, producciones que instalados en el circuito globalizador, no hacen más que invitar a buscar las mejores pistas de interpretación en la objetividad posible. En esa línea, la idea de lugar, entendida como la expresión más vivencial de la interrelación ya enunciada, nos permite observar con más detalle las diferenciadas contradicciones que se dan en la realidad concreta, donde la idea de inter- multi escalearidad, se evidencia sin más.

Es en el lugar donde está evidenciada la producción de espacios segregados por clases sociales, donde se hace visible la incivilidad delincuencia o de la (in)convivencia entre vecina/os, situándose las esperanzas presentes y futuras respecto de la organización solidaria de comunidades y personas para enfrentar desafíos que atentan contra la dignidad de las personas, y así muchos más aspectos de la vida que se dan en lo inmediato y mediato. La idea/acción del ordenamiento del territorio en esta escala se siente real. Aquí es donde se concreta la acción de los instrumentos de ordenamiento territorial nacional, regional, intercomunal y comunal en sus luces, en sus sombras y en sus atrasados y descontextualizados definiciones en más de una oportunidad, denotando falta de ejercicio prospectivo. Aquí es donde se concreta la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), como también el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT).

En esta ruta de entendimiento de espacio geográfico, territorio y lugar y cómo los mismos contienen las contradicciones asociadas a sus actorías, es que se presenta el atributo de escala geográfica, el cual es insoslayable para la comprensión cabal e integral de las diversas posibilidades de interrelaciones entre personas y a su vez con sus entornos naturales y humanizados. La idea de escala circunscrita a la noción de espacio geográfico, territorio y lugar permite comprensión pormenorizada del cómo la/os diferenciada/os actorías se despliegan en una escala local, pero irremediamente conectada con la global nacional o internacional; por ejemplo, una política sanitaria, cuando de saneamiento de aguas servidas se refiere, mejor se entiende en la comuna que aloja una Planta de Tratamiento de las mismas, cuando se inserta en una toma de decisión nacional-internacional institucionalizada en una política pública donde convergen las necesidades e intereses de actores privados y públicos de escala nacional e internacional (modelo de concesiones chileno). Algo similar ocurre con un imaginario geopolítico nacional que estando inscrito en una escala local-lugar tiene una trascendencia nacional e internacional sustantiva, como es el caso de Rapa Nui, en cuanto territorio isleño y especial según definición del Estado de Chile, que le permite al mismo autodefinirse como tricontinental y profundizar su condición de oceánico. En fin, no son pocos los ejemplos útiles para dar cuenta de tal situación.

Una relación espacial de poder, ineludiblemente comporta 'poder', situación que regularmente se circunscribe en la idea/acción de política, en cuanto cobertura de análisis y práctica que tiene que ver con los asuntos públicos, esto es, el accionar de un Estado nacional junto con su gobierno (poder ejecutivo), pero también con el resto del sistema político representado por los otros poderes del Estado como son el Legislativo y el Judicial, los que junto con el ejecutivo se disponen en distintas escalas e inter-escalas, sea desde una perspectiva de desconcentración, descentralización o autonomías regionales o locales (en este caso dependiendo del proceso político en que una u otra expresión territorial se dispone... por ejemplo, Rapa Nui o Chiloé, como expresiones más arquetípicas), a resolver problemas y avanzar en el bien común de la comunidad.

El poder, es una relación social, que toma forma institucional en un sistema político cuando busca la representación política estando en Democracia-República. Así la separación de poderes y su despliegue territorial, es una concreción de esta relación social bajo esas institucionalidades legales-políticas-territoriales, las cuales se encuentran tensionadas, sistemáticamente, producto de las necesidades multivariadas que tienen las comunidades, en cuanto posibilidades de mejoramiento de las calidades de vida.

En esta cobertura de análisis, el sistema de partidos políticos, logra trascendencia estratégica en la arquitectura institucional de la democracia chilena, ya que es la expresión que concreta la representación política junto con los sistemas electorales en el Congreso de la Nación, como en las otras expresiones de la deliberación político territorial como son las Administraciones Locales (que son gobiernos en los hechos, buscando fortalecerse por medio de los procesos de descentralización) y los gobiernos regionales (que extrañamente, hace poco avanzaron en una perspectiva más sustantiva cuando de descentralización política se refiere, a propósito de la elección popular de la Gobernadora o Gobernador. Antes de ello, estaban bastante más desperfilados que los mismos municipios), los cuales, buscan, desde esa escala, coordinar desarrollo, en la medida de sus siempre cuestionadas escasas atribuciones que le concede la ley.

Los partidos políticos, sin perjuicio de su prestigio venido a la baja sistemáticamente, como también el ejercicio de la política en gene-

ral, son una pieza clave para dinamizar la arquitectura institucional de representación política democrática que permite el sistema político en general. Desde aquí es que se permite la visualización de una geografía política electoral, donde el desafío de la siempre tan buscada “justa” representación política (Nº de población v/s base territorial), se observa siempre en tensión crítica dadas las diferencias entre lo esperado y lo obrado por los integrantes de este sistema político (adecuada alineación entre representados y representantes, o bien, entre gobernados y gobernantes), encuentra en la geografía política electoral o, electoral, a secas, otro ángulo de análisis. Es esta dimensión un aspecto estratégico para explicarse la fortaleza o debilidad de un pacto social.

Pero las relaciones espaciales de poder, entendidas como relaciones sociales, no sólo encuentran concreción en las expresiones antes dichas, esto es, en lo institucional democrático, sino que también se encuentran en lo NO-institucional, dimensión, igualmente, participe de lo público en el entendido que es insumo que obliga al sistema político formal a tomar decisión desde el enfoque de la representación política, o bien, desde la participación más horizontal cuando se dan las condiciones para que ello ocurra. En específico, los movimientos sociales de distinto tipo y escala se inscribirían en esa tipología, obligando a las expresiones institucionales una definición concreta sobre las demandas que formalizan y gestionan. Esta acción colectiva, también denominada como Geografía de la Multitud, en cuanto inorganicidad en su quehacer, no respondiendo a las clásicas dirigencias políticas de movimientos sociales (menos de partidos políticos, aunque ambas están involucradas), se despliega desde la cuadra de barrio, plaza comunal u otras territorialidades que mueven comunidades de forma desorganizada, pero consientes en el horizonte de demanda (mejor salud, educación, medio ambiente, otros) y urgencia en el logro de la solución. Este aspecto se viene repitiendo con profundidad y sistematicidad desde la instalación del primer gobierno de Sebastián Piñera, redundando en profundidad con lo que fue el Estallido o Revuelta Social, expresión socio-territorial que vino a demandar un nuevo pacto social vía proceso constitucional.

En específico, estas formas NO institucionales formales – electorales de acción colectiva, igualmente comportan una relación espacial de poder, ya que cada una de ellas, en la escala que corresponda, obliga a la expresión institucional formal a dejar de hacer lo que venía haciendo

de un tiempo a esta parte, desde una política pública, o bien, por mera discrecionalidad política, para reencausar el hacer gracias a este estímulo que proviene desde esta acción colectiva devenida en movimiento social, o bien, como Geografía de la Multitud, forma conceptual que se ocupa en este libro para caracterizar el fenómeno. Todo, también logrado en diferenciadas escalas o interescalaridad como se le consigna en estos días.

Estas pistas conceptuales fueron las que se vertieron en el Congreso de Geografía del año 2021 Organizado por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y, en parte, en este Congreso de Geografía del año 2022 organizado por el Departamento de Geografía de la Universidad Alberto Hurtado, en ambas oportunidades, siendo la Sociedad Chilena de Geografía (SOCHIGEO) el telón de fondo de tales eventos, como lo fue todos los años anteriores. Ello, estuvo contenido en una mesa de trabajo que viene articulando un grupo de colegas mayoritariamente geógrafa/os, pero también provenientes de otros saberes disciplinares, respecto del siempre inacabado concepto y proceso de la descentralización. Este grupo de trabajo viene teniendo planteamientos en temáticas descentralizadoras referidas a seguridad pública, temas fronterizos, electorales, ordenamiento del territorio y otros asociados directa o indirectamente a las mismas.

Estructura de la obra

Desde esta perspectiva, Pablo Zúñiga San Martín en el primer capítulo, titulado “En la búsqueda del nuevo consenso vinculante: la descentralización, clave para ello”, reflexiona sobre la necesidad de estar permanentemente problematizando sobre la idea y la acción de consensos vinculantes, más cuando desde hace un tiempo a esta parte, el consenso vinculante sellado en la recuperación/transición a la democracia se ha venido vaciando de sentidos simbólicos y materiales dada la incapacidad para satisfacer las necesidades de una población y unos territorios que han venido conociendo de la desesperanza y frustraciones cuando en salud, educación, medio ambiente, rentas, pensiones, más otros no se ha cumplido con lo prometido y muy por el contrario, han creado una fractura al interior de la cohesión social que esculpió el consenso vinculante antes enunciado. Así, también indica, el país, en este

vaciado de sentidos comunes, se encuentra en la búsqueda de ese nuevo consenso vinculante, teniendo como telón de fondo una sistemática manifestación social o acción colectiva que se viene manifestando desde el año 2010 en adelante con regularidad teniendo en el Estallido o Revuelta Social su máxima sedimentación, donde los particularismos de demandas materiales, identitarias, territoriales y otras, colocan un gran desafío para su logro, pero que sin lugar a dudas es la tarea insoslayable a lograr como comunidad nacional diversa, encontrando en el proceso constitucional una oportunidad capital para tales propósitos. Así, las relaciones espaciales de poder se proyectarán con un nuevo acento sociopolítico, socioeconómico, sociocultural y socio-territorial, contribuyendo de esta forma a la consolidación de un nuevo consenso vinculante evacuado desde el proceso constitucional y problematizado desde la diversidad en orden a su consolidación, haciendo del proceso de descentralización un eje de permanente atención para tales propósitos.

José Orellana Yáñez, en el capítulo referido a ¿Qué es la Geografía de la Multitud en Chile?, coloca en la acción colectiva que permite el movimiento social, o los movimientos sociales particularizados temática y territorialmente, una energía insoslayable para el logro de este nuevo Consenso Vinculante, el cual se presenta más desafiante, ya que la inorganicidad en la cual se dispone el mismo, coloca tareas que no eran conocidas para su adecuada canalización institucional. En este sentido pone en valor el concepto/noción de Geografía de la Multitud en cuanto más oportuna posibilidad de caracterización de esta acción colectiva, en el entendido que es un variopinto de intereses/reivindicaciones que se despliegan por el territorio de la nación, sin responder a directrices políticas o sociales objetivables (por lo menos desde el positivismo racional) para hacer presentes sus demandas, visiones y hasta soluciones que permitan resolver sus problemáticas. La singularidad de esta caracterización se encuentra en la capacidad de movilización desde el arraigo territorial, como también desde la identidad que provee la cuadra del barrio, la plaza comunal, o la de connotación regional o nacional como punto de encuentro de una movilización social diversa. El estallido o revuelta social, es la máxima expresión de tal manifestación, pero ya desde hace años se viene monitoreando a lo largo y ancho del país acciones colectivas que presentan esta condición. Interesa el contraste que realiza entre la significación o contenido de pueblo v/s el de multitud. El prime-

ro como posibilidad de unicidad y proyecto y el segundo como dispersión y dificultades proyectuales.

Cabe indicar, que esta acción colectiva, caracterizada como Geografía de la Multitud, también la valoriza como un insumo insoslayable para avanzar en un mejor y rápido proceso de la descentralización en el entendido que el mismo es contribuyente a este nuevo consenso vinculante que debería tenerse en el transcurso de este proceso constitucional en marcha. Con ello entonces, también vía análisis propuesto por medio de la Geografía de la Multitud, se contribuye a una mejor comprensión de las relaciones espaciales de poder, las cuales, como ya se indicó, no sólo transitan por las expresiones institucionales formales del sistema político solamente, sino que también por aquellas expresiones socio-territoriales que se encuentran más allá de lo institucional formal.

Flavia Velásquez Forte, en su capítulo “Los desafíos de la descentralización en la nueva constitución chilena” profundiza en el concepto de descentralización, circunscribiéndolo en el proceso constituyente como posibilidad de contribuir a este nuevo consenso vinculante, aunque no lo consigna de esa manera, en su desarrollo analítico se devela que es el telón de fondo problematizador que propone. Tiene en el horizonte la forma de un Estado Regional como avance sustantivo hacia esta idea/proceso de descentralización, tan transversalmente demandado/declarado por las actorías políticas institucionales, como también desde las ciudadanías que se encuentran emplazadas en diferenciadas territorialidades a lo largo y ancho del país. En su recorrido sinóptico histórico nacional que propone para entender el desarrollo y proyección de los actores que agilizan o ralentizan el proceso descentralizador deja en claro cómo la cultura política nacional, el ethos cultural en que se logra la organización societal/comunitaria hace del centralismo territorial y político un rasgo fundamental para comprender el proceso en marcha, que en más de una oportunidad ha sido caracterizado como cansino. Coloca en valor, tras el derrocamiento de Salvador Allende Gossens y desmantelamiento de un modelo de desarrollo donde el Estado tenía un papel protagónico, un nuevo actor que lo consigna como “Clase Política Empresarial”, el cual, tampoco fue uno que avanzara hacia mayores grados de descentralización, interactuando con un Estado menos presente en el modelo de desarrollo, pero no por ello menos centralista, afianzándose otra vez, la idea/acción de centralismo político y territorial.

Este capítulo, que, además, es el resultado de un trabajo colaborativo en el marco de un taller académico con estudiantes, concluye que el influjo centralista marcado por Diego Portales, funcional a intereses centralistas de la época, se encuentran vigentes, ahora bajo una cultura de la centralización, haciendo complejo los avances articulados en materia descentralizadora. Así termina indicando que ante la demanda de más descentralización y los pasos dados en esa dirección, muy lentos, encuentran en la forma de Estado Regional, una oportunidad de avance más concreto en esta dirección. Indudablemente, este trabajo propone la voluntad de querer superar las relaciones espaciales de poder conocidas, por otras, contribuyendo de esta manera a un nuevo consenso vinculante.

Ignacio Pozo Paillán, por medio del capítulo, “Descentralización como proceso de fortalecimiento democrático: la experiencia de los COSOC en Chile” se suma a la problematización del proceso de descentralización haciendo de la participación ciudadana un eje estratégico para la dinamización de la misma. Coloca en valor y tensión crítica la forma institucional de participación ciudadana denominada Consejo Comunal de la Sociedad Civil (COSOC), la cual se encuentra institucionalizada en la ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública del año 2011, la misma enmarcada en el proceso de reforma y modernización del Estado gestionada a muy poco tiempo de recuperada la democracia en el periodo gubernamental de Eduardo Frei Ruiz – Tagle. Junto con la definición del proceso descentralizador en sus etapas y transiciones apoyado en diferentes corrientes de pensamiento, releva la importancia del territorio como soporte y actor del proceso, esto es, pensar el proceso de la descentralización sin pensar en el territorio, no tiene la consistencia ni teórica ni empírica para que el proceso tenga una consolidación en tiempo y espacio, impidiendo la profundización democrática. En este sentido, parece razonable visibilizar la siguiente cita del autor, en la sección Descentralización y territorio: una coherente relación de dicho capítulo:

En concreto, el territorio en el proceso de descentralización posibilita dos dinámicas: 1. - redistribuye poder, generando espacios de deliberación más amplios; y 2. - dota de sentido las políticas públicas subnacionales por considerar la variable territorial. Por consiguiente, la descentralización se relaciona estrechamente con el fortalecimiento de la democracia por medio de la participación ciudadana, dándose esta relación virtuosamente en el

espacio local, ya que “la mayor autonomía que los gobiernos locales obtienen en el marco de la descentralización, es una que deriva en la mayor capacidad de la sociedad local por incidir en las decisiones del sistema político local” (Pressacco y Rivera, 2015: 17).

Agrega a este discernimiento, la importancia que tiene la/el ciudadana/o en la toma de decisión, colocando la “Escalera de Participación Ciudadana de Ernerstein”, en cuanto formalización del impacto que tiene la misma, a partir de la caracterización en a.- No Participación, b.- Participación Simbólica y c.- Poder Ciudadano, logrando este último nivel, un más profundo nivel de descentralización. En esta clave, el capítulo termina afirmando que existe una promesa incumplida en clave de redistribución del poder (relaciones espaciales de poder), ya que la participación ciudadana no alcanza a trascender en la escalera planteada la idea de Poder Ciudadano, quedando sólo una percepción de No Participación, o bien, de una simbólica, no siendo esa la expectativa de los consultados integrantes del COSOC. Así, las relaciones espaciales de poder, aún, en el ámbito local, estarían centralizadas en el artefacto municipal-local, no contribuyendo a democratizar más la toma de decisión, ni tampoco, a avanzar más decididamente hacia este nuevo consenso vinculante al que se viene haciendo referencia en el desarrollo de estos capítulos.

Virginia Carter Gamberini y Federico Arenas Vásquez, en el capítulo referido a “Descentralización y ordenamiento del territorio. De la PNOT al PROT: la importancia de la escala de intervención”, introducen el tema de la escala de intervención en el tema territorial, ya sea que se esté hablando del desafío del ordenamiento territorial como un fin social o de las herramientas de planificación territorial (directas o indirectas), si de gestión territorial se trata. Destacan como, en el contexto de la decisión territorial, el país cuenta hoy con un importante grupo de políticas y planes, de diferentes sectores y escalas territoriales, que instalan el desafío de superar y, en cierto modo completar la mirada sectorial, favoreciendo una específicamente territorial o transversal que permita la concreción de una planificación territorial que propicie un diálogo integrado entre lo sectorial, escalar y vinculante, centrado en la integración de la sustentabilidad y con coherencia entre los diferentes niveles territoriales de la decisión. La existencia de políticas públicas estructurales y la utilización de la herramienta de Evaluación Ambiental Estratégica dicen los autores, potencia este dialogo intersectorial e

interescolar. En este contexto, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y el nuevo instrumento de escala regional representado por los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), convergen como un nuevo escenario para conseguir que “la decisión territorial considere la decisión sectorial” y sobre todo para que, a partir de ahora, las decisiones sectoriales contribuyan mucho más a la construcción de esos nuevos territorios a los que aspiramos.

Raúl Elgueta Rosas y Vicente Espinoza Espinoza, en su capítulo “¿Realidad o espejismo en la estabilidad del sistema de partidos en Chile? Variabilidad electoral temporal y territorial de las regiones chilenas 1989–2013”, vienen a exponer una relación entre lo que en sociología y ciencia política se denominan la teoría de clivajes, entendidos como tensiones sociales que en oportunidades crean fracturas societales, las cuales, para el caso de la organización política, se formalizan o institucionalizan en partidos políticos que canalizan tal situación, traducéndose ello en vida interna de los mismos y su correspondiente expresión en términos de representación política en los órganos e instituciones que lo concretan como son el Congreso Nacional, los Gobiernos en ejercicio en lo que se denomina Poder Ejecutivo y en las expresiones desconcentradas o descentralizadas, que para el caso de Chile, se les conoce como Administraciones locales y gobiernos regionales. Consignan que el Sistema de partidos políticos chileno, tiene un rasgo que ha sido constante en tiempo y espacio como es su condición de nacionales, teniendo como base territorial una cultura centralista y nacional. Sin embargo, en su estudio demuestran cómo esa condición no se observa tan claramente en grupos de regiones extremas hacia el norte y el sur, dando espacio para que la situación regional dispute al clivaje nacional que regularmente las identificó cuando de este aspecto se refiere. Ello queda demostrado en el modelamiento que utiliza para utilizar los datos que provee el Servicio Electoral (SERVEL), en las series de años que indica.

Este estudio, contribuye a lo que en geografía política se denomina geografía electoral, la cual sistematiza la acción racional que tienen las personas cuando son convocadas a las urnas en los ritos de la democracia electoral en cada una de sus escalas y alcances políticos. El artículo permite una claridad analítica que confronta los atávicos clivajes sociopolíticos que ha esculpido al sistema de partidos del país con los mayores o menores grados de variabilidad temporal y territorial, dato

insoslayable que deben tener los partidos para desplegarse en territorio nacional, ya que en época de desconfianza a la política en general y a los partidos políticos en particular, estas regularidades históricas perfectamente pueden dar paso a nuevas expresiones partidarias más identitarias desde lo territorial, haciendo del sistema electoral un dispositivo más que atrayente desde la dimensión analítica. Este trabajo, entrega claridad respecto de cómo las relaciones espaciales de poder se van dando en la temporalidad consignada, que, en este momento, es muy probable que la misma no solo se confirme, sino que se profundice en términos de variabilidad temporal y territorial. Este dato, es un insumo que indudablemente contribuye a esta búsqueda de un Nuevo Consenso Vinculante.

Hernán García Moresco y José Orellana Yáñez con su capítulo “Geografía electoral y las relaciones espaciales de poder años 2020 - 2021”, fijan la mirada en los vertiginosos años políticos - electorales consignados en el título del capítulo, donde existió un ciclo electoral intenso que estuvo tensionado entre lo que fue el Estallido o Revuelta Social más lo que implicó la Pandemia del COVID - 19. La finalización del año 2019, con el acuerdo del 15 de noviembre, detonó el proceso constitucional vigente, implicando un calendario electoral acorde al acuerdo y su deliberación en el Congreso Nacional que coincidió con los calendarios electorales referidos a las elecciones subnacionales locales, regionales en el 2020 (con primarias incluidas), más la nacional constitucional para aprobar o rechazar la vigente constitución de 1980 y, por otra parte, el 2021 las nacionales congresales y presidenciales (con primarias incluidas, además), más las constitucionales para escoger el órgano que redactaría la nueva constitución de ganar (ganó) la opción ‘apruebo una nueva constitución’. En este marco, cual calendario electoral atiborrado, estuvo ejecutado en contexto del COVID-19, esto es, con severas medidas de confinamiento sanitario, dificultando sobre todo la deliberación y los acuerdos políticos que debía sacar adelante el sistema político en cada una de sus coberturas y alcances escalares asociados. El capítulo, vía opiniones logradas por los autores, entrega contexto a este proceso político electoral y con los resultados tenidos a la vista, busca explicarse los patrones electorales que se terminaron dando en ambos años y, cómo los mismos impactaron e impactan el sistema político vigente, en condición de preguntas para seguir problematizando este periodo, en el entendido que la particularidad de ambos años, donde las variables de

contextos como son el clima de conflictividad social con el de Pandemia (con todas sus dificultades económicas y humanas asociadas), permitieron una serie de tomas de decisiones políticas con efectos electorales, que terminaron determinando el sistema político.

Los años en estudio, son importantes, ya que se insertan en la complejidad multi e interescalar de las relaciones espaciales de poder, impactando en los artefactos políticos, como son el poder ejecutivo y legislativo, además, de los subnacionales, los cuales son generadores de espacios geográficos y políticos, los que, indefectiblemente se anclan a un proceso constitucional que determinará el quehacer político los próximos 20 ó 30 ó 40 años.

En el siguiente capítulo Mónica Meza Aliaga y Federico Arenas Vásquez con su trabajo “El espacio concebido de la frontera chileno-boliviana (1970-2017)”, permiten un enfoque analítico de la pertinencia justa cuando los hechos fronterizos se encuentran relevados, a propósito de los procesos migrantes y, con ello, la internación de diferenciadas sustancias y recursos lícitos como lo permite el comercio internacional institucional y personas humanas cuando de movilizaciones transfronterizas realizan para satisfacer multiplicidad de necesidades (entre otros); e ilícitos como es el tráfico de estupefacientes, armas y otros. El capítulo, además, acota el análisis en perspectiva de territorio entre Bolivia y Chile, hecho relevante, además, producto de la siempre conflictiva relación bilateral que se estila a nivel de presidencias de la república y cancillerías. Una de las valiosas perspectivas que aporta el mismo, entre varias más, es constatar cómo ambos estados han ido formalizando institucionalidad para la gestión fronteriza en uno u otro territorio nacional fronterizo, relativizando con ello el imaginario que se tiene respecto de las distancias percibidas desde el discurso presidencial y de cancillerías de ambos países. Permite tal situación, corroborar, cómo las necesidades de escalas más detalladas, en este caso, en los espacios de fronteras, exigen una toma de decisión, que incluso, viene gestionada y validada desde el mismo Estado Central, independiente de todas las otras que se logran a escala subnacional con las diferenciadas actorías sociopolíticas y socioeconómicas que se encuentran relacionándose en tiempo y espacio. También permite comprender cómo los espacios de fronteras en uno y otro país se diferencian en poblamiento, siendo para el caso de Bolivia uno bastante más ruralizado y denso, mientras que para el caso chileno

despoblado y urbanizado con centralización en Arica. En este contexto de análisis, los autores, finalmente demuestran cómo, sin perjuicio del paso de los años y estando vigente un proceso de globalización intenso, la seguridad y el control local – estatal es funcional a los dinamismos tanto capitalistas como colonialistas, escondiendo en parte, lo más complejo en términos de análisis y generación de política pública en clave de cooperación trasfronteriza binacional, como es la seguridad nacional, vale la siguiente cita textual de parte de las conclusiones del capítulo:

En lo local, estos instrumentos, justificados en parte como medidas de integración, han contribuido a delinear una frontera que veta y prohíbe, desde prácticas cotidianas y costumbres de los habitantes, donde incluso se cuestionan prendas de vestir y adminículos propios de las autoridades originarias bolivianas en su paso hacia Chile, hasta la comercialización de productos en nombre de la sanidad y el higienismo.

El capítulo, junto con el aporte teórico y evidencias empíricas que permite, contribuye a clarificar cómo se van dando las relaciones espaciales de poder en los confines del Estado y por defecto su producción fronteriza y comprensión más ajustada de densificación del régimen fronterizo, por lo menos en el norte.

Alejandro Ahumada Cáceres y José Orellana Yáñez con su capítulo “Fronteras, descentralización y relaciones espaciales de poder: pistas interpretativas”, junto con profundizar en cuestiones teórico – empíricas, buscan, en un marco de proceso de descentralización, evidenciar cuáles son las medidas que el Estado chileno ha tomado desde una perspectiva territorializada para facilitar la gestión fronteriza, vía mecanismos de cooperación e integración binacional con Argentina, Bolivia y Perú. Profundizan en la tensión del centralismo y descentralización para tales efectos. Esto es, cómo el estado central avanza en la organización de los comités de fronteras con cada uno de los vecinos incorporando municipios locales y gobernaciones regionales v/s las realidades subnacionales que se encuentran involucradas por situación y localización, teniendo no necesariamente todas las facultades y recursos para avanzar en mayores y mejores grados de gestión fronteriza. Los autores, vía este ejercicio, identifican, preliminarmente y de forma esquemática las bases institucionales que explican las fronteras nacionales, lo que en los hechos viene a constituir el régimen fronterizo nacional.

Un régimen fronterizo nacional, articula la institucionalidad fronteriza, formalizando de este modo la producción de espacio geográfico político, como las relaciones espaciales de poder, siendo vitales en su claridad descriptiva e interpretativa para la mejor toma de decisión, sobre todo cuando de gestión de recursos naturales compartidos, procesos migratorios y comercio internacional institucional y legal (también el ilegal), entre otros, se refiere.

Finalmente, esta obra cierra con el capítulo de Christopher Ferreira Escobar y José Orellana Yáñez sobre “Seguridad ciudadana en Chile desde los Planes Nacionales de Seguridad Pública presidenciales (2000-2018) una lectura desde Foucault y el territorio”, abordan una problemática que tiene disciplinalmente varios cruces, entre ellos los de la ciencia política y la geografía. En general, la seguridad ciudadana y pública, como condición de buena o mala calidad de vida de las personas, comunidades, barrios, es una formalización de relaciones espaciales de poder y producción de espacio geográfico diáfana. No hay discurso, promesa y gestión desde el ejercicio de la política que no contemple la seguridad ciudadana o pública. El capítulo profundiza en la genealogía del logro de esta condición humana usando los corpus de análisis que permiten los programas de gobiernos democráticos desde los años 2000 hasta el año 2018. En ese examen, junto con constatar la problematización-complejización que se logra sobre este campo de análisis y acción, es el territorio el que cobra una importancia cardinal para definir la estrategia y presupuestos financieros asociados, completando de ese modo una política pública más robusta conforme pasan los años. Sin embargo, también se constata cómo el proceso de descentralización contribuye al mejoramiento del diseño de política pública (aunque explícitamente no se aborda), haciendo del enfoque de gubernamentalidad una posibilidad concreta de análisis, colocando en uno de los centros de preocupación los planes de seguridad ciudadana nacional que se han ido concretando a lo largo de los años.

Una mirada de conjunto y la singularidad propuesta

Esta obra, permite un recorrido sobre diferenciadas temáticas, las cuales son productoras de espacios geográficos políticos a multiescala y por defecto entonces, generadoras de relaciones espaciales de poder

en todo el dinamismo y heterogeneidad que se pueden permitir los procesos enunciados. La geografía en una perspectiva de la interdisciplina, encuentra en la ciencia política una ineludible oportunidad, no sólo por las virtudes analíticas que permite esta segunda ciencia, sino, porque la misma geografía, vía su objeto de estudio como es el Espacio Geográfico materializado en su expresión de territorio o lugar comporta política en cuanto relaciones sociales, las que devienen en relaciones de poder y de ahí en relaciones espaciales de poder. Cada una de las problemáticas abordadas tienen ello involucrado, cuestión que en contexto de una intensa globalización cultural, tecnológica, financiera se las desafía regularmente. La obra, además, se inscribe en una temporalidad de cambios y tensiones diversas en nuestro país, a propósito de un proceso constituyente que ha sido testigo de una serie flujos y reflujos argumentales y políticos donde las cuestiones territoriales, ambientales y asociadas, se han transformado en verdaderos ejes articuladores de este nuevo consenso vinculante que demanda la socio-territorialidad nacional, en sus diversidades y heterogeneidades tan propias de los espacios geográficos en las diversas escalas en que se organiza.

The background features a light gray grid overlaid on a pattern of thin, wavy, concentric lines that resemble topographic contour lines or a stylized map. The lines are more densely packed in some areas, creating a sense of depth and movement.

**Parte I:
Procesos políticos
y sociales:
en la búsqueda
de un nuevo consenso
vinculante**



**Consenso vinculante y territorio:
aproximaciones preliminares**

Pablo Zúñiga San Martín

**Geografía de la multitud y su vínculo
con la descentralización**

José Orellana Yáñez

Consenso vinculante y territorio: aproximaciones preliminares

Binding consensus and territory: preliminary approaches

Pablo Zúñiga San Martín¹

Resumen

El concepto de consenso es ampliamente usado en ciencias sociales, habitualmente se asocia con la noción de acuerdo al cual se asiste por voluntad propia. Creemos que este concepto debe transitar a la noción de consenso vinculante, por cuanto de esta form quedaría dotado de un alcance político que implique un acuerdo formal e institucionalizado que además comprometa a las partes a ejecutarlo, a llevarlo a una realidad factual y a que no quede solo en un recurso comunicacional.

Palabras clave: consenso vinculante, democracia, política, desconfianza, sociedad civil

Abstract

The concept of consensus is widely used in social sciences, it is usually associated with the notion according to which one attends of one's own free will. We believe that this concept should transition to the notion of binding consensus, since it is endowed with a political scope that implies a formal and institutionalized agreement that also commits the parties to execute it, bringing it to a factual reality and that it does not remain only a communication resource.

Keywords: binding consensus, democracy, politics, distrust, civil society

¹Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, pablozuniga@yahoo.com

Introducción

El artículo busca situar el concepto de consenso, y su uso en las ciencias sociales, específicamente en la teoría política. Su uso desde los comienzos de la modernidad tendría por función establecer un acuerdo mayoritario en torno a la pertinencia de los acuerdos entre la sociedad y las acciones de un gobierno legítimo.

El vínculo entre consenso vinculante y democracia nos parece clave por cuanto con él se plantea a la institucionalización de los procesos políticos, como vital, sin lo cual cualquier acuerdo se encuentra limitado por su duración temporal marcada habitualmente por los ciclos de gobierno (izquierda o derecha) y su incapacidad de situar formalmente la responsabilidad política de los actores involucrados.

Se busca además despojar al concepto de la carga negativa que recibe durante los primeros años de la transición política en nuestro país, la llamada política de los consensos, que dio al concepto un aura justificadora de la dictadura cívico militar, sin embargo, desde nuestra mirada el concepto sirvió precisamente para decantar acuerdos que marcarían un nuevo derrotero en el sistema político.

Finalmente, el consenso vinculante y la noción de territorio, nos parece pertinente, por cuanto se asume que estos deben ser analizados desde la perspectiva de los actores políticos que habitan ese espacio. Todo territorio posee dispositivos de poder y su activación dependerá de la cohesión interna de los intereses de los actores que en él habitan.

Aproximaciones teórico-conceptuales

El concepto de consenso en la teoría política no es reciente, desde la época moderna puede ser rastreado, como un acuerdo que obliga a un grupo a cumplir lo acordado de hecho, la RAE (Real Academia Española) lo define de esta forma: acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o varios grupos.

Solo para situar el concepto, conviene comenzar con una breve aclaración, la diferencia entre consenso y consentimiento. John Locke en sus dos *Ensayos sobre el gobierno* (1660-1662), plantea la existencia de un *consentimiento expreso* y *consentimiento tácito*, ambos existen en una lógica de poder constituido. Por consentimiento expreso entenderá que “es

aquel que se produce cuando cualquier hombre ingresa a la comunidad política se convierte en miembro cabal de misma, en súbdito de ese gobierno” (Miranda,1991: 30). Con respecto al consentimiento tácito, el autor reflexiona preguntándose (contradicción) sobre el hecho de que el individuo, sin haber expresado su voluntad, igualmente está obligado a ser parte de la comunidad política, pues bien:

A esto, respondo diciendo que todo hombre que tiene posesiones o disfruta de alguna parte de los dominios de un gobierno está con ello dando su tácito consentimiento de sumisión; y, mientras siga disfrutándolas estará tan obligado a las leyes de dicho gobierno; como cualquier otra persona que viva bajo las leyes del gobierno en cuestión; y ello será así tanto si sus posesiones son tierras que le pertenecen a él y a sus herederos para siempre como si las tiene arrendadas únicamente por una semana, o si, simplemente, está haciendo uso de una carretera viajando libremente por ella; y, en efecto, ha de entenderse que hay un tácito consentimiento de sumisión en el mero hecho de estar dentro de los territorios de ese gobierno” (Locke, 2021: 154).

Por el ejercicio de su libertad y su razón, reconoce el autor que es imposible que asistan todos los hombres, pero es vital que un grupo de individuos por un consenso mayoritario lo haga, no solo eso, sino que además él mismo se pregunta sobre lo que sucede, si al realizar el pacto, por el cual se ingresa a la sociedad política ese individuo decide no asumir las responsabilidades con las cuales se compromete; “¿pues qué visos de pacto habría en eso? ¿qué nueva obligación asumiría el individuo si rehusara a someterse a los decretos de la sociedad, y sólo aceptara aquellos que a él le convinieran y a los que él diese su consentimiento?” (Locke, 2021: 133).

El consenso presupone un uso racional de los argumentos, por lo mismo se hace preciso aplicarlo a la democracia. Ambos se realizan con miras a establecer un propósito, esto es, que se garantice la estabilidad de la comunidad o al menos suspender o dar solución a un eventual conflicto. En el establecimiento de un consenso, no hay un abandono de la individualidad, ni de los intereses corporativos, solo se suspenden los propósitos particulares hasta el establecimiento de otro, de otro consenso mejor.

En las opiniones y acciones políticas nos mueven intereses particulares y/o colectivos (siendo estos últimos muchas veces corporativos),

por lo tanto, la idea de consenso alberga de alguna forma un acuerdo al cual se asiste voluntariamente en donde, el o los procedimientos para establecerlo están previamente establecidos. El consenso sería en palabras de Norbert Lechner, en referencia a Niklas Luhmann “el reconocimiento recíproco por medio del cual se forman y delimitan las identidades colectivas. Haciendo de la reciprocidad un objeto de la interacción, el consenso adquiere un carácter procesual y flexible “(Lechner, 2006: 319).

En democracia, cualquiera de sus formas, creemos que lo que debe existir es:

Un consenso vinculante, en el cual la reciprocidad esté como acto, este consenso es vinculante si dice relación, no sólo con la manifestación explícita y voluntaria de un acuerdo ya sea en torno a principios, valores, normas o una temática particular de importancia para el colectivo, sino que además es vinculante, en el sentido que es permanente en el tiempo, con normas válidas, con actores identificables y formalmente institucionalizados.

La definición tiene un derrotero ideal y otro real. El ideal es que las instituciones no sólo poseen un alcance simbólico, que es lo que representan, además poseen materialidad, pues están situadas en espacios físicos determinados por ello están en un territorio que poseen la capacidad de provocar convergencia, ya que allí asisten los diversos agentes políticos, lo que podemos denominar “la objetivación de las instituciones que se manifiesta en, primer lugar en edificios, monumentos y estatuas, esto es, como realidades sociales físicas” (Joignant, 2021: 133). Además, las instituciones, por medio de la repetición rutinaria de procesos, hacen que sus reglas y reglamentos operen como elementos centrales, entre ellos: la credibilidad, la transparencia y la confianza que el desarrollo de los procesos amparados en reglas conocidas por todos los actores políticos, que se someten a ellas tendrán un resultado ajustado a ellas.

Por institución se entiende una pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella. (O’Donnell, 1996: 224).

Una crisis en nuestro sistema de creencias afecta a las instituciones, sean las que sean, “si en una institución hay una fuerza potencial para originar comportamientos, es porque la fuerza no solo radica en

ella, sino en la conjunción entre la validez que es reclamada por la institución y las condiciones sociales de aceptación de esa misma institución que se encuentra, en última instancia presente en los agentes (Joignant, 2022: 15). Cuando lo que más resalta es la desconfianza en la transparencia, el juego político se convierte en impredecible, por cuanto los resultados son percibidos como no ajustados a los procesos, lo que está en peligro entonces es la estabilidad del sistema político, pues se desconfía en la capacidad de procesar y resolver diversas demandas.

Se puede sostener que en una descripción de lo actual, nos encontraríamos con un creciente sentido de desafección política, entendido por esto como un fenómeno definido por Torcal (2001) “sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político e instituciones democráticas que generan distanciamiento y alineación, pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político”, en Disi & Mardones, (2019: 197).

Nos parece importante citar John Rawls y su modelo de consenso traslapado, el filósofo norteamericano solo lo refiere a lo político y no a lo económico siendo esa una de las grandes críticas que se le hace, además, de las ya clásicas críticas que se le hacen a este modelo político desde el comunitarismo, el socialismo, social democracia, republicanismo, siendo relevante además que “vela, en última instancia, por el mantenimiento de aquellas estructuras de poder que se cimentan en la distribución de una justicia de vencedores “ (García 2019: 22).

La idea de un consenso traslapado² que presupone doctrinas políticas razonables, que suscriben una concepción política, cada una desde sus puntos de vista. La unidad social se basa en un consenso sobre la concepción política; y la estabilidad es posible cuando las doctrinas que forman el consenso son afirmadas por los ciudadanos políticamente activos; y cuando los requisitos de la justicia no entran demasiado en conflicto los intereses esenciales de los ciudadanos, según se afirman y promuevan mediante sus acuerdos sociales (Rawls, 2003: 137).

² La traducción castellana más extendida de ese concepto rawlsiano es la de A. Domènech, “consenso entrecruzado”, que vierte así el “overlapping consensus” del Political Liberalism. A nuestro juicio, tanto en este caso como en otros de familia conceptualmente próxima (“consenso solapado”, “traslapado” o por “intersección”, este último sugerido por Adela Cortina en “Religión y ética civil”, Iglesia viva, n° 187 (1997: 69)

Es preciso señalar que, para la existencia de consenso vinculante, se requiere que la polarización política sea baja y las mayorías deben surgir por medio de pautas de competición aceptadas por todos los ciudadanos, a su vez deben existir altos niveles de inclusión y respeto a las minorías. El consenso vinculante debe propender en los hechos, al reconocimiento e influencia recíproca entre actores que asumen pautas de conducta cotidianas y no socialmente excluyentes, asimismo la adhesión compartida a sistemas de valores, sistemas de creencias explícitas, de doctrinas e ideologías que no atenten al bien común. Además, para que exista consenso vinculante se deben garantizar la igualdad de acceso a la totalidad de bienes materiales establecidos por la ley.

Se adopta el concepto de consenso vinculante, por la fuerza explicativa, por la capacidad que posee para dotar de sentido las acciones de las personas al momento de hacer política sus acciones, no se desconoce la raíz liberal del concepto, como ya se indica, contextualizarlo nos parece un ejercicio al menos pertinente.

Descripción analítica-aplicada: consenso vinculante y sistema político

El concepto de consenso a secas está cargado de un peso negativo que es arrastrado desde la transición a la democracia. Tomás Moulian en su libro “Chile actual anatomía de un mito”, considera el concepto como algo que vacía precisamente uno de los componentes esenciales de la democracia: la divergencia, respecto de la finalidad de las decisiones. Le otorga al concepto una dimensión que llama al silencio sobre los horrores de la dictadura, quién o quiénes lo critican inmediatamente se les pone en la vereda de las personas que ponen en riesgo la transición. En función de esto:

El consenso es la enunciación de la supuesta, de la imaginaria armonía. Los desacuerdos respecto a las características del desarrollo socioeconómico impuesto por la dictadura militar aparecen desvaneciéndose, desde el momento mismo que la banda presidencial pasó de las manos de Pinochet a las de Aylwin. Es la enunciación de que el problema del capitalismo pinochetista era Pinochet en el gobierno (Moulian: 1997: 37).

Profundizando la idea anterior, no solo se consagra el hecho de que el general Pinochet sería una sombra en el gobierno recién asumido, el general fue en sí mismo un actor político, que poseía como recurso

el no despreciable porcentaje de votos obtenido en el plebiscito del año 1988, partidos políticos capaces de defenderlo, medios de comunicación, accionándolos cada vez que debía ingresar a la arena política.

La política de los consensos que se desarrolla entre el gobierno y las organizaciones empresariales, asumidas por los parlamentarios de la Concertación, confirió un enorme poder a los tecnócratas, quienes actuaron sin consultar a los partidos, lo que reforzó la estrategia de la lógica de los expertos. El mismo autor señala que el tema es de opción política en cuanto se cambia la representación de los partidos políticos por la del tecnócrata, lo propio de una democracia representativa es lo primero [...], la fórmula no es nueva ya lo había hecho la dictadura con el equipo económico conocido los Chicago boys que aplican un paradigma refundacional en torno al neoliberalismo radical u ortodoxo (Huneus, 2018: 26-27).

Se adopta el principio de subsidiaridad como eje central del estado, en donde el dominio de lo privado es prácticamente completo, se construye la idea del estado como una institución ineficiente en la redistribución de bienes y servicios, por lo mismo serán los privados quienes estén a cargo de la educación, el sistema de pensiones, entre otras. Esta forma de ver lo público tendrá consecuencias decisivas para el sistema político chileno.

Por la misma razón se retrotrae el concepto a la noción de acuerdo libre, voluntario y previamente deliberativo, de ahí lo vinculante, pues el alcance que se le asignó durante el proceso de transición fue de ser útil para un “blanqueamiento” de un régimen que poseía anclajes profundos en la sociedad, ello queda claro primero en lo económico, con neoliberalismo extremo, que proyecta su influencia hasta nuestros días, toda reforma estructural de nuestro sistema político dice relación con algún pilar de ese modelo que hay que reformar: relaciones entre trabajador y empresario; sistema de salud; sistema de pensiones; sistema de vivienda, solo por citar algunos. El modelo se ancló al sistema político por medio de leyes que fueron legalizadas, sin perjuicio de su falta de legitimidad, que existió siempre, comenzó a tomar forma solo cuando el mercado, dio trazas de que no alcanzaba para todos y la superación de la pobreza dejó de ser tema vertebrante en la agenda, reemplazándose por el de la desigualdad y la equidad.

Sin embargo, la utilización del concepto tuvo una carga que se asume como negativa. Durante la transición se estuvo con la presencia del dictador como jefe de las Fuerzas Armadas (Escudero: 2018, en Hu-

neus, 2018), esa imagen (simbólicamente modeló) generaciones enteras, con respecto de las capacidades reales de hacer cambios profundos al sistema político. Además, la constitución de 1980 garantizaba poder de veto a una minoría, entre otras razones, como:

La baja confianza interpersonal y en las instituciones, especialmente los partidos políticos, y en la elites políticas no fue enfrentada por la nuevas autoridades a pesar de que ello perjudicaba el desarrollo político [...] No se buscó detener el debilitamiento de las participación ciudadana, [...] tampoco se tomaron medidas para revertir la confianza en los tribunales de justicia [...] Por el contrario se tomaron medidas que acentuaron la caída de la participación electoral, poniendo fin al voto obligatorio... (Huneus, 2014: 422-423).

No podemos obviar que el modelo de consenso se adopta es un modelo propio de una democracia liberal, que posee como correlato un neoliberalismo económico y una social-democracia que busca la forma de hacer frente a ello o simplemente adaptarse, por lo mismo este consenso es la manifestación pura de un pragmatismo extremo, pues “junto al individualismo, el otro rasgo central del pensamiento liberal es la creencia racionalista en la posibilidad de un consenso basado en la razón” (Mouffe, 2009: 18). Así, los diversos agentes asisten a “consensuar” una visión de democracia protegida que, en gruesos términos, diera tranquilidad al empresariado y no alterara la política económica del gobierno, siguiendo a Moulian: “en realidad tras la noción de consenso, extraída de las teorías contractualistas, se quiere opacar la realidad, la ausencia de historicidad, mientras no haga trizas o caduque el marco institucional” (Moulian, 2007).

A nuestro favor podemos decir, guardando las proporciones del caso, que muchos conceptos en ciencias sociales caen en desgracia cuando es utilizado por el “otro”, populismo, poder, libertad, hasta el concepto de democracia y sus decisiones han sufrido la corrosión argumental. No debemos olvidar que fue en democracia, que se invita a participar del gobierno a Benito Mussolini en Italia y a Adolf Hitler en Alemania. En ambos países reinaba el desorden “en cualquier democracia, los políticos enfrentarán arduos desafíos. La crisis económica, el descontento público creciente, y el declive electoral de los principales partidos pueden hacer que incluso los más experimentados cometan errores de juicio” (Levitsky y Ziblatt: 2019: 25).

El temor modela, qué duda cabe, y es precisamente en ese temor en donde se dota de un alcance mediador y hasta cándido al concepto de consenso. He ahí la fuerza del mismo que implica por antonomasia que quien asiste a establecer un consenso, se despoja de la parte más “odiada” de su contraparte política... la dictadura tenía muchas: violación a los derechos humanos, detenidos desaparecidos, (avanzándose con las comisiones Rettig y Valech y ahora con un plan nacional de búsqueda), concentración económica, entre otras; por el otro lado, se temía un estatización intensa, pérdida de privilegios en AFP, salud, educación y persecución a violadores de los derechos humanos; en ambos bandos imperaba la desconfianza, ello era transversal, ahí era lógico que sólo se buscara la forma de establecer un consenso, que no lo inventamos en esta parte del mundo.

Un consenso mayoritario, al cual se acude por consentimiento, apela a una herramienta legal que ponía límites o fronteras a los actores que asisten a proyectar la forma en la cual se realizaría la transición. La Constitución política de 1980 imponía límites al gobernante, una hoja de ruta a la que ellos mismos quedaban sometidos con un horizonte temporal, el cual debía jugarse su continuidad en las urnas. Se ganó el plebiscito (el NO), pero las ideas de esta dictadura quedaron impresas e institucionalizadas.

La posibilidad de construir consensos vinculantes en nuestro país quedó cercenada luego de la dictadura, “el régimen se preocupa de fragmentar la institucionalidad, reorganiza la sociedad bajo una mirada estrictamente económica, centraliza el poder y sobre la base de un presidencialismo acentuadamente autocrático” (Cañas, 1997: 24). Es así como la tecnocracia, la creciente baja participación, poco a poco contribuye a que la idea de consenso sea una noción también privada.

Uno de los grandes objetivos del diseño estructural de ese régimen, fue la disociación de la idea de comunidad, la destrucción de un tejido sociopolítico de antigua data que encontraba su amalgama en elementos cohesionadores como ideologías capaces de orientar el discurso político, partidos políticos anclados fuertemente en la sociedad, sindicatos que eran capaces de tensionar la relación con sus empleadores, una matriz productiva que permitía una vinculación con corrientes políticas inmersas en la comunidad, como las izquierdas, que encontraban su matriz de reproducción precisamente en los trabajadores y los obreros, la fábrica en resumen.

Lo que hoy observamos es una incapacidad de ponernos de acuerdo en torno a un puñado de normas éticas, es decir qué valores vamos a defender con el peso de la autoridad en nuestro sistema político.

El hoy: hacia las pistas de logro del consenso vinculante

Actualmente, existe un modelo neoliberal (económico y cultural), y su impacto e influencia es difícil de comprender sin entender que para que ello ocurriese, se precisó todo un entramado institucional que lo permitió. Para ello se debió cambiar la forma de entender el Estado, el que dejó de ser un estado administrado esencialmente por sectores de las capas medias, que tenían su correlato en partidos políticos de antigua data, en donde el mérito lo asignaba la sociedad, para dar paso a otros sectores sociales cuya identidad no es de clase, sino de consumo en donde el mérito lo asigna el mercado. Desde ese punto de partida, es complejo validar la idea de igualdad y equidad, clave para sostener la defensa de un sistema de valores, pues esto último, implica puntos de partida y análisis desde las mismas condiciones de acceso a los bienes y servicios.

Con respecto al sistema político, la definición de Norberto Bobbio, planteada en su diccionario de política, nos señala qué es:

En su acepción más general la expresión “s.político” se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. En la ciencia política sea como fuere, cuando se habla de “s. político” y análisis sistémico” de la vida política, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizado por requisitos metodológicos y por precisos ámbitos de uso... (Bobbio, 2002: 1464).

Sin embargo, parece ser más aceptada, para este caso, la definición entregada por David Easton, donde “sistema político es identificado como un sistema de interacciones, abstraída de la totalidad de las conductas sociales, a través de las cuales los valores son asignados de manera imperativa para una sociedad” (Pasquino, 2011: 18).

Siguiendo al mismo autor, las acciones y las conductas observadas en la vida política logran proyectarse a instituciones. Cuando el autor habla que los valores son asignados en forma imperativa, lo que se hace es poner el acento en las conductas de los miembros de la comu-

nidad políticamente organizada. En resumen, las ventajas del sistema político como unidad de análisis son:

1. pone de manifiesto la relación permanente entre el entorno y la política, porque ni el primero ni el segundo pueden explicarse por separado;

2. deja claro que la política ha de ser entendida como un efecto de las tensiones y conflictos que afectan a los diferentes colectivos sociales;

3. describe una secuencia ideal -aportación de *inputs*, procesamiento elaboración de *outputs*, retroalimentación- que permite dotar de un cierto orden en la pluralidad y diversidad de intervenciones políticas;

4. señala la interdependencia de los diversos elementos que integran la estructura política entre sus funciones y sus instituciones;

5. subraya el aspecto dinámico de la estructura política, obligada a reformarse para ejercer adecuadamente su papel de conservadora de la cohesión social; es aplicable a todo tipo de estructuras políticas -antiguas o contemporáneas, democráticas o dictatoriales, facilitando las comparaciones entre ellas. (Vallès, 2013: 51-52).

El territorio, consenso vinculante y actores políticos

Para establecer consensos vinculantes en los territorios como desafío analítico, se requiere en parte, conocer la forma en la cual se distribuye funcionalmente el poder, o sea, el régimen político que impera. Desde el nivel nacional implica hablar desde la gobernabilidad nacional y de la gobernanza local, ya que ambas nociones impulsan imaginarios distintos, pero objetivos comunes, pero también cada vez que enunciamos “territorios siempre estaremos hablando implícitamente también de dinámicas de conflicto” (Ther, 2012: 497). Junto a lo anterior se requiere establecer que, en un territorio, suceden varios fenómenos simultáneos, y que a su vez en ellos existen conflictos reales y potenciales que activan a los actores políticos que “habitan” en él, su capacidad de orientar diversas agendas.

El consenso es un lugar que precisa un espacio cognoscitivo y factual, ello cuando se produce en el sistema político, y se moldean las pretensiones de los actores. Sin esto, cualquier consenso vinculante, solo es una idea.

Los territorios suelen albergar una diversidad de grupos y organizaciones, y cada uno posee una forma de mirar e interpretar ese espacio, que en esencia les diferencia de otro, para profundizar esas diferencias crean sus propios símbolos, clubes deportivos, comunidades de base, que se organizan en torno a todos ellos y que además sienten como únicos. Cualquiera sea la situación, nos encontramos con culturas y comunidades con intereses y necesidades diferentes. Lograr un consenso que satisfaga a todos estos grupos puede ser complicado y, hacer que ese consenso sea vinculante aún más, ya que lo que beneficia a uno, puede no ser aceptable para otros.

Los actores, en cualquier territorio, son aquellos que poseen recursos, que pueden ser activados en momentos de conflictos y como hablamos de sistema político, entonces, nos referimos a las conductas que entran en tensión con otros actores políticos. Conviene dotar de sentido semántico a esta relación entre territorio y actor en el territorio. Esto es entonces más que una red, es la constitución de un espacio abstracto de cooperación entre diferentes actores con un anclaje geográfico para engendrar recursos particulares y soluciones inéditas (Pecqueur, 2000: 15). El mismo autor señala explícitamente: “La apropiación por los actores se convierte en el certificado de nacimiento del territorio. Si bien no se puede deslindar el concepto de territorio del concepto de espacio, hay que puntualizar que se trata de un espacio pluridimensional que se construye a partir de una base económico-productiva determinada y de las estrategias desplegadas por actores ya sea en forma individual o colectiva” Pecqueur (2009: 56).

Naturalmente el territorio, en tanto actor en todas sus dimensiones, en todo su capital real y simbólico (aquí es en donde se encuentra la dimensión de lo político), precisa el juego de los actores para establecer, el tipo de consenso que suscribirán y éste será siempre vinculante en la medida en que no altere su *status quo*, fortaleciendo sus capacidades de negociación, logrando incidir en la agenda local y/o nacional, en la clave más clásica del poder, en cuanto a cómo lo alcanzan, cómo lo mantienen o bien, cómo lo acrecientan.

Lo que se entiende por actor político en un sentido amplio, siguiendo a Subirats, y otros “un actor político obtiene ese estatuto, por el simple hecho que forme parte del campo estudiado, en la medida en que el análisis de su comportamiento contribuye a estructurar ese campo. No

es pues un problema de conciencia, lucidez o de identificaciones: es una simple cuestión de hecho, lo que implica que acaba siendo una cuestión de investigación” (Subirats, 2012: 52).

Lo anterior implica que el actor en sí mismo, es responsable de un conjunto de conductas que en la medida en que son coherentes, observables y que hacen parte de un objetivo común. En este caso, existiría un consenso vinculante expresado en el campo del sistema político.

Aunque parezca elemental, se debe consignar el hecho que no todos los actores “pesan lo mismo” en una determinada situación. Convergamos que potencialmente todo individuo puede ser actor político, si las circunstancias lo ameritan, solo basta que exista un propósito común sustentado por un grupo que tenga las capacidades para activar sus recursos y transformarlos en un activo del poder. En cuanto a los territorios con sus capacidades reales debiesen ser considerados un actor político, desde sus diversos atributos, como son recursos naturales, redes de acceso, universidades, empresas estratégicas, medios de comunicación y sociedad civil en general, exigiéndose a sí mismos una mirada político-estratégica que les inserte en el plano nacional.

Un actor puede poseer un capital de diversa índole, podrá poseer todo el capital que considere valioso, pero un actor solo es tal, en la medida que esos recursos son deseados por otro actor. Por lo mismo, es relevante que en los territorios exista una sociedad civil organizada que permita activar o mantener en tensión esos recursos y crear interacciones con otros actores que sean capaces de institucionalizar las demandas.

Por su parte, Colin (1997), en David y Stoker (2015) señala que los conceptos de actuación y actor —y, consiguientemente, el de estructura— están íntimamente vinculados a la idea de poder. De hecho, el vocablo inglés *agent* se refiere al sujeto “que actúa o ejerce el poder para producir algo”. A su vez, el término poder tiene, en castellano, al menos una doble acepción: poder como “capacidad” y poder como “dominio”.

Un territorio por antonomasia, es un actor colectivo y posee las siguientes características según García (2007):

Podemos concluir en considerar como actor (colectivo) a aquella entidad i) cuyos miembros están integrados en torno a similares —o, al menos, convergentes— intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema, ii) que cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos, iii) que tiene los medios y

la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada, lo que le identifica y diferencia frente al resto y iv) a la que, por tanto, se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones. En otras palabras, un actor es una unidad de decisión-acción responsable.” (García, 2007: 206-207).

Si planteamos al territorio como un actor político colectivo, en el cual observamos que existe diversidad, pero dentro de esa diversidad existe unidad, podemos sostener, que para que existan consensos vinculantes, en clave política se debe considerar, en primer lugar, el apoyo popular, expresado en miembros voluntarios o bien comprometidos en instituciones de la sociedad civil. En segundo lugar, la existencia de partidos políticos regionales, sin los cuales, no sería posible incidir en la agenda nacional. La capacidad de relevar temas a nivel nacional debe tener una expresión sustantiva en el territorio, la regional, que proporciona anclajes más extensos y profundos a las demandas. Finalmente, lo anterior se reduce en activar y movilizar seguidores de modo tal de “crear” el hecho político, y de desplegar los liderazgos efectivos existentes para que ello ocurra.

Los medios de comunicación se hacen vitales, y resultan determinantes en activar la visualización y la influencia de los actores políticos involucrados. La diversidad de medios y su utilización resulta esencial al momento de activar los recursos para la satisfacción de interés y la estructuración formal de las demandas, no desconociendo que existen otras formas de tensionar al sistema político, pero al menos en este punto los medios de comunicación se transforman en un elemento clave. Lo anterior, aun cuando lo que se debe evitar es la creación de estereotipos, incluir a comunidades marginadas, estimular la creatividad, la innovación y, por último, influir en la toma de decisiones dando cabida a los actores políticos.

Asimismo, si bien la respuesta ante conflictos, eventos inesperados y las eventuales crisis, depende de los recursos económicos, no es menos cierto que ponen a prueba la capacidad efectiva que poseen los actores políticos locales para dar solución a este tipo de eventos. Por lo tanto, no existe una única respuesta sobre qué factor afecta más a un actor político colectivo, ya que la importancia relativa de estos factores puede cambiar con el tiempo y la circunstancia.

Conclusiones

La noción de consenso implica una serie de acuerdos pauteados por lógicas propias de la democracia, y su institucionalización, implica que exista coherencia en su propósito y sus resultados. En virtud de lo anterior, implica situar formalmente a los diversos actores políticos que participan del juego político en un determinado territorio. Este juego debe estar sujeto a anclajes propios e identitarios de los territorios en donde se reconozcan los valores que ahí hacen sentido a la comunidad. De no ser así, el sistema político carece de legitimidad, esencialmente por que los valores que defiende a nivel nacional o central no poseen pertinencia o simplemente en el territorio son vistos como ajenos.

El consenso vinculante, en cuanto a acción y opción política, implica precisamente que los actores políticos queden comprometidos a acuerdos, pues la no adscripción formal implica una erosión de la cohesión interna del territorio, y, la dispersión de valiosas energías, haría que las instituciones de base pierdan pertinencia o bien se accione una desafección política. Sumado a lo anterior, no basta que un sujeto o una colectividad se auto reconozca como actor político, capaz de sostener un consenso vinculante determinado en el territorio. El actor precisa una serie de anclajes que le fortalezca para tal efecto. Es aquí donde se hace mención a la sociedad civil en general, la cual debe estar articulada y cohesionada de modo tal de ser un aporte en la construcción de demandas o de las disputas que suceden en el territorio.

Referencias bibliográficas

ATRIA B, R. & TAGLE, M. (Eds.). (1991). *Estado y política en Chile, ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*. CPU.

BOBBIO, N., MATTEUCCI N. & PASQUINO, G. (2002). *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno.

CAÑAS KIRBY, E. (1997). *El proceso político en Chile: 1973-1990*. Andrés Bello.

DELAMAZA, G. & MLYNARZ, D. (2021). *Ensayo crítico sobre el marco político-institucional de la sociedad civil en Chile: aciertos, limitaciones y desafíos*. Centro de Políticas Públicas UC, Sociedad en Acción.

- DISI PAVLIC, R. & MARDONES ARÉVALO, R. (2019). Chile 2010: la desafección política y su impacto en la participación política convencional y no convencional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (73), 189-226. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/073-06-DisiMardones.pdf>
- GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para ciencia política. *Andamios*, 3(6) 199-216. <https://doi.org/10.29092/uacm.v3i6.333>
- GÓNGORA, M. (1986). *Ensayo Histórico de la noción de Estado Chile en los siglos XIX y XX*. Universitaria.
- HUNEEUS, C. (2003). *Chile un país dividido: la actualidad del pasado*. Catalonia.
- HUNEEUS, C. & AVENDAÑO, O. (Eds.) (2014). *El sistema político de Chile*. (1ª ed). LOM.
- HUNEEUS, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Taurus. Estudios Públicos (Santiago).
- JOIGNANT, A. (2022). *El juego político: Una sociología crítica del campo político*. Tecnos.
- KARMY BOLTON, R. (2019). *Fragmento de Chile*. DobleAEditores. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/170459>
- LEVITSKY, S. & ZIBLATT, D. (2019). *Cómo mueren las democracias*. (2^{da} ed.). Ariel.
- LOCKE, J. (2021). *Segundo tratado sobre e gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno civil*. Alianza.
- MARSH, D. & STOKER, G. (Eds.). (2015). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza.
- LOCKE, J., & MIRANDA, C. (1991). Selección de escritos políticos de John Locke. *Estudios Públicos*, (44), 1-38. <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1416>
- MORI, L. (2014). El consenso como concepto filosófico-político: contribución a la historia y a la recomposición de un rompecabezas teórico. *Eidos*, 21(21), 12-41. <https://doi.org/10.14482/eidos.21.5415>

MOUFFE, C. (2016). *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Paidós Estado y Sociedad.

O' DONNELL, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, 3(2), 219-244.

RAWLS, J. (2003). *Liberalismo Político*. Fondo de Cultura Económica.

RAWLS, J. (2006). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

RIVERA, P. & MONDACA, C. (2013). The contribution of teaching recent history in Chile: dissents and consensus from the political transition to XXI century. *Estudios pedagógicos*, 39(1), 393-401. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052013000100023>

SOLIMANO RATINOFF, A. (2012). *Capitalismo a la chilena: y la prosperidad de las élites*. (1ª ed). Catalonia.

THER RÍOS, F. (2012). Antropología del territorio. *Polis*, 11(32), 493-510. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2012-N32-883>

TOCQUEVILLE, A. (1984). *La democracia en América*. (1ª ed.). Sarpe.

VALLÈS, J. (2010). *Ciencia Política: una introducción*. (8ª ed.) Ariel.

Geografía de la multitud y su vínculo con la descentralización

Crowd geography and its link to decentralization

José Orellana Yáñez¹

Resumen

El capítulo describe la Acción Colectiva Inorgánica dada desde los años 2010 en adelante, usualmente conocida como Movimiento Social o Nuevos Movimientos sociales, tematizada en el concepto de Geografía de la Multitud en el entendido que comportan anclajes territoriales – espaciales, dándole singularidad al fenómeno en estos años. Esa singularidad relacional, se le vincula con la idea/proceso de descentralización política del estado, esculpidos en los procesos institucionales liderados por Michelle Bachelet en un Primer momento (incluido en su segundo programa de gobierno) y, posteriormente, por un acuerdo nacional logrado el 15 de noviembre del 2019, el cual inauguró el segundo momento constitucional. Ello asumido por el segundo mandato de Sebastián Piñera.

Palabras clave: movimiento social, multitud, espacio geográfico, descentralización, geografía de la multitud

Abstract

The chapter describes the characteristic Inorganic Collective Action given from the years 2010 onwards, usually known as Social Movement or New Social Movements, themed on the concept of geography of the crowd in the understanding that they involve territorial-spatial anchors, giving singularity to the given phenomenon these years. This relational singularity is linked to the idea/process of political decentralization of the state, sculpted in the institutional processes led by Michelle Bachelet at first (included in her government program) and, later, by a national agreement reached on 15 November 2019, which inaugurated the second constitutional moment. This was assumed by the second term of Sebastián Piñera.

Keywords: social movement, crowd, geographical space, decentralization, geography of the crowd

¹ Centro para el Desarrollo Comunal Padre Hurtado, Chile, jorellanay@gmail.com

Introducción

El capítulo propone una categoría de análisis que busca describir más ajustadamente la acción colectiva de diversos grupos identitarios políticos, temáticos, territoriales, de género y otros, los cuales se dispusieron en tiempo y espacio de manera desarticulada e inorgánica respecto de las clásicas formas lideradas por partidos políticos, o bien, por organizaciones gremiales, que actuaban como centro de comando para el despliegue territorial que las mismas lograban en un marco de conflicto y negociación con el Estado vía el Gobierno de turno.

En este sentido, la problematización releva cómo estas maneras de acción colectiva se van concretando con regularidad desde la década del año 2010 en adelante, coincidiendo con el primer gobierno de Sebastián Piñera, proyectándose con fuerza hasta lo que fue el Estallido o Revuelta Social del año 2019 y su evacuación de proceso constitucional que al parecer culminó el año 2023. No significa que antes no existiesen estas manifestaciones, sin embargo, la regularidad en cuanto desarticulación e inorganicidad se observa más significativamente en esta temporalidad.

Este capítulo enfatiza la importancia de interrelacionar estas nuevas formas inorgánicas de acción colectiva con el hecho geográfico que comporta cada una de ellas, esto es, cómo las mismas encuentran en el espacio geográfico, territorio o lugar un anclaje de singularidad, dándole coherencia y una nueva fuerza a esa manifestación social que, en un marco de protesta, gana en legitimidad entre los diferentes actores involucrados en las mismas. Ese mismo territorio o lugar, inserto en la idea de espacio geográfico, que en más de una oportunidad ha sido sinónimo de unidad, coherencia y cohesión social, ahora se revaloriza actuando de pivote de fragmentación y dispersión.

Coloca en valor dos canalizaciones institucionales de esta geografía de la multitud, como es el proceso constitucional liderado por la Ex presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria como también, el logrado tras el acuerdo del 15 de noviembre que detonó el segundo tiempo constitucional culminado el 04 de septiembre del año 2022. Busca, introductoriamente, contrastar la idea de Pueblo con la de Multitud para hacer más asible la noción de geografía de la multitud. Mientras la idea de pueblo evoca unidad e identidad general sobre un número de

personas, la de multitud, implica una de dispersión y dificultad de logro de lo común o colectivo para avanzar hacia un proyecto colectivo inserto en correlaciones de fuerzas diversas.

La geografía de la multitud, busca anclar el proceso de la descentralización política, ya que, en cada una de sus manifestaciones, se encuentra el germen por avanzar en mayores grados de descentralización, situación, que, a la postre, se condice con los encadenamientos que se vienen sedimentado a lo largo de los años, sobre todo desde la recuperación de la democracia, pero con antecedentes de siglos, que dan cuenta de la demanda por mayores grados de autonomía respecto del poder central. En ambas canalizaciones institucionales de esta geografía de la multitud, el tema de la descentralización se hace relevante de formalizar, siendo esta la interrelación que se busca colocar en valor y visibilizar para el análisis, por lo pronto.

Planteamiento del problema

Chile experimentó desde los años dos mil, series de manifestaciones sociopolíticas criticando al modelo de desarrollo proveído por la constitución de 1980, que, difícilmente pueden sólo entenderse desde las clásicas nomenclaturas de los movimientos sociales de distinto tipo: estudiantiles, laborales, y sociales en general.

Varias y varios, en el caso chileno (extrapolable a otras realidades sudamericanas), han logrado interpretaciones teórico – empíricas de las manifestaciones de la ciudadanía por las calles del país (Mayol y Azócar, 2011; Parker, 2017; Ramírez y Bravo, 2014), las cuales se anclan linealmente con los malestares sociales provocados por los diferenciados estándares sociales, políticos, económicos y hasta culturales del actual modelo de desarrollo (Orellana, 2019,2020). Hay coincidencias en que el Consenso de Washington logrado en la década de los 90' fue uno de los mayores posibilitadores de tal situación en el país, dado que vino a imponer sobre el resto de la región sudamericana y latinoamericana, algo que Chile había implementado desde la década de los 70' del siglo pasado, a propósito de la gestión de la dictadura civil – militar, más lo que proyectaron los gobiernos democráticos desde la década de los 90' (Castañeda y Díaz-Bautista, 2017; Ffrench-Davis, 2007).

En esa línea es que el proceso de la descentralización se hizo recurrente en el análisis y en la movilización intelectual, política y social

como posibilidad de desarrollo y democratización del sistema político. El malestar consignado, también se entendió como tal, producto de la imposibilidad de tener mayores flexibilidades desde el centralismo atávico del estado chileno, evidenciado desde la institucionalidad y cultura política del país (Arenas y Orellana, 2021).

Con la recuperación de la democracia, este aspecto cobra mayor relevancia en la profundidad requerida, sedimentando año a año malestares producto de las desigualdades evidentes en el desarrollo territorial del país, creando la percepción, pero también recogiendo el dato objetivo de la misma, cuando se vivenciaban los indicadores económicos, sociales, culturales, tecnológicos, inversión pública, entre otros, de la desigualdad territorial (Aroca, 2001; PNUD, 2018; Márquez y Viacava, 2020). Los esfuerzos por permitir la elección directa de concejales y alcaldes primero, junto a su ley de municipios N° 18.695, como también la elección de un Consejo Regional vía ley N° 19.175 (año 1994), en acto seguido, generación de rentas municipales en dos oportunidades, más siguientes reformas políticas que terminaron eligiendo vía voto popular a los consejeros regionales (año 2013) y gobernador regional (2021), no fueron suficientes para contener, por medio de este expediente el malestar local, regional y nacional de abandono.

Será el estallido o revuelta social el que marcará una condición de profundidad del proceso, dado que, al interior de la Convención Constitucional, el debate mismo, transversalmente (o mayoritariamente, por lo menos), permitió que, al Estado Chileno, se le concibiera como Estado Regional, por lo menos en la propuesta de nueva constitución que se votó el 04 de septiembre de 2022, la que se rechazó (Convención Constitucional, 2022). Esta trayectoria teórica – práctica del proceso de la descentralización, tuvo, tiene y seguramente va a seguir teniendo anclaje con lo que ha propuesto el suscrito y describe en este capítulo, esto es, la Geografía de la Multitud, en cuanto forma de acción colectiva que tiene un acento territorial insoslayable, que nutre de singularidad el proceso/problemática expuesta.

Objetivos

Objetivo general

Bajo esta diagramación de problema/constatación político territorial es que el capítulo propone evidenciar la relación existente entre

la geografía de la multitud en cuanto acción colectiva territorializada y el proceso descentralizador, fundamentalmente desde el año 2010 a la actualidad.

Objetivos específicos

Para evidenciar esa relación, se buscó describir procesos de acción colectiva en su dimensión de movimiento social tradicional y moderna dando cuenta de las complejidades que ello tiene respecto de la comprensión de la realidad.

También se buscó describir en cuanto acción colectiva la idea/proceso de multitud, la cual, de forma sucinta se comparó con la de pueblo en la búsqueda de algunas coincidencias/diferencias.

Con lo anterior se buscó describir/definir la idea/proceso de espacio geográfico como cuestión básica para comprender la idea/concepto/proceso de geografía de la multitud la cual se relacionaría con el proceso descentralizador.

Junto con avanzar en la descripción/definición de los anteriores tópicos, se buscó disponer el proceso de la descentralización en cuanto expresión social, política y territorial en hitos que ayudaran a entender la relación lineal o no con la geografía de la multitud.

Metodología

Las técnicas metodológicas estuvieron relacionadas con el análisis bibliográfico sobre corpus de análisis referidos a teoría, conceptos y procesos claves enunciados en los objetivos general y específicos. Se utilizaron fuentes primarias institucionales para explicar y sistematizar la relación entre el proceso de geografía de la multitud y el proceso de descentralización. Se utilizaron sistematizaciones realizadas por organizaciones institucionales para extraer datos útiles y así demostrar la relación de causalidad entre uno y otro proceso. Es un estudio que se enmarca desde la geografía social, esto es, desde aquella geografía que coloca el acento en el proceso social con las diferenciadas posibilidades de relaciones sociales, las cuales, comportan relaciones de poder, o bien, relaciones espaciales de poder, forma geográfica de circunscribir de mejor manera la situación estudiada. También permite el enfoque un mejor diálogo con unos aspectos propios de la disciplina instalada en la sociología en genérico, pero en la del poder en específico, en el entendido que

el espacio geográfico, como también el proceso de la descentralización, comportan relaciones de poder que se redistribuye (Trillo et al. 2022; Zamorano, M. 1998).

Cabe consignar, que, desde la ciencia política, fue el neo-institucionalismo el enfoque que ayudó a la mejor comprensión del fenómeno, ya que la concreción de descentralización en cualquiera de sus fases conlleva institucionalidad que la selle/formalice/institucionalice. La institucionalidad, se entenderá como concreción de normas, las cuales implican guiar el proceso sociopolítico en cualquiera de sus escalas y situaciones, estando, regularmente cercana a lo que los actores sociales, en cualquiera de sus expresiones, manifiesta sobre las mismas (Rivas, 2003; Córdoba, 2017; Pozo, 2018), en este caso, cómo la geografía de la multitud impacta en el proceso de la descentralización ajustando la institucionalidad.

Definiciones teórico práctico

Movimientos sociales

Gianfranco Pasquino, en el acápite referido a “Grupos y Movimientos”, en su Manual de Ciencia Política, realiza un esquemático análisis de lo que implica el movimiento social en un contexto social amplio. Indica, como otros teóricos en estas materias, que referirse a movimientos sociales y políticos, acción colectiva y otros, es un desafío perenne, ya que su polisemia en oportunidades y sus vasos comunicantes con otros procesos determinarán regularmente esta complejidad dinámica en tiempo y espacio. Indica, que un aspecto importante a tener en consideración en estos días, en estos contextos, es la emergencia de movimientos sociales que trascienden a sus propósitos clásicos, como es el caso de los movimientos obreros, de clase u otros, dada la condición de globalización en la que se encuentra la sociedad nacional, subnacional y global. La globalización particularizaría este aspecto, ya que permite que los movimientos y las acciones colectivas vayan nucleando y concentrando energía social contra actores que se encuentran más allá del Estado, como es el empresariado o grupos de empresarios nacionales, trascendiendo a las fronteras nacionales para hacer visible su protesta y manifestación. Son los movimientos sociales antiglobalización. De su exposición, interesa finalmente el siguiente concepto de movimiento social:

En conclusión, todos los análisis y todos los autores subrayan que los movimientos, en su diversidad, constituyen un instrumento de participación política, más frecuentemente heterodoxa y a veces anómala, pero de cualquier forma influyente, que seguirá siendo utilizado y que representan uno de los modos modernos de condicionar los detentadores del poder y de reorientar sus políticas (Pasquino, 2010: 124).

El mismo autor, fijándose en la dimensión de resultados de los movimientos sociales a propósito de su inserción, consigna lo siguiente:

Si se vinculan de manera flexible los tipos de movimientos clasificados por Melucci con los objetivos consiguientes las interrogantes principales conciernen a: la capacidad de los movimientos reivindicativos de obtener transformaciones en las políticas que correspondan a sus demandas; la capacidad de los movimientos políticos de rediseñar los canales de accesos deseados a la esfera de participación política, de garantizar la efectiva inserción de sus dirigentes en esa esfera y de influir en la definición de nuevos objetivos políticos, la capacidad de los movimientos de clase de realizar el vuelco de la estructura social existente, entendido como cambio de carácter sistémico (Pasquino, 2010: 123).

Por otra parte, y quizás con unos énfasis distintos, pero anclado en lo que Pasquino indica, también se puede consignar que movimiento social es “una colectividad excluida que mantiene una interacción sostenida con las elites económicas y políticas en busca del cambio social (Tarrow, 2011, en Almeida, 2020: 25), entre sus características generales se encuentran las siguientes:

En tales situaciones, las personas comunes y corrientes se unen para lograr una meta en común. Los movimientos sociales generalmente se componen de grupos externos al poder institucionalizado (Ibarra y Tejerina 1998), que usan estrategias poco convencionales (como marchas callejeras, sentadas y eventos de espectacularidad mediática) junto con otras más convencionales (como peticiones y campañas de cartas) a fin de lograr sus objetivos (Snow y Soule, 2010). El estatus de actor externo y las tácticas no convencionales de los movimientos sociales los distinguen de otras entidades políticas, como las asociaciones de lobistas, las organizaciones sin fines de lucro y los partidos políticos (aunque estas organizaciones más formales pueden haberse originado en movimientos sociales). La mayoría de los participantes en movimientos sociales son voluntarios que ofrecen su tiempo, sus habilidades y otros recursos humanos en aras de mantener la supervivencia del movimiento y alcanzar sus metas (Almeida, 2020: 25-26).

Los movimientos sociales, necesariamente deben entenderse teóricamente en tres niveles de diferenciada complejización y que en más de una oportunidad se confunden, estos son: a.- comportamiento colectivo, b.- acción colectiva y c.- movimiento social (Revilla, 1996). Parte de la confusión se explicaría en que los tres describen movimientos de ciudadanos nucleados en diferenciadas organizaciones formales o informales teniendo como fuente de movilización diversos estímulos, como son las dificultades sociales, políticas, ambientales y otras.

Lo anterior, se hace evidente cuando aparecen en la escena pública (calles, plazas, colegios, universidades, regiones) distintas expresiones explicitando el descontento social. En la siguiente cita, Revilla (1996) da cuenta de tal situación:

El hecho fundamental que hay que considerar para establecer la necesidad de delimitar los espacios que ocupan estos conceptos es que abarcan un espectro de fenómenos demasiado amplio: desde fenómenos como las modas, la propagación de rumores y las reacciones colectivas de pánico, hasta la acción de los sindicatos y la vinculación, más o menos formal, de ciudadanos a la acción de partidos políticos, pasando por formas autoorganizativas como, por ejemplo, las asociaciones vecinales, las movilizaciones pacifistas, la acción de grupos feministas o la de grupos contra el aborto (Revilla, 1996: 2).

Por otra parte, se encuentra la definición de los Nuevos Movimientos Sociales (NMS), los cuales encuentran en el estudio de la década de los 50' y 60' en adelante, un abordaje académico desde Europa y EE. UU., teniendo por singularidad que los mismos no responden y no se disponen de la misma manera que lo hacían hasta antes de estos años, es decir, con cierta coherencia interna, con un anclaje de clase que dirigía en parte importante su acción hacia las respuestas que debía entregar el Estado ante sus reivindicaciones. En este sentido, Sergio Salinas (2016), expone este concepto de NMS, devenido en teoría, indicando que la acción colectiva que señalaba más arriba Revilla (1996), respondería a la idea de una post modernidad, donde la fragmentación identitaria y de intereses diversos explicaría la acción colectiva devenida en movimiento social de nuevo cuño, donde los liderazgos no son nítidos y la condición de compactos tienden más a la horizontalidad de la gestión del mismo. Una descripción interesante es la siguiente:

Los NMS no están protagonizados por actores que se identifiquen en términos de ideología o clase social sino en función de otros parámetros como la edad, el sexo, la etnicidad o en base a reclamaciones interclasistas. En cuanto a las formas de organización, destaca su creciente autonomía en relación a los sistemas políticos institucionales, la independencia respecto de la política convencional, la relevancia de las actividades locales y la preferencia por la actividad de base, con agrupaciones basadas en forma de democracia directa. “los nuevos movimientos más que por organizaciones formales están protagonizados por redes o áreas de movimiento, como una red de grupos que comparten una cultura de movilización y una identidad colectiva (Salinas, S., 2016: 36).

Salinas (2016) indica que esta dimensión de red, es un aspecto a considerar para mejor entender a estos NMS, ya que su espontaneidad de acción, que de pronto pudiese estar subsumida, o escondida, emerge y se despliega cual red sobre diversas expresiones territoriales (esto no lo consigna de este modo), cuestión que hace entenderla como una verdadera condición de sumergida:

Podemos hablar de redes sumergidas que se mantienen en estado latente y que adquieren visibilidad en la movilización. “esta forma de organización no es instrumental, sino un objetivo en sí misma, la forma del movimiento es su mensaje y constituye un desafío simbólico a los patrones dominantes. La elección de los medios de lucha constituye una finalidad política en sí misma (Salinas, Op. Cit. 2016: 36).

Finalmente, Salinas (2016), avanza en una definición a partir de la diferenciación entre los clásicos movimientos sociales con los NMS:

En síntesis, la teoría de los NMS sostiene que se ha producido un tránsito desde el modelo de movilización de masas altamente agregado, orientado al Estado, a otro constituido por movimientos sociales de segmentos múltiples constituidos por temas puntuales. Es el cambio fundamental de los últimos veinte años en términos de acción colectiva. Actualmente, los actores, más que guiarse por las grandes definiciones político – ideológicas, empiezan a hacerlo por aspectos micro y locales. Ello determina lógicas diferentes de acción colectiva, la informal vinculada a la supervivencia y la formal vinculada a la calidad de vida (Salinas, 2016: 379).

Un análisis preliminar

Estos acercamientos conceptuales y de proceso ayudan a avanzar en el involucramiento del ciclo de movimientos sociales que se desplegaron desde la recuperación de la democracia, pero con un énfasis mayor desde el año 2010 en adelante, año que, coincide con la asunción en primera instancia del ex Presidente Sebastián Piñera, a su condición de Presidente de la República de Chile. No es un hecho menor aquel, ya que se formalizó con ello, una agenda de transformaciones políticas y sociales que proyectó el primer Gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet (reformas de pensiones por medio del pilar solidario, reconocimiento a las mujeres en diversos aspectos de la vida en sociedad, reformas sociales generales, entre otras).

Estos movimientos sociales, estas orgánicas, fueron depositarios de una sedimentación de energía social y política que desde el año 2010, en adelante, se instalaron articulada, pero también, desarticuladamente en el contexto social. Articuladamente, porque fueron capaces de irrumpir sin mayores coordinaciones clásicas, no sólo en un punto del país, sino que, en variadas regiones, y dentro de las mismas, en diferenciadas comunas, teniendo como eje aglutinador la demanda por mayores posibilidades de satisfacción de necesidades básicas, pero también más complejas, como es el caso de la alimentación, pero también, por la educación, la salud, las pensiones, el cuidado del medio ambiente, entre otros, donde, en cada región, comuna o barrio en oportunidades se daba la necesidad de visibilizar este conjunto de problemáticas, siendo el avance tecnológico un telón de fondo insoslayable para explicarse tal cuestión (redes sociales que no se abordarán en este capítulo). Pero al mismo tiempo, se observó y observa, una gestión desarticulada de la población cuando de liderazgos evidentes se refiere, ni siquiera clásicos (partidos políticos o movimientos sociales tradicionales), que dieran cuenta de esta situación. Si bien, los líderes del actual gobierno (presidente Gabriel Boric Font, entre otros y otras), estuvieron en esa cantera de conflictividad social, tampoco fueron los únicos y determinantes de aquellas movilizaciones que se dieron y proyectaron como exclusivos en el proceso general. La conflictividad socioambiental fue un eje cohesionador en estos pares de proceso sociales de articulación/desarticulación. Ello tuvo manifestaciones en varias regiones del país. Entre los más em-

blemáticos se encuentra Hidroaysén; Punta Choros; Freirina y su mega-planta de crianza, faenamiento y comercialización de cerdos; Pascua Lama, con su explotación minera en ambos lados de la frontera chilena y argentina en la Región de Atacama; los clásicos de la Región Metropolitana de Santiago (Comuna de Til – Til, Alto Maipo, otros), y así varios. Con la educación ocurrió algo similar, donde la consigna educación gratuita y de calidad se instaló a lo largo de todo el país, donde estudiantes de todo tipo (Medios y universitarios) se manifestaron intensamente, entre otros.

Multitud concepto proceso v/s pueblo

En ese contexto de incertidumbre social, pareció adecuado hacer referencia a la idea de multitud, concepto y proceso de acción colectiva, por lo tanto, político, que daba cuenta de una más cercana manera de entender, cómo las personas del país, ante un movimiento articulado por demandas compartidas por muchos y muchas v/s una desarticulación respecto de los liderazgos clásicos, igualmente se mostraban demandantes de prontas soluciones provenientes desde el sistema político. Con esa constatación, también se esbozó otra, y estuvo referida a cómo este movimiento de personas (movimiento social), tenía un anclaje de tipo territorial, espacial o mejor dicho de espacio geográfico. Si bien, a lo largo y ancho del país, hubo una manifestación social sobre diferenciadas temáticas, hubo también una particularidad en el cómo se expresó territorial, espacial o geográficamente la misma, materializándose en diferenciadas escalas e interescalas, pero siempre densificando y complejizando aún más su despliegue interno y la interlocución con el sistema político general. Es así, cómo pareció adecuado referirse a la idea de la Geografía de la Multitud, como aquella expresión que no renuncia a la idea de movimiento social, pero busca avanzar en identificar y hacer inteligible cómo en distintos lugares del país, con dinámicas geográficas diferenciadas, las multitudes eran capaces de expresarse y encontrar un momento de visibilización y encuentro desde lo político, desde lo público, siendo central la idea de territorio en su quehacer.

Multitud, algunos acercamientos de su contenido

Así, es como se hace necesario definir la idea de la multitud, que en más de una oportunidad se soslaya, o bien se le asocia como una acción colectiva asociada a muchedumbre, desorden por desorden, o bien como término hasta peyorativo para caracterizar a un conjunto de personas que se moviliza... ¡qué quiere esa multitud, esa chusma...!, se indicará.

Multitud, según la Real Academia Española, tiene dos principales acepciones, la primera referida a un número grande de personas y cosas; como también, vulgo, entendido como común de la gente popular. Indica, además, que, asociando la palabra a la idea de baño de multitudes, la misma implica “inmersión en un ambiente populoso y entusiasta”².

En otra cobertura propia de los diccionarios en línea, esto es, aquellos que se encuentran en internet como la RAE, se puede observar cómo el concepto multitud puede ser leído, abordado y problematizado desde una dimensión politológica y sociológica:

La noción de multitud suele usarse en las ciencias políticas para referirse a la multiplicidad de individuos que actúan en conjunto para incidir en un sistema. Los ciudadanos que forman parte de la multitud no pierden su individualidad más allá de la acción colectiva que representa intereses en común. Se considera, a nivel político o sociológico, que una multitud es una concentración gregaria cuyos integrantes tienen diferentes orígenes y características. Una multitud que protesta contra un régimen autoritario, por citar un caso, puede estar compuesta por pobres, miembros de la clase media e incluso sujetos adinerados³.

Una singularidad nacional en torno al concepto/proceso

Conviene indicar, que, para el caso de Chile, existe la singularidad del uso de la palabra Multitud por parte del poeta Pablo de Rokha, el cual formalizó y gestionó la revista “Multitud. Revista del pueblo y la alta cultura”, desde el año 1939 a 1963, donde se permitió dar posibilidad

²Ver <https://dle.rae.es/multitud>, para el primer caso; ver <https://dle.rae.es/ba%C3%Bl0#EUDyAz3>, para el segundo caso.

³Ver en <https://definicion.de/multitud/>

de formalización de sus ideas políticas y activistas desde su posición de ciudadano y político, usando la poesía y literatura en general para realizar asertivas interpretaciones y críticas al contexto sociopolítico que le correspondió vivir. Da cuenta también, de una linealidad entre lo que hoy se entiende con la palabra y lo que hizo y pensó Pablo de Rokha, vía esta publicación. Este esfuerzo, posteriormente, con el correr de los años tuvo un siguiente momento de formalización por medio de la publicación del libro “Pablo de Rokha y la Revista Multitud. Literatura, política, cartas y discursos” del año 2014. Conviene indicar, según extracto realizado por la nota utilizada para este capítulo, de un pensamiento de Pablo de Rokha respecto del deber y hacer político (entrevista realizada por el diario la nación el año 1939, a propósito de si un escritor debía o no interesarse en política), cuestión vigente en estos días para entender y hacer la práctica pública:

No solo lo pienso, sino que pienso que, si no se interesa, es porque está enfermo, o porque no es un escritor, sino un badulaque fabricante de palabras. La política es la expresión social del sentido del hombre. El apolítico es un político reaccionario y desenchufado, que hace la política nefanda que consiste en no hacer política, política de tonto, política de neutro y de enemigo de la clase obrera. No interesarse por la política es declararse cadáver, declararse un pobrecito deprimido. Y al ubicarse políticamente, hay que ubicarse en las sagradas trincheras del pueblo, así, sin vacilaciones, sin subterfugios, sin tejemanejes, con acento rotundo⁴.

Multitud y un acercamiento desde la filosofía y acción política

La Multitud, como ya lo deja entrever Pablo de Rokha, es un concepto más complejo que lo que parece, ya que el mismo tiene una significación anclada en la política y en lo político, esto es, cómo se va disponiendo desde la acción política que logran las personas, a partir de las articulaciones sociales, políticas, económicas y territoriales, a partir de lo que consideran necesario para satisfacer sus necesidades. Necesariamente, debe consignarse que la idea de multitud tiene en el filósofo político Baruch Spinoza su más intensa adscripción (neerlandés, con anclaje hispano-portugués), filósofo que ha sido base no sólo para el

⁴ Ver en https://www.abstemiosyascetas.cl/pablo_de_rokha_y_la_revista_multitud.html

concepto de multitud en cuanto expresión del ejercicio de la democracia de su época, sino que de definiciones racionalistas propias del momento ilustrador y racionalista que le correspondió vivir. Algunos hacen de la idea de multitud libre y otra sometida, una ecuación de permanente reflexión y concreción política en función de la potencia que ambas van articulando en la democracia⁵.

Es un concepto polémico, encontrándose regularmente en tensión y aplicación política. Regularmente, se le asocia con posiciones políticas provenientes desde alguna sensibilidad de las izquierdas, aunque la denominación original la supera, ya que cuando es propuesta por Spinoza, lo hace desde la convicción de que existía una expresión y movimientos de personas que sería permanente en función de satisfacer sus necesidades en referencia a lo que observaba, más la trayectoria tenida en su existencia respecto de un poder instituido, como se indica por estos días.

En época contemporánea filósofos como Antonio Negri, Paolo Virno (italianos), Michel Hart (estadounidense) y otros la utilizan para intentar una explicación de cómo en momentos de intensa globalización, las personas se movilizan concretando una acción colectiva con énfasis no conocidos en lo nacional, subnacional e internacional, por lo menos en la intensidad y formas conocidas, por ejemplo, en el caso de Chile desde el año 2010, en adelante. Se indica que mayo de 1968, en Francia, marcó una inflexión sustantiva respecto de cómo interpretar la acción colectiva que se recreó y que no necesariamente se encontraba circunscrita en nociones ordenadoras como la clase y su consecuente derivación de la lucha de clases, propia del análisis marxista. Así, la idea de Multitud en su delicada significación e implementación se va presentando como una posibilidad.

Entre las singularidades del concepto se encuentra la idea/acción de que “hemos visto que los movimientos son capaces de luchar sin unirse” (Hardt, 2007: 42), esta singularidad expresada por Michel Hardt, en una actividad organizada en Bolivia el año 2009, se indica en un contexto de debate teórico-académico y político organizado por el Estado Boliviano que también se encontraba en proceso convulso, donde, además, el mismo realiza una vinculación de la idea de Multitud con la

⁵Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=tzr-KnL73x8>, Breve presentación de LA MULTITUD LIBRE EN SPINOZA por Aurelio Sainz Pezonaga

Forma Multitud y Abigarramiento de la Sociedad Boliviana logradas por René Zabaleta Mercado. Conviene consignar, la idea de abigarramiento, en la concepción de Luis Tapia, otro intelectual boliviano señero en el devenir del proceso político de la época:

René Zabaleta sugirió que una formación social abigarrada es una superposición desarticulada de varias sociedades, es decir, de varios tiempos históricos, de varias concepciones del mundo, de varios modos de producción de subjetividad, de socialidad y sobre todo varias formas de estructuras de autoridad y autogobierno. Tomaré como ejemplo sobre todo este último punto, que implica que el estado boliviano en sus diversas fases ha sido una estructura de gobierno y de dirección que ha correspondido a un solo grupo humano en el país que ha mantenido una relación más o menos colonial con el resto de la población que no se ha socializado en torno a la misma matriz cultural y que ha mantenido sus formas de organización y producción y también de regulación social y autoridad política (Tapia, 2007: 48).

Zabaleta Mercado es un intelectual y teórico boliviano, que analizó la realidad boliviana desde una perspectiva dialéctica entre la búsqueda de la cohesión interna de Bolivia, bajo la idea nacional, los abigarramientos sociopolíticos que se relacionaban con lo anterior (pobreza, negación a lo indio, lo campesino y lo obrero, entre otros) más los movimientos que hacían de Bolivia una casi sistemática incertidumbre social (conflicto)... la Forma Multitud. Es en ese marco, que hace la referencia Hardt. En esa clave, Giuseppe Cocco, aporta con la idea de fragmentación, la cual es consustancial con lo ocurrido a nivel global en orden a cómo el movimiento social se va desplegando en tiempo y espacio, teniendo todo ello, no sólo explicación por la superación del neoliberalismo, sino que también, por la mutación sustantiva del capitalismo industrial para superar el taylorismo, o bien, fordismo, implicando también un efecto sobre el clásico Estado, más o menos interventor dentro del proceso social:

Era en parte una retórica, una consecuencia, un síntoma de una crisis, de una transformación anterior al propio neoliberalismo, o sea una crisis de los procesos sociales y de producción, que generaron algo diferente a la dinámica de la fragmentación, es decir, procesos de serialización masificada dentro del paradigma de la organización industrial de la sociedad y del Estado intervencionista. Lo que entra en crisis a fines de los setentas es este paradigma industrial, su modelo productivo – el taylorismo y el fordismo

–y la forma Estado que estaba articulada a ese paradigma de la gran industria y del proceso de asalariado de la sociedad como un todo (Cocco, 2007: 44).

En esta línea se encuentra también Judith Revel, otra exponente del concepto de multitud, que reflexionando sobre la realidad boliviana plantea un desafío sustantivo de la misma y que es parte de la crítica con la que carga el concepto:

En el movimiento de los movimientos europeos nos ha costado entender cómo se hacía. Hemos visto la multitud – la multitud del movimiento por la paz, la multitud por la defensa de la vida, contra la precariedad –, pero una cosa es ver la multitud, constatar la multitud y otra es hacer la multitud, hacer de la multitud un proyecto político y, por tanto, dotarla de instancias de decisión, de instancias de organización, hacer de ella un proyecto que no se deshaga en pequeñas unidades. Creo que lo que nos fascina del proceso boliviano es que justamente vemos que se está haciendo esta construcción de las diferencias en un proyecto unitario (Revel, 2007: 46).

Esta es una de las dificultades que enfrenta la idea/acción de Multitud, esto es, ser efectivamente capaz de avanzar en transformaciones sustantivas en este ideal de la autonomía de cada uno de los movimientos sociales (la fragmentación), sin necesariamente lograr la unidad orgánica, pero sí teniendo un horizonte de lo común que los termina uniendo en la acción, pero sólo en la acción. En este sentido, Edwin Cruz (2013), realizando una revisión sinóptica de la noción/concepto de multitud, a propósito de su condición Mito simbólico y articulador de energía social y, así como lo logró el de clase y lucha de clases durante varios años y que fue desbordado en mayo de 1968, el de multitud se encuentra en un proceso de ajuste permanente, donde necesariamente, a diferencia del de lucha de clase, el de multitud, precisaría aún de mayores coherencias internas para dar explicación comprensiva de los procesos sociales subnacionales, nacionales e internacionales cuando de acción colectiva se refiere, así es que vale la siguiente extensa cita textual de este autor:

Con todo, esta lectura dejó de lado el potencial proyectivo y normativo de la categoría de multitud o, en términos de Laclau, su posible eficacia como significante articulador de distintas luchas. Como indica Múnica (1999: 260-161), el concepto de clase en el marxismo no solo obedecía a un pensamiento lógico racional, sino también proyectivo, proactivo y simbólico, que tiende a la construcción de “mitos revolucionarios” en sentido soreli-

no, fantasías concretas con efectos sobre la realidad social, que han servido para conducir la acción. Como se ha visto, uno de los problemas del concepto clásico de clase obrera, que se reveló con fuerza luego de mayo del 68, fue su incapacidad para articular luchas e identidades diversas y no siempre referidas a la contradicción o el antagonismo entre capital y trabajo. El concepto de multitud ofrece una alternativa: tiene la virtud potencial de articular la diversidad de luchas sin necesidad de borrar su singularidad y subsumirlos en una identidad. Pero ello dependerá de su eficacia simbólica. El mito carece de coherencia lógica (Cruz, 2013: 215).

Otro aspecto comprometido desde el concepto Multitud, a propósito de su idea/acción de fragmentación o pluralidad y, por lo tanto, posibilidad de hacer desde la acción, no en la organicidad clásica, es la contraposición a la idea de Pueblo, la cual termina evocando unidad e identidad, además, funcional a la concreción del estado territorial primero y, nacional después (centralidad). Ello, en parte, es funcional al correspondiente ejercicio soberano del Estado, esto es, el pueblo, en cuanto concepto/idea/noción/categoría es instrumento necesario a la unicidad del Estado, mientras que la idea de multitud, sería mucho más amplia, diversa, autonómica, identitaria desde la fragmentación-pluralismo y no la unidad como sí lo hace la de pueblo. Como indica Paolo Virno, esta tensión conceptual, fue expuesta en la temprana modernidad y rápidamente, se impuso la idea de pueblo en el entendido que ayudó a la unicidad orgánica, centralista e identitaria, del estado-nación:

Pienso que el concepto de “multitud”, a diferencia del más familiar “pueblo”, es una herramienta decisiva para toda reflexión sobre la esfera pública contemporánea. Es preciso tener presente que la alternativa entre “pueblo” y “multitud” ha estado en el centro de las controversias prácticas (fundación del Estado centralizado moderno, guerras religiosas, etc.) y teórico-filosóficas del siglo XVII. Ambos conceptos en lucha, forjados en el fuego de agudos contrastes, jugaron un papel de enorme importancia en las definiciones de las categorías sociopolíticas de la modernidad. Y fue la noción de “pueblo” la prevaleciente. “Multitud” fue el término derrotado, el concepto que perdió. Al describir la forma de vida asociada y el espíritu público de los grandes Estados recién constituidos, ya no se habló más de multitud, sino de pueblo. Resta preguntarse hoy si, al final de un prolongado ciclo, no se ha reabierto aquella antigua disputa; si hoy, cuando la teoría política de la modernidad padece una crisis radical, aquella noción derrotada entonces no muestra una extraordinaria vitalidad, tomándose así una clamorosa revancha (Virno, 2004: p. 4).

La geografía y su anclaje a la multitud

En esta acotada exposición de conceptos a propósito de movimientos sociales que comportan movimiento y acción colectiva, algunas significaciones de lo que es Multitud, en esta condición de importancia sociológica y política (para nada acabado su abordaje, ni por cerca), es que correspondería detenerse en la idea de geografía, en cuanto concomitante a la noción de la geografía de la multitud. Desde esa perspectiva, en parte, la idea de geografía y que permite el concepto/noción/categoría de la Geografía de la Multitud, se justifica por dos cuestiones que son importantes para tales efectos. La primera, tiene que ver con entender a la persona humana como una persona espacial/territorial/geográfica, en el entendido que tiene su posibilidad de existencia presente, pasada y futura, en una continua relación con un entorno que puede ser denominado como territorio o espacio geográfico. Esa posibilidad de existencia, además, convierte a la persona humana en un nodo o punto geográfico en movimiento, que sintetiza a lo largo de su historia diversas escalas geográficas de realidad que van desde su individualidad, pasando a las del hogar-familia, como a las del barrio, comuna, región, nación, o lo internacional, por medio de sus prácticas y costumbres que asume vía el ejercicio del trabajo remunerado, el consumo, o bien, la diversión en clave de cualquier aspecto de la vida que le permita entretención u ocio (sin perjuicio de lo que es ética o moralmente bueno). Cabría consignar que este aspecto escalar geográfico, debe ser entendido, regularmente desde la perspectiva de la inter-escalaridad, ya que cada persona porta inter-escalaridad permanente en sus posibilidades de existir. Si eso es así, las personas, en su condición de gregarios, es decir, su necesidad de relacionarse con otras y otros para emprender en conjunto diversas iniciativas que les permitan satisfacer sus necesidades primarias, secundarias o terciarias, crearán, en el tiempo histórico, diversas formas de organización política, social, económica, entre otras con sus correspondientes imbricaciones, avanzando de este modo, ya de forma integrada, colectiva, comunitaria o societariamente en anclajes territoriales o de espacios geográficos diversos, sedimentados, abigarrados como se indicaba más arriba, entre otros, sea en una escala personal, familiar, barrial, etc., de forma permanente. Estas formas de organización, claramente estarán premunidas de ideologías de diverso tipo que pueden

ir desde las religiosas, laicas, nacionalistas, liberales, marxistas, ecologistas, feministas, cosmovisiones de pueblos originarios y otras, todas, por supuestos, administrando las combinaciones que pueden ser posibles de administrar para el mejor logro de la organización humana. En este sentido, conviene una definición de Oliver Dollfus (1982), la cual, en parte, refrenda lo anteriormente expuesto:

El espacio geográfico es localizable, concreto, diríamos «trivial», usando una expresión del economista F. Perroux. Aunque cada punto del espacio puede ser localizado, lo que importa es su situación con relación a un conjunto en el cual se inscribe y las relaciones que mantiene con los diversos medios de los que forma parte. Lo mismo que el espacio de los matemáticos o los de los economistas, el espacio geográfico se forma y evoluciona partiendo de unos conjuntos de relaciones, pero estas relaciones se establecen en un marco concreto: el de la superficie de la Tierra. El espacio geográfico es cambiante y diferenciado, y su apariencia visible es el paisaje. Es un espacio recortado y dividido, pero en función de las luces que le aportamos. Espacio troceado cuyos elementos son desigualmente solidarios unos con otros. “La idea de área de extensión incluye la de límite, que le es inseparable y que ofrece distintos grados de determinación, desde el límite lineal hasta la zona límite, con sus franjas de degradación” (M. Sorre). El espacio geográfico se presenta, pues, como el soporte de unos sistemas de relaciones, determinándose unas a partir de los elementos del medio físico (arquitectura de los volúmenes rocosos, clima, vegetación), y las otras procedentes de las sociedades humanas que ordenan el espacio en función de la densidad del poblamiento, de la organización social y económica, del nivel de las técnicas, en una palabra, de todo el tupido tejido histórico que constituye una civilización (Dollfus, 1982: 5-6).

En la misma línea se encuentra la reflexión realizada por Ricardo Méndez, entendiéndolo, como un verdadero producto social, objeto de consumo, no neutro...

Es un producto social, por cuanto en su forma externa, en su estructura interna y en sus cambios, así como en sus simbolismos y en sus contrastes materializa la capacidad tecnológica y productiva, los valores culturales e ideológicos dominantes, es sistema jurídico y otros, es decir, las características y la lógica internas peculiares de una determinada sociedad en una etapa de su desarrollo histórico. Es también objeto de consumo, que en el plano de un sistema económico como el capitalista se convierte en

mercancía por cuyo uso se paga un precio y del que pueden obtenerse unos beneficios. Es un conjunto o agregado de elementos heterogéneos, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización, e interrelacionados entre sí funcionalmente a diversas escalas, que formalizan unas determinadas estructuras, resultado directo de la acción conjunta ejercida por una serie de fuerzas, y sometidas a cambios no sincrónicos en términos de tiempo (Méndez, 1995: 25).

Históricamente, desde la geografía en cualquiera de sus vertientes interpretativas y prescriptivas se ha prospectado la dimensión espacial de la persona y su organización gregaria sea comunitaria o societal. En este sentido, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, se inaugura una nueva fase política y capitalista global que se acompaña con la intensa densificación tecnológica no sólo en la industria, sino que también en las comunicaciones, transportes y otros aspectos de la vida social, política y económica que trasuntan a otro proceso, esto es, la globalización de la vida en su integralidad, haciendo que en más de una oportunidad se propongan nuevas concepciones territoriales y de espacio geográfico funcionales a las modificaciones sociopolíticas y socioeconómicas del nuevo y futuro tiempo (hay que consignar, que en oportunidades se instala una confusión, cuando se indica que existe una evidencia respecto de la no importancia de las dimensiones territoriales o de espacio geográfico, esto dado a la intensidad y multifactorialidad de aspectos que intentan explicar la realidad, aquí se sostiene, que existe una resignificación de estas materias).

Bajo estas premisas, es que se expone la segunda justificación del concepto de Geografía de la Multitud, esto es, cómo desde esta nueva realidad socioeconómica, sociopolítica y sociocultural (inclusive), la variable del territorio/espacio geográfico, se redimensiona en cuanto valor interpretativo de las distintas posibilidades de comprensión de la realidad (Romero y Silva, 2022). Un aspecto importante en este sentido, se devela cuando se afirma que existiría una condición de des-territorialización y descentramiento de las organizaciones políticas clásicas, en tanto, existiría una capacidad del movimiento social, no sólo local, sino que global, que impediría que los clásicos ejercicios de soberanía de las organizaciones estatales nacionales, como las globales, logradas por las anteriores, queden acotadas en su quehacer. Siendo ello así, además (en lo estructural), producto de cómo el capital y sus modificaciones en los

modos de producción, intercambios y acumulación, han exigido/provocado que las formas políticas institucionales clásicas cedan desterritorializando y descentrando el ejercicio soberano clásico para crear una re-territorialización y re-centramiento, pero bajo otras formas capitalistas y sociales (Haesbaert, 2013).

Esta situación general, justifica hacer inteligible la idea de localización o relocalización territorial y de espacio geográfico, donde la Multitud, observada como tal en el ciclo de protesta en Chile desde el 2010 en adelante, con más intensidad (pero en otras partes del mundo, además), es la que crea las condiciones para influir e impactar en nuevas institucionalidades políticas, sobre todo con la instalación del segundo gobierno de la Ex Presidenta Michelle Bachelet (Nueva Mayoría) y, finalmente, con lo ocurrido durante el año 2019, mes de octubre, con lo que se vino a denominar Estallido o Revuelta Social y, posteriormente, en noviembre del mismo año, cuando el sistema sociopolítico, transversalmente, por lo menos en lo mayoritario, concurren a la firma del acuerdo por la paz y la democracia, buscando un nuevo trato o contrato social, organizado en un itinerario temporal que implicó consultar a la comunidad nacional si quería aprobar o rechazar una nueva constitución, donde, si se aprobaba la opción ‘nueva constitución’, se debía elegir una convención constitucional que redactara y presentara a la comunidad el texto para ser sometido a plebiscito para rechazar o aprobar el nuevo texto constitucional. Se podría agregar a tal situación, con la cautela requerida, la instalación de un nuevo gobierno de corte político e ideológico a fin a este proceso estructural (Orellana, 2019).

Descentralización en la ruta de la geografía de la multitud

Llegados a este punto, se precisa el anclaje entre el concepto de la geografía de la multitud y el proceso descentralizador, en el entendido que el autor de este capítulo, ha generado una serie de opiniones referidas al concepto en relación con la descentralización. Conviene indicar que bajo la idea de la geografía de la multitud se proyectó todo tipo de movimiento social, a diferenciada escala en la conectividad que ellas demandan (interesalaridad), esto es, desde la idea de geografía de la multitud, se pensó el movimiento social por la educación, salud, medio ambiente limpio (asociado a las conflictividades socio-ambientales),

feministas, entre otros. Conforme se observaba el comportamiento de estas manifestaciones, protestas, movimientos sociales, todos inorgánicos, o por lo menos, lejos de liderazgos tradicionales provenientes desde los partidos políticos, o bien, desde las clásicas organizaciones vinculadas en la/os trabajadora/es y estudiantes, por indicar algunos, se desplegaban articulada o desarticuladamente con unas y otras intensidades desde plazas, barrios u otras plataformas, inclusive de redes sociales, desde escalas locales, regionales pasando por las regionales, llegando a las nacionales. En ese contexto, cada una de ellas, podía observarse desde la singularidad de su localización y situación geográfica, esto es, concurrían en la protesta sincrónica o asincrónicamente con las particularidades geográficas, hasta identitarias territoriales a protestar por educación, salud, medio ambiente y así otras. Es en ese marco, donde era posible observar la necesidad de dotar a 'los territorios del territorio nacional' de mayores grados de poder para ser capaces de tomar sus propias definiciones respecto de sus propios intereses, necesidades, sueños o proyectos futuros, colectivamente, aunque fuese en la diferencia.

Unos antecedentes históricos y conceptuales

Esa circunstancia observada y evidenciada desde la condición de estrategia para el logro del desarrollo, en cuanto política pública y redistribución del poder, puede entenderse – la descentralización – como idea/proceso de larga data, siendo la recuperación de la democracia a fines de los años 80' e inicios de los 90', el hito que marcó su re-formalización democrática. El proceso democrático anterior al derrocamiento del gobierno de Salvador Allende Gossens, comenzaba a proyectar las primeras medidas, siendo los trabajos formales e institucionales iniciados por la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) y, antes, la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) las instituciones que habían avanzado, sobre todo, en el mejoramiento de la división político administrativa interior del Estado de Chile, vía procesos de regionalización, entendiéndolas ambas, con uno u otro matiz, como herramienta que aseguraría desarrollo, teniendo como marco referencial un Estado cercano al desarrollismo propio de la época (Boisier, 2000).

Con la irrupción de la dictadura cívico-militar, esa tendencia tuvo una variación sustantiva, ya que, al poco andar de la misma, se ins-

taló el modelo neoliberal, el que delineó, otra vez el diseño y acción del Estado, derivando a uno de tipo subsidiario, haciéndose cargo de aquellas materias donde el mercado no era capaz de asumirlas, en orden a la distribución y asignación de recursos. Ello, posteriormente, estuvo sellado con la promulgación de la constitución de 1980. Antes de ello, y en la urgencia de abordar algunas dimensiones sensibles respecto de temas geopolíticos y del desarrollo, el nuevo régimen, por medio de la Comisión Nacional de la Regionalización Administrativa (CONARA), en el año 1974, propuso una nueva regionalización con sentidos funcionales a los requerimientos y visiones antes consignadas (Boisier, 2000).

Así, esta regionalización, se acompañó con una institucionalidad e instrumentos de gestión del desarrollo, que para algunos analistas fueron, contradictoriamente, antecedentes de descentralización en un contexto de dictadura cívico – militar, contexto institucional que no se condice con este tipo de gestión. Así se entiende el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Comunal Municipal, ambos instrumentos que pretendían un reparto solidario entre los diferentes territorios que hasta en ese momento existían, cabe indicar que ambos instrumentos fueron los que se proyectaron en la democracia de la transición hasta la actualidad, teniendo en esa temporalidad una serie de ajustes funcionales a los tiempos políticos en los cuales se debían ejecutar, agregándose el Banco Integrado de Proyecto (BIP) y la institucionalidad desconcentradora vía Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) junto con las comunales (SECPLAC) (Boisier, 2000).

Sin ánimo de describir en una secuencia histórica en el avance de la descentralización en este país, a paso cansino como indican algunos (Arenas, F.; Orellana, J. 2022), conviene entregar algunas definiciones, en el ánimo de recrear, cómo la idea de Geografía de la Multitud, se va relacionando con el proceso descentralizador, el que, posteriormente, se retomará en clave de sistematizaciones generales para identificar más claramente la relación planteada.

La descentralización es un proceso complejo, que tiene tres grandes concreciones factuales. Se está en presencia de un proceso de descentralización cuando existe una sesión de poder desde un centro hacia unas periferias o sub-centros que cuando se está al interior de un estado territorial o nacional unitario o federal, éstas se derivan ha-

cia otros órganos institucionales con correspondencia territorial, permitiendo de esa forma que comunidades subnacionales (regionales o locales), como es el caso de Chile, tengan mayores facultades junto con la ciudadanía de definir su destino acorde con las realidades que viven en esos contextos territoriales. Ese traspaso de relaciones espaciales de poder de un centro hacia estas otras expresiones territoriales se concreta en una dimensión política (elección por voto popular de las instancias políticas sub-nacionales), otra administrativa (entrega de competencias de gestión, acorde con lo político y lo fiscal) y una última fiscal (creación de tributos sub-nacionales o redistribución de los nacionales hacia los sub-nacionales) (Poza, 2018, Comisión para la descentralización, 2014). La combinación de las tres, ojalá, en simetría de transferencias de competencias, dan cuenta de un proceso descentralizador más consistente y articulado.

Cómo se indicó más arriba, desde la recuperación de la democracia, en adelante, el cansino proceso descentralizador se desplegó en diferenciados aspectos (Arenas y Orellana, 2022), en diferenciadas materias, que no impidieron el descontento de los habitantes de regiones e inclusive los que habitan la región del centralismo, como es la metropolitana, ya que la práctica centralista, es parte del ethos de la cultura política de Chile (Góngora, 1998). Esta trayectoria descentralizadora, tiene varias coberturas científicas, políticas y económicas para describirlas y explicarlas siendo tres claves dada su temporalidad y trascendencia en el debate público y dos de esas, en específico, ancladas en definiciones políticas centrales en el devenir del proceso sociopolítico y como telón de fondo que permitió la geografía de la multitud en intensidad respecto del estallido social y, posterior convención constitucional, la que a la postre ha dado un importante impulso al proceso comentado (idea de Estado Regional). A continuación, ellas, en la discrecionalidad de la investigación.

PNUD y la auditoría a la democracia

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por medio de su publicación titulada Auditoría para La Democracia del año 2014, permitió un acercamiento integral del sistema democrático general, profundizando en materias descentralizadoras vía su capítulo

“Gobiernos sub-nacionales y descentralización”. Realizó un recorrido analítico desde la recuperación de la democracia hasta el momento de su publicación, demostrando que existía un proceso descentralizador efectivo, pero debilitado para responder la pregunta central del mismo capítulo consignado, como es ¿se toman las decisiones de gobierno en el nivel más adecuado para las personas afectadas? En esa perspectiva conviene indicar una conclusión muy general del capítulo:

Los esfuerzos descentralizadores no han tenido la profundidad suficiente para garantizar el acercamiento a la toma de decisiones a los ciudadanos, ya que no se ha logrado que tanto facultades como capacidades se instalen en forma adecuada en los niveles subcentrales de gobierno, lo que lleva a que la toma de decisiones se mantenga fuertemente concentrada en el gobierno central, principalmente por su disponibilidad de recursos (PNUD, 2014: 370-371).

Este informe, que no es el primero (ya tenía ediciones el año 2009), coincidió con la finalización del Primer Gobierno de Sebastián Piñera Echeñique (2010-2013) y el inicio del segundo gobierno de Michelle Bachelet Jeria. Vale indicar que tal situación interesa consignarla, ya que, durante el gobierno de Sebastián Piñera I, se manifestaron ingentes movimientos ciudadanos que el suscrito caracterizó como Geografía de la Multitud. Su despliegue se concretó a lo largo y ancho del país, en sus más diversas especificidades temáticas, territoriales y políticas sin posibilidad concreta de canalizar, adecuadamente tal situación durante este periodo presidencial.

Segundo Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

El segundo gobierno de Michelle Bachelet Jeria, a propósito del proceso de la descentralización, podría circunscribirse en cuatro principales hitos: Programa de gobierno; Comisión Nacional Territorial para la descentralización, proceso constitucional bacheletiano y leyes descentralizadoras efectivas.

El programa de gobierno general

El programa de gobierno, sin perjuicio de las críticas que recibió desde los más diversos sectores políticos, más los silencios, sobre todo de

los integrantes de la nueva coalición de gobierno que sostuvo al gobierno conocida como Nueva Mayoría (Democracia Cristiana, Partido Socialista de Chile, Partido por la Democracia, Partido Radical Social Demócrata, Partido Comunista de Chile), no eludió la conflictividad social vivenciada en el primer gobierno de Sebastián Piñera, recogiendo la descentralización como uno de los aspectos centrales a gestionar en caso de asumir en marzo del año 2014, entendiendo a la misma como uno de las demandas sustantivas de las movilizaciones o geografía de la multitud de la época. El programa en ese acápite indicaba:

En el plano político, nuestra convicción es que cada región debe elegir a las autoridades que representan mejor los anhelos, sueños y proyectos de la comunidad. Si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y Consejeros Regionales, ese mecanismo debe extenderse a la máxima autoridad regional, hoy su intendente o intendenta. Nuestro compromiso es dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio (Bachellet, 2013: 114).

Esta voluntad política, estaba acompañada de dos reformas importantes dentro del sistema político, cuales fueron, la modificación del sistema político y la reforma electoral, que por espacio no se analizarán, pero conviene indicar que las tres fueron concebidas de forma articulada para mejorar la democracia.

Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional

Una vez en el gobierno, la coalición ganadora para el periodo 2014 – 2018, concreta uno de los primeros compromisos del programa de gobierno, como fue la instalación de la comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional (CAPDRyT), la cual en un tiempo acotado gestionó lo solicitado por medio de un informe que se transformó en la hoja de ruta para enviar los proyectos de descentralización sustantivos para elegir directamente a los intendentes regionales. Se consignó en él, lo siguiente:

En los primeros 100 días de Gobierno crearemos una Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional que propondrá un cronograma de traspaso de atribuciones y competencias y los contenidos específicos de las actividades a ser traspasadas, las materias de financiamiento, la gra-

dualidad de la implementación y la identificación precisa de los cambios normativos que se requerirán a partir de las medidas descritas. La Comisión estará compuesta por un grupo de expertos en materia de descentralización y desarrollo territorial, representativos de distintas sensibilidades políticas, que reciba en audiencia a todas las entidades de la sociedad civil, académicas, gremiales, internacionales y los expertos, que deseen entregar propuestas sobre estas materias (Bachelet, 2013: 114).

Esta comisión, en su informe, entregó varias recomendaciones, las que se constituyen en la hoja de ruta del gobierno en esta materia. Si bien, la comisión e informe responden a un eje programático del gobierno, en el proceso fue asumiendo una legitimidad social y política, dado los altos grados de participación que se concretó a lo largo y ancho de las 15 regiones del momento (sociedad civil, universidades, expertos, empresarios, otros). En esa perspectiva definió algunas medidas esenciales para avanzar en el proceso descentralizador que fueron:

PRIMERA: Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado; SEGUNDA: Elección de la máxima autoridad regional; TERCERA: Traspaso de Competencias, Servicios y Programas; CUARTA: Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas; QUINTA: Ley de Rentas Regionales; SEXTA: Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional; SÉPTIMA: Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano; OCTAVA: Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional; NOVENA: Democracia Local y Regional; DECIMA: Fortalecer la Participación Ciudadana (CAPDRyT, 2014, 12-13).

Legislaciones descentralizadoras

Con el marco anterior de recomendaciones, se busca cómo avanzar en proyectos de ley que concretaran la voluntad de elegir directamente al intendente regional y el traspaso de competencias administrativas y de otra índole, al logro de esta nueva institucionalidad. En específico, vía las siguientes leyes: Ley N° 21.073 asociada a la elección directa del intendente (gobernador) regional y la Ley N° 21.074, referida al fortalecimiento de la regionalización por medio de la entrega de competencias a los nuevos dispositivos.

Para efectos de la Ley N° 21.073, las cuestiones principales aparecen contenidas en esta publicación de un portal jurídico web:

La ley se fundamenta en materializar el compromiso de que cada región pueda elegir en votación popular a las autoridades que representan mejor los proyectos de la comunidad, tal como hoy se eligen los concejales, alcaldes, consejeros regionales, parlamentarios y Presidente de la República, ahora, mediante la reforma constitucional plasmada en la Ley N° 20.990, promulgada el 29 de diciembre de 2016, se ha establecido el mandato constitucional de que el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, esto es, el nuevo Gobernador Regional, sea electo por los ciudadanos de cada una de las regiones de nuestro país (Microjuris, 2022).

Para efectos de la ley 21.074, el observatorio regional de planificación para el desarrollo, dependiente de naciones unidas consigna los siguiente:

La Ley N° 21.074 de 2018 introduce una serie de modificaciones a distintos cuerpos legales con tal de fortalecer la regionalización en Chile, entregando mayor autonomía en su gestión y aumento de funciones y atribuciones de los gobiernos regionales. Por una parte, reemplaza la figura del “intendente” por la del “delegado presidencial regional”. Además, genera un mecanismo de transferencia de competencias desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales; entrega la posibilidad de administrar áreas metropolitanas y la creación de tres nuevas divisiones en los gobiernos regionales: Fomento Productivo e Industria, Desarrollo Social y Humano, e Infraestructura y Transporte. Asimismo, establece nuevas competencias legales para los gobiernos regionales, entre las cuales están el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes, programas y proyectos; la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial vinculante; la facultad de decidir localización de la disposición de residuos sólidos domiciliarios; elaborar y aprobar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y contempla una nueva estructura y funciones que permitirán no solo el diseño, sino que también la ejecución directa de programas propios (ORPD, 2022).

Una nueva constitución para Chile

Una de las promesas que aparecieron consignadas en el Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, junto con las reformas políticas ya indicadas, fue avanzar en presentarle al país un proyecto de Nueva Constitución Política lograda en un marco institucional, participativo y

por defecto democrático. Ello se concretó sustantivamente con la institucionalización de un proceso participativo y ciudadano a nivel nacional que se desplegó desde la cobertura personal (participación individual desde su propio ordenador, a partir de una propuesta de participación), los encuentros locales auto-convocados (ELA), encuentros provinciales y regionales hasta llegar a una escala nacional. Ello, estuvo monitoreado por el Consejo Ciudadano de Observadores⁶, el cual actuó de contrapeso técnico y político respecto de cómo avanzaba el proceso (Comité de Sistematización, 2017).

Conviene indicar que este proceso participativo, según consigna el comité de sistematización se emplazó de la siguiente manera (Tabla 1):

Tabla 1
Participantes del Proceso

Regiones	Consultas individuales	ELA	Encuentros provinciales	Encuentros regionales
Información sistematizada	90.804	7964	656 mesas	491 mesas
Personas	90.804	105.601	12.852	8621

Fuente: Informe Ejecutivo I, Comité de sistematización, www.sistematizacionconstitucional.cl, enero 2017

En este marco de participación la dimensión de descentralización siempre estuvo relevada como aspiración, principio democrático y posibilidad de disminuir las brechas de desigualdad sociopolítica y, por lo tanto, socio-territorial. En las tablas siguientes, ello queda refrendado:

⁶ Comité integrado por Benito Baranda Ferrán; Jean Beausejour Coliqueo; Roberto Fantuzzi Hernández; Arturo Fermandois Vöhringer; Patricio Fernández Chadwick; Francisco Fernández Fredes; José Miguel García Echavarrí; Gastón Gómez Bernales; Hernán Larrain Matte; Héctor Mery; Salvador Millaleo Hernández; Ruth Olate Moreno; Juanita Parra Correa; Cecilia Rovaretti; Lucas Sierra Iribarren; Francisco Soto Barrientos y Patricio Zapata Larrain

Tabla 2
Resultados de valores priorizados en los diferentes encuentros

N°	Consulta individual	Encuentros locales	Cabildos provinciales	Cabildos regionales
1	Justicia	Justicia	Democracia	Democracia
2	Igualdad	Democracia	Justicia	Igualdad
3	Democracia	Respeto/ conservación de la naturaleza – medio ambiente	Igualdad	Descentralización
4	Respeto/ conservación de la naturaleza – medio ambiente	Igualdad	Respeto/ conservación de la naturaleza – medio ambiente	Justicia
5	Descentralización	Descentralización	Descentralización	Respeto/ conservación de la naturaleza – medio ambiente
6	Bien común – comunidad	Bien común – comunidad	Respeto	Respeto
7	Seguridad	Respeto	Bien común – comunidad	Bien común – comunidad

Fuente: Informe Ejecutivo I, Comité de sistematización,
www.sistematizacionconstitucional.cl, enero 2017

Como se observa en el Tabla 2, la dimensión de descentralización se encuentra relevada en todas las escalas, siendo la regional, la que está con mayor énfasis dada la escala de análisis.

Tabla 3
Resultados de derechos priorizados en los diferentes encuentros

N°	Consulta individual	Encuentros locales	Cabildos provinciales	Cabildos regionales
1	Educación	Educación	Educación	Salud
2	Salud	Salud	Salud	Seguridad social
3	Igualdad ante la ley	Igualdad ante la ley	Vivienda digna	Educación
4	Salario equitativo	La vida	Igualdad ante la ley	Vivienda digna
5	Vivienda digna	Vivienda digna	La vida	Igualdad ante la ley
6	A la libertad de expresión	A la seguridad social	Respeto a la naturaleza/medio ambiente	Respeto a la naturaleza/medio ambiente
7	Respeto a la naturaleza/medio ambiente	Respeto a la naturaleza/medio ambiente	A la seguridad social	La vida

Fuente: Informe Ejecutivo I, Comité de sistematización,
www.sistematizacionconstitucional.cl, enero 2017

Si bien no aparece la dimensión de descentralización explícita en los resultados de derechos que se consultaba, sí aparece la referida a medio ambiente y vivienda digna (Tabla 3), hecho que en lo esencial se ancla regularmente a que mayores grados de descentralización permitirían más cuidado al medio ambiente y mayores cercanías a la vivienda digna.

Tabla 4
Deberes y responsabilidades constitucionales

N°	Consulta individual	Encuentros locales	Cabildos provinciales	Cabildos regionales
1	Promoción, protección y respeto por los DD HH	Promoción, protección y respeto por los DD HH	Deberes de protección y conservación de la naturaleza	Deberes de protección y conservación de la naturaleza
2	Deberes de protección y conservación de la naturaleza	Deberes de protección y conservación de la naturaleza	Respeto por la constitución	Respeto de la constitución
3	Cumplimiento por las leyes y normas	Respeto por la constitución	Promoción y protección de los DD HH	Deberes de protección y conservación de la naturaleza
4	Respeto por los derechos de otros	Protección y respeto por el patrimonio histórico y cultural	Respeto por los derechos de los otros	Respeto por los derechos de los otros
5	Ejercicio legítimo y no abuso de los derechos	Respeto por el derecho de los otros	Protección y respeto por el patrimonio histórico y cultural	Cumplimiento por leyes y normas
6	Protección y respeto por el patrimonio histórico y cultural	Cumplimiento por leyes y normas	Cumplimiento por leyes y normas	Promoción, respeto y protección de los DD HH
7	Responsabilidad	Ejercicio legítimo y no abusivo de los derechos	Ejercicio legítimo y no abusivo de los derechos	Ejercicio legítimo y no abusivo de los derechos

Fuente: Informe Ejecutivo I, Comité de sistematización,
www.sistematizacionconstitucional.cl, enero 2017

En la Tabla 4, se observa una situación muy similar a la de la Tabla 2, si bien no aparece descentralización, si lo hacen materias que se le entienden como indisociables al proceso, como es el caso de los deberes de protección y conservación de la naturaleza.

Tabla 5
Instituciones a tratar en la Constitución

N°	Consulta individual	Encuentros locales	Cabildos provinciales	Cabildos regionales
1	Plebiscito, referéndum y consultas	Plebiscito, referéndum y consultas	Plebiscito, referéndum y consultas	Plebiscito, referéndum y consultas
2	Poder judicial (funciones y estructuras)	Congreso o parlamento (funciones y estructuras)	Defensor del pueblo/ ciudadano	Congreso o parlamento (funciones y estructuras)
3	Congreso o parlamento (funciones y estructuras)	Defensor del pueblo/ ciudadano	Congreso o parlamento (funciones y estructuras)	Defensor del pueblo/ ciudadano
4	Presidencia de la república	Poder judicial (funciones y estructuras)	Poder judicial (funciones y estructuras)	Poder judicial (funciones y estructuras)
5	Cambio o reforma constitucional	FF. AA.	FF. AA.	Asamblea constituyente
6	Defensor del pueblo/ ciudadano	Gobierno regional	Gobiernos regionales	FF. AA.
7	Gobierno regional	Régimen de gobierno presidencial/ semipresidencial/ parlamentario	Asamblea constituyente	Gobierno regional

Fuente: Informe Ejecutivo I, Comité de sistematización,
www.sistematizacionconstitucional.cl, enero 2017

Finalmente, en la Tabla 5, otra vez se visibiliza la idea de descentralización cuando se pregunta por las instituciones que deben ser abordadas en la propuesta de nueva constitución que proyectó el gobierno de Michelle Bachelet II.

Proyecto de nueva constitución, gobierno Michelle Bachelet Jeria

Finalmente, un último y siguiente hito sustantivo simbólico del tema descentralizador durante el gobierno de Michelle Bachelet II, fue el referido al proyecto de Nueva Constitución que envió su gobierno al final de su mandato al Congreso, donde el componente de descentralización, otra vez es recogido, en orden a colocarlo como uno de los aspectos fundamentales a seguir profundizando. En su acápite de fundamentos, el proyecto hace mención a la necesidad de colocar en valor para el trámite legislativo, el momento de participación ciudadana que se logró en orden a crear las bases ciudadanas para el proyecto en comento, hecho que se entiende como un primer acto de profundización de la descentralización:

En esta primera etapa, denominada el Encuentro, se realizaron más de 9 mil instancias de discusión constitucional, y participaron 204.402 personas, ciudadanos chilenos o extranjeros residentes en Chile y también chilenos residentes en el extranjero, mayores de 14 años. Cabe destacar que los Encuentros Locales Autoconvocados, como mecanismo innovador de participación pública, permitieron que las personas en diferentes instancias (trabajo, familia, amigos, lugares de estudios, entre otros) se reunieran a deliberar sobre la Constitución política. Las reglas de inclusión, no discriminación y ampliación de la ciudadanía, permitieron la participación de jóvenes, de personas pertenecientes a los pueblos indígenas y especialmente canalizó un alto interés de las mujeres, cuya participación alcanzó un 54% en estos encuentros. Lo anterior demuestra que las mujeres solo necesitamos iguales condiciones para igual participación (proyecto nueva constitución, 2017: 16).

Esta cita es un aspecto que se relaciona directamente con lo antes consignado, pero cabe indicar, que el mismo proyecto, además coloca en valor el ejercicio realizado con la población de pueblos originarios, la cual también estuvo involucrada en este ejercicio de participación y que se tradujo en el articulado del proyecto de constitución:

El Proceso Constituyente Indígena recoge las propuestas formuladas por los nueve pueblos indígenas. La convocatoria al proceso de diálogo fue amplia y abierta a todas las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Por su parte, el Proceso de Consulta Constituyente Indígena,

que constituye la primera consulta a nivel mundial en materias constitucionales, contó con la participación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) como observador del proceso, además del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como garante y observador del proceso (proyecto nueva constitución, 2017: 18).

Finalmente, desde la perspectiva de la participación ciudadana entendida como aspecto propio de la descentralización, el proyecto coloca en valor la participación de las niñas, niños y adolescentes la que se intencionó por medio de la estrategia que denominó “yo opino, es mi derecho”:

Adicionalmente, se realizó durante octubre y noviembre del año 2016 el proceso “Yo opino, es mi derecho” a cargo del Consejo Nacional de la Infancia, en colaboración con el Ministerio de Educación. Este proceso buscó generar un espacio de participación deliberativo para niños, niñas y adolescentes con el objeto de recoger su visión sobre el ejercicio de sus derechos y sus propuestas para el nuevo el trato del Estado con la niñez y la juventud. Esta instancia destacó la importancia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y en él participaron 424.446 estudiantes a nivel nacional (proyecto nueva constitución, 2017: 18).

En la primera disposición, ya en su articulado, el proyecto ya consigna en el artículo N° 2 la condición explícita de ser Chile un Estado descentralizado:

“Artículo 2.- La República de Chile es un Estado de Derecho democrático y social. Su organización territorial es unitaria. Su administración es descentralizada y desconcentrada, pudiendo adoptar otra modalidad que disponga la ley” (proyecto nueva constitución, 2017: 27).

En el Capítulo XIV, referido al gobierno y administración del estado, si bien, mantiene lo dispuesto en la Ley N° 19.175 con las modificaciones antes consignadas con las leyes ya comentadas, explícita otra vez el énfasis descentralizador referido a la importancia del gobernador regional y los principios ordenadores que inspirarán el desarrollo territorial desde este proyecto de constitución presentado. A propósito de la figura del gobernador:

Artículo 13: El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento

de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos que dependen o se relacionen con el gobierno regional. El gobierno regional será elegido por sufragio universal en votación directa. Será electo el candidato a gobernador regional que obtuviere la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos, en conformidad a lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva. Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo para el período siguiente (proyecto nueva constitución, 2017: 100).

En lo referido al principio ordenador al desarrollo territorial armónico y equitativo que coloca en valor el proyecto constitucional se coligue lo siguiente:

Artículo 116. - Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos. Sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el N° 27 del artículo 19, dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional. La Ley de Presupuestos de la Nación contemplará, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional (proyecto nueva constitución, 2017: 102).

Así, se podría afirmar, que la relación entre la geografía de la multitud y el proceso descentralizador, encontró un momento de síntesis, en el programa de Gobierno de La Nueva Mayoría, el cual sirvió para colocar el marco de las siguientes acciones que él mismo desempeñó en su batería de reformas y política pública referidas a la elección directa del Gobernador Regional, como también al fortalecimiento regional,

en cuanto rediseñar, no sin críticas respecto de elementos ausentes del mismo. Esta acción, no tiene una real comprensión, si es que no se ancla con la formalización de la comisión asesora en estas materias, junto con su informe, el cual, sirvió de marco, para el diseño de las anteriores leyes ya descritas.

Así también, la relación de la geografía de la multitud con el proceso descentralizador, también se vincula con el proceso constituyente que se formalizó con la iniciativa constitucional, que encontró en su dimensión participativa o de encuentro de las chilenas y chilenos, un importante respaldo para ser incorporado en el texto constitucional que debía evacuarse, según se comprometió en el programa de gobierno. En cada una de las sistematizaciones presentadas más arriba, el componente descentralizador estuvo presente.

Finalmente, el texto constitucional, en sus fundamentos y articulados, hace presente, ya sea recogiendo lo avanzado en las leyes comentadas, pero también incorporando principios ordenadores nuevos, la importancia de la descentralización donde la idea de equidad y solidaridad territorial para el logro del desarrollo se explicitan.

Estallido o revuelta social ¿la cúspide descentralizadora de la geografía de la multitud?: mirando el texto constitucional

La relación entre la geografía de la multitud y el proceso descentralizador, tuvo una siguiente oportunidad de encuentro en octubre del 2019, mes que inauguró lo que se vino a denominar estallido o revuelta social. Este fue un momento que se detonó tras un aumento de tarifa del transporte público, en su expresión del metro de Santiago el 06 de octubre del año 2019 y que se desplegó al interior de la ciudad de Santiago y en casi la totalidad de las regiones, teniendo como eje caracterizador la inorgánica organización de las personas sobre territorio nacional, regional, local y barrial. Esta situación, que se extendió desde octubre del 2019 hasta marzo del 2020, aproximadamente, tuvo como hito fundamental desde lo sociopolítico dar cuenta de una sedimentada exposición de malestares sociales explicados fundamentalmente en la ultra diagnosticada desigualdad socioeconómica que venía exteriorizando la población. En esa clave, otro hito fundamental fue el referido a la síntesis que, finalmente condujo el sistema político, cuando logra el acuerdo del 15 de noviembre del 2019, el cual derivó en crear un cronograma para

avanzar en un nuevo pacto social, un nuevo contrato social por medio de una nueva constitución la cual debía realizarse desde la convocatoria a una convención constitucional para que fuese posteriormente votada.

Cabe indicar, que se logró en la integralidad lo avanzado en el acuerdo del 15 de noviembre del año 2019, más las deliberaciones posteriores que se dieron al interior del Congreso para mejorar la representatividad del órgano constitucional en lo participativo y representativo respecto de lo paritario e inclusión de pueblos originarios. Implicó la celebración del plebiscito de entrada para definir si continuar con la constitución de 1980 y todas las reformas posteriores v/s una nueva constitución (Apruebo nueva constitución v/s rechazo una nueva Constitución). En acto seguido, constriñendo el calendario electoral en la primera oportunidad electoral (plebiscito de entrada, que coincidió con otra elección de primarias a gobernador regional), se continuó con la elección de la/os integrantes de Convención Constitucional, hecho que permitió el primer borrador del texto constitucional, el cual se entregará para ser difundido el 04 de julio del 2022 y ser votado el 04 de septiembre del mismo año, aprobándolo o rechazándolo.

En este sentido, a nivel de proyecto constitucional que emana desde la Convención, se observa un avance significativo en lo referido al proceso de la descentralización, el cual, puede entenderse como una consecuencia directa de lo iniciado en el año 2014, con la institucionalización del influjo de la Geografía de la Multitud de los años 2010 en adelante, pero que ciertamente, con el estallido o revuelta social ello se profundiza. Las fuentes para realizar tal afirmación provienen de tres textos que fueron vigentes: a.- el primer borrador que sistematiza la deliberación de la convención y, en segundo lugar, b.- la Guía práctica borrador nueva constitución y en un tercer lugar, c.- está el texto completo, entregado a la ciudadanía el día 04 de julio del año 2022, fecha donde, además, culmina la vigencia la convención constitucional (la entrega final contiene los ajustes realizados por las comisiones de armonización, transitorios y preámbulo). Entre los aspectos referidos a la profundización de las materias descentralizadoras, se encuentra la idea de entender al Estado Chileno como un Estado Regional, profundizando una serie de aspectos que apuntan a entregarle mayores grados de autonomía al Estado en cuanto región, en cuanto comuna y en cuanto territorios de pueblos originarios. En la Guía consignada, que es una síntesis del texto borrador, se observa lo siguiente:

La propuesta constitucional señala que Chile será un Estado Regional que deberá velar por la implementación de políticas públicas pertinentes a las necesidades territoriales, adecuadas a las diversas realidades locales. Se conserva el carácter único e indivisible del Estado de Chile, junto al reconocimiento de territorios especiales y la organización en regiones y comunas autónomas. Esta propuesta consagra que el poder político se distribuya a nivel territorial a través de instituciones y autoridades encargadas de los gobiernos comunales y regionales (Convención Constitucional, 2022: 29).

En la Tabla 6 se detallan aspectos sustantivos de lo aquí consignado, los cuales, serán materias de ley para su implementación, en caso de que se apruebe el texto constitucional:

Tabla 6
Esquema de los aspectos descentralizadores sujetos a leyes posteriores

Aspecto descentralizador	Descripción
Estado Regional	Manteniendo la integridad del país y territorio, el Estado estará compuesto por regiones que cuentan con instituciones políticas y administrativas autónomas — Gobiernos Regionales, Municipios, entre otros—, las que deberán relacionarse en un marco de cooperación, integración armónica, solidaridad y desarrollo justo.
Autonomía de las entidades territoriales	Las regiones, comunas y autonomías territoriales indígenas están dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses, pero en ningún caso el ejercicio de dicha autonomía podrá atentar en contra del carácter único e indivisible del Estado de Chile.
Regiones Autónomas	Las regiones son unidades administrativas y políticas del territorio nacional. Cuentan con personalidad jurídica y autonomía para desarrollar los intereses regionales, gestionar sus recursos y demás atribuciones.
Comuna Autónoma	Es la entidad territorial base del Estado regional. Es autónoma para el cumplimiento de sus deberes, así como para promover y garantizar la participación ciudadana de la comunidad local en la gestión, la construcción de políticas de desarrollo y la planificación del territorio
Autonomías territoriales indígenas	Serán entidades territoriales creadas por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, donde los pueblos y naciones indígenas ejercerán derechos de autonomía. Al igual que cualquier otra institución local, deben actuar en coordinación con el resto de las entidades regionales. Todo en el marco del carácter único e indivisible del Estado de Chile. El Estado deberá reconocer, promover y garantizar dicha autonomía, lo que no afecta ni cambia la unidad del Estado. De este modo, se respeta lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscrito por Chile
Ruralidad	El Estado reconocerá la ruralidad como una expresión territorial donde las formas de vida y producción se desarrollan en torno a la relación directa de las personas y comunidades con la tierra, el agua y el mar. El Estado deberá promover el desarrollo integral de los territorios rurales.

Fuente: Convención Constitucional, Guía práctica borrador nueva constitución, https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/06/GUIA_PRACTICA_BORRADORNC_SECOMCC_compressed-2.pdf

La Tabla 6, muestra en una generalidad, cuál es el horizonte trazado a nivel constitucional para seguir profundizando el proceso descentralizador, agregando, además, la dimensión de ruralidad, la cual, siendo tan estratégica en el desarrollo del país, se encuentra regularmente alejada de la preocupación de la política pública nacional, como de los instrumentos del ordenamiento del territorio. Situación similar ocurre con los aspectos más culturales – tradicionales de esta expresión territorial.

Conclusiones

El recorrido teórico y práctico que se realizó para definir la geografía de la multitud, descentralización y sus etapas o coberturas institucionales más relevantes que las asociaron y complejizaron (en la discrecionalidad del autor), permitieron una mejor comprensión de lo enunciado, en sus alcances integrales como parciales. Ello se corrobora en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La acción colectiva relacionada con la idea de movimiento social convencional o contemporáneo (Nuevo Movimiento Social), pareciera estar muy de la mano de lo que se alcanzó a revisar sobre el concepto/proceso de multitud. La multitud, expresión que ha logrado algún grado de visibilidad, producto del comportamiento de las personas sobre una territorialidad o espacialidad dada, permitiría una descripción más cercana respecto de cómo la acción colectiva se ha ido disponiendo en el último tiempo. Esta idea de multitud tiene mayores grados de inteligibilidad, si es que se le asocia a la cuestión territorial o de espacio geográfico, en tanto, el soporte espacial, entendido como producto social, permite una consistencia argumental desde el desencanto provocado desde la desigualdad social, política o territorial, pero también diagramando esperanza y posibilidades de nueva organización. Si bien el territorio o espacio geográfico permite apalancar la idea de cohesión y organicidad de la acción colectiva, al mismo tiempo, puede entenderse como posibilitador de la no cohesión y organicidad de esta o de la institucionalidad, siendo entonces una permanente tensión a la que se ve sometido.

Este capítulo, no ha hecho mención a otros aspectos que pueden ser relevantes a la mejor comprensión de la geografía de la multitud, los cuales tienen que ver con otras energías y formalizaciones de acción colectiva multitudinarias que permiten la fragmentación (también co-

hesión circunstancial o estratégica). Aquí se ha colocado en valor cómo la multitud, en función de su anclaje territorial fragmentado respecto de un centro o cohesión social, como es un Estado Unitario Centralista, ha empujado hacia una descentralización más profunda, encontrando en el ciclo de protesta desde el año 2010 en adelante, canalización institucional desde el segundo gobierno de Michelle Bachelet (programa de gobierno incluido) y el estallido o revuelta social con su canalización institucional en la convención constitucional, previo acuerdo del 15 de noviembre del 2019.

Este capítulo deja abierta la posibilidad de densificar la idea de la geografía de la multitud a aspectos referidos a las políticas identitarias e interseccionalidades que se han ido formalizando desde lo político y la política, a la luz de la relativización de ideologías políticas clásicas, religiones y otros aspectos de la vida que dieron certidumbre al cuerpo social en Chile como en el mundo. En este sentido, interesa lo señalado por Douglas Murray (2020), después de describir una serie de relativizaciones sociales y políticas cómo

La 'política identitaria', por su parte, se ha convertido en el terreno donde la justicia social encuentra a sus valedores, ya que atomiza a la sociedad en distintos grupos de interés en función del sexo (o el género), la raza, la orientación sexual y demás. Parte de la premisa de que estas características son las principales (acaso los únicos) atributos que posee un individuo y que llevan aparejado algún tipo de valor añadido... La política identitaria anima a las minorías a atomizarse, organizarse y a pronunciarse, todo a la vez (Murray, 2020).

A su vez, el mismo autor, coloca otro aspecto concomitante al anterior, referido a la interseccionalidad, proyectando otro desafío para la búsqueda de cohesión.

El miembro menos agraciado de esta trinidad es el concepto de interseccionalidad, que nos invita a pasar el resto de nuestras vidas intentando conceptualizar las identidades y vulnerabilidades propias y ajenas para luego posicionarnos dentro del sistema de justicia que resulte de la jerarquía en modificación constante que descubramos. Además de inviable, se trata de un sistema demencial que plantea reivindicaciones en pos de fines inalcanzables. Aún así, la interseccionalidad ha salido de los departamentos de ciencias sociales donde se fraguó, ha sido tomada en serio por toda una generación de jóvenes y, como veremos, se ha integrado en empresas y gobiernos a través de la legislación laboral (en concreto, a través del 'compromiso con la diversidad'). (Murray, D. 2020:14)

Referencias bibliográficas

ALMEIDA, P. (2020). *Movimientos sociales: la estructura de la acción colectiva*. CLACSO.

ARENAS, F. & ORELLANA, J. (09 de junio 2022). Un nuevo orden político-territorial en el borrador constitucional. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/06/09/un-nuevo-orden-politico-territorial-en-el-borrador-constitucional/>

ARENAS VÁZQUEZ, F. & ORELLANA YÁÑEZ, J. (25 de junio 2021). Y las gobernaciones regionales fueron. Ahora, al desafío de su instalación y despegue. *Le Monde Diplomatique*. <https://www.lemondediplomatique.cl/y-las-gobernaciones-regionales-fueron-ahora-al-desafio-de-su-instalacion-y.html>

ARENAS, F. & ORELLANA, J. (28 de marzo 2022). Territorio en clave constitucional ¿versus? transición político-territorial interior. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/03/28/territorio-en-clave-constitucional-versus-transicion-politico-territorial-interior/>

AROCA, P. (2001). *Desigualdades territoriales en Chile: el Rol del gobierno y del Mercado*. CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/patricio_aroca.pdf

BACHELET, M. (2013). *Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014 – 2018*. Subdere. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programa-mamb_1_0.pdf

BACHELET JERIA, M., DE LA FUENTE ACUÑA, G., EYZAGUIRRE GUZMÁN, N., FERNÁNDEZ BAEZA, M. & NARVÁEZ OJEDA, P. (2017). *Boletín N° 11.617-07 Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República. MENSAJE N° 407-365/*. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pdta.Bachelet.pdf>

BOISIER, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26(77), 81-107. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700004>

CASTAÑEDA RODRÍGUEZ, V. & DÍAZ BAUTISTA, O. (2017). El consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. *Apuntes del CENES*, 36(63), 15-41. <https://doi.org/10.19053/01203053.v36.n63.2017.4425>

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014) *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia un país desarrollado y justo*. https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/70/INFORME_COMISION_PARADESARROLLO_REGIONAL_2014.PDF?sequence=1&isAllowed=y

COCCO, G. (2008). Multitud y sociedad abigarrada. En G. COCCO; M. HARDT; A. GARCÍA LINERA; A. NEGRI; J. REVEL. & L. TAPIA, *Imperio, multitud y sociedad abigarrada* (pp. 7-145). CLACSO. <http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/12836/1/03multi.pdf>

Comité de Sistematización. (2017). *Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía*. http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/c/1/0/c10489c8d248d455931b06eeb9c7077a793d620a15c51e758a9dd1b8c26ab2a6/_home_aristoteles_documentos_PC_CCO_DT_27.pdf

Convención Constitucional. (2022). *Propuesta constitución política de la República de Chile*. <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>

Convención Constitucional. (2022). *Guía Práctica Borrador nueva constitución*. https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/06/GUIA_PRACTICA_BORRADORNC_SECOMCC_compressed-2.pdf

CÓRDOVA MONTÚFAR, M. (2017). El neoinstitucionalismo como paradigma científico. *Revista latinoamericana de política y acción pública*, 4(1), 9-46. <http://hdl.handle.net/10469/13310>

CRUZ RODRÍGUEZ, E. (2013). El mito de la multitud. *Hallazgos*, 10(20), 193-216. <https://doi.org/10.15332/s1794-3841.2013.0020.12>

DOLLFUS, O. (1982). *El espacio geográfico*. (2ª ed.). oikos-tau.

FFRENCH-DAVIS, R. (2007). América Latina después del «Consenso de Washington». *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (18), 141-151. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52001813>

ESTÉBANEZ, J., MÉNDEZ, R. & PUYOL, R. (1995). *Geografía humana*. Catedra.

GÓNGORA, M. (1998). *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. (7a ed.). Universitaria.

HAESBAERT, R. (2013). De mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15), 9-42. <https://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf>

HARDT, M. (2007). Multitud y sociedad abigarrada. En G. COCCO; M. HARDT; A. GARCÍA LINERA; A. NEGRI; J. REVEL. & L. TAPIA, *Imperio, multitud y sociedad abigarrada* (pp. 7-145). CLACSO. <http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/12836/1/03multi.pdf>

MÁRQUEZ, R. & VIACAVA, J. (2020). Las desigualdades territoriales y el 18-O de Chile: algunos antecedentes. *IdeAs d'Amériques*, (15). <https://doi.org/10.4000/ideas.8404>

MAYOL MIRANDA, A. & AZÓCAR ROSENKRANZ, C. (2011). Politización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso "Chile 2011". *Polis*, 10(30), 163-184. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682011000300008>

Microjuris al día. (22 de febrero 2022). Ley N° 21.073 regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. <https://aldiachile.microjuris.com/2018/02/22/ley-no-21-073-regula-la-eleccion-de-gobernadores-regionales-y-realiza-adecuaciones-a-diversos-cuerpos-legales/>

MURRAY, D. (2020) *La masa enfurecida. Cómo las políticas de identidad llevaron al mundo a la locura*, ed Ariel, Planeta, Santiago, Chile (primera edición en inglés, año 2019)

ORELLANA YÁÑEZ, J. (14 de noviembre 2019). *Sudamérica y sus Geografías multitudinarias: algunas ¿coincidencias?*. El quinto poder. <https://www.elquintopoder.cl/internacional/sudamerica-y-sus-geografias-multitudinarias-algunas-coincidencias/>

ORELLANA YÁÑEZ, J. (10 de diciembre 2019). *Geografía de la Multitud y el otro orden contra-democrático: hacia nuevo contrato social*. El quinto poder. <https://www.elquintopoder.cl/ciudadania/geografia-de-la-multitud-y-el-otro-orden-contra-democratico-hacia-nuevo-contrato-social/>

ORELLANA YÁÑEZ, J. (19 de noviembre 2020). *La geografía de la multitud peruana y el baile de los que sobran: un grito de dignidad*. El quinto poder. <https://www.elquintopoder.cl/internacional/la-geografia-de-la-multitud-peruana-y-el-baile-de-los-que-sobran-un-grito-de-dignidad/>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (2022). *Ley 21.074 de 2018 para el Fortalecimiento de la regionalización en Chile*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-21074-de-2018-para-el-fortalecimiento-de-la-regionalizacion-en-chile>

PASQUINO, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. Fondo de Cultura Económica.

PARKER, C. (27 de octubre 2017). *Chile: La sociedad civil en movimiento frente al modelo neoliberal*. CETRI. <https://www.cetri.be/Chile-la-sociedad-civil-en?lang=fr>

PÉREZ PORTO, J. (05 de octubre 2020). Definición de multitud. Definición. DE. <https://definicion.de/multitud/>

PNUD. (2014). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/informe-sobre-desarrollo-humano-en-chile-2014-auditoria-a-la-democracia/>

PNUD. (2018). *Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/desigualdad-regional-en-chile-ingresos-salud-y-educacion-en-perspectiva-territorial/>

POZO PAILLÁN, I. (2018). *Descentralización y participación ciudadana: El caso de la instalación de los COSOC en el espacio local vía ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Academia Humanismo Cristiano (UAHC). https://catalogo.academia.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=50534&shelfbrowse_itemnumber=89749

RAMÍREZ, J. & BRAVO, N. (2014). *Movimientos sociales en Chile: una radiografía al proceso de movilización 2009 – 2014*. (Informe N°144). Libertad y Desarrollo. <https://archivos.lyd.org/lyd/Serie%20Informe/SISYP%2014%20Movimientos%20Sociales%20en%20Chile.pdf>

Real Academia Española. (s.f.). Multitud. En Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/multitud>

REVEL, J. (2007). Multitud y sociedad abigarrada. En G. COCCO; M. HARDT; A. GARCÍA LINERA; A. NEGRI; J. REVEL. & L. TAPIA, *Imperio, multitud y sociedad abigarrada* (pp. 7-145). CLACSO. <http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/12836/1/03multi.pdf>

REVILLA BLANCO, M. (1996). El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido. *Última Década*, (5), 1-18. <https://www.redalyc.org/pdf/195/19500501.pdf>

RIVAS LEONE, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5(9), 37-46. <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>

ROMERO, H. & SILVA, R. (2022). El territorio como sujeto: conflicto y estallidos en perspectiva histórica. En F. ALMONACID, H. CUEVAS & Y.ZÚÑIGA (Eds). *La rebelión contra el orden. Octubre del 2019-presente*. LOM.

ROSAS, D. (s.f). *Multitud: revista del pueblo y la alta cultura*. https://www.abstemios-yascetas.cl/pablo_de_rokha_y_la_revista_multitud.html

SALINAS CAÑAS, S. (2016). *Conflictos y nuevos movimientos sociales*. RiL.

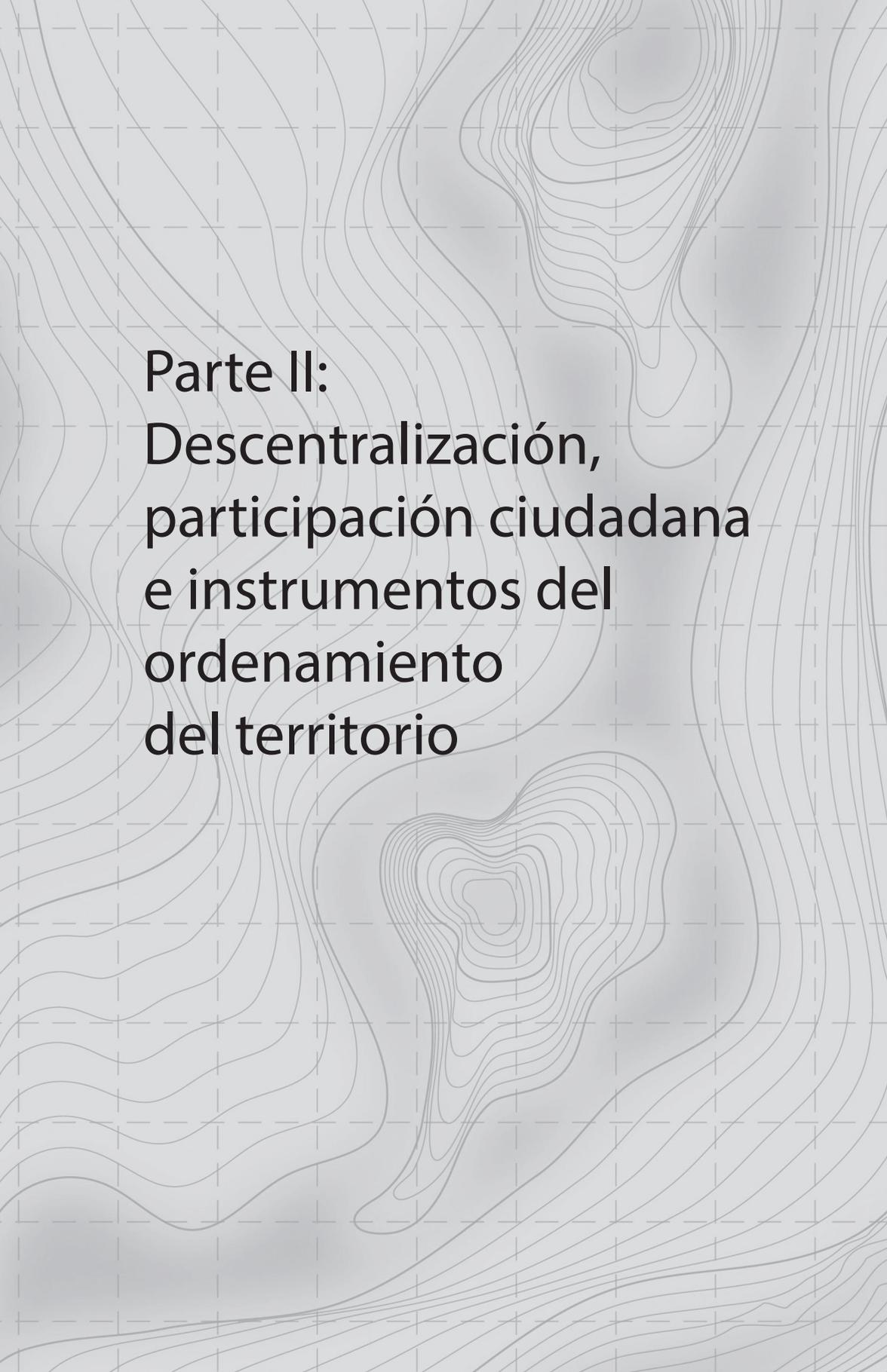
SPINOZA, S. (16 de marzo de 2022). *Breve presentación de LA MULTITUD LIBRE EN SPINOZA por Aurelio Sainz Pezonaga*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=tzr-KnL73x8>

TAPIA, L. (2007) Multitud y sociedad abigarrada. En G. COCCO; M. HARDT; A. GARCÍA LINERA; A. NEGRI; J. REVEL. & L. TAPIA, *Imperio, multitud y sociedad abigarrada* (pp. 7-145). CLACSO. <http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/12836/1/03multi.pdf>

TRILLO, J., LOPEZ, L. & LOIS, R. (Eds.). (2022). *Geografía Social. Permanencias, cambios y escenarios futuros*. Asociación española de geografía. <https://www.age-geografia.es/site/publicaciones/pg/2022/lc.pdf>

VIRNO, P. (2004). *Gramática de la multitud: Para un Análisis de las Formas de Vida Contemporánea*. (1ª ed.). Traficantes de Sueños. <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Gram%C3%A1tica%20de%20la%20multitud-TdS.pdf>

ZAMORANO, M (1998). La geografía, ciencia social. *Revista de Geografía Norte Grande*, 25, 119-127. <https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/42295>

The background features a light gray grid overlaid on a pattern of thin, wavy, gray contour lines that resemble a topographic map. The text is centered in the upper half of the page.

Parte II:
Descentralización,
participación ciudadana
e instrumentos del
ordenamiento
del territorio

**Los desafíos de la descentralización
en la nueva constitución chilena.**

Flavia Velásquez Forte

**Descentralización como proceso de
fortalecimiento democrático:
la experiencia de los COSOC en Chile.**

Ignacio Pozo Paillán

**Descentralización y ordenamiento
del territorio. De la PNOT al PROT:
la importancia de la escala de
intervención.**

Virginia Carter Gamberini
y Federico Arenas Vásquez

Los desafíos de la descentralización en la nueva constitución chilena

Challenges regarding decentralization for the new Chilean constitution

Flavia Velásquez Forte¹

Resumen

El excesivo centralismo chileno y su consecuente arraigo al modelo de estado unitario se ha visto remecido por el anuncio de la Convención Constitucional de cambiar dicho modelo por un Estado Regional. El proceso descentralizador chileno ha mostrado importantes avances en los últimos 40 años en términos de una descentralización administrativa, pero ha sido insuficiente en cuanto a una descentralización política: la tradición histórico-cultural chilena y el marco constitucional actual se han transformado en un obstáculo importante para seguir avanzando. Las aspiraciones de la ciudadanía en materia de descentralización -mayor autonomía y participación- han sido reconocidas por la propuesta de la Convención, para avanzar hacia una nueva etapa en el proceso de descentralización.

Palabras clave: descentralización administrativa, descentralización política, estado regional, estado unitario

Abstract

The excessive Chilean centralism and its consequent attachment to the unitary state model has been shaken by announcement of the Constitutional Convention to change this model for a Regional State. Although the Chilean decentralisation process has shown significant progress in the last 40 years in terms of administrative decentralisation, it has not been enough in terms of political decentralisation: the Chilean historical-cultural tradition and the current constitutional framework have become a major obstacle to further progress. The aspirations of the citizenry in terms of decentralisation -greater autonomy and participation- have been recognised by the proposal of the Convention in order to achieve a new stage in the decentralisation process.

Keywords: administrative decentralisation, political decentralisation, regional state, unitary state

¹ Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, fsvelasq@uc.cl

Introducción

Para dimensionar el desafío al que se enfrenta la Convención Constitucional en materia de descentralización, primero es necesario comprender qué se entiende por descentralización y como ha sido el proceso de formación y consolidación del Estado chileno. Ello debido a que desde los inicios de la República ha habido una tensión entre Santiago y el resto de las regiones del país, prevaleciendo hasta ahora la figura de un Estado Unitario y centralista.

En la actualidad la descentralización se ve como parte del proceso de desnacionalización² de los Estados (Jessop, 1997) donde se busca redefinir el rol estratégico del Estado central³ entregando el poder de decisión a los niveles subnacionales (Velásquez, 2015). Desde esta perspectiva, la descentralización es un 'proceso de transferencia del poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno' (Montecinos, 2005: 73). Diferentes actores de la arena política y económica en Chile promueven la idea de descentralización, pero en diferentes ámbitos: el primero busca la redistribución del poder y el segundo el desarrollo local y la reducción de las ineficiencias del Estado asociadas al centralismo (Velásquez, 2021). De esta manera, son múltiples las iniciativas conducentes a la descentralización, pero con distintos fines, lo que hace engorroso el diseño de políticas públicas coherentes y vinculadas a una imagen común. La Convención Constitucional tiene la tarea de definir un objetivo claro de imagen país en torno al tipo de descentralización deseable para Chile, tanto en el ámbito político-administrativo como en el económico y cultural. Reformas constitucionales como la elección directa de los alcaldes en 1991, el desarrollo armónico y solidario de las regiones en 2005, la elección directa de los consejeros regionales y transferencia de competencias por parte del presidente en 2009 y la elección popular del gobernador regional en 2017 (Ferreiro, Arís y Pinto, 2019) han sido avances importantes en esta materia, pero todavía insuficientes para contrarrestar el peso político, económico y demográfico de la Región Metropolitana sobre el resto del país.

²Transferencia de funciones desde el Estado central hacia los niveles subnacionales y supranacionales.

³Estado Cualitativo (O'Neill, 1997).

La propuesta de un Estado Regional por parte de la Convención Constitucional ha generado un debate en torno al tipo y grado de descentralización que se busca implementar, discusión que hasta ahora no se había dado de manera tan amplia y transversal. Si bien, la idea de Estado Regional ha estado en el debate académico por bastante tiempo, ésta no había permeado con fuerza hacia la esfera política ni a la ciudadanía; hoy pone nuevamente en el centro de la discusión qué es la descentralización, hasta dónde la queremos y cómo la vamos a implementar.

Contexto histórico: Centralismo y formación del Estado chileno

Chile es uno de los países más centralizados de América Latina (Eaton, 2004; OCDE, 2015), aunque con las numerosas modificaciones a la actual constitución se considera que está avanzando hacia una mayor descentralización en el marco normativo (Henríquez, 2020). Para entender el arraigado centralismo chileno se deben considerar aspectos culturales e históricos que definen a la sociedad y su institucionalidad. Desde los comienzos de la República se formó y luego reforzó una organización política, fiscal y administrativa centralizada (Henríquez, 2020). El proceso de independencia y sus primeros pasos hacia un Estado republicano fueron liderados por la oligarquía mercantilista chilena, que buscaba reemplazar el monopolio comercial de España por las elites económicas de Santiago y Valparaíso (Salazar y Pinto, 2012). De esta manera el centralismo del Estado chileno está arraigado en nuestra historia e institucionalidad, y fuertemente vinculado al poder económico. Chile nace capitalista (Gárate, 2012); por una parte, debido a la herencia neomercantilista de España durante la colonia (siglos XVIII y XIX), y por otra, al liberalismo económico británico⁴ predominante a partir de la segunda mitad del siglo XIX (ibid). Las elites económicas buscaban reemplazar a España como el principal agente de comercio exterior y abrir el mercado a otros países, poniendo poca o nula atención a la economía interna.

Uno de los intentos más emblemáticos tendientes a la promoción de un Estado descentralizado fueron las Leyes Federales, impulsa-

⁴ Gran Bretaña tenía intereses en las antiguas colonias españolas, principalmente en cuanto a minería y comercio de guano y salitre (Gárate, 2012).

das por José Manuel Infante en 1826, en donde se buscaba entregar mayor poder a las provincias (Villalobos, 1993 y 2000). Sin embargo, éste no tuvo éxito y con la formulación de la Constitución de 1833 se dio paso al Estado portaliano, el cual estableció un gobierno fuerte, de estructuras verticales, autoritarias y centralizadas (Villalobos, 1993 y 2000; Mires, 2012; Salazar y Pinto, 2012, Velásquez 2015). El ideal portaliano consiste en una república cuyos hombres sean virtuosos, patriotas y capaces de guiar a los ciudadanos por ese camino de la virtud y el orden (Portales, 1822). Para llevar a cabo esto, Portales creía en la necesidad de estructuras fuertes y centralizadas, en las que el poder ejecutivo -en la figura del Presidente- fuera omnipresente, patriarcal y extremadamente autoritario (Mires, 2012). A pesar de lo anterior, la hegemonía de Santiago fue cuestionada en reiteradas ocasiones por las provincias, que pedían mayor autonomía y participación en la toma de decisiones. Ejemplos de esto son las insurrecciones de Coquimbo, Concepción y Valdivia durante el siglo XIX (Villalobos, 1993 y 2000; Salazar y Pinto, 2012).

Durante la segunda mitad del siglo XIX las elites provinciales fueron incluidas en los partidos políticos e integradas a la economía nacional con el fin de reducir la resistencia de esos territorios al gobierno central (Salazar y Pinto, 2012). Estas fueron migrando paulatinamente hacia Santiago y adoptando el modo de vida y dominancia de las elites santiaguinas tradicionales, de manera que el poder político y económico fueron centralizados en Santiago, interrumpiendo la unidad local de las provincias (ibid). En este periodo, Chile estaba enfocado en la extensión, consolidación y cohesión del territorio nacional, tomando acciones de guerra o de paz en función de dicho propósito (Palma, 2009). Un Estado central fuerte era lo más adecuado para un contexto político y administrativo orientado al desarrollo y consolidación de la soberanía nacional (Palma, 2009; Prat i Catalá, 2009). El régimen presidencial se mantuvo durante todo el siglo XIX hasta 1891, cuando se produce un cambio hacia una república semi-parlamentaria. Sin embargo, esta duró sólo hasta 1925, cuando se reestablece el régimen presidencial.

Durante el siglo XX el Estado chileno continuó incrementando sus prácticas centralistas hasta el punto de ser acusado de hiper-centralista por sus detractores a partir de la década de los 50s, debido a su interferencia en el presupuesto y toma de decisiones de los niveles subnacionales (Salazar y Pinto, 2012). Se conocen dos procesos de regionalización en este período: el primero es impulsado por la CORFO (1925-1973) y

el otro por ODEPLAN y posteriormente la SUBDERE (desde 1974 hasta hoy). El primero pone en marcha una descentralización administrativa que busca promover y fortalecer el crecimiento económico. El segundo es una reforma político-administrativa que reorganizó el territorio nacional en regiones, provincias y comunas. En la década de los 90s hubo avances importantes en materia de descentralización: en 1992 se hacen las primeras elecciones de alcaldes desde el retorno a la democracia, en 1993 se crean los Gobiernos Regionales, y en 1997 los Consejos Regionales. Por otro lado, las distintas reformas constitucionales han apuntado al desarrollo armónico y solidario de las regiones (2005), la elección directa de los Consejeros Regionales y la transferencia de competencias por parte del presidente (2009) y la elección popular del Gobernador Regional en 2017 (Ferreiro, Arís y Pinto, 2019). Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes para revertir el centralismo tanto institucional como cultural instalado en el ethos del Estado chileno (Velásquez, 2015).

El centralismo en Chile ha sido un proceso continuo y acumulativo, que ha sido legitimado por su larga duración y persistencia (Palma, 2009). La concepción portaliana del Estado ha perdurado hasta nuestros días, ya que la actual constitución (1980) se basa en la anterior (de 1925), la que a su vez se basa en la Constitución de 1833; por lo tanto, el espíritu de las ideas portalianas aún ejerce influencia en nuestra concepción e implementación del Estado (Mires, 2012). Adicionalmente, Cea (2001) argumenta que la actual constitución ha llevado al régimen presidencialista a su máxima expresión en la historia republicana de Chile (ver también Ominami, 2011). En Chile la verticalidad y centralidad de las estructuras institucionales ha continuado desde la independencia a nuestros días, siendo reforzadas bajo la dictadura militar de 1973 a 1990 para mantener el control sobre el territorio. Bajo esta lógica, la ciudadanía no podía ser parte de los procesos de toma de decisión y los gobiernos regionales se convirtieron en meros representantes del poder presidencial (Ominami, 2011).

Garretón (1992, 2009) explica que la matriz socio política tradicional en Chile hasta mediados del siglo XX estaba definida por los partidos políticos, las fuerzas sociales y el Estado; sin embargo, durante la dictadura militar ésta fue desarticulada: los partidos políticos y las organizaciones sociales fueron prohibidas y el rol del Estado cambió. El sistema paternalista chileno es herencia de la República Señorial del si-

glo XIX -también llamado Paternalismo Señorial-, que se caracterizaba por una sociedad rígida, con una clara diferenciación de clases sociales y fundada en la relación del patrón y los peones (Bajú, 1975). Aunque esto ya no existe de manera formal, aún se reproduce en Chile la relación de dependencia entre patrones y trabajadores, que suele ser autoritaria y vertical. La supremacía del líder (jefe, propietario, patrón) suele prevalecer por sobre la participación y el diálogo, que se consideran herramientas de segundo orden (Ominami, 2011). Por otro lado, se produce una modificación en el rol económico del Estado debido a la instalación del modelo neoliberal, vinculada principalmente a la privatización de servicios, desregulación de precios y mercado laboral, etc. Así, el rol tradicional del Estado como agente de redistribución e integración social desapareció, dando espacio para un nuevo actor: la clase política empresarial. En contraste con lo anterior, la fuerza del Estado se incrementó en cuanto a su rol coercitivo -control y poder sobre el territorio y las instituciones-, lo cual no ha cambiado significativamente hasta ahora (Palma, 2009). Esto cobra relevancia debido a que los esfuerzos que se han hecho en materia de desarrollo regional y los procesos de descentralización se han generado principalmente desde una perspectiva de arriba hacia abajo, dando poco espacio para iniciativas locales y regionales (ibid).

A lo largo de nuestra historia se puede observar una reducción paulatina de la soberanía comunalista en función del desarrollo de un Estado centralista (Salazar y Pinto, 2012). Desde el siglo XIX se ha observado una continua desarticulación de la cultura republicana de ciudades y pueblos -heredada de España-, generando como consecuencia pobreza cívica de parte de los ciudadanos: 'a mayor centralismo mayor ha sido la erosión del capital social, que constituye la esencia del poder ciudadano' (p267). Las luchas de poder entre la capital y el resto del territorio impulsaron un fuerte desarrollo del centralismo Santiaguino (para mantener el control sobre las regiones), lo cual exacerbó el antagonismo entre Santiago y las regiones. Un ejemplo de esta tensión se refleja en el discurso dado por Manuel Antonio González, delegado de la Asamblea de Coquimbo, en 1826 ante el Congreso Nacional:

Para mitigar el odio a la monarquía, se nos dice que tratan de constituir una república; pero la centralidad está en contra de ese nombre lisonjero... Si el objeto de la unidad centralizada es hacer un gobierno robusto, fuerte, capaz de aniquilar media nación en un momento, ¿Quién destruye ese coloso cuando quiere perpetuarse? República es aquella en que los pueblos,

mirando su propio interés, protegen el todo de la asociación; pero si el bien i el mal les han de venir precisamente del centro, los pueblos no son otra cosa que instrumentos de la tiranía... En el sistema central, sólo los aduladores de la Corte tienen colocación en los empleos, i a éstos se les da como de obsequio el mando de una provincia, que comúnmente sacrifican a su ambición⁵.

Hay dos elementos que se deben destacar de lo expresado por González: el cambio de España por un Estado centralizado y los peligros de nombrar autoridades subnacionales que no pertenecen a esos territorios. El centralismo es otra forma de tiranía, argumenta González, y las provincias se sienten usadas para conseguir una independencia que sólo beneficia a las elites santiaguinas. Sumado a ello, González pone de manifiesto que las autoridades subnacionales designadas en Santiago no están interesadas en el desarrollo y bienestar de las provincias, sino que usan esos cargos para provecho propio y con el afán de avanzar en sus propias carreras.

Este discurso aún está vigente a casi 200 años de haber sido pronunciado, lo que demuestra que a pesar de los avances que se han dado en materia de descentralización, aún no es suficiente y la ‘tiranía del centralismo’ continúa rigiendo nuestro territorio. Hoy en día, todavía hay descontento en las regiones (antiguas provincias) ya que sienten que el Estado Central limita su autonomía y poder de decisión, señalando que las autoridades subnacionales designadas tienden a responder a los intereses centralistas y no a los regionales. Esto queda de manifiesto en el análisis de la relación entre el nivel regional (caso de estudio Región de Tarapacá) y el nivel central realizado en 2013, donde se expresa que existe una percepción negativa en las regiones hacia autoridades regionales - e incluso hacia funcionarios públicos - que provienen de Santiago. Está instalada la convicción de que independiente de la calidad profesional de estas personas, el problema radica en que no están 100% comprometidas con la región, ya que están de paso y no desarrollan un sentido de pertenencia con los territorios en los que trabajan⁶. A pesar de lo anterior, la cultura centralista chilena se reproduce en los niveles subnacionales, donde se puede observar que los actores regionales -que pugnan por mayor autonomía- tienden a tener una relación centralista con los niveles locales al interior de sus territorios (Velásquez, 2021).

⁵ Salazar y Pinto, 2012 p272.

⁶ Velásquez, 2014.

Descentralización en el marco de la actual constitución

En un sentido amplio, desde un punto de vista organizacional, la descentralización es la transferencia de autoridad (poder) y recursos (humanos y financieros) desde una institución central hacia sus sucursales o hacia otras organizaciones, que pueden o no ser independientes de la primera (Velásquez, 2014). En el sector público, esto implica que la transferencia puede hacerse desde el nivel central hacia oficinas subnacionales dependientes del gobierno central -como las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs)- o hacia gobiernos subnacionales elegidos democráticamente. Esta diferencia es crucial, ya que las relaciones de poder interinstitucionales son distintas: en el primer caso, la relación de poder es jerárquica, ya que el poder se ejerce a través de la autoridad⁷; en cambio, en el segundo caso es más balanceada, ya que el ejercicio del poder es asociativo⁸ (ibid). De modo que se puede hablar de descentralización administrativa o desconcentración⁹ y descentralización política o devolución¹⁰, donde la primera se refiere al traspaso o delegación de funciones desde el nivel central a los niveles subnacionales y la segunda a la transferencia o redistribución del poder (Boisier, 2003; Montecinos, 2005).

El actual proceso de regionalización chileno inicia con la promulgación de los decretos D.L.573 y D.L.575 en 1974¹¹, donde se establece la actual división político-administrativa¹² y se propone un modelo regional desconcentrado; las regiones tenían un Intendente Regional, que debía administrar la región de acuerdo a las instrucciones del ejecutivo y se apoyaba en una serie de instituciones desconcentradas¹³ (Henríquez, 2020). Este modelo fue instalado con criterios militares (Garretón, 1992) incrementando relaciones verticales y de dependencia entre las regiones y el nivel central. A partir de 1991, con las modificaciones constituciona-

⁷ Poder como capacidad. El poder se encuentra en determinados grupos o cargos y es ejercido de manera jerárquica (Allen, 1997).

⁸ El poder no es inherente a ciertos grupos, sino que es generado a través de redes; diferentes actores que se unen con la intención de conseguir un objetivo común. También conocido como 'poder de' o 'poder como medio' (Allen, 1997; Cumbers and MacKinnon, 2010).

⁹ Descentralización física de la administración del nivel central.

¹⁰ Empoderamiento de los gobiernos subnacionales.

¹¹ Este es reconocido en la Constitución de 1980.

¹² En ese entonces, con 13 regiones.

¹³ Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales.

les en materia de gobierno regional y administración comunal, se pasa a un modelo regional mixto en donde se separa la función de gobierno y la función de administración superior en el nivel regional, quedando la primera en la figura del Intendente y la segunda en la figura del Gobierno Regional (Henríquez, 2020). En tanto, en el nivel comunal, se pasa a un gobierno local descentralizado; sin embargo, este se encuentra atrapado en el entramado presupuestario de los niveles regional y nacional ya que las comunas -en su mayoría- no cuentan con recursos suficientes que garanticen su autonomía en la toma de decisiones locales (Velásquez, 2014). De acuerdo con la clasificación de Keating (1998)¹⁴ Chile presenta un modelo de Administración Regional, que consiste en un conjunto de instituciones desconcentradas del nivel central. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional que permite la elección de un Gobernador Regional (2017) se cuestiona la validez del modelo de descentralización administrativa que se había trabajado hasta entonces, ya que éste funcionaba bajo la lógica de un sistema mixto -similar al francés- con un Intendente designado por el nivel central (Henríquez, 2020).

La Constitución de 1980 -con todas sus modificaciones posteriores- da el marco referencial para la acción pública de las distintas instituciones del país, tanto en el nivel nacional como subnacional. El artículo 3º¹⁵ explicita que Chile es un Estado Unitario y si bien establece a la descentralización y desconcentración como principios atenuantes del principio organizativo de centralización, estos sólo aluden a aspectos administrativos dejando fuera elementos fundamentales de la descentralización política (redistribución del poder) y económica (redistribución de los recursos). De esta manera, la descentralización en Chile se ha aplicado en el ámbito administrativo, dejando poco espacio para una descentralización política y fiscal.

La implementación de una descentralización gradual y de carácter administrativo ha generado un descontento creciente en la ciudadanía, que busca una mayor representatividad y participación en la toma de decisiones. En el país se ha producido una serie de movilizaciones

¹⁴ Presenta cuatro formas de descentralización regional: descentralización funcional, institucionalización regional, administración regional, y gobierno regional.

¹⁵ El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.'

por temas tan diversos como ambientales, municipalistas, estudiantiles, de salud y previsión social –por ejemplo: la ‘revolución pingüina’, las movilizaciones de Tocopilla y Aysén, el movimiento ‘No + AFP’, el ‘estallido social’, etc.- atribuibles al excesivo centralismo del Estado chileno, que toma decisiones en el nivel central y alejado de las realidades locales (Mires, 2012; Bravo, 2017). Estas movilizaciones pueden explicarse también desde la ‘geografía de la multitud’, entendida como acciones políticas -y en ocasiones ideológicas- no institucionalizadas y distribuidas en una ciudadanía descontenta, que acumula expectativas no cumplidas en lo político, ambiental, económico, social y cultural (Orellana, 2016). La constitución es considerada como una estructura que impide los cambios en materia de descentralización, ya que establece jerarquías, restringe la participación, desincentiva la redistribución del poder y reproduce el sistema centralista en los niveles subnacionales¹⁶.

La crisis sociopolítica que ‘estalla’ en Octubre del 2019 busca una salida institucional a través de la firma del Acuerdo por la Paz¹⁷, que plantea un plebiscito para aprobar o rechazar la idea de una nueva constitución. Si bien, ya se habían hecho esfuerzos en esta materia -cabildos ciudadanos en el 2016-, este acuerdo representa una oportunidad para repensar el país y buscar un modelo que minimice las dificultades que genera el centralismo.

Desafíos de la nueva constitución

En esta sección se presentan los resultados de una investigación realizada a través del Programa UC Propone durante el 2021¹⁸. Esta investigación se basó en el análisis de documentos (cabildos ciudadanos y conversatorios 2016 y 2019), prensa, encuestas públicas, revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas a expertos y a los -en ese entonces- candidatos para la Convención Constitucional.

En primer lugar, se buscó establecer un marco conceptual común, para lo cual se determinó que la ciudadanía entiende a la descen-

¹⁶ Investigación realizada a través del Programa UC Propone, 2021.

¹⁷ 15 noviembre 2019.

¹⁸ Esta investigación contó con la participación de 7 estudiantes que conformaron un equipo multidisciplinario (Cristián Arévalo, Yerko Garrido, Rafael González, Diego Garrido, Rodrigo García, Trinidad Garrido y Javier Erices.).

tralización como una forma de organización y articulación del Estado, en el cual se entrega mayor poder a los niveles locales. Esto implica la promoción de un equilibrio social, es decir, abrir espacios de participación ciudadana y control social; de un equilibrio político, es decir, que se fomente la autonomía local; y de un equilibrio productivo, es decir, que los distintos territorios tengan un crecimiento más equitativo en cuanto a polos productivos e industria. De esta manera se entiende al Estado en un rol social, no subsidiario, y que debe buscar la construcción o recuperación de las identidades territoriales locales que se ven mermadas ante una cultura centralista que tiende a la homogenización de la población y los territorios.

Cuando hablamos de descentralización, hablamos de entregar identidad a distintas zonas. La descentralización no habla tan solo de una administración a nivel total, sino que habla de identidad. Estamos insertos en un sistema que aliena, donde las comunidades pierden identidad¹⁹.

La descentralización no se percibe exclusivamente como una solución a los problemas que enfrentan las regiones en términos políticos, económicos y administrativos, sino que también surge como una posibilidad de revitalizar la identidad territorial, invisibilizada por el centralismo. Esto se ve reflejado en la encuesta Bicentenario (2012) y la encuesta Barómetro Regional (2019), donde la primera arroja una prevalencia de la identidad nacional por sobre la identidad regional; y la segunda muestra que las personas se identifican primero con su barrio, luego con su comuna y finalmente con su país. Si bien ambas encuestas muestran tendencias opuestas en cuanto al nivel donde se percibe la identidad territorial, ambas invisibilizan el nivel regional. Esto puede tener relación con que las regiones son un fenómeno relativamente reciente (50 años app), mientras que otros territorios subnacionales tienen una historia más larga.

Se observa además una mirada crítica a la descentralización, no esperando que sea la solución per se a todos los temas país y visibilizando posibles efectos no deseados del empoderamiento local, tales como corrupción, tráfico de influencias y clientelismo. A ello se le debe sumar caudillismo, desarrollo desequilibrado de los territorios, y vulnerabilidad de los intereses locales frente a agentes externos, mesas de diálogo

¹⁹ Entrevista 9, candidato(a) a la Convención Constitucional.

interminables o monopolizadas por determinados grupos de interés²⁰ (ver cuadro Tabla 1).

Tabla 1
Principales ventajas y desventajas de la descentralización

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Democracia	Caudillismo
Participación	Vulneración de intereses sociales
Transparencia, Cuenta Pública	Corrupción
Gobernanza	Mesas de trabajo que se eternizan o que son monopolizadas por grupos de interés
Desarrollo	Desarrollo territorial desigual e inequidad

Fuente: Velásquez, 2014; 2021.

En segundo lugar, se buscó identificar cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el país para avanzar hacia una mayor descentralización: centralismo cultural, falta de pensamiento y voluntad política, crisis de la democracia representativa, y la actual constitución. Estos aspectos ya fueron considerados en las secciones anteriores y evidencian que la ciudadanía no está tan alejada del debate conceptual y práctico en torno a la descentralización y sus alcances.

Centralismo cultural. Además del contexto histórico cultural de la tradición centralista de Estado chileno mencionado en la segunda sección de este capítulo, resulta interesante el reconocimiento, de parte de los entrevistados, que desde *'la calle'* también se reproduce la cultura centralista, ya que siempre se espera que *'la solución venga de Santiago'*²¹.

Falta de pensamiento y voluntad política. Se tiene la percepción de que no existe voluntad para descentralizar, es más, algunos entrevistados consideran a la clase política chilena como 'agentes activos del centralismo' debido a su excesivo conservadurismo y su estilo controlador. Un ejemplo de lo anterior es la inscripción de candidatos para las elecciones, ya que incluso cuando se trata de elecciones locales la ley establece que los candidatos deben ser inscritos por los presidentes de los partidos (que en su mayoría viven en Santiago).

²⁰ Hay una vasta literatura en torno a este tema. Ver Arocena 1989; De Mattos, 1989; Burns *et al*, 1994; Prud'homme, 1995; Finot, 2001a y 2001b; Bardhan, 2002; Fisman y Gatti, 2002; Campbell, 2003; Rodríguez-Pose y Bwire, 2003; Escobar, 2004; Mongue, 2005; Battebury y Fernando, 2006; Gilbert, 2006; Enikolopov y Zhuranskaya, 2007; Rodríguez-Pose y Sandall, 2008; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; entre otros

²¹ Entrevista 11, candidato(a) a la Convención Constitucional.

Crisis de la democracia representativa. Este tipo de democracia implica que el poder no es ejercido directamente por la ciudadanía, sino que esta elige representantes para que lo ejerzan por ella. El problema que se manifiesta es que los ciudadanos no se sienten representados por los partidos políticos tradicionales, los que muchas veces presentan candidatos que no pertenecen a los territorios que representan. Ello sumado a una molestia generalizada ante autoridades subnacionales designadas desde el nivel central y *'que vienen de Santiago'* ya que estas no conocen la realidad local y sus decisiones tienen una mirada desde el centro.

Actual Constitución. Se plantea que la constitución vigente tiene un carácter jerárquico y limita los cambios que se pueden hacer, por lo que es más rápido y eficiente hacer una nueva que continuar modificándola.

En tercer lugar, se identificaron las estrategias que considera la sociedad civil para avanzar hacia una mayor descentralización en el marco de una nueva constitución. Estas son: forma de Estado, participación ciudadana y territorio local.

Participación ciudadana. Es una demanda transversal y se observa tanto en el análisis de los cabildos como en las entrevistas: la ciudadanía aspira a ser un actor clave en la toma de decisiones del nivel local. Se identificó interés el establecimiento de una participación ciudadana vinculante – a través de plebiscitos, referéndums, consultas u otros- en materias presupuestarias, políticas y ambientales, tales como proyectos mineros de envergadura, la instalación de centrales hidroeléctricas o la aprobación de instrumentos de planificación territorial. Asimismo, se busca establecer mejores mecanismos de transparencia y control ciudadano respecto a la gestión de las autoridades locales, de modo que la sociedad civil esté informada.

Territorio local. La municipalidad es una de las instituciones más cercanas a la población, es reconocida como muy valorada por la ciudadanía y es donde se deposita la confianza en cuanto a su rol para dar solución a los problemas locales y para mejorar de la calidad de vida de las personas. Es por esto que debe ponerse un especial énfasis en la autonomía real de ellas, a través de un mayor presupuesto -sobre todo para los territorios más vulnerables- y de la entrega de mayores facultades.

(...) establecer dentro de la misma Constitución las facultades que va tener cada municipio en una lógica de que Chile sea un Estado unitario, pero también un estado de municipios en donde se les otorguen a ellos las mayores facultades²².

En este sentido, no basta sólo con dotar de mayores atribuciones a los gobiernos locales, sino que es necesario definir claramente qué funciones corresponden a cada nivel (local, regional y nacional), para evitar que los niveles superiores intervengan en las decisiones de los niveles inferiores²³. De esta manera, se piensa que podría evitarse la reproducción del centralismo en los niveles subnacionales.

Un elemento recurrente -tanto en el análisis de los cabildos y conversatorios como de las entrevistas- es la certeza de la diversidad geográfica de nuestro país, reconociendo que cada territorio tiene su propia realidad y que, por lo mismo, las decisiones se deben tomar desde ese territorio y en conjunto con la ciudadanía. Se considera relevante la reivindicación de las identidades locales, lo que se manifestaría en el diseño de políticas públicas y lineamientos estratégicos que tomen en cuenta las particularidades sociales, culturales, geográficas y económicas de los territorios. Se plantea, además, la necesidad de tener autoridades elegidas y que pertenezcan al territorio donde se están postulando y la creación de mecanismos que entreguen a la sociedad civil la capacidad de generar propuestas de ley, que sean respuesta a las necesidades locales y se orienten a la mejora de sus espacios y calidad de vida.

Forma de Estado. La opinión generalizada es que el proceso de descentralización aplicado hasta ahora en Chile no ha sido suficiente para resolver los problemas de fondo que presenta el país y cumplir con las expectativas de la ciudadanía. Por esta razón se plantea que se deben crear nuevos mecanismos que permitan generar una descentralización más profunda y efectiva. En el marco de la nueva constitución se observó que existe un consenso en la ciudadanía y en los miembros de la Convención en mantener el Estado unitario, pero con mayores grados de descentralización²⁴, es decir, pasar de un estado unitario centralizado a un estado unitario descentralizado. Ello a través del fortalecimiento y

²² Entrevista 7, candidato(a) a la Convención Constitucional.

²³ Véase también Velásquez, 2014 y 2015.

²⁴ Según La Tercera del 18 de Mayo del 2021, 82 miembros de la Convención Constitucional manifestaron esta preferencia.

empoderamiento de los niveles subnacionales que permita *‘romper con las inequidades territoriales’*²⁵.

La propuesta de un Estado Regional -también llamado ‘nuevo regionalismo’ (Keating, 1998) o ‘Estado autonómico’ (Estupiñán, 2011)- es concordante con lo planteado, ya que es un modelo intermedio entre Estado unitario y Estado federal (Cea, 1997; Estupiñán, 2011; Ferrada Bórquez, 2016). Dicho de otro modo, es un Estado unitario que admite cierto grado de descentralización política (Ferrada Bórquez, 2016). Se trata de un proceso de descentralización política y redistribución territorial del poder (Cea, 1997; Rojo, 2005; Ferrada Bórquez, 2016) orientado principalmente a las regiones, las que pueden tener personalidad jurídica y potestad legislativa y administrativa limitada, condicionada y subordinada al Estado central (Ferrada Bórquez, 2016).

Conclusiones

El Estado central en Chile fue construido y evolucionó bajo las ideas Portalianas y el interés de establecer y reproducir relaciones de poder que mantuvieran el rol privilegiado de las elites tradicionales (en el pasado) y de los actores económicos (en el presente). Esta idea base sedimentó a lo largo de nuestra historia produciendo una cultura centralista arraigada en mayor o menor medida en todos los actores de la sociedad. El marco legal actual, si bien permite avanzar hacia una mayor descentralización, principalmente administrativa, no ha sido suficiente para responder a la creciente demanda de mayor autonomía y participación proveniente de la ciudadanía y de las regiones. De acuerdo a Velásquez (2014 y 2015) el proceso de descentralización en Chile está fundamentado en cuatro aspectos: autonomía regional, democracia, desarrollo regional y respuesta del Estado, los que están asociados a un discurso político y económico. Sin embargo, en los últimos años se ha manifestado además un discurso cultural a través de la puesta en valor de la identidad territorial.

La propuesta de Estado Regional, puede ser el camino hacia una descentralización política efectiva que permita al país avanzar en estas materias, valorando los aspectos particulares de los territorios

²⁵Entrevista 8, candidato(a) a la Convención Constitucional.

subnacionales en el marco de una nación pluralista y diversa, pero que mantenga la unidad y coherencia de las políticas públicas del nivel nacional. Sin duda es un desafío importante para el país, que permitirá fortalecer y empoderar los niveles subnacionales a través de la generación de nuevos espacios de discusión y acción en cuento al diseño de políticas públicas y lineamientos estratégicos acordes a las necesidades locales.

Referencias bibliográficas

ALLEN, J. (1997). Economies of power and space. In R. LEE & J. WILLS (Eds.), *Geographies of economies*. (1st ed.). Hodder Arnold.

ALLEN, J. (2003). *Lost geographies of power*. Blackwell Publishers Ltd.

AROCENA, J. (1989). *Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria*. Cuadernos del Claeh, 14 (51).

BAGÚ, S. (1975). Tres oligarquías, tres nacionalismos: Chile, Argentina, Uruguay. *Cuadernos Políticos*, (3), 6-18. <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.3/CP3.3.Sergio%20Bagu.pdf>

BARDHAN, P. (2002). Decentralization of government and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205. 10.1257/089533002320951037

BATTERBURY, S. & FERNANDO, J. (2006). Rescaling Governance and the Impacts of political and Environmental Decentralization: an introduction. *World Development*, 34(11), 1851-1863. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.019>

BOISIER, S. (2003). *El desarrollo en su lugar*. Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.

BOISIER, S. (2004). Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, 30(90), 27-40.

BRAVO, N. (2017). Descentralización: expresiones de demanda de la sociedad civil y la ciudadanía regional. En V. BAER, H. BRAVO, N. PORTALES & D. VERGARA (Eds.), *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Ediciones Universidad de La Frontera.

BURNS, D., HAMBLETON, R. & HOGGETT, P. (1994). *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. MacMillan.

CAMPBELL, T. (2003). *The quiet revolution: decentralisation and the rise of political participation in Latin American cities*. University of Pittsburgh Press.

CEA EGAÑA, J. L. (1997). Hacia el Estado Regional en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 24(2), 337-351. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/14725>

CEA EGAÑA, J. L. (2001). Panorama Constitucional de Chile 1981-2000. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, (22), 295-311. <https://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/484/453>

CUMBERS, A. & MACKINNON, D. (2010). Putting 'the political' back into the region: power, agency and a reconstituted regional political economy. In A. PIKE, A. RODRIGUEZ-POSE & J. TOMANEY. *Handbook of local and regional development*. Routledge.

DE MATTOS, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *Revista Nueva Sociedad*, (104), 118-126.

EATON, K. (2004). Designing Subnational Institutions. Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244. <https://doi.org/10.1177/0010414003260979>

ENIKOLOPOV, R. & ZHURANSKAYA, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economic*, 91(11-12), 2261-2290. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.02.006>

ESCOBAR, A. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (8), 97-108. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2004.n8-07>

ESTUPIÑÁN ACHURY, L. (2011). El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado. *Diálogos de Saberes*, (35), 107-122.

FERRADA BÓRQUEZ, J. C. (2016). El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser. *Revista de Derecho Público*, (63), 223-248. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i63.43165>

FERREIRO, A., ARÍS, M. & PINTO, F. (2019). *Proceso de descentralización en Chile: diagnóstico y propuestas*. Espacio Público. <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Final-Descentralizacion-V4.pdf>

FINOT, I. (2001a). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. (N°12). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8183e413-2eaf-4cdb-9068-95a95e05275a/content>

FINOT, I. (2001b). *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*. ILPES. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d6589ee1-a7ff-409c-a4b2-85a3496e1fb4/content>

FISMAN, R. & GATTI, R. (2002). Decentralization and Corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics* 83(3), 325-345. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00158-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00158-4)

GÁRATE CHATEAU, M. (2012). *La Revolución capitalista de Chile: 1973-2003*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

GARCÍA, L. M. (2007). En torno a la gobernanza, los gobiernos locales y la participación ciudadana. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(723).

GARRETÓN, M. & ESPINOSA, M. (1992). ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica? El caso chileno. *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1(1), 133-170. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2212822.pdf>

GARRETÓN, M. (2009). Changes in the socio-political matrix and development in Chile. *Diplomacy, Strategy & Politics*, (9), 43-68. https://www.manuelantonioarreton.cl/documentos/04_09/matrizing.pdf

GARRIDO VERGARA, L. (2011). Descentralización y Desarrollo Regional en Chile: cuatro problemas 'de base'. *Buen Gobierno*, (10), 97-115. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660518004>

GILBERT, A. (2006): Good urban Governance: evidence from a model city? *Bulletin of Latin American Research*, 25(3), 392-419. <https://doi.org/10.1111/j.0261-3050.2006.00204.x>

GOODWIN, M., JONES, M. & JONES, R. (2005). Devolution, constitutional change and economic development: Explaining and understanding the new institutional geographies of the British state. *Regional Studies*, 39(4), 421-436. <https://doi.org/10.1080/00343400500128432>

GREGORY, D., JOHNSTON, R., PRATT, G., WATTS, M. & WHATMORE, S. (2009). *The dictionary of Human Geography*. (5th ed.). Wiley-Blackwell.

HENRÍQUEZ OPAZO, O. (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado Unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Territorios y Regionalismos*, (3), 61-81. <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/2665>

JESSOP, B. (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy: RIPE*, 4(3), 561-581. [10.1080/096922997347751](https://doi.org/10.1080/096922997347751)

JESSOP, B. (2008). *State Power, a strategic-relational approach*. Polity Press.

KEATING, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham.

MIRES, F. (12 de abril 2012). El declive del Estado Portaliano. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2012/04/12/el-declive-del-estado-portaliano/>

MONGE, C. (2005). Decentralization: an opportunity for democratic governance. In J. Crabtree, *Making institutions work in Perú*. Institute of Latin American Studies.

MONTECINOS, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, 31(93), 73-88.

MOSOVICH PONT-LEZICA, D. (1997). Local Politics and Depolitisation in Chile. *Bulletin Latin America Research*, 16(2), 197-217. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.1997.tb00051.x>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2009). *Territorial Reviews: Chile*. <https://doi.org/10.1787/9789264060791-en>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2015). *Chile: prioridades de política para un crecimiento más fuerte y equitativo*. <https://www.oecd.org/fr/chili/chile-prioridades-de-politicas-para-un-crecimiento-mas-fuerte-y-equitativo.pdf>

OMINAMI, C. (2011). *Secretos de la Concertación (Recuerdos para el futuro)*. La Tercera Ediciones.

O'NEILL, P. (1997). Bringing the qualitative State into economic geography. In R. LEE & J. WILLS, *Geographies of economies* (1st ed.). HODER A.

ORELLANA YÁÑEZ, J. (16 de mayo de 2016). *La geografía de la multitud y el peso de la noche*. El quinto poder. <https://www.elquintopoder.cl/politica/la-geografia-de-la-multitud-el-peso-de-la-noche/>

PALMA, E. (2009). El desafío de la descentralización: la especificidad del caso chileno. En H. VON BAER, *Pensando Chile desde sus regiones* (1^a ed.). Ediciones Universidad de La Frontera. https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/01/Libro-Pensando-Chile-desde-sus-Regiones-con-link-p.desp_cam_.pdf

PORTALES, D. (1822). Letter To José Cea. March 1822. Chile.

PRAT I CATALÁ, J. (2009). Chile será descentralizado o no será desarrollado. En H. VON BAER, *Pensando Chile desde sus regiones* (1^a ed.). Ediciones Universidad de La Frontera. https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/01/Libro-Pensando-Chile-desde-sus-Regiones-con-link-p.desp_cam_.pdf

RODRÍGUEZ-POSE, A. & BWIRE, A. (2003). The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 36(11), 1907-1928. <https://doi.org/10.1068/a36228>

RODRÍGUEZ-POSE, A. & GILL, N. (2003). The global trend toward devolution and its implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3), 333-351. <https://doi.org/10.1068/c0235>

RODRÍGUEZ-POSE, A. & SANDALL, R. (2008). From identity to the economy: analysing the evolution of decentralisation discourse. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 54-72.

RODRÍGUEZ-POSE, A. & EZCURRA, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619-644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>

ROJO SALGADO, A. (2005). La experiencia del Estado Regional en Europa: un referente para el caso español. *Revista de Estudios Políticos*, (127), 233-273.

SALAZAR, G. & PINTO, J. (1999). *Historia Contemporánea de Chile. Tomo I: Estado, legitimidad y ciudadanía*. LOM.

SHAW, J. & MACKINNON, D (2011). Moving on with 'filling in'? Some thoughts on state restructuring after devolution. *Area*, 43 (1) 23-30. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2010.00947.x>.

VELÁSQUEZ, F. (2014). *Understanding political decentralisation: the case of Chile*. [thesis Doctoral, University of Glasgow]. <https://theses.gla.ac.uk/5277/>

VELÁSQUEZ FORTE, F. (2015). Dimensiones y actores claves de la descentralización regional en Chile (2006-2013). *Revista De Geografía Espacios*, 5(10), 63-82. <https://doi.org/10.25074/07197209.10.696>

VELÁSQUEZ, F. (2021). La descentralización como estrategia de desarrollo. *Revista de la Academia*, (32), 259-274. <https://doi.org/10.25074/0196318.32.2108>

VILLALOBOS, S. (1993). *Chile y su historia*. Universitaria.

VILLALOBOS, S. (2000). *Historia del pueblo chileno*. Editorial Universitaria.

Descentralización como proceso de fortalecimiento democrático: la experiencia de los COSOC en Chile

Decentralization as a process of democratic strengthening:
the experience of COSOCs in Chile

Ignacio Pozo Paillán¹

Resumen

El proceso de descentralización posibilita dinámicas tendientes a fortalecer la democracia mediante la implementación de mecanismos político-ciudadanos que estimulen la participación ciudadana. Los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) se erigen, en teoría, como un instrumento que descentraliza y permite la incidencia de la ciudadanía en la gestión pública local. No obstante, en la práctica, la implementación de estos consejos no redistribuye poder político entre los ciudadanos, ya que su activación está sujeta a la discrecionalidad del alcalde, además del carácter consultivo del órgano.

Palabras clave: democracia, descentralización política, participación ciudadana, COSOC

Abstract

The decentralization process makes possible dynamics tending to strengthen democracy through the implementation of political-citizen mechanisms that stimulate citizen participation. The Communal Councils of the Civil Society (COSOC) are established, in theory, as an instrument that decentralizes and allows the incidence of citizenship in the local public management. However, in practice, the implementation of these councils does not redistribute political power among citizens, since their activation is subject to the discretion of the mayor, in addition to the consultative nature of the councils.

Keywords: democracy, politic decentralization, citizen participation, COSOC

¹Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile, ignacio.pozo92@gmail.com

Introducción

Los debates sobre la descentralización se centran desde la perspectiva económica enfocada en el desarrollo del territorio, la provisión de servicios o la redistribución de funciones al interior del Estado, dejando en un plano secundario las consideraciones respecto al ámbito político y los efectos que tiene sobre la democracia.

En el aspecto académico, la democracia es cuestión de constantes estudios por ser considerada como la mejor (o menos mala)² forma de gobierno, incluyendo a todos los miembros de la comunidad como políticamente iguales. Una de esas consideraciones académicas tiene relación con cómo fortalecerla por sus consecuencias deseables, entre las que se encuentran evitar los gobiernos autocráticos, donde sus líderes están guiados por el interés propio, ideologías, nacionalismos, entre otros (Dahl, 1999).

Sobre lo anterior, la descentralización se describe como un proceso que refuerza la democracia, ya que acerca el nivel de toma de decisiones a quienes se ven más afectados por las medidas gubernamentales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2004); es decir, se genera una relación entre instituciones y ciudadanía. Esta característica (y otras) es la que se contempla en la reforma y modernización del Estado que posibilitó la discusión de un proyecto de ley que consagra el derecho a la asociación y participación, materializándose en la Ley N° 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública el año 2011. Dicha ley destaca por crear la figura de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) entregándole características de participación y control ciudadano a la gestión pública local.

El presente estudio se estructura en cinco apartados. El primer apartado busca despejar la discusión dicotómica de concebir a la descentralización como un acto de delegar funciones y responsabilidades entre territorios de distinta escala geográfica; se enfoca en entenderla como un proceso que posee etapas y jerarquías, las cuales inciden en el ámbito

² Si bien Aristóteles considera a la democracia como una forma política defectuosa, en la *Ética a Nicómaco*, indica que la democracia es la menos mala de las desviaciones, ya que se desvía poco de la forma de república (gobierno de la mayoría favorable a todos). En su obra *Política* manifiesta que, entre los regímenes oligárquicos o democráticos, la democracia es la perversión “más moderada” (Cruz-Prado, 1988).

político-ciudadano, tema central de este estudio. El segundo apartado desarrolla la relación entre descentralización y democracia, destacando algunas características que emanarían de un proceso descentralizador, repercutiendo favorablemente en la democracia debido a la redistribución del poder y la participación de la ciudadanía. El tercer apartado expone la importancia que suscita el territorio, considerando sus particularidades y dinámicas para un favorable proceso de descentralización. El cuarto apartado describe a los COSOC en sus características y funciones dentro de la gestión público local. Finalmente, el quinto apartado presenta el análisis de las entrevistas a actores territoriales relacionados a los COSOC, los cuales se centran en las dos variables relevadas a partir de las entrevistas: 1.- Percepción sobre el funcionamiento de los COSOC; y 2.- COSOC como dispositivo descentralizado de participación ciudadana.

La descentralización: distinguiendo el concepto del proceso

La descentralización, es frecuentemente reducida respecto a su concepto, obviándose como proceso que posee distintas etapas que debe superar para alcanzar el estadio superior descentralizador. Es en este sentido, que se precisa de distinguir el ‘concepto’ del ‘proceso’ en la descentralización, fundamental para el análisis que presenta este estudio.

Conceptualmente la descentralización, se entenderá como “el traspaso de acciones y responsabilidades desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales” (Serrano, 2001: 32). En esa línea, otra definición la entrega Esteban Valenzuela quien la entiende como “otorgar poder, o devolver poder a una comunidad organizada a un nivel territorial menor al moderno Estado Central [...]” (Valenzuela, 2015: 36). Continuando, Borja (2007) la conceptualiza como:

Un proceso de carácter global en donde se supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto (sociedad o colectividad de base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotados a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativo y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente (Borja, 2007: 244).

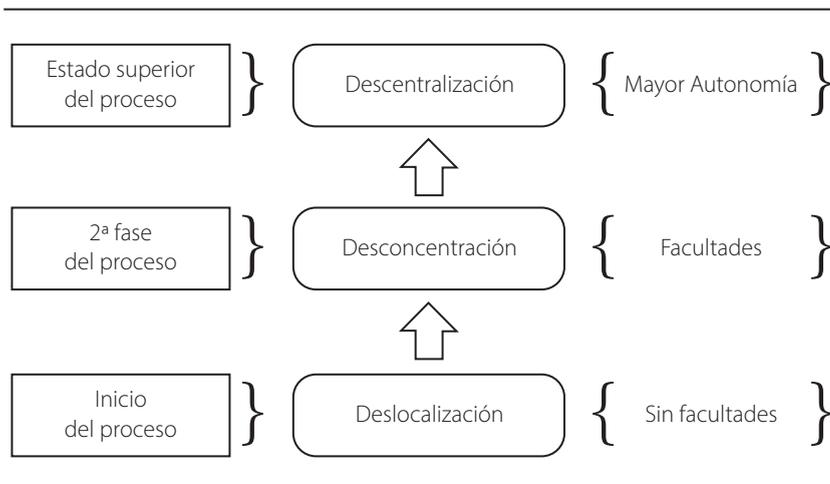
En tanto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la descentralización como:

El proceso de dispersión de la toma de decisión desde el centro hasta un punto cercano del servicio de entrega o de acción. Esto permite una oportunidad de devolver y fortalecer la gobernabilidad local a través de equipar a los gobiernos locales con autoridad, capacidad y recursos para mejorar la respuesta a las necesidades de los ciudadanos (PNUD, 2009: 175. Traducción Propia).

Las definiciones entregadas sobre descentralización coinciden respecto a la entrega de competencias, recursos y responsabilidades a niveles inferiores del Estado central. Es a partir de lo anterior, que es preciso entender a la descentralización en una condición de proceso, no siempre así concebido ni asumido.

La descentralización es el estadio superior de los procesos de desconcentración por los cuales los Estados unitarios con gobiernos centralizados delegan competencias y atribuciones a órganos que carecen de personalidad jurídica y patrimonios propios, manteniendo la facultad de recuperar lo delegado en el momento que lo considere oportuno³

Figura 1
Proceso de Descentralización



Fuente: Elaboración propia a partir de revisión bibliográfica

³ Esto ocurre en la actual Ley N° 21.074 de Fortalecimiento a la Regionalización, permitiendo al Jefe de Estado transferir “a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos [...]” (art. 1). <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115064>

(Pressacco, 2000). A continuación, se articula el proceso de descentralización (Figura 1):

El esquema anterior articula el proceso “ideal” que debiese contener la descentralización, entendiendo a la deslocalización como inicio del proceso. Boisier (1990) entiende a la deslocalización como el traslado de un lugar a otro de las actividades productivas, de servicios o de administración. En esta etapa sólo existe cambio de lugar, pero se podría constituir en el inicio del proceso, ya que desplaza ciertas actividades y reparticiones (público o privadas) desde el centro a otros lugares en los niveles subnacionales.

En la etapa intermedia del proceso, se ubica la desconcentración, donde, si bien por sus características se le transfieren las capacidades para tomar decisiones desde el nivel superior de la estructura administrativa a otro de rango inferior (Boisier, 1990), las autoridades siguen siendo designadas centralmente. En esta etapa el centro sigue teniendo incidencia en las decisiones que se toman en los niveles subnacionales, delegando solo algunas funciones de carácter menor. En tanto, para Flavia Velásquez (2013), desconcentración se relaciona estrechamente al enfoque administrativo de la descentralización, conceptualizándola como:

La delegación de funciones del Estado central a los poderes subnacionales mediante la cual se puede lograr un trabajo y control más efectivo del gobierno central en todo el país, penetrando a todos los niveles, sin dejar de tomar decisiones, en el nivel central (p. 26. Traducción propia).

Al alcanzar la etapa superior de la descentralización, se refleja el desarrollo de tres ámbitos de la misma: administrativa, política y fiscal. Dichos tipos de descentralización se refieren a la redistribución de funciones y competencias que realiza un Estado en cada uno de los tipos señalados. En la Tabla 1 se exponen los tipos de descentralización:

Tabla 1
Tipos de descentralización

Tipos de descentralización	Descripción
Administrativa	Conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales.
Fiscal	Conjunto de políticas tendientes a aumentar los ingresos o autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden ser: aumento de transferencia por parte del gobierno central, creación de impuestos a nivel subnacional o delegación por parte del gobierno nacional de una autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales.
Política	Conjunto de reformas constitucionales y electorales proclive a generar nuevos espacios de representación a nivel subnacional o a activar los existentes que no eran utilizados plenamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Falleti (2006, pp. 320-321)

La descentralización se logrará como proceso dentro de un Estado al completar los tipos descritos en el cuadro anterior. Además, la descentralización debe darse en orden jerárquico al considerar como pilar fundamental la del tipo político, siendo prioritario por sobre los otros (la fiscal y la administrativa), ya que es en la descentralización política donde se construyen los espacios en los niveles subnacionales dotados de poder político, autoridad y recursos. Con las capacidades y facultades políticas se puede determinar la estructura del Estado (por medio de la descentralización administrativa) y precisar las competencias respecto a los recursos y gastos (descentralización del tipo fiscal) en los órganos descentralizados del Estado.

Referido a lo anterior, el PNUD (2014) señala que tanto el diseño como las consecuencias de las medidas de descentralización son altamente dependientes del momento y origen dentro de la secuencia de la reforma. En este sentido, indican, las medidas de descentralización política y fiscal impulsadas al inicio del proceso, tienden a aumentar el poder de la autoridad subnacional; de forma contraria, si el proceso inicia desde la descentralización administrativa se generaría un efecto menor en el poder de la autoridad subnacional. (PNUD, 2014). Misma lógica señala Tulia Falleti quien, a partir del desarrollo de la Teoría Secuencial de la Descentralización, indica que “el contenido de las políticas de descentralización y sus efectos en los sistemas políticos y económicos están determinados, en gran parte, por el tipo de estado que estas medidas

buscan reformar” (Falleti, 2006: 323), por tanto, el orden en que se desarrollen los tipos de descentralización determinará los grados de autonomía que tendrán los actores subnacionales. Es por ello que para Falleti (2006) la descentralización política debe ser la primera medida a tomar, ya que la elección de autoridades locales o regionales pondrá en predominio los intereses subnacionales representados por estos.

Pero no sólo en lo que respecta a la estructura del Estado incide la descentralización, sino que también sobre la participación ciudadana y en la democracia, ya que repercute directamente sobre la cuestión político – ciudadano.

La descentralización, en su ámbito político, contribuye al acercamiento de las instituciones a la ciudadanía, facilita la participación en los procesos de toma de decisiones y permite un mayor control ciudadano sobre la acción pública (accountability). Además, la descentralización estimula la participación, en la medida que los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión directa sobre sus vidas y que sus opiniones son consideradas a la hora de la toma de decisiones (Serrano, 2001).

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización (2014) señala que la descentralización permite acercar la institucionalidad a una ciudadanía territorialmente diversa, pero esto no se traduce automáticamente en un fortalecimiento de la democracia subnacional, para ello la construcción de la relación democracia y descentralización debería tener foco en las políticas que fortalezcan a la ciudadanía, avanzando hacia una descentralización participativa que se base en el principio de co-responsabilidad que permita un pacto con los territorios del país.

Respecto al ámbito político-ciudadano, el PNUD en su texto *Democratic governance Reader- A reference for UNDP practitioners*, indica que:

Las elecciones locales son la más común y poderosa forma de rendición de cuentas. Asegurando la rendición de cuentas y la participación, también puede ser fortalecida a través de mecanismos como: planificación y presupuesto participativo; audiencias públicas y consultas; y capacitación de la comunidad local para efectivamente comprometerse (PNUD, 2009: 179. Traducción propia).

Los mecanismos de fortalecimiento de la participación y accountability que indica el PNUD son tendientes a fortalecer la demo-

cracia, pero no se podrían concebir sin las respectivas transferencias de competencias y capacidades hacia los gobiernos subnacionales donde se quieran implementar dichas acciones. Es por ello, que un proceso descentralizador adecuadamente ejecutado tendría efecto sobre medidas similares.

Es en el ámbito político-ciudadano donde la descentralización y la democracia se encuentran por una vía: la participación ciudadana. La ciudadanía se constituye como uno de los principales componentes de la participación, entendiéndola como la condición que es otorgada al ciudadano, detentor de derechos políticos y sociales perteneciente a una comunidad organizada a intervenir en la política de un país (Sartori, 2003). Es respecto a la definición que nos entrega Sartori, que se puede indicar que prohibir o limitar el derecho de participar en los procesos políticos, afectaría a la legitimidad de la democracia y sus instituciones.

Descentralización y territorio: una coherente relación

Referirse a descentralización como proceso, necesariamente obliga a involucrar el concepto y realidad de territorio o espacio geográfico. No hay una opinión en contrario de la pertinencia de la relación teórica, pero más importante que ello es la práctica o efectiva. Cuando el diseño de política pública, sostenidamente indica que la variable territorial es básica para hacerla más asertiva, un proceso de descentralización, el cual implica delegación de poder a expresiones subnacionales con potestad de diseño de política pública subnacional, la cuestión territorial se hace básica de considerar. Es en los territorios concretos donde viven las personas en sus diferencias circunstancias individuales y colectivas, con sus ingresos mínimos, medios o altos. También, es en los territorios, donde se concretan las segregaciones urbanas al interior de una misma comuna, o bien a nivel regional, cuando se le caracteriza como sector alto (sectores acomodados), medio (clase media) o bajo (pobre-popular). La consideración de los territorios, en un proceso descentralizador, es oportunidad de avanzar en una mejor posibilidad de planificación de la ciudad, la comuna y la región, ya que el dinamismo que implica el territorio, su heterogeneidad, su institucionalidad asociada en diferentes escalas, su 'no' neutralidad económica, social e identitaria (Puyol, Estébanez y Méndez, 1997), son dimensiones que un proceso planificador y

descentralizador debe considerar, de lo contrario son esfuerzos vacíos. En este sentido, un estudio del PNUD titulado *Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, Salud y Educación en Perspectiva Territorial* (2018), da cuenta de ello, colocando al territorio como un eje estratégico para explicarse no sólo la desigualdad, sino que cómo salir de dicho estado. En esta clave, señala que:

La dimensión territorial es clave en las trayectorias de desarrollo de los países, el eje de la organización político-administrativa del Estado y la base material de la actividad económica. El territorio es, además, el espacio donde las personas acceden a la mayoría de los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades, donde ejercen sus derechos políticos y sociales, y donde desarrollan sus proyectos de vida (PNUD, 2018: 4).

Siguiendo a Federico Arenas (1999), el territorio es la construcción o producción de un sistema sociopolítico y socioeconómico (capitalismo) donde concurren diversos actores, los cuales, con más o menos posibilidades de relaciones de poder lo vacían de una pretendida neutralidad en el estudio y utilización concreta del mismo. Esta afirmación la logra acudiendo a De Mattos y Boisier (entre otros), afirmando, el primero, que las variables propias del capitalismo, se concretan donde existe la “fertilidad territorial” entendida ésta como: a.- un ambiente económico favorable (reglas del juego claras); b.- una infraestructura física funcional a esta fertilidad (carreteras, puertos, aeropuertos, otros); c.- una infraestructura pública adecuada (judicial y administrativa); d.- una infraestructura social adecuada (educación, salud y seguridad social, otras) y estabilidad política, institucional y económica. Boisier, por su parte, reconociendo las acciones del mercado en la organización de la sociedad y por defecto del territorio, permitiría interpretar, que parte de las dificultades que tiene este accionar, es que el mismo tiene centralidad en las posibilidades de la rentabilidad sectorial (producción), siendo minimizados o anuladas las cuestiones propias de las dinámicas territoriales. En esta clave, entonces, cuando de desarrollo económico regional se refiere, se evidencia que, de las dificultades del logro del mismo, pasa por la no visibilización de la variable territorial. De Mattos, en su dimensión de infraestructura social, más las estabildades políticas, institucionales y económicas, deja entrever la necesidad de relacionar territorio con las mismas, haciendo Arenas (1999) dicha relación, cuando consigna la necesidad de profundizar el proceso de descentralización que se encuentra en marcha:

En este contexto, la profundización de la descentralización (incluido el aumento de recursos de decisión regional), en ningún caso hace desaparecer el papel de garante de la solidaridad territorial y de la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos, que incumbe al Estado central. Un servicio público completo es la condición mínima de desarrollo de los territorios y pasa por la flexibilización del modo de funcionamiento de dichos servicios (puntos de acceso a multiservicios, polivalencia de agentes de diversos servicios). La descentralización, que ya está en marcha, obliga al Estado a definir sus medios y sus modos de intervención, lo que implica necesariamente un esfuerzo paralelo de desconcentración del Estado que es necesario proseguir a fin de acercar el lugar de las decisiones al ciudadano (Arenas, 1999: 108).

En concreto, el territorio en el proceso de descentralización posibilita dos dinámicas: 1.- redistribuye poder, generando espacios de deliberación más amplios; y 2.- dota de sentido las políticas públicas subnacionales por considerar la variable territorial. Por consiguiente, la descentralización se relaciona estrechamente con el fortalecimiento de la democracia por medio de la participación ciudadana, dándose esta relación virtuosamente en el espacio local, ya que “la mayor autonomía que los gobiernos locales obtienen en el marco de la descentralización, es una que deriva en la mayor capacidad de la sociedad local por incidir en las decisiones del sistema político local” (Pressacco y Rivera, 2015: 17).

En estas claves, más descentralización y participación ciudadana debería traducirse en más democracia, lo mismo ocurre con el territorio. Al existir más territorio en la toma de decisión, también debería existir más democracia. El territorio termina siendo la simbiosis entre personas u organización humana en cualquiera de sus escalas y los entornos físicos. Es por ello que la existencia de la triada entre descentralización, territorio y participación ciudadana, se vinculan virtuosamente en fortalecer y posibilitar una mejor democracia.

Relación entre descentralización y democracia vía participación ciudadana

La democracia es un término que, por ser objeto de numerosos estudios, contiene diversas interpretaciones. En ese sentido, Leonardo Morlino entrega una definición que podría tener consenso entre el mundo académico, la cual define que “la democracia es aquel régimen

político que postula una necesaria correspondencia entre los actos del gobierno y los deseos de aquellos que son afectados por ellos” (Morlino, 1988: 80). Por otra parte, Norberto Bobbio en su libro *El Futuro de la Democracia* indica que la misma se caracteriza por “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 2001: 24).

Ambas definiciones entienden a la democracia como un régimen que relaciona a autoridades y ciudadanos regidos por un conjunto de reglas. Según lo postulado por Morlino (1988), los ciudadanos son afectados por las decisiones de los detentores del poder, siendo destinatarios de cualquier política pública, por ende, son los principales evaluadores de la gestión de los gobiernos y sus instituciones. Dicha evaluación puede afectar positiva o negativamente a la legitimidad de los regímenes, en este caso, democráticos.

Es por lo anterior que, la descentralización, como proceso que traspasa recursos y competencias a estructuras pertenecientes a los niveles subnacionales de un Estado, se erige como un importante aliado en el fortalecimiento de las democracias, esto es porque devuelve poder a las comunidades organizadas en los niveles territoriales menores, permitiendo a los gobiernos subnacionales hacer gestión y acercarse a las personas.

Iván Finot en su texto *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (2001) señala que:

El objetivo democrático de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las elites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas... la descentralización no solo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades (Finot, 2001: 71).

El autor otorga valor al rol que juegan las organizaciones sociales en el proceso de descentralización, ya que éstas permiten participación directa (de sus bases), siendo partícipes indirectamente en la gestión de las organizaciones estatales territoriales. Para Iván Finot:

Los procesos de descentralización política deben incluir a estas organizaciones, pero su reconocimiento como interlocutores y sobre todo la asignación de recursos para subsidiar su labor tiene que ser proporcional al respecto, no solamente a su participación en la provisión de bienes y externalidades públicas, sino a su grado de funcionamiento democrático. La condición fundamental es que sean organizaciones abiertas, donde todos los ciudadanos que pertenecen a ellas tengan igual derecho a participar, particularmente en sus procesos de asignación y en la elección de ejecutivos y representantes (Finot, 2001: 76).

La importancia entre la democracia y la descentralización radica, según Carlos Pressacco, en que esta asociación “supone la apertura de espacios políticos donde ejercer derechos ciudadanos, incluso teniendo en cuenta que las condiciones para que se desenvuelvan dichos espacios depende tanto de la existencia de dicho espacio como de su autonomía y capacidad económica” (Pressacco, 2000: 53).

Esta relación virtuosa que se expone entre descentralización y democracia puede lograrse por la vía de la participación de la ciudadanía, ya que para la democracia, la participación de la ciudadanía es cardinal, siendo entendida, principalmente, como la forma de involucramiento e incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado (Escobar, 2004).

La participación ciudadana tiene distintos niveles de “intensidad” que según la escalera de la participación ciudadana de Sherry Arnstein se divide en tres áreas: no participación, participación simbólica y poder ciudadano (Figura 2).

Figura 2
Escalera de la participación ciudadana de Arnestein

8	Control Ciudadano	
7	Poder Delegado	Poder Ciudadano
6	Co-participación	
5	Apaciguamiento	
4	Consulta	Participación Simbólica
3	Información	
2	Terapia	No Participación
1	Manipulación	

Fuente: Arnestein (1969; en Guillen, Sáenz y Castillo, 2009: 187)

El área inferior de la escalera, la no participación, está ideada para sustituir la participación genuina, impidiendo la incidencia de la ciudadanía en el diseño y gestión de políticas públicas. En el área intermedia, de participación simbólica, se le permite a la ciudadanía tener voz y ser escuchada, pero carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Finalmente, el área superior de la escalera, Poder Ciudadano, la ciudadanía puede tomar decisiones mediante mecanismos de negociación y acuerdo (Coparticipación), o mediante la subsidiaridad del poder (Poder delegado, Control Ciudadano). Los ciudadanos que participan en esta área de la escalera ejercen control, además de contar con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos (Guillen, et. al, 2009)

Aplicando el ordenamiento propuesto por la escalera de la participación ciudadana al ámbito de la descentralización, se puede prospectar que por medio de la apertura de espacios (mediante la devolución de poder a las comunidades subnacionales organizadas) en los niveles inferiores del Estado central descentralizado, la participación tendería a aumentar en número de participantes y en grados de injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, ya que estarían incidiendo directamente sobre cuestiones que afectan su cotidianeidad, estimulando su asistencia a las instancias de deliberación.

En consecuencia, la participación e involucramiento ciudadano en el ejercicio de reflexión sobre problemáticas que afectan a las comunidades con sus autoridades-representantes, acerca la gestión pública a los ciudadanos, afianzando las relaciones entre instituciones y ciudadanía, permitiendo el fortalecimiento de la democracia. Ello, en términos teórico – práctico, debería darse en los COSOC.

Los Consejos Comunales de Organizaciones la Sociedad Civil como dispositivo de descentralización política a nivel territorial local⁴

Los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) son una institucionalidad de participación ciudadana creada en 2011 por la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, reemplazando al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO)⁵, de carácter consultivo y con la posibilidad de apoyar e incidir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas comunales y en la propia gestión del municipio⁶.

El párrafo N°2 de la ley sustituye el artículo 94 de la Ley N° 18.695 orgánica de municipalidades, estableciendo a los COSOC como: a.- un consejo compuesto por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por organizaciones de interés público de la comuna, junto a representantes gremiales y sindicales y de otras actividades relevantes; b.- el número de consejeros no debe ser inferior al doble o superior al triple de los concejales en cada comuna; c.- deberá sesionar al menos cuatro veces por año, presidido por el alcalde; d.- los consejeros durarán cuatro años en el consejo; e.- en marzo de cada año, el consejo deberá pronunciarse sobre la cuenta pública del alcalde, cobertura y eficiencia de los servicios municipales y demás materias de relevancia para la comuna establecido por el concejo municipal; f.- los miembros del consejo deberán informar a los miembros de sus organizaciones las propuestas del presupuesto y del plan comunal de desarrollo, incluyendo el plan de inversiones y modificaciones al plan regulador, además de otras materias relevantes presentadas por el consejo municipal o el alcalde (Ley N° 20.500, 2011).

⁴ Los COSOC (Consejos Comunales de la Sociedad Civil) son presentados en este artículo como una figura que permite descentralización política, remitiéndose a la escala local y su rol como Consejo Comunal de la Sociedad Civil; no obstante, su instauración, además, buscaba ampliar los mecanismos participativos en las diferentes reparticiones públicas del Estado (Ministerios, Seremis, etc.).

⁵ Si bien los CESCO son un órgano consultivo al igual que los COSOC, estos últimos tienen una función más de control sobre la gestión del alcalde y el concejo municipal, siendo más representativos, respecto a las organizaciones social/comunitaria/gremial de la comuna y teniendo un margen de acción más amplio respecto del CESCO.

⁶ La Ley también considera la creación de los COSOC en distintos organismos de la administración del Estado.

En términos prácticos, los COSOC al estar contenidos en la ley de participación ciudadana, fueron creados e implementados en un número importante de municipios (49% de los municipios en 2017 y 58,2 en 2019⁷ según estudio de Fundación Multitudes), constituyéndose como un órgano dentro de la organización municipal, erigiéndose, en sus inicios, como un dispositivo participativo y de control sobre la gestión pública en el ámbito local. Son también, un aspecto de necesidad institucional que se encuentra circunscrito en el imperativo de modernizar y reformar el Estado, toda vez que, no contar con la participación de organizaciones intermedias, se pierde la oportunidad de dotar mayores grados de pertinencia con la realidad a la decisión pública, transparencia efectiva y con sentido de lo público, entre otras situaciones que aparecen contempladas en el Mensaje Presidencial que permite la ley en comento y que conllevaría a los mayores grados de eficiencia y eficacia del Estado. A continuación, la cita del mensaje que se inserta en el subapartado de ‘asociatividad y sistema político’:

Desde el punto de vista político, por su parte, parece haber acuerdo en relación con el hecho que la existencia de una amplia red asociativa constituye un límite al ejercicio abusivo del poder, favorece la transparencia y la racionalidad de las decisiones públicas y acrecienta el sentido de comunidad, todos ellos elementos de la esencia de una moderna y vigorosa democracia (Mensaje Presidencial N° 48-351).

Un Estado moderno pero carente de una asociatividad autónoma por parte de la ciudadanía, arriesga el peligro de funcionar en el vacío. De otra parte, una democracia que reposa sobre una asociatividad débil, genera desconfianza en el ejercicio del poder y una deslegitimación de las instituciones encargadas de tomar decisiones públicas (Mensaje Presidencial N° 48-351).

Si bien la ley en comento es un avance en materia de participación ciudadana, materializándose en los COSOC una participación más horizontal por incluir a las organizaciones territoriales que ejercen como contrapeso ciudadano en la gestión municipal, los actores representados no visualizan un cambio significativo en la relación entre autoridades y actores locales, lo que se evidencia en las entrevistas tratadas a continuación, coincidiendo con varios estudios que realizan el mismo

⁷ Ver más en estudios ¿Hay COSOC? 2.0 y ¿Hay COSOC? 3.0 de Fundación Multitudes.

esfuerzo (PNUD, 2014; PNUD, 2018; Comisión Asesora Presidencial de Descentralización, 2014; Fundación Multitudes, 2017, 2020; Fundación Chile Descentralizado, 2017).

Los COSOC desde la percepción de sus actores territoriales

Para evidenciar si los COSOC constituyen un avance respecto a la participación ciudadana en el territorio local se estipularon como unidades de análisis a actores ligados a los COSOC, del cual se entrevistaron a seis representantes de los COSOC y tres concejales de tres comunas: Maipú, El Bosque y Calera de Tango. La elección de las comunas obedece, en primera instancia, a la viabilidad de concertar entrevistas y a las características disimiles que se permiten entre ellas. A pesar de ser una muestra pequeña, obtener información de comunas que corresponden al área rural (Calera de Tango) y urbana (Maipú, comuna con un alto número de habitantes-sobre 500 mil personas; y el Bosque, comuna con un nivel medio-bajo de habitantes -sobre 90 mil personas-), se entiende como valiosa, por cuanto la distribución de la población, las organizaciones y las problemáticas tienen un tratamiento distinto considerando tales características.

El estudio cuenta con una metodología cualitativa, utilizando la entrevista semiestructurada como método de recolección de datos no estandarizados, al considerar las perspectivas y puntos de vista de los participantes, estructurando las preguntas generales en dos ejes: 1.- percepción sobre el COSOC como dispositivo participativo; y 2.- COSOC como dispositivo descentralizado de participación ciudadana.

En torno a las preguntas para evaluar a los COSOC como mecanismo de participación en el espacio local, la tendencia es a valorar positivamente los COSOC, ya que “le entrega una importancia mayor a la que tenían las organizaciones sociales hasta antes de la ley, les da una relevancia y eso hace que el dirigente se sienta más valorado” (Concejal Calera de Tango, comunicación personal, septiembre de 2017) y que los COSOC son “el puente para informarse de muchas cosas que son ignoradas a veces en cuanto a cómo funcionan el alcalde. El consejo, el presupuesto, plan regulador...” (consejero 1 El bosque, comunicación personal, octubre de 2017). Esta tendencia a evaluar positivamente se extiende, según los consejeros consultados, a las bases representadas, indicando

que por medio de este dispositivo las bases creen que se puede “influir o ser propositivo respecto de las políticas públicas comunales” (consejero 2 Maipú, comunicación personal, agosto de 2017), y como un mecanismo de participación para mantenerlos informado” (consejero 1 El Bosque, comunicación personal, octubre de 2017).

Sin embargo, se detecta un desaprovechamiento de los COSOC, donde a pesar de la expectativa inicial, ha existido una falta promoción por parte de las administraciones locales (concejal de Maipú, comunicación personal, agosto de 2017), afectando, según los consejeros entrevistados, la percepción que las bases de las organizaciones representadas tienen sobre la importancia y trascendencia de los COSOC.

En definitiva, se recoge que la percepción del COSOC es positiva en cuanto a ampliar las posibilidades de participación e información que existen en los territorios, pero que las administraciones locales no le han otorgado la relevancia esperada. Este problema detectado por los consejeros recae tanto en la naturaleza consultiva del dispositivo y la discrecionalidad que poseen los alcaldes sobre los COSOC. Para los consejeros entrevistados, el carácter consultivo es el gran defecto que poseen los COSOC, acusando que no tener poder de decisión, permite a la autoridad cortar la libertad de participar y de “tener alguna injerencia en las decisiones de políticas públicas” de la comuna (Consejero 1 Maipú, comunicación personal, agosto de 2017), generando que, a pesar de trabajar la participación de los vecinos representados en las bases, sus opiniones llevadas ante el consejo comunal “no sean tomadas en cuenta” (consejero 1 El Bosque, comunicación personal, octubre de 2017). Esta situación refuerza la percepción sobre la intrascendencia que han tomado los COSOC y se constituye como una de las grandes falencias a superar.

El eje de los COSOC como dispositivo descentralizado de participación ciudadana, se basa en considerar a los COSOC como un mecanismo de descentralización política en la gestión local por incluir a los actores territoriales dentro de la estructura de las administraciones municipales. En ese sentido, y como se señaló anteriormente, al ser los COSOC un órgano consultivo y quedar las decisiones subordinado al Concejo Municipal, los consejeros y algunos concejales indican que el concejo no considera ni discute las propuestas de los COSOC (concejal y consejeros Maipú, consejeros El Bosque), o que eran considerados solo para cuestiones menores o parciales (como el cambio del nombre de ca-

lles) (consejero 1 Calera de Tango, comunicación personal, septiembre de 2017). Para los concejales de El Bosque y Maipú, los COSOC no aportan a la participación ciudadana en la gestión pública, ya que “no es vinculante, no tiene mayor peso en el sentido de que no va a cambiar el informe que el alcalde dé...” (concejal El Bosque, comunicación personal, octubre de 2017) y que los proyectos se aprueban o rechazan “con nula participación del COSOC en esos proyectos...” (concejal Maipú, comunicación personal, agosto de 2017) y con un accionar e instalación lenta, a pesar de otorgarle mayor importancia a las organizaciones sociales (Concejal Calera de Tango, comunicación personal, septiembre de 2017).

Las experiencias recogidas respecto al COSOC muestran que ante la intencionalidad de la ley de otorga un marco jurídico que regule y ampare a las organizaciones territoriales, estas no han sido plenamente incorporadas a la gestión pública local como ente que participe en la identificación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas locales, por lo que no se cumple el objetivo de la descentralización política respecto a redistribuir el poder, o si se cumple, se hace parcialmente como en el caso de Calera de Tango.

Conclusiones

A modo de conclusión, se puede indicar que la descentralización es un proceso que tiende a equilibrar las relaciones entre territorios, otorgando poder desde el gobierno central a los subnacionales, pero que dicha cesión de poder debe realizarse a partir de la descentralización política, en situación de que es esta dimensión la que dota de autoridad y poder de decisión a la escala subnacional.

La importancia de promover prioritariamente la descentralización política radica en que esta permite redistribuir el poder delegado entre los actores que inciden en la gestión pública, para posteriormente, contemplando la heterogeneidad y particularidad del territorio, tomar decisiones colectivas y legítimas, fortaleciendo la democracia local, proyectando esta legitimidad hacia las instituciones de las escalas territoriales superiores.

En dicha dinámica descentralizadora, se sitúa la creación de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública dentro del marco de reforma y modernización del Estado, en la cual se

contemplan cuestiones como la asociatividad, accountability, transparencia, entre otras. Es bajo este contexto y ley que se crea la figura de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) como dispositivos que acercan a la ciudadanía a la gestión pública local.

Los COSOC se erigen como un mecanismo que nace desde la descentralización política, ya que es un órgano conformado por integrantes, elegidos en votación popular, de las organizaciones comunitarias y funcionales de la comuna, teniendo dentro de sus funciones incidir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales. Si bien esta nueva figura en la teoría fomentaba la participación y control ciudadano, en la práctica, y a partir de sus disposiciones en la Ley N° 20.500, se ha transformado en un órgano deficitario respecto de las expectativas descentralizadoras y de participación.

A partir del análisis de los resultados expuestos en este artículo, se identifican tres momentos que significaron la instalación y ejecución de los COSOC en las comunas consideradas en la investigación. El primer momento se da al entrar en vigencia la ley, donde, según lo expresado por los consejeros entrevistados, las bases representadas esperaban con entusiasmo la aplicación del nuevo dispositivo en sus comunas, pero al pasar los años las expectativas no se cumplieron, principalmente por la falta de promoción y consideración del COSOC por parte de las autoridades locales. El segundo momento, es representado respecto a la ejecución de la ley, en donde los entrevistados de las comunas de Maipú y El Bosque demuestran disconformidad sobre las disposiciones de la ley que restringen a un rol consultivo al COSOC y la excesiva discrecionalidad del alcalde, dejando entrever que el dispositivo se puede prestar para el clientelismo y la relación individual entre autoridades y representantes del consejo, lo que atenta contra su principal propósito que es fomentar la asociatividad y participación.

Finalmente, el tercer momento es el que buscaba determinar la incidencia de los COSOC en la gestión pública local, y así demostrar su carácter de descentralización política, evidenció, por medio de los entrevistados, la existencia de la verticalidad en la relación entre Consejo Municipal y representantes del COSOC, donde muy poco son consideradas las decisiones emanadas desde el COSOC y que una posible horizontalidad de esta relación se debe al rol que la administración de turno quiera impregnarle al consejo consultivo, como se demostró en el

caso de la comuna de Calera de Tango, donde las entrevistas relevaron que problemáticas (principalmente asociadas a su condición rural) eran consideradas y discutidas.

El definitiva los COSOC no cumplen con redistribuir el poder, lo que hace que, si bien se tiene un órgano de control ciudadano, las prácticas en torno a la identificación de problemas y la toma de decisiones siga perteneciendo, según indicaría Finot (2001), a las elites políticas y económicas, en este caso, locales, potenciando la desafección política y la deslegitimación de las instituciones. Pasar de la teoría descentralizadora y participativa, a una práctica que sea efectiva y trascendente, considerando algunas de las falencias detectadas en este artículo, subsanándolas en una reforma a la ley, pareciese relevar importancia en la reactivación de los COSOC como un dispositivo que posibilita la participación en la gestión pública local, legitimando las decisiones y fortaleciendo las democracias.

Referencias bibliográficas

ARENAS VÁSQUEZ, F. (1999). Organización territorial y desarrollo regional en Chile. *Estudios Geográficos*, 60(234), 101-120. <https://doi.org/10.3989/egeogr.1999.i234.556>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. (2004). *Mensaje Presidencial N° 48-351, año*. Mensaje con el que se inicia un proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4641/>

BOBBIO, N. (2001). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

BOISIER, S. (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. ILPES. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8835>

BORJA, J. (2007). Descentralización, una cuestión de método. En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 7-631). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D-005F3CFE/\\$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D-005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf)

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

CRUZ PRADOS, A. (2018). Política de Aristóteles y Democracia II. *Revista Anuario Filosófico*, 21(2), 9-32. <https://doi.org/10.15581/009.21.30044>

DAHL, R. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus.

ESCOBAR, A. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (8), 97-108. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2004.n8-07>

FALLETI, T. (2006). Una Teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), p. 317-352. <https://doi.org/10.2307/4151121>

FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. (Nº12). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica>

FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO. (2017). *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Ediciones Universidad de la Frontera. <https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/10/LIBRO-Descentralizacion-2.0-v.final-01.10.17.pdf>

FUNDACIÓN MULTITUDES. (2017). *¿Hay COSOC? 2.0. Radiografía de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales*. https://1f580f42-ab8a-4599-8903-fb7c4710c966.filesusr.com/ugd/207d44_ab1d7ac977aa491aale736e6f090eaa6.pdf

FUNDACIÓN MULTITUDES. (2020). *¿Hay COSOC? 3.0*. https://1f580f42-ab8a-4599-8903-fb7c4710c966.filesusr.com/ugd/207d44_0d717773fe8049d8b02b-249b4bc650d9.pdf

GUILLEN, A., SÁENZ, K. & CASTILLO, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193. <http://www.spentamexico.org/v4-n1/4%281%29%20179-193.pdf>

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. (2011). *Ley N° 20.500. Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 04 de febrero de 2011.

MORLINO, L. (1988). Las democracias. En S. BARTOLINI & G. PASQUINO, *Manual de ciencia política* (pp. 79-177). Alianza.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. (2004). *Descentralización e impuesto predial rural*. <https://www.fao.org/publications/card/es/c/62202500-1b4a-5d2f-9a0b-1c3a96eaf369/>

PNUD. (2014). *Auditoría a la democracia, más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/auditoria-a-la-democracia.html

PNUD. (2018). *Informe Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, Salud y Educación en Perspectiva Territorial*. <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/desigualdad-regional-en-chile-ingresos-salud-y-educacion-en-perspectiva-territorial/>

PRESSACCO, C. (2000). Descentralización, municipio y democracia: claves del debate. En M. Huerta, *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala* (pp.14-411). CEJA.

PRESSACCO, C. & RIVERA, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 20(1), 9-33. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-1.dpel>

PUYOL, R., ESTÉBANEZ, J. & MÉNDEZ, R. (1995). *Geografía Humana*. Cátedra

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2009). *Democratic governance Reader- A reference for UNDP practitioners*. <https://www.undp.org/publications/democratic-governance-reader>

SARTORI, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Taurus.

SERRANO, C. (2001). Inversión Pública y Gestión Regional. Nudos Críticos. En D. RACZYNSKI & C. SERRANO (Eds.), *Descentralización: nudos críticos* (pp. 27-172). CIEPLAN.

VALENZUELA, E. (2015). *Descentralización ya*. RIL.

VELÁSQUEZ, F. *Understanding decentralization: the case of Chile*. [thesis Doctoral, University of Glasgow]. <https://theses.gla.ac.uk/5277/>

Descentralización y ordenamiento del territorio. De la PNOT al PROT: la importancia de la escala de intervención

Decentralization and land-use planning. From PNOT to PROT:
the significance of the land-use scale of intervention

Virginia Carter Gamberini¹

Federico Arenas Vásquez²

Resumen

En el contexto de la decisión territorial, se cuenta hoy con un importante grupo de políticas y planes de diferentes sectores y escalas territoriales, que denotan una necesidad transversal de realizar una planificación del territorio que propicie un diálogo integrado, escalar, vinculante, que tenga como eje la integración de la sustentabilidad, pero, sobre todo, que implique coherencia entre los diferentes niveles territoriales de la decisión. Es así como la existencia de políticas públicas estructurales, la utilización de la Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento que potencia este dialogo intersectorial e interescalar, y la figura de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) como antesala a la creación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), convergen como un escenario positivo para lograr que “la decisión territorial considere la decisión sectorial” y viceversa. Se concluye que las regiones se vislumbran como el punto focal en donde confluyen estos avances.

Palabras clave: ordenamiento territorial, coordinación intersectorial, desafíos territoriales

Abstract

In the context of land-use decision-making, today we have an important group of policies and plans from different sectors and spatial levels, which denote a cross-cutting need for land-use planning that fosters an integrate, scalar, promoting binding dialogue, with sustainability integration as its axis, but above all, implying coherence between the different spatial levels involved in the decision-making process. Thus, structural public policies, the use of the Strategic Environmental Assessment as a tool enhancing this intersectorial and inter-level dialogue, and the figure of the National Land Management Policy (PNOT) as a prelude to the creation of the Regional Land Management Plans (PROT), nowadays converge in the presence of a positive scenario to ensure that “the territorial decision considers the sectoral decision” and vice versa. We conclude that regions visualize as the pivotal points where these progresses meet.

Keywords: land-use planning, intersectorial coordination, land-use challenges

¹ Escuela de Gobierno y Administración Pública, Universidad Mayor, Santiago, Chile, maria.carter@umayor.cl

² Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, farenasv@uc.cl

Introducción

Ordenamiento territorial como expresión geográfica-geopolítica

En Chile ha predominado hasta ahora una visión más bien de ordenamiento centro-unitaria, acompañada de una concepción de territorio más cercana a la idea de receptáculo o contenedor, que a aquella de producto y resultado, que termina ocultando la principal derivada de la configuración del espacio geográfico chileno, esto es, su profunda diversidad anclada no solo en las condiciones geográficas de base (CGB) que nos caracterizan, sino también, en la forma en que el desarrollo económico ha ido marcando y diferenciando distintos espacios (Arenas, 2020).

Se han aplicado algunas estrategias de ordenamiento territorial o al menos algunas concepciones parciales del mismo, a partir de fines de la segunda mitad del siglo XX y cuyos resultados limitados muestran la complejidad y aristas del tema, pero también refuerzan la necesidad de repensar el papel central del Estado en sus distintos niveles (nacional, regional y comunal), y su responsabilidad en la búsqueda de “formas razonables de ocupación, utilización y transformación del espacio..., considerando la relevancia de otros actores territoriales, incorporando la mirada tanto del sector privado, de la ciudadanía, del mundo académico, de los funcionarios de la planificación e incluso desde la geopolítica” (Arenas, op. cit.).

A partir de lo anterior y, dadas las dinámicas económicas imperantes en el país, “existe una necesidad permanente de (re)valorar, (re)ordenar y (re)significar el territorio”. Los cambios han aumentado su velocidad y profundizado sus efectos: “Si bien, la modernización del transporte y la infraestructura ha reducido la fricción del espacio y en consecuencia, reestructurado las relaciones territoriales, la incorporación de nuestros espacios ha ocurrido de una manera muy diferenciada, a veces con elevados signos de fragmentación, generando verdaderos enclaves o “archipiélagos de enclaves”, donde algunos logran los beneficios de la inserción económica global transformándose en espacios de gran dinámica, mientras que otros, se convierten en islas de reserva, espacios sometidos a una relación predato-utilitaria, de rezago o letargo, o de ‘sacrificio’ (zonas de), en el sentido de lo descrito por Grenier

(2006), al hablar de ‘fractura espacial’ y ‘privatización de los territorios’ o de Falabella (2002), al referirse a los desfases territoriales y en particular a los territorios de crisis prolongada, dentro de las ocho categorías que incluye en su tipología” (Arenas, 2020).

Con la creación, en la primera mitad de los años 1990, de los gobiernos regionales, más las sucesivas acciones tendientes a reforzar sus funciones, en particular la relacionado con su responsabilidad sobre el tema del desarrollo armónico del territorio regional y, lo ocurrido a inicios del 2018, con las denominadas leyes de fortalecimiento de la regionalización, se abren nuevas perspectivas respecto del desafío de buscar un nuevo orden territorial en el país. A ello contribuirán, entre otros hechos, la instalación de una comisión interministerial que incluye en sus tareas a la ciudad y el territorio, la creación planes de ordenamiento del territorio a la escala regional, así como, más recientemente, la instalación del concejo asesor presidencial, para el desarrollo territorial.

Legislación básica aplicable al ordenamiento territorial (políticas e instrumentos de planificación territorial)

El ordenamiento territorial se relaciona directamente con la manera en que el Estado estructura la administración y el gobierno del territorio (Ministerio del Medio Ambiente, 2015a: 17) y en Chile, este se plasma bajo los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial.

Si tuviéramos que resumir en un párrafo cómo se estructura el ordenamiento territorial en Chile, podríamos decir que, hasta hace poco, ésta era una acción estrechamente vinculada casi exclusivamente con la planificación urbana, y que cuenta con una multiplicidad de actores con diferentes responsabilidades en las diferentes escalas territoriales. La primera responsabilidad recae sobre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). A nivel nacional, mediante la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)³, y mediante sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI MINVU) planifica a nivel intercomunal (mediante planes vinculantes). A nivel regional, el órgano encargado de dicha planificación es el Gobierno Regional (GORE), y lo hará mediante

³Y, como veremos más adelante, por su rol en el seno de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT).

los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) (vinculantes, para el conjunto del Estado). Estos planes entrarán en vigencia una vez que se apruebe el reglamento que establece los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización de los PROT. A nivel comunal, son las municipalidades quienes definen la planificación, siempre bajo lo indicado en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (del MIN-VU), ley que define una serie de instrumentos de planificación territorial y urbanos.

El ordenamiento territorial tiene como objetivo, dado que corresponde a un fin social, que el espacio físico, organizado en diversas escalas territoriales, alcance un desarrollo equilibrado conforme a lo que establece un ente rector y, que uno de sus centros sea la interacción con el medio ambiente (Consejo de Europa, 1983). Es así como el ordenamiento territorial, también denominado “planificación territorial”, aunque esta última corresponde más bien a las acciones para implementar el primero, se vuelve una guía o modelo para el desarrollo espacial nacional, y la base para diversas actividades de desarrollo, protección y construcción dentro del espacio geográfico (Sun, 2023). El ordenamiento territorial está ampliamente supeditado a cómo se establecen de manera más efectiva las relaciones de desarrollo y administración entre las ciudades, las regiones urbanas y las áreas rurales, y sus diversas interfaces e intersecciones entre sistemas (Gallent & Shaw, 2007, United Nations, 2017).

Dado lo anterior, antes de referirnos a los instrumentos de ordenamiento territorial mismos, tanto en su alcance de sistema territorial global, así como en su componente urbano, es necesario comprender cuáles son aquellos marcos o entes rectores que los guían, y que son las políticas públicas. Las políticas públicas son un conjunto de decisiones que los gobiernos definen para alcanzar metas y objetivos entorno a la resolución de un problema o asunto de interés (Briassoulis, 2004), y cuyas principales características radican en que no son aisladas de los impactos que generan en los territorios, ni tampoco en otras áreas de políticas. En este contexto, en la búsqueda del desarrollo sustentable de los territorios, las instituciones de gobierno encargadas del ordenamiento territorial son actores clave en el proceso, mientras estén abiertas a propiciar mejoras en el diseño de sus herramientas de planificación para evitar principalmente la falta de coherencia con los diferentes niveles territoriales (Wheeler, 2004).

Al respecto, en la interfaz territorial en donde confluyen el territorio urbano y el rural, se vuelve necesario comprender las macrodecisiones que guían a cada uno de ellos. Desde las políticas públicas, la planificación urbana en Chile se rige hoy por la PNDU, promulgada en el año 2013, y publicada en el año 2014 mediante el Decreto N°78 del MINVU. Esta política es un pilar fundamental en cuanto marca la hoja de ruta que el país ha decidido seguir en términos de la conformación de una visión de ciudades más sustentables, integradoras, con prioridad en la decisión local, con decisiones participativas, entre otras, pero también porque manifiesta la intención de establecer una conexión indisoluble con el ordenamiento integral del territorio como perspectiva más amplia y que considera materias que se extienden al mero desarrollo de los centros urbanos. Al respecto, la elaboración de dicha política consideró la inclusión de actores clave en decisiones transversales al ordenamiento urbano, como son los ministerios de Agricultura; Bienes Nacionales; Defensa Nacional; Economía, Fomento y Turismo; Energía; Hacienda; Interior y Seguridad Pública; Medio Ambiente; Obras Públicas y Transportes y Telecomunicaciones, mostrando así una integración con otras áreas de políticas. También dejó en evidencia la necesidad de crear un sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales, albergado en el eje número 5 de reformas institucionales y de gobernanza, y la necesidad de propiciar la descentralización de la toma de decisiones urbanas, entre otras (OECD, 2017). La PNDU hace además un importante alcance, ya que señala que la política urbana concibe a los asentamientos humanos como sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanizadas y rurales, dejando en evidencia la necesidad de complementar la decisión urbana con la interfaz territorial global y el territorio rural.

Sumado a lo anterior, y ante la necesidad de potenciar la inclusión de una mirada intersectorial en la implementación de políticas públicas y modificaciones legales y reglamentarias relativas al desarrollo urbano, es que se crea en el año 2015 la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), que sucede al Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio (del año 2000) (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2015). Mas tarde, la COMICIVYT de carácter permanente incluida en la Ley N° 21.074, sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, y por tanto, en la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR), está conformada por los Ministerios de Agricultura; de Bienes Nacionales; de

Desarrollo Social y Familia; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía; del Interior y Seguridad Pública; del Medio Ambiente; de Minería; de Obras Públicas; Secretaría General de la Presidencia; de Transportes y Telecomunicaciones y de Vivienda y Urbanismo, que la preside, es responsable de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y de otras dos políticas públicas que se le atribuyen bajo su creación y gestión, la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), las que cobran especial relevancia dada su interacción y gestión conjunta. Es así como se comienza a pavimentar el camino hacia la creación y articulación de las otras dos políticas que vienen a completar la “triada de la planificación”.

En este sentido, la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), promulgada en el año 2020 mediante el Decreto N°19 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, precede a la PNDU entregando una mirada valiosa respecto de los atributos, particularidades y proyecciones que tiene el territorio rural, junto con señalar que los territorios rurales adolecen de las mismas carencias que presentan ciertos territorios urbanos, como son la deficiente conectividad y un menor suministro de bienes y servicios, y finalmente, la necesidad de promover el progreso de los asentamientos poblados de menor tamaño.

La importancia de la regulación de la interfase urbano-rural cobra especial relevancia debido a que el 82% del territorio nacional es rural, es decir, es ocupado por comunas clasificadas como predominantemente rurales, donde más del 50% de su población habita en distritos censales de densidad menor a 150 habitantes/km² (COMICIVYT, 2023). Al respecto, 185 comunas son definidas como predominantemente rurales, lo que corresponde al 54% del total de comunas del país (345)⁴. Estas cifras dejan de manifiesto la necesidad de regular el espacio rural, generalmente vinculado a los asentamientos poblados de menor tamaño, y que no es reconocido dentro de la planificación regulada por los instrumentos de planificación (IPTs) que se detallan en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (que se describen más adelante en esta sección). En este sentido, la PNDR entrega una clasificación pertinente que denota la imperante necesidad de regular el territorio rural, dado su carácter estratégico, al ser un extenso territorio que podría dar cabida al

⁴ Hay 346 comunas en Chile, pero se consideran 345 dado que una de ellas no tiene municipio.

desarrollo futuro de importantes actividades como el desarrollo social, cultural, energético, turístico, y agroalimentario, entre otros, y donde la propiedad fiscal será un bien primordial (que aproximadamente 54% del territorio nacional continental) (Ministerio de Bienes Nacionales, 2023). Desde el punto de vista normativo, la regulación del espacio rural estará supeditado a la macro zonificación regional que entregará para cada región, el futuro Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), y que se vincula directamente con la PNOT, dando así un primer cierre a la planificación del territorio desde las políticas públicas albergadas en el conjunto de políticas que supone la triada estratégica (PNDU, PNDR y PNOT).

La PNOT fue concebida con el objetivo macro de dirigir las acciones tendientes a configurar un territorio integrado, que considerara la amplia gama de geografías del país, inclusivo, seguro, con una visión indisoluble de desarrollo sustentable y que propiciara el desarrollo económico y social. La política fue elaborada bajo el alero de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental definido en la Ley N°19.300 (1994, modificada en el año 2010), de aplicación voluntaria para el caso de la creación de políticas públicas. La PNOT fue la segunda política nacional elaborada con EAE (luego de la Política Nacional de Energía del año 2016), lo que implicó un amplio proceso participativo intersectorial, que consideró una extensiva participación ciudadana, y que recogió los principios de otras decisiones sectoriales e intersectoriales como políticas y planes estratégicos de importante relevancia en la ocupación y desarrollo del territorio nacional.

La PNOT cobra especial relevancia desde la mirada del ordenamiento territorial, ya que cuenta con la potestad de conducir y dar coherencia a las iniciativas con incidencia territorial estratégica en todo el país, como son las redes de infraestructura, de conectividad, y porque, además, mediante su materialización normativa (los PROT), propiciará la regulación de los territorios rurales que hoy no son regulados por los instrumentos de planificación descritos en el cuerpo normativo que fija el marco legal referido a la planificación territorial del país como son los IPTs Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), los que, en caso de existir, serán derogados una vez que se apruebe el PROT), Plan Regulador Intercomunal (PRI) o Metropolitano (PRM), Plan Regulador Comunal (PRC), Plan Seccional (PS) y Límite Urbano (LU) (Ley General de Urbanismo y Construcciones L.G.U.C., y Ordenanza General de Urba-

nismo y Construcciones O.G.U.C.). Al respecto, tanto la L.G.U.C., como la O.G.U.C., indican que el instrumento de mayor nivel territorial de acción, tiene primacía y sus normas son obligatorias para los de menor nivel.

Los PROT vienen así a convertirse en un elemento crucial para el establecimiento integral de la planificación de los territorios “no urbanos” (áreas no reguladas por los IPTs que a la fecha se rigen por las normas de la L.G.U.C., y la O.G.U.C.) y más aún, vienen a conferirle a los Gobiernos Regionales una potestad que antes le era atribuida al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de las Secretarías Regionales Ministeriales respectivas (Ley N° 19.175), al elaborar los PRDU (que a la fecha se reconocen solamente cuatro en el país, y que seguirán vigentes hasta la promulgación de los PROT)⁵.

El PROT establecerá una macro zonificación del territorio que tendrá carácter de vinculante (Ley N° 21.074), para los ministerios y servicios públicos establecidos y con operación en la región, y en específico respecto la localización de los sitios para la disposición de residuos de diferentes tipos y según sistema de tratamiento, junto con la localización preferente de las zonas para el establecimiento de actividades productivas y su infraestructura asociada, y zonas para su localización preferente. El PROT también orientará la delimitación de áreas de riesgos reconocerá además, las áreas normadas bajo la normativa de los IPTs mencionados, junto con las áreas reconocidas bajo protección oficial conforme lo indica la Ley N° 19.300, como son los parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, y los humedales urbanos. Esto quiere decir que el PROT no podrá regular áreas que estén sometidas a la planificación urbana a través de instrumentos tales como los Planes Reguladores Comunales, los Planes Reguladores Intercomunales, ni los Planes Reguladores Metropolitanos, así como tampoco normar el territorio que involucre “decisiones” que excedan su emplazamiento fuera del territorio regional tales como las redes o infraestructuras asociadas a servicios de telecomunicaciones, logística, reducción del riesgo de desastres, defensa, provisión de recursos hídricos, servicios sanitarios y otros servicios básicos, conectividad terrestre, marítima y aérea de implicancia nacional e internacional, entre otras.

⁵ En la práctica, los PROT reemplazan a los PRDU, al menos en una parte de sus objetivos.

Es así como la “decisión” territorial que implica la elaboración de los futuros PROT, se vuelve extremadamente relevante ya que condicionará el territorio para que otras futuras planificaciones puedan o no coexistir (crecimiento urbano, agricultura, establecimiento de infraestructura de conectividad, etc.). El PROT viene así a aunar diferentes decisiones regionales de vital relevancia, al tener que considerar en su elaboración, tanto a los IPTs ya existentes, así como también a las zonificaciones del borde costero (que también serán propuestas por el Gobierno Regional conforme lo indica la Ley N° 21.074), junto con integrar la visión expuesta por la Estrategia Regional de Desarrollo vigente respectiva, que se presenta como el instrumento que contiene la visión de desarrollo de la región, sus objetivos de futuro, y que orienta la planificación financiera regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) (Decreto N° 132).

Actores clave en el ordenamiento territorial

Como hemos visto en el apartado precedente, son muchos los actores institucionales que tienen responsabilidad en el tema, con énfasis en distintas temáticas, a distintas escalas y de manera directa e indirecta. A ellos se suman, los actores del mundo privado y la ciudadanía, en un mapa de actores involucrados, no siempre fácil de establecer ni de coordinar. Los intereses que cada uno de ellos representa pueden ser diversos, divergentes y en muchas oportunidades, francamente opuestos. El desafío principal consiste en encontrar una plataforma de mínimos comunes, a partir de la cual, se puedan establecer compromisos orientados en la dirección de esos mínimos mencionados, de manera de permitir avances que, aunque parezcan limitados, en el mediano y largo plazo, pueden desencadenar procesos de mejoramiento de nuestra producción territorial y de la calidad de vidas de las personas.

En el plano de los actores públicos, el establecimiento de la Comisión Interministerial de Ciudad Vivienda y Territorio, que involucra al cincuenta por ciento de la acción sectorial del estado chileno, puede facilitar los avances en materia de articulación, a partir del manejo de tres políticas nacionales claves, a saber, las de desarrollo urbano, rural y de ordenamiento territorial, lo que puede resultar clave para los desafíos que se plantean sobre las implicancias territoriales de las políticas sectoriales.

Al respecto, en el año 2023, el Gobierno de Chile estableció el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), instancia asesora del Presidente de la República, articulada con las Carteras de Estado de la COMICIVYT, para la implementación de la PNDU, la PNDR y la PNOT. El CNDT surge de la fusión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y del Consejo Nacional del Desarrollo Rural (CNDR). Su rol como asesor es crucial para asegurar que estas políticas se apliquen de manera efectiva, coordinando estrategias que promuevan un desarrollo equilibrado y sostenible tanto en áreas urbanas como rurales, y optimizando el uso del territorio en su totalidad.

Los futuros desafíos para la gobernanza territorial

Los desafíos de gobernanza territorial no solo son numerosos sino además complejos. Muchas decisiones con fines específicos pueden tener efectos territoriales individuales no deseados o potenciarse con otros efectos de terceros y, transformarse en un resultado muy negativo, cuya peor expresión podría corresponder a las denominadas zonas de sacrificio. Pero contrario también existe: buenas decisiones individuales pueden ayudar a consolidar resultados espaciales (territorios), muy atractivos y amigables. Conseguir esto último supone, no solo una visión compartida sobre la situación de base (diagnostico), sino una mirada de conjunto sobre aquello que ocurrirá si no se interviene (pronostico), sobre cuyas bases se pueda establecer un desafío común, o imagen-objetivo territorial, que oriente mejores decisiones del conjunto de los actores involucrados. En esto, los futuros PROT (ya mencionados en el apartado precedente), pueden jugar un rol importante, como reflejo de la mirada ciudadana, como señal para el sector privado y como llamado vinculante para el conjunto del Estado.

La importancia de la escala de intervención

Muchos de los problemas, así como de los desafíos de carácter territorial, se expresan a distintas escalas, lo que agrega dificultades adicionales, sobre todo teniendo en consideración la tremenda diversidad que caracteriza a nuestro país. La explicación de lo reducido de los logros de algunas de las intervenciones en materia de política pública puede deberse en parte a que siempre la respuesta del estado central,

que mira preferentemente a la escala nacional, es decir, para muchos de los problemas la respuesta es única para el país y se expresa a través de instrumentos que, en la práctica, operan como si estuviesen actuando sobre un espacio isotrópico. En estas condiciones, una política neutra espacialmente hablando, no hace sino reproducir las desigualdades pre-existentes.

En este contexto, la adecuación de la escala de intervención puede permitir dar mejor cuenta de la diversidad de situaciones existentes y, por tanto, una mejor calibración de la intervención. También puede ocurrir que utilizar una escala de observación o intervención equivocada haga desaparecer o provoque una reducción o aumento del problema que se intente resolver. Una escala pequeña permite observar mejor un problema de distribución planetaria, pero no discriminará lo que ocurre al interior de un espacio pequeño; contrario sensu, una escala mayor me permitirá una mejor resolución.

Aquí aparece, en el caso de los países unitarios como Chile, la necesidad de descentralizar la toma de decisiones que, por cierto, está mejor resuelta en el caso de las estructuras federales, en donde parece haber menos dudas respecto de quien hace que y a que escala.

La relación del ordenamiento territorial con otras decisiones con implicancia en el territorio

La OECD en su última revisión de desempeño ambiental realizada a Chile señala que el país presenta una carencia de coherencia en su planificación territorial aun cuando su cobertura ha aumentado considerablemente en la última década (OECD, 2016). Como consecuencia de lo señalado, es que el país es más propenso a presentar duplicidades o contradicciones en su ordenamiento y planificación territorial debido al amplio número de leyes, reglamentos y otros instrumentos legales que lo gobiernan. Esta falta de coherencia es una preocupación constante al analizar la voluntad de integrar la protección ambiental en la planificación del territorio, y de generar un enfoque integrado desde una perspectiva legal que lo apoye explícitamente (Simeonova & van der Valk, 2009). Por lo general, la coherencia en la planificación territorial se logra al establecer metas amplias y direcciones de políticas en niveles más altos de gobierno, con políticas más detalladas y con una implemen-

tación local, pudiendo darse también como un proceso inverso respecto de los niveles jerárquicos, cuando por ejemplo estados o ciudades siguen estrategias ambientales exitosas que son replicadas a nivel nacional (Wheeler, 2004).

La planificación regional es un proceso fundamental para guiar el establecimiento de futuras actividades, de creación de lugares, y para proporcionar un foro para decidir qué tipos de futuros patrones de asentamiento son los que la sociedad desea (Haughton & Counsell, 2004). Esta condición de foro, que supone la existencia de una instancia para la interrelación e integración de opiniones y visiones, resalta las principales características que hoy se espera de un ordenamiento territorial, es que debe ser global (asegurando la integración y coordinación de diferentes políticas sectoriales) y además prospectivo, incorporando así las tendencias del territorio y el desarrollo a largo plazo de los diferentes fenómenos que ocurren en este (Consejo de Europa, 1983). Es en este punto en donde se vuelve fundamental que existan políticas públicas construidas en democracia, con participación ciudadana, con perspectivas transversales, y en donde participen diversos organismos públicos que aporten desde su visión sectorial en la decisión final de política pública y de planificación, acrecentando la necesidad de la existencia de transversalidad e integración de visiones en la toma de decisiones de carácter territorial y de planificación. Esta conexión “vinculante” entre la planificación territorial, la inclusión de la variable ambiental en su formulación, y la consideración de otras perspectivas y decisiones más amplias, y que trascienden el ámbito de la planificación territorial misma pero que son de suma relevancia para las futuras acciones que se implementarán en el territorio, a la fecha sólo se genera en Chile, mediante la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), procedimiento usado en los niveles de decisión con carácter estratégico como son las políticas y planes (Ministerio del Medio Ambiente, 2015b).

Dado su considerable apoyo a la integración de consideraciones ambientales en los contextos decisionales y la formulación de iniciativas estratégicas, ya sean políticas, planes o programas (Therivel & Partidário, 2013), la EAE se ha implementado en más de sesenta de países, incluyendo a Chile, bajo algún marco oficial (Fischer & González, 2021; Sadler *et al.*, 2015; Sadler & Dusík, 2016). El proceso de EAE se ha convertido en una herramienta ambiental clave para influir en los procesos de

toma de decisiones para aumentar la consideración de los temas y cuestiones de ambiente y sustentabilidad en la toma de decisiones, y más, recientemente se ha destacado por su influencia hacia una mayor consideración de los problemas de salud humana en la toma de decisiones de planificación urbana (Fischer & González, 2021).

La ley ambiental chilena (Ley N° 19.300) señala que se deben integrar consideraciones ambientales en el proceso de formulación de políticas y planes de carácter normativo general que puedan generar impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, y también en IPTs tales como los PROT, PRI, PRC, Planes Seccionales, Planes Regionales de Desarrollo Urbano y las Zonificaciones del Borde Costero, del territorio marítimo; y el manejo integrado de cuencas. La EAE intenta integrar las consideraciones ambientales en los niveles más altos de la toma de decisiones (Fischer & González, 2021; Partidario, 2012) para diferentes horizontes de planificación: corto plazo (1-5 años), medio plazo (6-14 años) (Ministerio de Medio Ambiente, 2015b) y largo plazo (15-40 años) (Krumdieck *et al.*, 2010). En el caso de las políticas públicas, la aplicación no es obligatoria, como sí lo es para la creación y modificación de los instrumentos de planificación territorial, y en su caso, el órgano promotor que decida implementarla debe contar con la autorización del Presidente de la República, quien a proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, analizará la pertinencia de someterla a EAE.

Al analizar de qué manera la EAE influye en que el proceso de creación de una decisión de ordenamiento territorial (o escenario de planificación territorial), se visualizan dos instancias en particular, y aparecen las siguientes preguntas que guían la discusión hacia cuál podría ser el camino más adecuado que los futuros PROT deberán plasmar en vías de propiciar un “Ordenamiento territorial” sustentable, que considere la comunión armónica del desarrollo económico, la preservación del patrimonio natural y cultural, la integración territorial, y que a su vez incluya también las planificaciones o decisiones de los mismos: ¿Qué otros actores podrían participar de esta decisión territorial, aun cuando no tengan una competencia sectorial ligada a la planificación del suelo o urbana?, ó ¿Qué otras políticas públicas “abordan” de una u otra forma ciertos objetivos de desarrollo?, ó ¿Qué otras decisiones de menor escala jerárquica como planes o programas también buscan potenciar los objetivos de desarrollo que mi decisión quiere territorializar?

La primera instancia, conforme lo señala el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica (Decreto N° 32) (Ministerio del Medio Ambiente, 2015c), es aquella por la cual se mandata al “Órgano responsable” (o promotor) de la decisión de planificación (con competencias para elaborar políticas y planes de carácter normativo general), a sumar de manera obligatoria en su proceso de EAE a todos los Órganos de la Administración del Estado (OAE) que pertenecen al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y a otros OAE con competencias vinculadas a las materias objeto de la evaluación. En este contexto, al proceso de decisión denominado “*Decisión Sectorial A*”, se debe incluir o considerar las visiones de al menos diez ministerios, sumado a otros OAE relacionados con la decisión. Este consejo de ministros es liderado por el Ministro o Ministra del Medio Ambiente e integrado por los Ministros o Ministras de Agricultura; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Energía; de Hacienda; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación (desde el año 2011 Ministerio de Desarrollo Social). Por ejemplo, a la hora de crear las zonificaciones de los diversos espacios que conforman el “Borde Costero” que se define en la actual “Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República” (Decreto N° 475), que deben someterse de manera obligatoria a la EAE, el Gobierno Regional, como órgano responsable conforme lo señala el artículo 17 DFL 1 (2005) y Ley N° 21.074 (2018) (“*el gobierno regional deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia*”), deberá convocar a la creación de su “decisión territorial” extensa dado los múltiples usos que se congregan en el borde costero, a los ministerios ya señalados, y también a otros OAE en su escala regional como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Defensa Nacional ya que le corresponde a dicho ministerio dictar el respectivo decreto supremo que apruebe una zonificación del borde costero, al Ministerio de Relaciones Exteriores que alberga a la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Oceánicos, al Ministerio de Bienes Nacionales que integra las “Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero” (CRUBC), a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA), a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), a la Dirección de Intereses Marítimos y Medio

Ambiente Acuático, al Servicio Nacional de Turismo de la región, a las oficinas regionales del Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile (SERNAGEOMIN), al Servicio Agrícola y Ganadero de la región, al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural de la región, al Servicio de Evaluación Ambiental de la región, a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena de la región, Corporación de Fomento de la Producción de la región, a la Oficina Regional del Consejo de Monumentos Nacionales, a la Corporación Nacional Forestal de la región, a las respectivas Alcaldías de Mar, Capitanías de Puerto, Direcciones Zonales de Pesca, a las Delegaciones Presidenciales Provinciales, y a los municipios que componen la región, entre otros. Como segunda instancia de incidencia de otras consideraciones sectoriales en la “*Decisión Sectorial A*”, y siguiendo el ejemplo de las zonificaciones del borde costero, se tiene la incorporación e integración de consideraciones de ambiente y sustentabilidad existentes en las macropolíticas sectoriales que pudieran incidir en la decisión territorial que se pretende implementar, que la condiciona la revisión exhaustiva del Marco de Referencia Estratégico (MRE). Este paso metodológico de la EAE identifica las macropolíticas, instrumentos de planificación de carácter regional y comunal, y otro tipo de instrumentos de política que guardan relación con el proceso de zonificación, y que deban ser considerados para asegurar la coherencia y visión en común del desarrollo de la región y su borde costero.

La relación entre los futuros PROT y las zonificaciones del borde costero es estrecha, dado que, de crearse éstas de manera posterior a los PROT, deberán considerar la macro zonificación propuesta, así como también los objetivos, lineamientos estratégicos, y la imagen objetivo de los mismos. Es así como el ejemplo anterior denota la existencia de un círculo “virtuoso” de integración e interacción estratégica de macropolíticas, decisiones y visiones que el PROT viene a consolidar en el nivel regional.

Para entender la necesidad de que exista esta transversalidad entre políticas públicas y decisiones de planificación, también consideramos pertinente analizar ejemplos de otras decisiones de planificación como son las políticas públicas, que aun cuando no fueron sometidas a un proceso de EAE, contienen o manifiestan la necesidad de integrar el ordenamiento territorial en su decisión de planificación, manifestando por ejemplo: (1) el problema que supone/involucra el ordenamiento territorial respecto de las decisiones relacionadas con el manejo del

territorio, ó (2) la necesidad de contar con un espacio regulado, ó (3) la demanda de territorio que albergue los futuros crecimientos demográficos: (1) la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas, que señala la necesidad de facilitar los procesos de integración territorial, y de propiciar la operación multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social, y la necesidad de que los GORE fomenten el desarrollo de localidades aisladas; (2) la Política Nacional de Turismo señala la necesidad de que se incorpore la dimensión turística a todas las decisiones relacionadas con el manejo del territorio a través de su cuarto eje (Ordenamiento Territorial), y que gracias al desarrollo turístico, se refuerce la equidad territorial y los beneficios para cada una de las comunidades del entorno de los respectivos destinos; (3) la Política Nacional de Parques Urbanos, resalta la necesidad de que las ciudades sean equitativas e inclusivas, reconociendo el papel fundamental que tienen los parques urbanos y la necesidad de que la planificación futura facilite la disponibilidad de suelo para dicha infraestructura verde, y que los parques urbanos sean integrados al sistema territorial, y finalmente, (4) la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, que señala que la gestión del riesgo debe ser integral y ser visualizada en unidades de planificación y/o delimitación territorial que trasciendan fronteras y límites geográficos.

La necesidad de consolidar un sistema integrado y descentralizado

La planificación territorial y urbana enfrenta cada día nuevos desafíos a la hora de integrar la sustentabilidad desde su formulación y de añadir una mirada holística a la gestión del territorio. Al respecto, algunas fallas identificadas en la forma tradicional de hacer planificación apuntan a que (1) en la formulación de los documentos de planificación no se integraban suficientemente diferentes disciplinas (decisiones sectoriales) y objetivos de las mismas, (2) que no se consideraba la interrelación de acciones a diferentes escalas territoriales, (3) que no se promovía la participación pública al integrar a la comunidad y organizaciones no gubernamentales en su creación, y (4) que no integraba otras importantes aristas del desarrollo territorial como son la provisión de infraestructura urbana y servicios (Wheeler, 2004).

La imperante necesidad de planificar el territorio desde la búsqueda del desarrollo sostenible impone nuevas exigencias a la formulación de políticas y es en esta búsqueda en donde las políticas públicas deben evitar tener un carácter sectorial, unidimensional, unidisciplinario y descoordinado. Es así como, sumado a los casos ya mencionados, estimamos pertinente mencionar una decisión de planificación superior, transversal e integrada, que trasciende a las decisiones que conforman la triada virtuosa de la planificación territorial, y que visualiza la necesidad de adaptar la gobernanza nacional, pero por sobre todo regional (dada la implicancia territorial que tendrá la creación de los PROT), al nuevo marco normativo e institucional, como es la Ley Marco de Cambio Climático (Ley N° 21.455).

Según las estimaciones publicadas en el año 2022 en el Sexto Informe de Evaluación (IE6) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los efectos del cambio climático sobre las personas y los ecosistemas son más amplios y graves de lo previsto, agudizándose los riesgos futuros de mantenerse el calentamiento del planeta. Aun cuando al menos 170 países ya tienen en cuenta la adaptación en sus políticas climáticas, en muchas naciones estos esfuerzos aún no han pasado de la planificación a la aplicación (IPCC, 2022). En este contexto, Chile presentó un importante avance al promulgar la Ley N° 21.455 en el año 2022, ley que detalla una serie de instrumentos de gestión, en particular a nivel regional. Las regiones, a través de los Comités Regionales para el Cambio Climático deberán crear “Planes de Acción Regional de Cambio Climático”, que serán aprobados por el Delegado (a) Presidencial Regional respectivo (a), previo acuerdo del Gobierno Regional, y que deberán ser integrados en la elaboración y actualización de los futuros PROT, y otros instrumentos de planificación territorial. A su vez, la ley mandata a los OAE (que mediante la EAE deberán ser parte integral del proceso de creación de los PROT), a considerar la variable de cambio climático en la elaboración y evaluación de sus políticas, planes, programas y normas, según las directrices establecidas en la Estrategia Climática de Largo Plazo. Finalmente, la ley indica los IPTs deberán incorporar de manera obligatoria, las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático, que serán evaluadas durante el proceso de EAE del respectivo instrumento ya sea en su creación o modificación.

Conclusiones

El desafío de seguir profundizando la descentralización, no está terminado ni resuelto, sin embargo, hay elementos recientes que permiten un grado mayor de optimismo para lo que se nos viene en los próximos años. Son avances importantes los indicados en este trabajo, en particular, la instalación de autoridades elegidas directamente en el caso de las regiones, lo que ya ha permitido una forma distinta de conversación y negociación a propósito de algunos temas; el reforzamiento del manejo del tema territorial a escala nacional, con la instalación de los que hemos denominado una tríada virtuosa de políticas públicas para el desarrollo tanto urbano como rural, así como el ordenamiento territorial, sumado a la definición de escalas de intervención, por ejemplo, para las redes de infraestructura; la instalación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), que valorizan la escala regional, al permitirles definir condiciones de localización para ciertas actividades, una vez que apruebe el reglamento respectivo.

Queda pendiente el desafío de instalar una nueva gobernanza a la escala regional, ahora con autoridades más legitimadas por el cambio en el mecanismo de generación, para ver como se da el tránsito desde la mirada sectorial/vertical que el Estado chileno ha aplicado tradicionalmente en todo el territorio, hacia esa mirada diferenciada, en realidad mirada territorial/horizontal, que resulta del reforzamiento de los Gobiernos Regionales y de sus instrumentos, así como de su capacidad de intervención, toda vez que le corresponde al Consejo Regional, la aprobación de algunos instrumentos claves.

Referencias bibliográficas

ARENAS, F. (2020). Descentralización y ordenamiento territorial para el Chile del siglo XXI: desafíos y proyecciones. En A. BORSODORF, C. MARCHANT, A. ROVIRA & R. SÁNCHEZ, Chile cambiando. *Revisitando la Geografía regional de Wolfgang Weischet*. Serie GEOlibros N°36.

BRIASSOULIS, H. (2004). Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How. Paper presentat at the Berlin Conference on the Human dimensions of Global environmental change: greening of policies – Interlinkages and policy integration, Berlin.

CONSEJO DE EUROPA. (1983). Carta europea de Ordenación del Territorio.

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIUDAD, VIVIENDA Y TERRITORIO. (2023). Información de Ruralidad en Chile. <https://www.masvidarural.gob.cl/ruralidad-en-chile/>.

FALABELLA, G. (2002). Se agotó el modelo. En G. FALABELLA, & R. GALDAMES (Eds.), *Repensar el desarrollo chileno: país, territorio, cadenas productivas* (pp. 191-254). Ediciones Universidad del Bio-Bio.

FISCHER, T. & GONZÁLEZ, A. (2021). Handbook on Strategic Environmental Assessment. <https://doi.org/10.4337/9781789909937>.

GRENIER, Ph. (2006). *Los tiranosaurios en el paraíso*. LOM

GALLEN, N. & SHAW, D. (2007). Spatial planning, area action plans and the rural-urban fringe, *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(5), 617-638, DOI: 10.1080/09640560701475188

HAUGHTON, G. & COUNSELL, D. (2004). Regions and sustainable development: regional planning matters. *The Geographical Journal*, 170(2), 135-145.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). (2022). Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P.R. SHUKLA, J. SKEA, R. SLADE, A. AI KHOURDAJIE, R. VAN DIEMEN, D. MACCOLLUM, M. PATHAK, S. SOME, P. VYAS, R. FRADERA, M. BELKACEMI, A. HASIJA, G. LISBOA, S. LUZ, J. MALLEY, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001

KRUMDIECK, S., PAGE, S. & DANTAS, A. (2010). Urban form and long-term fuel supply decline: A method to investigate the peak oil risks to essential activities. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 44(5), 306-322. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tra.2010.02.002>.

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. (2023). Catastro de la Propiedad Fiscal. <https://www.catastro.cl/>.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (1995). Decreto N° 475. Establece Política Nacional del Uso del Borde Costero del Litoral de la República y Crea Comisión Nacional que indica. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de enero de 1995.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN. (2005). Política Nacional de Turismo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 04 de abril de 2005.

MINISTERIO DE ENERGÍA. (2016). Decreto N° 148. Aprueba Política Nacional de Energía. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de febrero de 2016.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2018). Ley N° 21.074. Fortalecimiento de la Regionalización del País. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 15 de febrero de 2018. (Modifica Ley N° 19.175).

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2019). Decreto N° 19. Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 05 de mayo de 2020.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2021). Decreto N° 469. Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 05 de julio de 2021.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2021). Decreto N° 434. Aprueba Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de marzo de 2021.

MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. (2005). Decreto con Fuerza de Ley I; Decreto con Fuerza de Ley 1-19175. Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 08 de noviembre de 2005.

MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. (2007). Decreto N° 132. Aprueba Procedimientos De Operación Y Distribución Del Fondo Nacional De Desarrollo Regional. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de abril de 2007.

MINISTERIO DEL INTERIOR; SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. (2010). Política Nacional de Desarrollo de la Localidades Aisladas. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 27 de noviembre de 2010.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2015a). Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable. Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Evaluación Ambiental, Santiago, Chile.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2015b). Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile. Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Evaluación Ambiental, Santiago, Chile.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2015c). Decreto N° 32. Aprueba Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 04 de noviembre de 2015.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2022). Ley N° 21.455. Ley Marco de Cambio Climático. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de junio de 2022.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (1976). Decreto con Fuerza de Ley N° 458. Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de abril de 1976.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (1992). Decreto N° 47. Fija Nuevo Texto De La Ordenanza General De La Ley General De Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 05 de junio de 1992.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (2014). Decreto N° 78. Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano y Crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 04 de marzo de 2014.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (2015). Decreto N° 34. Crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 25 de julio de 2015.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (2021). Decreto N° 17. Aprueba Política Nacional de Parques Urbanos. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de junio de 2021.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. (1994). Ley N° 19.300. Sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 09 de marzo de 1994.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. (2010). Ley N° 20.417. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de enero de 2010.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2016). Environmental Performance Reviews: Chile 2016. OECD Publishing, Paris.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2017). National Urban Policy in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.

PARTIDÁRIO, M. R. (2012). Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological Guidance for Strategic Thinking in SEA. <https://doi.org/978-972-8577-62-9>

SADLER, B., ASCHEMANN, R., DUSÍK, J., FISCHER, T., PARTIDÁRIO, M. & VERHEEM, R. (2015). *Handbook of Strategic Environmental Assessment*. Earthscan Publications.

SADLER, B. & DUSÍK, J. (2016). *European and international experiences of strategic environmental assessment: Recent progress and future prospects*. (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315678450>

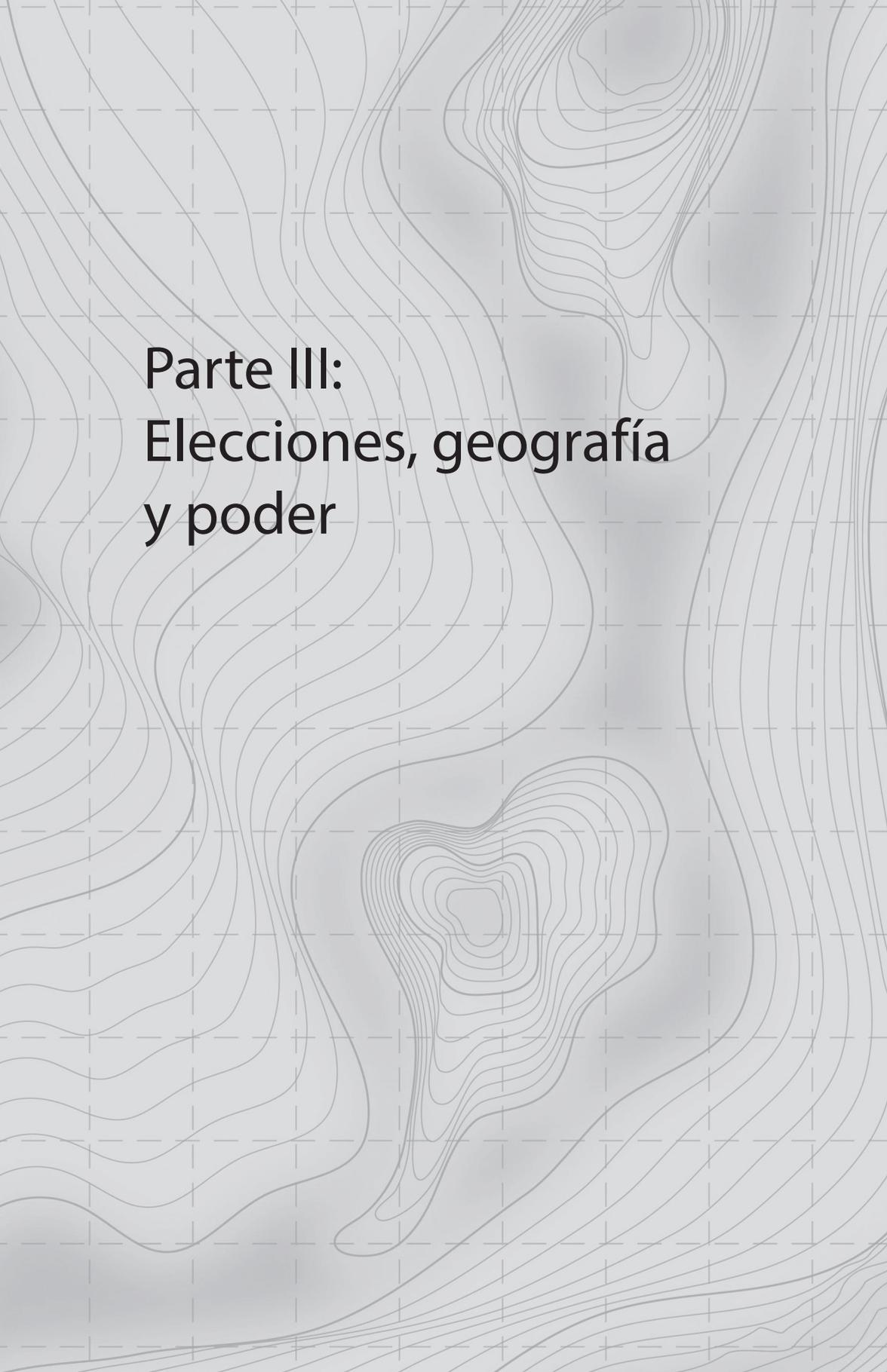
SIMEONOVA, V. & VAN DER VALK, A. (2009). The Need for a Communicative Approach to Improve Environmental Policy Integration in Urban Land Use Planning. *Journal of Planning Literature*, 57, 241-261.

SUN, S. (2023). Transformation from Urban and Rural Planning to Territory Spatial Planning. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 1(2), 1-10. <https://doi.org/10.1007/s44243-022-00004-5>.

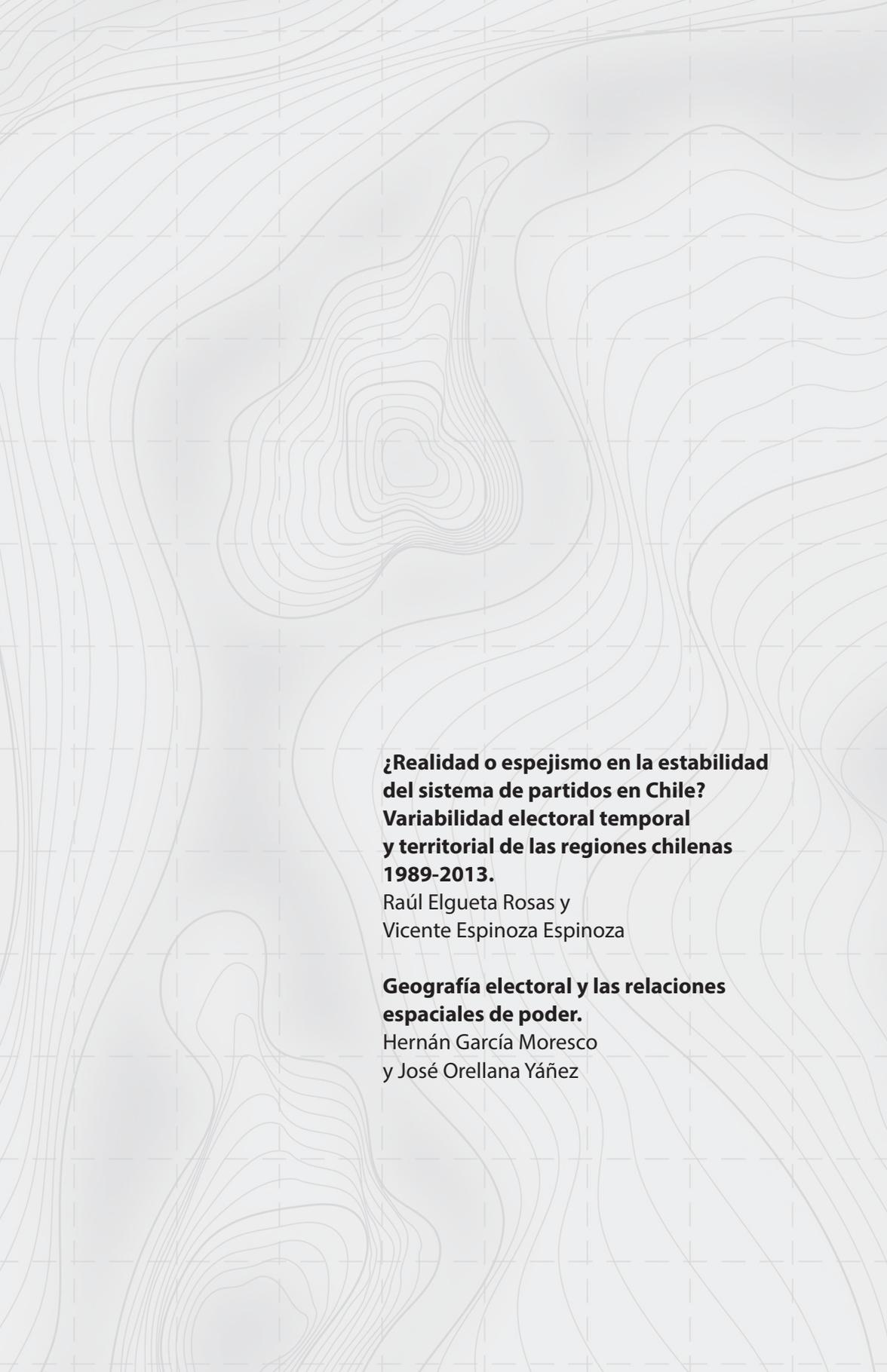
THERIVEL, R. & PARTIDÁRIO, M. R. (2013). *The practice of strategic environmental assessment*. Routledge.

UNITED NATIONS. (2017). *New Urban Agenda*.

WHEELER, S. (2004). *Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable, and Ecological Communities*. Routledge.

The background features a light gray grid overlaid on a pattern of thin, wavy, concentric lines that resemble topographic contour lines or a stylized map. The lines are more densely packed in some areas, creating a sense of depth and movement.

**Parte III:
Elecciones, geografía
y poder**



**¿Realidad o espejismo en la estabilidad
del sistema de partidos en Chile?
Variabilidad electoral temporal
y territorial de las regiones chilenas
1989-2013.**

Raúl Elgueta Rosas y
Vicente Espinoza Espinoza

**Geografía electoral y las relaciones
espaciales de poder.**

Hernán García Moresco
y José Orellana Yáñez

¿Realidad o espejismo en la estabilidad del sistema de partidos en Chile?

Variabilidad electoral temporal y territorial de las regiones chilenas 1989-2013

Reality or mirage in the stability of the party system in Chile?
Longitudinal and geographic variation in Chilean elections 1989-2013

Raul Elgueta Rosas¹

Vicente Espinoza Espinoza²

Resumen

El sistema de partidos políticos chileno proyecta una imagen de homogeneidad a nivel nacional gracias a su consolidación institucional y la estabilidad de los clivajes partidistas. En este artículo discutimos dicha imagen presentando elementos de variabilidad que indican pautas de heterogeneidad. Evaluando los resultados de elecciones municipales y de diputados entre 1989 y 2013 a nivel regional, encontramos que el sistema de partidos se implanta con una pauta diferenciada para las regiones del centro del territorio y con otra, más heterogénea, para las regiones alejadas del centro. Al analizar el desempeño de los clivajes funcionales y territoriales identificamos elementos que permiten describir, tanto la estabilidad como la variabilidad del sistema de partidos chileno.

Palabras clave: partidos políticos, volatilidad electoral, política local, clivajes políticos

Abstract

The Chilean system of political parties has a reputation of national homogeneity due to the institutional soundness and the stability of party cleavages. We discuss this representation analyzing data on temporal and geographic variation in national and local elections from 1989 to 2013. The system of political parties shows differing patterns between the geographic area around the region containing the capital city and northern and southern regions. Functional and territorial cleavages describe the continuity as well as the variation in the Chilean system of political parties.

Keywords: political parties, local politics, electoral volatility, political cleavages

¹ Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile, raul.elgueta@usach.cl

² Centro de Conflicto y Cohesión Social, Santiago, Chile, vicente.espinoza@usach.cl

Introducción

¿Por qué el sistema de partidos chileno presenta bajos niveles de volatilidad a nivel nacional y, al mismo tiempo, presenta mayores niveles de variabilidad cuando es analizado a nivel desagregado? ¿Qué pauta o criterio permite interpretar la variabilidad que se observa en el nivel desagregado?

En este artículo analizamos la implantación regional -territorial- de los partidos políticos chilenos. Desde esta perspectiva territorial, mostramos que el sistema de partidos presenta una nacionalización inconclusa, en la cual la mayoría de las regiones se ajustan a una pauta, mientras que otras regiones, en los extremos geográficos del país, muestran una pauta diferenciada. En nuestro análisis estudiamos las pautas de variabilidad con que se implantan los partidos políticos en las regiones, detectando evidencia que permite interpretar la convivencia de un escenario de estabilidad a nivel nacional acompañada de muestras de heterogeneidad regional.

El artículo analiza, en primer lugar, la evolución de la variabilidad temporal y territorial de los apoyos electorales que reciben los bloques de partidos políticos en las elecciones municipales y de diputados en el período 1989-2013 en las quince regiones chilenas. A partir de este análisis identificamos distintos tipos de variabilidad en las regiones, lo que nos permitió agrupar regiones con sistemas de partidos políticos diferenciados: un primer grupo que se ajusta a un patrón nacional de variabilidad, que tiene menor variabilidad temporal y –en menor medida- territorial y coincide con las regiones que denominamos “centrales” y que comprenden desde la región de Coquimbo hasta la de Los Lagos. En las regiones restantes, el sistema de partidos políticos presenta mayores niveles de variabilidad temporal y territorial, divergiendo del patrón agregado nacional, y coincidiendo con las regiones que denominamos “alejadas” del centro, vale decir Arica y Parinacota, Tarapacá, El Loa, Atacama, Aysén y Magallanes. La coexistencia de ambos sistemas de partidos implicaría la configuración de un proceso de nacionalización “inconcluso”, dado que los partidos políticos no habrían logrado implantarse con la misma intensidad en todo el territorio del país.

En la segunda parte del análisis abordamos el proceso de nacionalización del sistema de partidos comparando la variabilidad de los cli-

vajes partidistas –de clase, religioso, regional, otras opciones de clase, e independientes- en los dos grupos de regiones propuestas. El resultado indica un comportamiento diferenciado de los bloques partidistas según la clasificación propuesta. En términos generales, se observan mayores niveles de variabilidad temporal y territorial en los clivajes de las regiones “alejadas”. Por el contrario, en las regiones “centrales” se observan menores niveles de variabilidad territorial y temporal de los bloques de partidos. Como veremos, esta tendencia se ve reforzada a partir del año 2005.

Regionalización y Sistemas de Partidos

La continuidad de los alineamientos electorales chilenos está asociada, innegablemente, a la formación de un estado centralista. En ello coinciden los estudios del proceso de descentralización (Mardones, 2007; Navarrete e Higuera, 2014), de la regionalización (Rufian, 2009), los análisis histórico-culturales de la “tradición centralista” (Véliz, 1984), y los estudiosos del sistema político (Rehren, 2000; Valenzuela, 1977). El diseño centralista chileno reconoce que la política se ordena desde el centro, que las principales decisiones son tomadas en la zona central y que este ordenamiento tiene efectos homogeneizadores en la política nacional. Si este diseño fuera tal, se esperaría que hubiese correspondencia en los niveles de variabilidad tanto a nivel nacional como regional. Estas implicancias han sido poco discutidas y han sido consideradas como un supuesto que ha estructurado al sistema político y, por ende, al sistema de partidos chileno (Espinoza, 2006; Valenzuela, 1977).

La “tradición centralista” se ha intentado revertir a través de distintas reformas administrativas cuyos antecedentes se remontan a la fundación de la Oficina Nacional de Planificación Regional en 1967 (Boisier, 2007). El Decreto Ley N° 575 del año 1974 estableció trece regiones, a las que en el año 2007 se agregan las regiones de Los Ríos (Ley N° 20.174) y de Arica y Parinacota (Ley N° 20.175). En los comienzos de la transición democrática, se estableció la elección indirecta de Consejeros Regionales. A partir del año 2000 se ha intentado avanzar hacia mayores niveles de democracia a nivel regional. En este contexto han cobrado especial importancia actores gubernamentales, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y organizaciones como la Asociación Chilena de Municipalidades (Eaton, 2004). En 2013 se estableció la elección directa de

Consejeros Regionales, y se ha presentado un proyecto de ley destinado a elegir por votación popular a la máxima autoridad regional: el Intendente.

Desde nuestra perspectiva, este proceso de descentralización y democratización regional no ha sido suficientemente estudiado en sus implicancias sobre el sistema de partidos políticos chileno. En el aporramos evidencia empírica de una temática poco tratada, y mostramos la existencia de pautas diferenciadas según las regiones.

Existe nutrida evidencia empírica que ha analizado el sistema de partidos chileno a nivel agregado. La literatura identifica un patrón de estabilidad en la competencia político electoral medida a través de indicadores de volatilidad a nivel nacional (Ortega, 2003). Esta conclusión se ve reforzada si se compara el caso chileno con otros países de América Latina (Payne, 2007) y respecto del sistema de partidos que emergió en la transición con respecto al sistema del período anterior a la caída de la democracia (Scully y Valenzuela, 1993).

Una evaluación más reciente (Luna y Altman, 2011), acerca de la estabilidad en el sistema de partidos, señala la existencia de importantes niveles de heterogeneidad en los resultados electorales analizados a nivel subnacional: para una misma elección (presidencial, senatorial, de diputados o municipal) la volatilidad se incrementa a medida que la unidad territorial es más pequeña. Luna y Altman (2011) señalan que el sistema de partidos políticos chilenos es nacionalmente estable, pero territorialmente desarraigado, lo que implica un cuadro de estabilidad electoral a nivel agregado, acompañado de una desconexión del sistema de partidos con los ciudadanos. Los altos niveles de heterogeneidad territorial indicarían que la estabilidad del sistema de partidos políticos sería un “espejismo” según los autores antes mencionados. En el presente artículo nosotros intentamos desentrañar lo que ocurre en este escenario de aparente estabilidad.

Marco de Análisis

La perspectiva teórica de este artículo se circunscribe dentro de la tradición de análisis de clivajes, estudiados a partir de los resultados electorales y de la variación en los apoyos electorales. En esta tradición consideramos la estrategia de clasificación en bloques electorales o familias partidistas (Bartolini y Mair, 1990) para analizar la variabilidad

que muestra el sistema de partidos chileno. Esta perspectiva considera los análisis clásicos de Lipset y Rokkan (1967, 1990), a los cuales agregaremos la distinción entre clivajes funcionales y territoriales propuesta por Caramani (2004) en su análisis sobre el proceso de nacionalización de los sistemas de partidos europeos.

La perspectiva de clivajes interpreta los alineamientos electorales como consecuencia de las trayectorias históricas que han vivido los países occidentales en su proceso de modernización. Estos alineamientos habrían surgido a partir del desarrollo de dos “coyunturas críticas” o revoluciones características del proceso de modernización: las revoluciones nacionales –que implicaron el surgimiento de clivajes religiosos (protestantes/laicos, católicos/protestantes, etno-lingüísticos) y la revolución industrial que implicó el surgimiento de clivajes urbano-rural y el clivaje de clase (izquierda/derecha). Estos procesos de carácter universal adquirirían características diferenciadas dependiendo de las particulares trayectorias históricas que vivieron cada uno de los países. La tercera gran coyuntura crítica y revolución propia de la modernidad –la revolución democrática, que incluyó la universalización del derecho a voto y en algunos países la incorporación del sistema electoral de representación proporcional-- no habría tenido un efecto en la generación de clivajes sino que habría operado estabilizando los clivajes anteriormente formados (Caramani 2004, 2005).

La teoría de clivajes se basa en la teoría parsoniana que interpreta el proceso de modernización como un proceso de cambio en las variables pautas (Himmelstrand, 1986). En particular, esta teoría interpreta a la modernización como un proceso de cambio desde criterios particularistas hacia criterios universalistas de evaluación de las acciones (Parsons, 1937). La preeminencia de criterios universalistas redundaría en el despliegue de clivajes funcionales, que tienen el efecto de homogeneizar electoralmente los territorios al interior de los estados nacionales y, por otro lado, reemplazan a criterios particularistas-personalistas que son propios de la política clientelar-caudillista, propias de un contexto pre-moderno³.

³ El carácter excluyente entre la lógica particularista y universalista ha sido adecuadamente rebatido por Arturo Valenzuela (1977) quien argumentó la posible complementariedad entre una política particularista de intercambio de recursos y la conformación de un escenario nacional de partidos ideológicos. Sobre este punto, ver Espinoza (2006).

De esta manera, es posible clasificar a los clivajes en función de los efectos homogeneizadores sobre la política. La integración nacional se refuerza por la expansión territorial de dos clivajes: el de clase (izquierda/derecha) y el laico/religioso⁴. Ambos clivajes se opondrían al clivaje de tipo territorial -dependiente de las particularidades que tienen las zonas geográficas-. Este proceso de reemplazo de clivajes territoriales por clivajes funcionales implica la homogenización en la estructura de competencia de los sistemas de partidos (Rose y Urwin, 1975). Dicha homogenización en el contexto europeo ha sido denominada como nacionalización del sistema de partidos. La conclusión general que podemos establecer a partir de los análisis inspirados en los análisis de la nacionalización del sistema político es una relación inversa entre heterogeneidad territorial y nivel de nacionalización, así mayores niveles de heterogeneidad serían indicio de menores niveles de nacionalización de los partidos y sistemas de partidos (Caramani, 2005).

En Chile, el proceso de homogeneización se ve reforzado por la presencia de un estado centralista, acompañado de una temprana expansión territorial de los clivajes funcionales: Hacia finales del siglo XIX predominaba el clivaje funcional religioso/laico y, posteriormente, a mediados del siglo XX irrumpe el clivaje izquierda/derecha (Scully, 1992). La consecuencia natural del predominio de clivajes funcionales sería la homogenización de los resultados electorales a niveles regionales acompañados de bajos niveles de volatilidad electoral⁵. Un segundo indicio de nacionalización se encuentra en las dificultades y bajo desempeño electoral que han presentado los partidos regionales (Navarrete e Higuera, 2014).

La hipótesis de la nacionalización del sistema de partidos chileno ha sido evaluada en la literatura reciente (Alemán y Kellam, 2008;

⁴ Consideramos funcional al clivaje religioso-laico debido a la relativa homogeneidad territorial que muestra la religión; no existen comunidades religiosas minoritarias a nivel nacional pero mayoritarias en determinadas regiones. Ello ha implicado, en el caso chileno la conformación de un clivaje en el cual se oponen aquellas personas partidarias de la secularización opuestas a aquellas que le otorgan mayor importancia a la religión en la vida política.

⁵ Otro motivo de estabilidad del sistema de partidos, ampliamente documentado, reconoce la importancia de las estrategias adaptativas de los partidos políticos, ello ha ocurrido por ejemplo en la transformación de partidos que representaban intereses agrarios en partidos catch-all. Ello ocurre principalmente cuando un determinado clivaje pierde capacidad estructuradora; por ejemplo, los partidos confesionales que ponen en segundo plano cuestiones religiosas para desarrollar estrategias amplias de convocatoria electoral en un nuevo contexto. Ver Kirchheimer (1966).

Harbers, 2010; Jones y Mainwaring, 2003; Morgenstern, Polga-Hecimovich, y Siavelis, 2014a, 2014b). Estos análisis estudian los niveles de nacionalización de los dos principales bloques partidistas –Concertación y Alianza-- o de algunos partidos con importante apoyo electoral, sin analizar en detalle las pautas de variación territorial que ha tenido el sistema político chileno.

Otros estudios han detectado síntomas de agotamiento de los clivajes funcionales (Bargsted y Somma, 2013) aunque ello no se ha acompañado, hasta el momento, de procesos de desalineamiento o realineamiento en los resultados de las elecciones. Así, los estudiosos de los clivajes han observado que a pesar de la estabilidad del sistema de partidos, ello no se ha visto acompañado por importantes porcentajes de identificación partidista junto con baja confianza en los partidos políticos. Coincidentemente, el diagnóstico del sistema de partidos es similar al formulado por Luna y Altman (2011): los resultados electorales indican estabilidad en el sistema de partidos, acompañado por desarraigo de los clivajes.

En el artículo evaluamos el supuesto de la irrupción de clivajes funcionales, así como el supuesto de la teoría de la institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995). Los datos regionales de Chile, permiten apreciar variaciones en el sistema de partidos políticos, así como indicios que contribuyen a explicar la heterogeneidad de los resultados electorales a nivel subnacional. Además de la evaluación de los niveles de heterogeneidad regional estimamos la volatilidad de las regiones, para incorporar un “componente dinámico” a la evaluación de los niveles de nacionalización, siguiendo la sugerencia Morgenstern et al (2014b) para el análisis de la nacionalización.

En el presente análisis se evalúa el argumento de la nacionalización a nivel territorial y no se considera a los partidos políticos como unidad de análisis como lo hacen otros estudios (Jones y Mainwaring, 2003; Morgenstern *et al.* 2014a, 2014b)

El artículo analiza las pautas de variabilidad territorial y temporal de los resultados electorales a nivel regional. En la línea de razonamiento presentada hasta aquí, mayores niveles de variabilidad indicarán menores niveles de nacionalización en el sistema de partidos. Sobre esta base pueden plantearse tres hipótesis complementarias:

Hipótesis 1: Se aprecian mayores niveles de variabilidad –territorial y temporal - en las regiones alejadas del centro.

Hipótesis 2: Se espera encontrar mayores niveles de variabilidad –temporal regional en los apoyos a clivajes funcionales de clase y religioso en las regiones más alejadas del centro. Y, por tanto, un escenario mucho más nacionalizado en las regiones centrales.

Hipótesis 3: Se espera encontrar un proceso de aumento en los niveles de variabilidad temporal y territorial en el período 2006-2013 respecto del período 1999-2005.

Metodología

El artículo considera las elecciones de Alcaldes, de Concejo Municipal, de Consejo Regional y de Diputados, realizadas entre 1989 y 2013, utilizando los datos disponibles en el Servicio Electoral de Chile (www.servel.cl) y en el sitio que el Ministerio del Interior mantuvo hasta comienzos del 2014, que contienen los datos históricos de las elecciones (www.elecciones.gov.cl). Dados los objetivos de este artículo, no fueron consideradas las elecciones al Senado y a la Presidencia, ya que el sistema electoral utilizado en estas elecciones y las alianzas entre partidos que involucran, no permiten evaluar la votación que cada uno de ellos obtiene a nivel local y nacional. Fueron consideradas como elecciones locales: las elecciones municipales, de concejales y de gobierno regional; las elecciones de diputados se consideran elecciones a nivel nacional.

Con los partidos políticos que participaron en estas elecciones se constituyeron dos clasificaciones por bloques. La primera se rigió por las alianzas electorales que han constituido los partidos políticos a partir del retorno a la democracia. Hubo cuatro bloques o partidos que tuvieron presencia en todas las elecciones: Alianza por Chile, Concertación de Partidos por la Democracia, Partido Comunista y Partido Humanista. Un quinto bloque se formó con todos los independientes que realizaron pactos con estos bloques o con alguno de sus partidos. Un sexto bloque se conformó con los partidos que no estuvieron presentes en todas las elecciones. A este bloque se le llama “Otras Opciones” y a los independientes en pacto con estos partidos se les consideró como un bloque de “Independientes de Otras Opciones”. Finalmente, a los independientes fuera de pacto se les consideró como el séptimo bloque.

Hay tres razones para constituir los bloques de la forma indicada: En primer lugar, estos agrupamientos reducen el impacto del sistema binominal sobre la cantidad de votos que obtienen los partidos por separado; en efecto, al agrupar por bloque se puede evaluar la volatilidad aislando el impacto que el sistema electoral tiene sobre el apoyo de los partidos⁶. En segundo lugar, los bloques permiten evaluar la volatilidad en los niveles geográficos nacional, regional y comunal; no obstante, la agrupación por bloques impide hacer comparaciones temporales con elecciones previas a 1973. Finalmente, el número de bloques que se utilizó fue coherente con el orden político vigente y permite observar variabilidad en el sistema de partidos políticos chileno⁷.

En términos generales se analizó la variabilidad temporal basándonos en la medición de la volatilidad de los bloques anteriormente señalados. La volatilidad mide la suma de las diferencias absolutas que obtiene cada partido en una elección con respecto a la elección siguiente. El resultado de la sumatoria se divide por dos para descartar la doble contabilidad.

$$V = \frac{\sum |Bt1 - Bt2|}{2}$$

donde

Bt1 = votación bloque elección anterior y Bt2 = votación bloque elección actual.

Los índices de volatilidad permiten evaluar la estabilidad o cambio de los sistemas de partidos de una elección a la siguiente. El índice posee un rango de 0 y 100; cuando los valores están cercanos a cero indican mayor estabilidad del sistema de partidos, mientras que valores mayores muestran la magnitud del cambio entre elecciones. El artículo presenta tres índices que permiten evaluar la variabilidad temporal del sistema de partidos políticos a nivel local y nacional:

⁶ Este ha sido uno de los motivos principales por los cuales los análisis que han intentado evaluar la nacionalización de los partidos han considerado como principales bloques de análisis a la Concertación y a la Alianza (Alemán & Kellam, 2008; Harbers, 2010; Jones & Mainwaring, 2003; Morgenstern *et al.* 2014a, 2014b). Algunos de estos estudios han analizado partidos individuales, pero sin incluirlos todos (Morgenstern *et al.* 2014a, 2014b).

⁷ Los datos fueron testeados creando dos bloques: uno con Concertación de Partidos por la Democracia sumada a la Alianza Chile y otro con el resto de las opciones políticas. Observado de este modo, el sistema de partidos chilenos se presenta altamente homogéneo, a nivel nacional y regional.

Volatilidad local (VL), que considera la secuencia de elecciones locales (1992, 1996, y Concejales 2000, 2004, 2008, 2012 y Consejero Regional 2013).

Volatilidad nacional, calculada para las 7 elecciones a diputados⁸ del período (1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 y 2013).

Volatilidad Mixta, que combina elecciones locales y nacionales comenzando con la de Diputados de 1989 y finalizando con la de Diputados de 2013. La volatilidad mixta permite moderar el efecto del sistema electoral binominal sobre la volatilidad nacional y además contar con una serie más larga⁹.

La variabilidad del sistema de partidos también fue evaluada en términos territoriales. Para hacerlo, se utilizó el índice Lee (Rose y Urwin, 1975) que evalúa el desempeño de los partidos o bloques políticos respecto de la media nacional que obtiene el partido o bloque. El cálculo del indicador corresponde a la suma de la diferencia absoluta entre el desempeño electoral que tiene un bloque en una región y la media nacional de ese bloque. La sumatoria que se obtiene es dividida por 2.

$$LEE = \frac{\sum |Bi - Nac(B)|}{2}$$

donde B_i corresponde al porcentaje obtenido por el bloque en la unidad subnacional i , mientras que $Nac(B)$ corresponde al porcentaje nacional de ese bloque.

El indicador de Lee evalúa la implantación territorial de un partido o bloque. Valores cercanos a cero indican una diferencia mínima entre resultados locales y nacionales, mostrando una implantación similar en ambos niveles. Los valores que se alejan de cero indican heterogeneidad en la implantación territorial, es decir, diferencias en la presencia territorial de los partidos. Usamos este indicador porque, al

⁸ Consideramos la volatilidad nacional a partir de las elecciones de diputados por ser elecciones que eligen cargos nacionales y, al mismo tiempo, proporcionan el nivel más detallado de nacionalización de partidos políticos y de la implantación del sistema de partidos.

⁹ Se adaptó el indicador de Volatilidad Mixta elaborado por Caramani (2006), para estudiar las pautas de cambio entre elecciones de diputados y municipales. Originalmente, el indicador evaluaba la estabilidad de la competencia entre elecciones nacionales de diputados y elecciones europeas.

considerar la media nacional en lugar del valor nacional ponderado es posible aislar el efecto que tienen las regiones con mayor cantidad de votantes sobre los resultados nacionales¹⁰. Al igual que en el caso de la volatilidad, este indicador se calculó para cada una de las regiones¹¹ del país, así como para el nivel nacional.

Para analizar la variabilidad de los clivajes realizamos una segunda clasificación de partidos y bloques. El criterio adoptado para formar los bloques fue disminuir la variabilidad regional y de bloques, para evitar una construcción artificiosa de heterogeneidad. Las agrupaciones constituidas son las siguientes:

Clivajes funcionales (Laico/Religioso; Izquierda/Centro/Derecha).

Opciones políticas nuevas o minoritarias que apelan a la clase social, en un marco ideológico de izquierda, centro y derecha. Esta clasificación busca describir la heterogeneidad del sistema de partidos políticos, atendiendo a que tanto en las elecciones de 1989 y 1993, como en las de 2008 y 2013, el escenario político chileno ha tendido a reajustarse.

Bloque de independientes, que distingue tres casos: independientes en pacto con partidos o bloques históricos, independientes en pacto con otras opciones políticas e independientes fuera de pacto.

Bloque de partidos regionales y nacionales. Aquellos partidos que en una elección se presentaron en tres o menos regiones del país fueron considerados partidos regionales, mientras que aquellos partidos que se presentaron en cuatro o más regiones fueron considerados partidos nacionales. El análisis de este bloque presentó un resultado de variabilidad muy baja para las opciones regionales lo cual concuerda con la literatura por lo que se optó por excluir a dicho bloque del análisis.

Para evaluar el nivel de heterogeneidad que presentan los clivajes, calculamos la volatilidad y el índice Lee para cada bloque en cada una de las regiones del país. A fin de establecer la existencia de sistemas de partidos diferenciados por regiones consideramos las posibles simili-

¹⁰ Analizando la variabilidad territorial sobre la base de valores nacionales ponderados, los datos mostraron mayores diferencias entre las regiones de centro y las extremas, ya que los resultados en las regiones de centro son similares a los nacionales.

¹¹ En el año 2007 se crearon las regiones de Los Ríos y Arica-Parinacota, numeradas XIV y XV, respectivamente, aumentando a 15 el número total de regiones en el país. El cálculo del índice Lee se realizó con la media de 13 regiones hasta la elección anterior y con la media de 15 regiones para las elecciones posteriores.

tudes y diferencias que existen en los niveles de variabilidad territorial y temporal entre las regiones y las agrupamos.

Principales Resultados

La Tabla 1 muestra la evolución de la volatilidad electoral entre 1989 y 2013. La primera línea presenta una serie electoral que combina las elecciones locales y nacionales. Las líneas siguientes muestran los valores de la volatilidad en elecciones locales, esto es de alcaldes, concejales y consejeros regionales, así como en elecciones nacionales, específicamente de diputados.

La volatilidad mixta, que comprende elecciones locales y nacionales, muestra un decrecimiento en la volatilidad desde 10.1 en 1992 hasta 3,6 en 2004 y un incremento a partir de 2005, alcanzando 11,4 en las elecciones de 2013. Los niveles de volatilidad en el nivel local muestran una tendencia sostenida al decrecimiento, desde 9,9 en 1996 a 5,1 en 2013. Las elecciones del año 2013 de Consejeros Regionales (incluidas en la curva de elecciones locales) parecen indicar que estas elecciones se corresponden con las elecciones locales más que a las elecciones nacionales. Las elecciones nacionales muestran una volatilidad fluctuante con marcado ascenso en las dos últimas elecciones.

En suma, las elecciones locales muestran, entonces, una dinámica diferenciada de la nacional, de forma que las elecciones nacionales reflejan en menor medida que las elecciones locales los procesos homogeneizadores de la nacionalización política. Desde 2005, el incremento en la volatilidad mixta debe atribuirse principalmente a la volatilidad en las elecciones de diputados.

Tabla 1
Evolución de la volatilidad electoral entre 1989 y 2013

	1989	1992	1993	1996	1997	2000	2001	2004	2005	2008	2009	2012	2013
Volatilidad Mixta	-	10,1	7,9	5,5	7,3	6,5	5,4	3,6	6,9	9,4	8,7	11,8	11,4
Volatilidad Local	-	-	-	9,9	-	8,4	-	6,6	-	6,8	-	5,6	5,1
Volatilidad Nacional	-	-	8,5	-	7	-	9,1	-	6,1	-	12,7	-	10,2

Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

La Tabla 2 evalúa la asociación entre distintas medidas de volatilidad electoral. Además de las tres medidas presentadas en la Tabla 1, se agregaron medidas de volatilidad que comparan las elecciones nacionales con la local inmediatamente anterior (volatilidad nacional-local) y las elecciones locales con la nacional inmediatamente anterior (volatilidad local-nacional).

Existe una asociación lineal positiva clara, de fuerza moderada, entre los distintos tipos de volatilidad. Aquellas regiones con mayores niveles de volatilidad en elecciones nacionales tienden a tener mayores niveles de volatilidad en elecciones municipales. La mayor fuerza de asociación se presenta entre volatilidad nacional y mixta, seguido por la volatilidad nacional-local. Esto indica la incidencia que poseen las elecciones de diputados en los índices que las incluyen. Las asociaciones lineales son claras, aunque de menor fuerza en los indicadores de volatilidad que incluyen las elecciones municipales respecto de las elecciones legislativas anteriores¹².

¹² Una posible interpretación radica en el hecho de que la elección municipal se realiza 3 años después. Sin embargo, se evaluó la información respecto de la elección legislativa del año siguiente y también dio un resultado de menor asociación (con un r de Pearson de 0,301 y un N de 69 casos).

Tabla 2
Correlación entre tipos de volatilidad en elecciones nacionales y municipales entre 1989-2013

	Volatilidad nacional	Volatilidad local	Volatilidad mixta	Volatilidad nacional/local	Volatilidad local/nacional
Volatilidad nacional	1	a	0,641	0,533	0,433
Volatilidad local		1	0,428	0,306	0,36
Volatilidad mixta			1	0,418	0,353
Volatilidad nacional anterior				1	0,333
Volatilidad municipal anterior					1

a. No se puede calcular porque al menos una variable es constante

Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

La Tabla 3 presenta el índice de Lee para elecciones municipales y nacionales entre 1989 y 2013. Este índice permite apreciar el grado de homogeneidad en la implantación territorial de los partidos políticos, de forma que valores más cercanos a cero indican mayor homogeneidad. La primera línea presenta el índice para las elecciones de alcaldes, concejales y consejeros regionales; la segunda para las elecciones de diputados. No es posible combinar o comparar ambos índices debido a que los sistemas de electorales utilizados en cada nivel producen alianzas políticas diferentes.

Tabla 3
Índice de Lee para elecciones municipales y nacionales entre 1989 y 2013

	1989	1992	1993	1996	1997	2000	2001	2004	2005	2008	2009	2012	2013
Local	-	3,3	-	5,0	-	4,3	-	4,2	-	4,9	-	5,5	5,9
Nacional	4,2	-	5,7	-	3,8	-	4,1	-	4,5	-	8,6	-	6,8

Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

Las elecciones locales muestran un creciente desacoplamiento entre los resultados de los partidos en el nivel local con respecto a la media en el país. En el caso de las elecciones nacionales, con excepción de

la elección de 1993, antes de 2009 el índice de Lee se mantiene en niveles similares en 2009 salta prácticamente al doble del periodo anterior, para bajar notoriamente en 2013, aun cuando se mantiene muy por encima de los niveles anteriores a 2009.

Al evaluar conjuntamente la volatilidad electoral y el índice de Lee, vale decir las dimensiones temporales y territoriales de la variación, se aprecia alta correlación entre el índice Lee y la Volatilidad mixta (r de Pearson de ,683). En aquellas regiones en que hay mayores niveles de volatilidad ha tendido a haber mayores niveles de diferenciación respecto del promedio nacional.

Combinando la medida de la volatilidad mixta (variación temporal) y el índice Lee (variación territorial) podemos identificar dos tipos de regiones. Un grupo de regiones con bajo nivel de variación temporal y territorial (bajo la media de ambos indicadores) que llamamos “regiones centrales”, que comprende desde la Región de Coquimbo (IV) hasta la Región de Los Lagos (X). El segundo grupo corresponde a las regiones más alejadas de la zona central con mayores niveles de variación temporal y territorial (Regiones Arica y Parinacota, Tarapacá, Loa, Copiapó, por el norte, con Aysén y Magallanes por el sur), las que llamamos “regiones alejadas”¹³.

Con la finalidad de evaluar la pertinencia de la clasificación se crearon casos que, consignando la variabilidad de las elecciones en todas las regiones, con lo cual se obtiene un total de 164 elecciones desagregadas por regiones. Se consideró un nivel bajo de variabilidad cuando en una elección la región obtuvo un porcentaje más bajo que el promedio de todas las elecciones y regiones en el índice Lee y en la volatilidad mixta; se consideró un nivel intermedio cuando el nivel de variabilidad estuvo sobre el promedio en una variable y bajo el promedio en la otra y un nivel alto cuando obtuvo sobre el promedio de volatilidad mixta e índice Lee. La Tabla 4 muestra el número de elecciones en regiones centrales y alejadas según el nivel de variabilidad.

¹³ La nomenclatura de las regiones desde su creación utilizó numeración romana consecutiva de norte a sur para 12 regiones, dejando la Región Metropolitana como XIII. Las regiones de Los Ríos, en el sur, así como Arica y Parinacota en el Norte, creadas en 2007, adquirieron los numerales XIV y XV, respectivamente. En la última década el poder ejecutivo ha promovido el uso de nombres para cada región, pero los numerales siguen siendo de uso corriente. Los nombres para las regiones que se usan en este artículo no guardan correspondencia exacta con el nombre oficial.

Tabla 4
Nivel de variabilidad de las elecciones en regiones centrales y alejadas

	NIVEL DE VARIABILIDAD							
	BAJO		INTERMEDIO		ALTO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CENTRALES	71	71%	20	20%	9	9%	100	100%
ALEJADAS	12	18,8%	22	34,3%	30	46,9%	64	100%
TOTAL	83	50,6%	42	25,6%	39	23,8%	164	100%

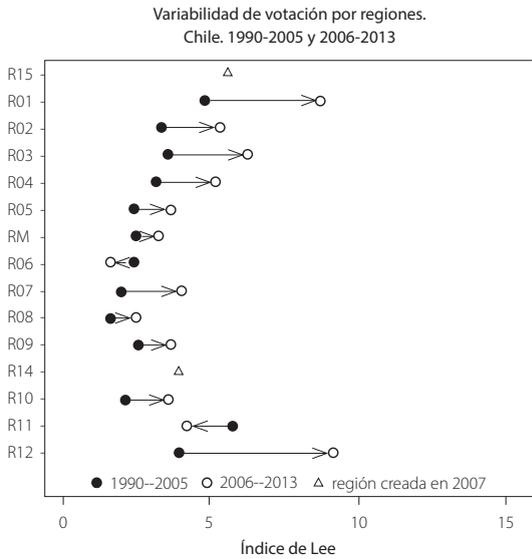
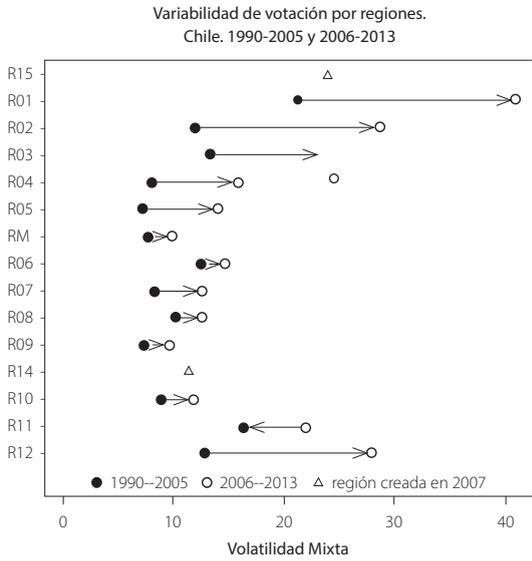
Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

Los resultados muestran que la clasificación propuesta discrimina adecuadamente, ya que las elecciones realizadas en las regiones centrales tienden a concentrarse en niveles bajos de variabilidad territorial y temporal, mientras que las regiones alejadas presentan una mayor cantidad de elecciones en niveles medios y altos de variación. La comparación según los tipos de elecciones indica que no existe gran diferencia entre los tipos de resultados y la variación de las elecciones regionales. La comparación de la variación por tipo de elección no muestra una pauta significativa: la variabilidad se distribuía de manera similar en elecciones locales y nacionales, por lo que podemos descartar el efecto que tiene el tipo de elección –incluido su sistema electoral– sobre la variabilidad temporal y territorial.

Otra forma de revisar la variación territorial se encuentra en el Gráfico 1 el cual contiene dos paneles que muestran, respectivamente, dos medidas de variación electoral por regiones: la volatilidad mixta y el índice de Lee. Tanto en este como en los gráficos siguientes el eje horizontal presenta la medida de variación, mientras que el eje vertical muestra las regiones ordenadas geográficamente de arriba hacia abajo, en dirección norte a sur¹⁴. Frente a cada región se encuentran dos puntos que representan la media 1990–2005 (punto lleno) y la media 2006–2013 (punto vacío); el triángulo identifica las regiones que no existían en el primer periodo. Ambos puntos se encuentran unidos por un segmento con punta de flecha, que indica la dirección de la variación.

¹⁴ Para mejorar la legibilidad las regiones no se identifican con sus nombres sino con una R seguida del numeral árabe correspondiente a su denominación en números romanos.

Gráfico 1
Diferencia Promedio Volatilidad Mixta e Índice Lee por regiones períodos
1990-2005 y 2006-2013



Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

La variabilidad temporal medida por el índice de volatilidad y la territorial medida por el índice de Lee se comportan de manera similar en las regiones. En general, se observan mayores niveles de variabilidad temporal y territorial en las regiones más alejadas del centro, de forma que en la gráfica toma la forma de una “C”. Ya que la nacionalización se asocia inversamente con la variabilidad, la pauta indica comportamientos diferenciados en los niveles de nacionalización. Las regiones más alejadas del centro presentan menores niveles de nacionalización y las regiones centrales se aprecian como más nacionalizadas. Las variaciones se presentan casi totalmente como una progresión desde menos a más variable, con la excepción de la región de Aysén en ambos indicadores.

En síntesis, y basándonos en el análisis de la variación temporal y territorial de las elecciones, podemos señalar dos elementos que orientan e análisis que sigue. Por un lado, nos encontramos en presencia de un proceso de variabilidad en incremento desde el año 2005, el cual permite distinguir dos grupos de regiones con sistemas de partidos diferenciados. Ello implica aceptar la primera y la tercera hipótesis. Con la finalidad de interpretar de una manera más acabada la estructura de dicha variación nosotros analizaremos los niveles de variabilidad temporal y territorial de los bloques de partidos según tipo de clivajes antes y después del 2005, tanto en regiones centrales y como alejadas.

A continuación, se realiza un análisis de las regiones y los períodos que incluye la clasificación de bloques partidistas de tres tipos: bloques ideológicos, bloques religioso laico y otro tipo de bloques –nacionales-regionales, independientes, etc.

Tendencias en Bloque Ideológicos -Izquierda, Centro y Derecha

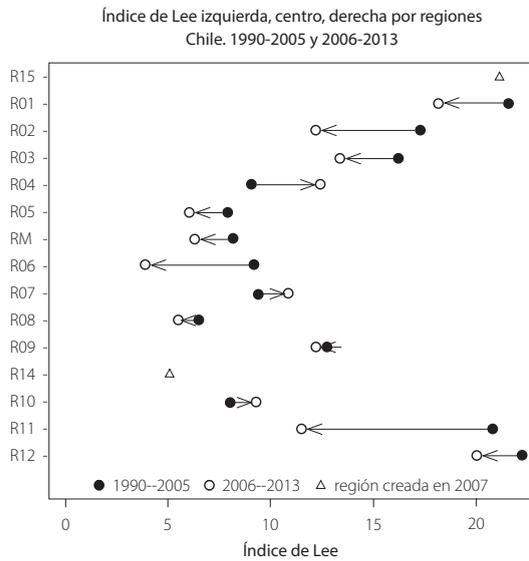
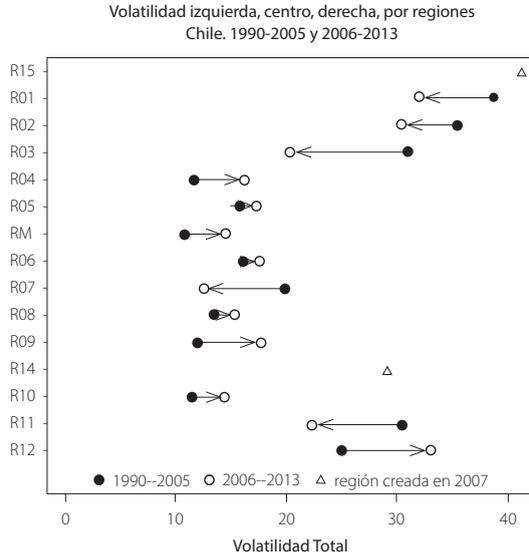
El Gráfico 2 presenta la variabilidad de acuerdo con los clivajes ideológicos. El clivaje ideológico agrupa los partidos de acuerdo a sus orientaciones pueden definirse como de izquierda, centro o derecha, lo cual refiere a un componente clasista de su representación.

Los niveles de variabilidad temporal y territorial del bloque ideológico muestran un comportamiento diferenciado entre las regiones centrales y alejadas. La variabilidad ideológica muestra menores niveles de variabilidad en las regiones centrales y más altos en las extremas, exhibiendo la característica forma “C”. En términos de variación

temporal, con la excepción de la región de Magallanes, las restantes regiones extremas se mueven hacia niveles más bajos de volatilidad, con la región de Atacama acercándose a los niveles de las regiones centrales. En las regiones centrales, la tendencia es opuesta, pues con excepción de la región del Maule, la volatilidad se incrementa en las restantes; en todo caso, los incrementos no alcanzan hasta los niveles de las regiones extremas. En términos de su implantación territorial el clivaje ideológico muestra una tendencia a la disminución en su capacidad de predecir la variabilidad en las regiones extremas, especialmente en Aysén, que se ubica en los niveles de La Araucanía. En las regiones centrales cabe destacar el incremento del índice de Lee en la región de Coquimbo, que la acerca a las regiones del Loa y Atacama.

En suma, se puede apreciar un desacoplamiento entre la variabilidad temporal y territorial en las regiones centrales, lo cual no ocurre en las regiones más alejadas. El clivaje de clase parece manifestarse de forma diferenciada en ambos tipos de regiones. En las regiones centrales el clivaje ideológico se mantiene estable aunque con una tendencia a decrecer. En cambio, en las regiones alejadas, el proceso de desalineamiento del clivaje parece haberse reducido en términos temporales y territoriales. Lo anterior implica que no sería posible interpretar el aumento general de los niveles de variabilidad como consecuencia de la disminución en la capacidad homogeneizadora del clivaje de clase.

Gráfico 2
Media regional de Volatilidad Mixta y Promedio Índice Lee
en el bloque ideológico tradicional. –Partidos de Izquierda, Centro y Derecha
1990-2005 y 2006-2013

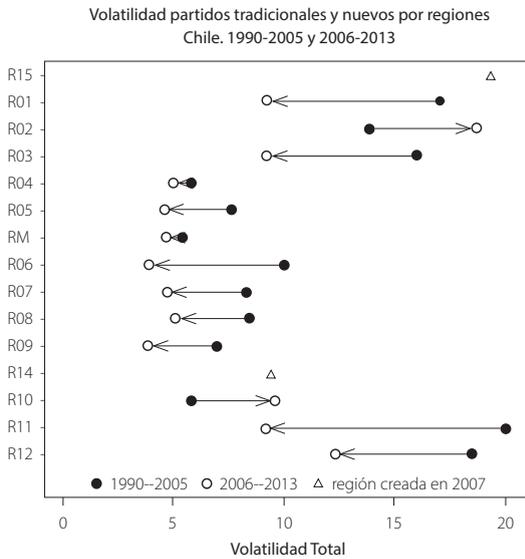


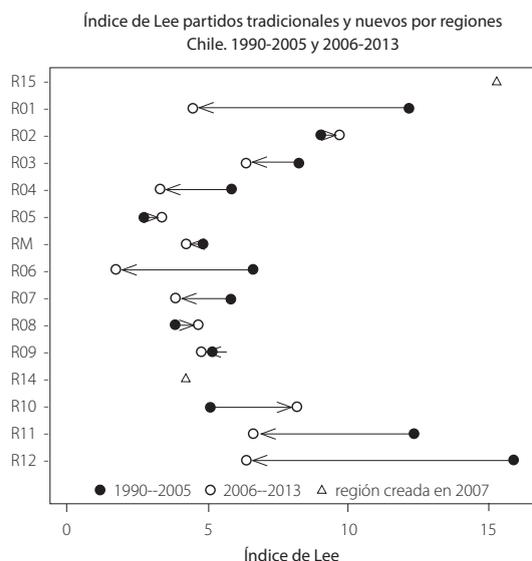
Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

Tendencias en Bloques de Partidos Ideológicos Emergentes

Los partidos ideológicos emergentes se refieren a diversas formaciones políticas que emergen en el periodo considerado y que pueden inscribirse en un cuadro de diferenciación ideológica emparentada con la tradicional. Estas opciones emergentes, además de nuevas, son generalmente minoritarias y pueden expresarse en términos de derecha, centro e izquierda. El Gráfico 3 explora la variabilidad entre formaciones políticas tradicionales y emergentes.

Gráfico 3
 Promedio regional de Volatilidad Mixta y Promedio Índice Lee
 en el bloque de partidos ideológicos emergentes
 para los períodos 1989-2005 y 2006-2013





Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

El análisis de la variabilidad en este clivaje muestra diferencias marcadas entre los dos periodos analizados. Entre los años 1990 y 2005, las medias de ambos índices separan nítidamente las regiones extremas de las centrales, de forma que las regiones alejadas del centro presentan mayores niveles de variabilidad temporal y territorial en los bloques de partidos emergentes. En el período que comienza el 2006 se observa una tendencia a la disminución en los niveles de variabilidad temporal, con excepción de las regiones del Loa y de Los Lagos, la cual hace menos marcado el contraste entre regiones centrales y alejadas. Este resultado se contrapone a la tendencia general de aumento en los niveles de variabilidad. A pesar de continuar teniendo mayores niveles de variabilidad, la disminución en el período más reciente se produjo, en mayor grado, en las regiones alejadas del centro. También se observa disminución de los niveles de variabilidad en las regiones centrales. Estos resultados indican que la disminución en la variabilidad de los partidos ideológicos emergentes, a partir del año 2006 se encuentra asociada con un proceso de nacionalización de estos partidos, incluso en las regiones alejadas del centro.

En conclusión, al analizar la variabilidad de acuerdo a los bloques ideológicos estos se desempeñan de acuerdo a los dos tipos de re-

giones, con mayores niveles de variabilidad en las regiones alejadas y con menores niveles en las regiones centrales. Al realizar una comparación entre los dos periodos podemos encontrar una tendencia general a disminuir la variabilidad, es decir, no podemos observar desalineamiento de los bloques ideológicos.

Tendencias en Bloque Laico-Religioso

El Gráfico 4 presenta la variabilidad electoral desde el punto de vista del clivaje entre partidos laicos y religiosos.

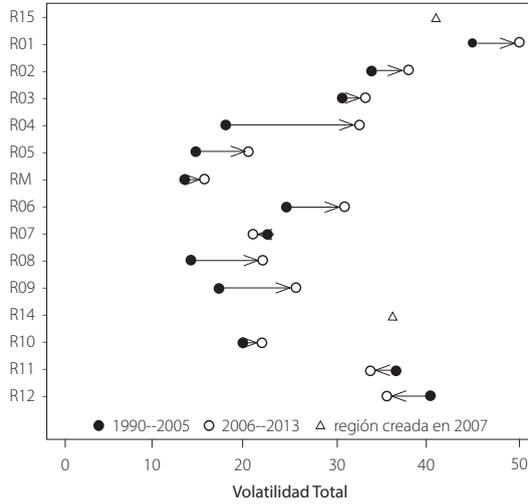
La variabilidad temporal y territorial de los partidos del bloque laico-religioso muestra, en el periodo 1990-2005, un contraste claro entre regiones centrales y alejadas, donde estas últimas presentan mayores niveles de volatilidad y de variabilidad territorial. En el periodo posterior, se observan incrementos en la volatilidad para la mayor parte de las regiones, mientras que la variación en aquellas que disminuye no altera el cuadro total¹⁵. Las regiones de Coquimbo, O'Higgins y La Araucanía muestran incrementos de su volatilidad que le acercan a los niveles de las regiones extremas en el segundo periodo considerado (Bio Bio también muestra un aumento notorio, pero se mantiene en el rango de las regiones centrales). En la etapa que se inicia el 2006, la forma de "C" en la distribución desaparece y ya no es posible asociarlo con claridad a la proximidad o lejanía del centro. Los niveles de variabilidad territorial en este clivaje muestran el contraste entre regiones centrales y alejadas, con La Araucanía ocupando una posición intermedia. Entre el primero y segundo periodo siete regiones reducen su variabilidad y otras seis la incrementan. Si bien en el segundo periodo el rango de variabilidad es menor en este índice, resulta llamativo que el mayor nivel de discrepancia con la pauta nacional se encuentre en La Araucanía.

Las diferencias observadas indican un proceso de cambio en los apoyos a opciones que encapsulan este clivaje laico-religioso. Al contrario de lo ocurrido en el caso del clivaje de clase, no se puede establecer una clara diferencia entre los grupos de regiones comparados, ya que el clivaje laico-religioso ha tenido un desempeño homogéneo a nivel territorial. La conclusión que podemos extraer es que este clivaje tiene el efecto de nacionalizar a los partidos, aún más que el clivaje de clase, y este efecto es más pronunciado en las regiones más alejadas del centro.

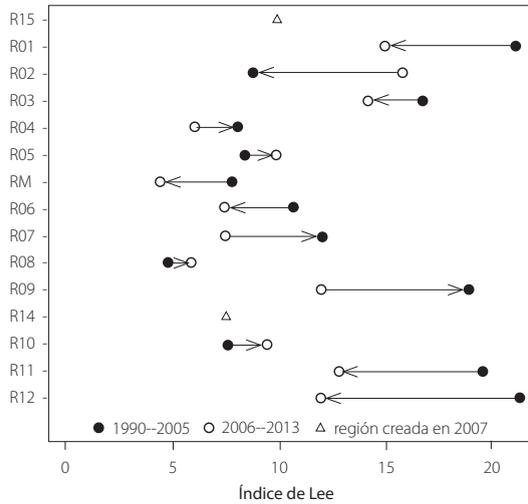
¹⁵ Las excepciones son Maule, Aysén y Magallanes

Gráfico 4
Promedio regional de Volatilidad Mixta y Promedio Índice Lee en el bloque de partidos laico-religioso para los periodos 1989-2005 y 2006-2013

Volatilidad partidos laicos y religiosos por regiones,
 Chile. 1990-2005 y 2006-2013



Índice de Lee partidos laicos y religiosos por regiones,
 Chile. 1990-2005 y 2006-2013

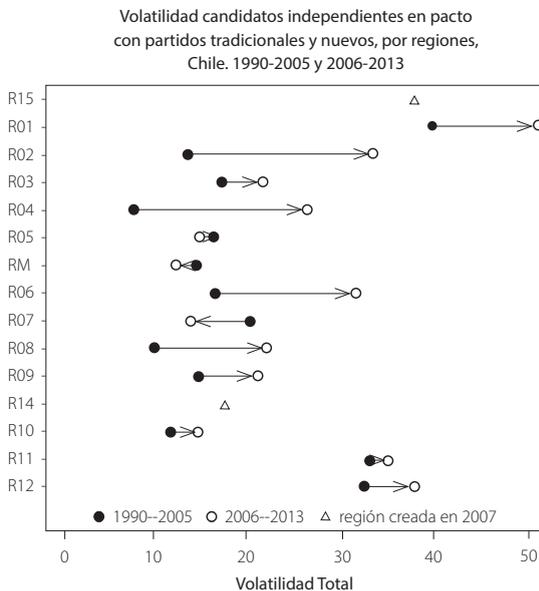


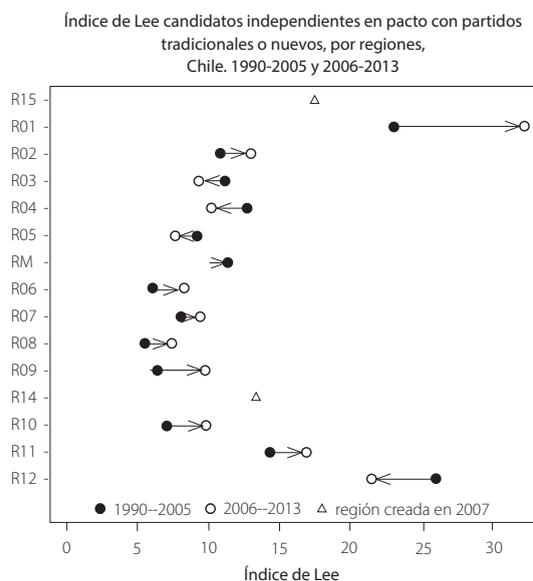
Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

Tendencias en Bloque Independiente

El Gráfico 5 presenta la variabilidad electoral desde el punto de vista de las opciones independientes. Una importante característica que tiene el sistema de partidos chileno es la incorporación de candidaturas independientes. Se aprecia un aumento en los niveles de volatilidad mixta en las candidaturas independientes entre ambos periodos, con excepción de la región del Maule. Ello indica que, en el segundo periodo, entre una y otra elección las alianzas de los independientes muestran baja estabilidad. La incidencia de los candidatos independientes es particularmente marcada en la región de Tarapacá, que se escapa del rango de variabilidad. Se aprecian también incrementos marcados en las regiones del Loa, de Coquimbo y O'Higgins, que se ubican en niveles semejantes a la volatilidad de las regiones alejadas del sur. En cuanto a la variabilidad territorial se aprecian diferencias marcadas en las regiones más alejadas respecto de las centrales, si bien la de Tarapacá destaca por el incremento de su ya alta diferenciación de la pauta nacional, mientras que la región de Magallanes disminuye en este índice.

Gráfico 5
Promedio regional de Volatilidad Mixta y Promedio Índice Lee en el bloque de candidaturas independientes para los periodos 1989-2005 y 2006-2013





Fuente: Elaboración propia basada en datos publicados en www.elecciones.gov.cl y www.servel.cl

Interpretamos estos datos, como una fuente importante en la explicación de los cambios que han ocurrido a partir del año 2006, más que la irrupción de nuevos partidos o partidos de carácter regional. El impacto desnacionalizador que tengan los independientes dependerá de la manera en que estos nuevos actores se incorporen a la competencia político electoral, ya sea sumándose a los partidos tradicionales, formando parte de partidos emergentes o constituyendo partidos de carácter regional.

Conclusiones

A partir del análisis de las similitudes y diferencias en la volatilidad y la variabilidad territorial de las regiones de Chile, el presente artículo pretendió cambiar de foco en la manera en que ha sido estudiado el proceso de nacionalización del sistema de partidos chileno. Al considerar como unidad de análisis a los resultados de elección por región, los datos indicaron una asociación positiva entre volatilidad y variabilidad territorial. Este resultado implica que existiría una dimensión latente que estructura al sistema de partidos. Esta es una dimensión estabilizadora que está presente en los diferentes análisis que se han hecho del

sistema de partidos chileno: la continuidad en los clivajes, la institucionalización del sistema de partidos y la nacionalización del sistema de partidos.

Los resultados del análisis corroboran la Hipótesis 1, ya que indicaron la presencia de dos tipos de regiones. Un primer tipo de regiones con un mayor nivel de nacionalización de sus bloques partidistas, que nosotros denominamos regiones centrales. Estas regiones se caracterizan por tener menores niveles de volatilidad mixta y de variabilidad territorial. El segundo grupo de regiones lo denominamos regiones alejadas del centro y se caracterizaron por tener mayores niveles de volatilidad mixta y de variabilidad territorial. Por otra parte, los resultados indican también un proceso de aumento de la volatilidad mixta y la variabilidad territorial a partir del año 2006.

Con la finalidad de analizar las características que tiene la variabilidad en las regiones se recurrió a la distinción establecida por Caramani (2004) entre clivajes funcionales y territoriales. Los resultados indicaron un comportamiento diferenciado entre regiones centrales y alejadas en el bloque ideológico. Ello implica que los partidos que son parte de este bloque han tenido un comportamiento más homogéneo en las regiones centrales y, en cambio, han tenido un desempeño más heterogéneo en las regiones más alejadas. Por su parte, el bloque de partidos laico-religioso se ha comportado de manera más homogénea, principalmente, en las regiones alejadas del centro. En consecuencia, se cumple parcialmente la Hipótesis 2, ya que si bien se cumple en el caso del bloque ideológico, en el bloque laico-religioso ha tenido un desempeño más bien homogéneo entre los distintos tipos de regiones.

Del análisis de los otros tipos de bloques partidistas detectamos un proceso de incremento en la volatilidad. Ello implica que, a partir del año 2006, se observa un proceso de pérdida de importancia del bloque de partidos “nacionales-regionales”, los que han tenido mayores niveles de volatilidad, acompañado de un incremento en la variabilidad territorial de las opciones independientes. Este proceso, que podría alentar la desnacionalización del sistema de partidos, sin embargo, no ha podido completarse por las dificultades que han tenido en su implantación los partidos de carácter regional y los partidos ideológicos emergentes que desafían a los partidos ideológicos tradicionales que participaron de la transición política chilena.

El desafío para la institucionalización y estabilidad del sistema de partidos, que implica la combinación de incremento en la importancia de candidaturas independientes junto con las diferencias entre regiones centrales y alejadas, no ha logrado plasmarse en la formación de partidos regionales exitosos en las regiones alejadas ni en la formación de partidos emergentes que desafíen a los partidos tradicionales en las regiones centrales. Se espera que los cambios que se introducirán con la reforma del sistema binominal pudieran incentivar la emergencia de partidos de carácter regional.

Para complementar este análisis y sus conclusiones sería importante realizar un estudio de las trayectorias históricas de las regiones, con la finalidad de lograr explicar satisfactoriamente las diferencias entre regiones centrales y alejadas. Ello porque intuimos que estas diferencias podrían deberse a las características históricas que ha tenido la implantación del estado nacional chileno en las zonas más alejadas del territorio. Para ello sería necesario ampliar el período de estudio hasta el momento de extensión de los derechos de sufragio. Una segunda línea de análisis sería realizar análisis sincrónicos que profundicen posibles similitudes y diferencias entre las regiones centrales y alejadas del centro.

Referencias bibliográficas

ALEMÁN, E. & MARISA K. (2008). The nationalization of electoral change in the Americas. *Electoral Studies*, 27(2), 193–212. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.10.005>

BARGSTED, M. & NICOLÁS S. (2016). Social cleavages and political dealignment in contemporary Chile, 1995–2009. *Party Politics*, 22(1), 105–124. <https://doi.org/10.1177/1354068813514865>

BARTOLINI, S. & PETER M. (1990). *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates 1885–1995*. Cambridge University Press.

BOISIER, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad*. [tesis Doctoral, Universidad de Alcalá]. <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/2113/TESIS%20BOISIER%20VERSION%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CARAMANI, D. (2004). *The Nationalization of Politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe* (1st ed.). Cambridge University Press.

CARAMANI, D. (2005). The formation of national party systems in Europe: A Comparative-Historical Analysis. *Scandinavian Political Studies*, 28(4), 295-322. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00134.x>

CARAMANI, D. (2006). Is there a European Electorate and What Does It Look Like? Evidence from Electoral Volatility Measures, 1976-2004. *West European Politics*, 29(1), 1-27. <https://doi.org/10.1080/01402380500389190>

EATON, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244. <https://doi.org/10.1177/0010414003260979>

ESPINOZA, V. (2006). Los Nuevos Agentes Políticos Locales: Revisión Estructural de la Tesis de Arturo Valenzuela ¿Cómo se articulan el nivel de representación local con el nacional en la arena local y qué papel juegan el gobierno central y las políticas públicas? *Revista MAD*, (14), 1-8. <https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/14189/14494>

HARBERS, I. (2010). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies*, 43(5), 606-627. <https://doi.org/10.1177/0010414008330285>

HIMMELSTRAND, U. (1986). The Presence of Parsons and the Absence of Marx in Stein Rokkan's Contribution to Political Sociology. *Acta Sociologica*, 29(3), 201-217. <https://doi.org/10.1177/000169938602900301>

JONES, M. & SCOTT, M. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-166. <https://doi.org/10.1177/1354068803009002835>

KIRCHHEIMER, O. (1966). The Transformation of Western European Party Systems. In J. LAPALOMBARA & M. WEINER (Eds.), *Political Parties and Political Development* (pp. 177-200) Princeton University Press.

LIPSET, S. M. & ROKKAN, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: cross-National Perspectives*. The Free Press.

LIPSET, S. M. & STEIN, R. (1990). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. In P. Mair (Ed.), *The west european party system* (pp. 91-138). Oxford University Press.

LUNA, J. P. & ALTMAND, D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x>

MAINWARING, S. & TIMOTHY, S. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford University Press.

MARDONES, R. (2007). The Congressional Politics of Decentralization: The case of Chile. *Comparative Political Studies*, 40(3), 333-358. <https://doi.org/10.1177/0010414006290108>

MORGENSTERN, S., POLGA- HECIMOVICH, J. & SIAVELIS, P. (2014a). Ni Chichani Limoná: Party Nationalization in Pre- and Post-Authoritarian Chile. *Party Politics*, 20(5), 751-766. <https://doi.org/10.1177/1354068812453370>

MORGENSTERN, S., POLGA- HECIMOVICH, J. & SIAVELIS, P. (2014b). Seven imperatives for improving the measurement of party nationalization with Evidence from Chile. *Electoral Studies*, 33, 186-199. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.002>

NAVARRETE YÁÑEZ, B. E. & HIGUERAS SEGUEL, V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia*, 21(66), 179-202.

ORTEGA, E. (2003). Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990 – 2000. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 109-147.

PARSONS, T. (1937). *The Structure of Social Action*. Mac Graw- Hill.

PAYNE, M. (2007). Party Systems and Democratic Governability. In M. PAYNE, D. ZOVATTO & M. DÍAZ (Eds.), *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America* (pp. 4-332). Inter-American Development Bank.

REHREN, A. (2000). Clientelismo político, corrupción y reforma del estado en Chile. En S. VALDÉS & E. MANN, (Eds.), *Reforma del Estado* (pp. 127-166). Centro de Estudios Públicos.

ROSE, R. & URWIN, D. (1975). *Regional Differentiation and Political Unity in Western Nations*. London. Sage Publications.

RUFIAN, D. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile*. (N°5). ILPES. <https://hdl.handle.net/11362/7254>

SCULLY, T. (1995). "Reconstituting Party Politics in Chile". In S. MAINWARING & T. SCULLY (Eds.), *Building Democratic Institutions: party systems in Latin America*. (pp. 100-137). Stanford University Press.

SCULLY, T. (1992). *Los partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. CIEPLAN - Notre Dame

SCULLY, T. & VALENZUELA, S. (1993). De la Democracia a la Democracia. Continuidades y Variaciones en las preferencias del electorado y en el Sistema de Partidos en Chile. *Estudios Públicos*, 51(51), 195-228.

VALENZUELA, A. (1977). *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Duke University Press.

VÉLIZ, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Ariel.

Anexo Metodológico

Partido	Elecciones	Bloques Históricos	Bloques clivaje
RN	1989-2013	Alianza	Derecha, Nacionales, Laico
UDI	1989-2013	Alianza	Derecha, Nacionales, Religioso
DC	1989-2013	Concertación	Centro, Nacionales, Religioso
PR	1989-2013	Concertación	Centro, Nacionales, Laico
PPD	1989-2013	Concertación	Centro, Nacionales, Laico
PS	1992-2013	Concertación	Izquierda, Nacionales
PC	1992-2013	Partido Comunista	Izquierda, Nacionales
PH	1989-2013	Partido Humanista	Izquierda, Nacionales
PRO	2009-2013	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda, Nacionales
PRI	2008-2013	Otras opciones minoritarias	Otros centro, Nacionales
MAS	2009-2013	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda, Regionales
PL1	1992	Otras opciones minoritarias	Otros derecha
PAIS	1989	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda, Nacionales
UCC	1992-2000	Otras opciones minoritarias	Otros centro, Nacionales
PI	2012-2013	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda, Nacionales
AN	1989	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Nacionales
CHI	2009-2013	Otras opciones minoritarias	Otros centro, Nacionales
PE	1989,1993,2008, 2009	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda
PN	1992-1993	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Nacionales
SUR	1993-1996	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Regionales
SDCH	1993	Otras opciones minoritarias	Centro, Nacionales, Laico
MAPU		Otras opciones minoritarias	Otros izquierda
PL2	2000, 2013	Otras opciones minoritarias	Otros centro, Regional
PDS	1997	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Nacionales
NAP	1997	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Nacionales
ANI	2004-2005	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Regional
PAR	2004-2005	Otras opciones minoritarias	Regional
DR	1989	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Nacionales
PSCH	1989	Otras opciones minoritarias	Otros derecha, Nacionales
FP	2008	Otras opciones minoritarias	Regional
IC	2008,2012-2013	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda, Nacionales
FN	2012	Otras opciones minoritarias	Regional
PEV	2012	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda, Regionales
PEVN	2012	Otras opciones minoritarias	Otros izquierda, Regionales

Geografía electoral y las relaciones espaciales de poder

Electoral geography and spatial power relations

*Hernán García Moresco*¹

*José Orellana Yáñez*²

Resumen

Se busca exploratoriamente mostrar relaciones entre la geografía de la multitud y la geografía electoral en un contexto institucional y cómo la misma, se da en pandemia del COVID-19. Se utilizan columnas de opinión de los autores para describir la evolución socio-territorial desde el año 2011 al 2021, como también electorales del bienio consignado, canalizando una intensa 'conflictividad social – geografía de la multitud' por medio del proceso constitucional detonado el 2020 y culminado 2021, en cuanto a una segunda versión (la primera, está anclada a la gestión realizada por Michelle Bachelet durante el último año de su segundo mandato), más las elecciones regulares sub-nacionales. La relación planteada junto con ser novedosa ofrece oportunidades de análisis nuevas desde la geografía en perspectivas socio-política-electorales.

Palabras clave: espacio geográfico, geografía electoral, geografía de la multitud, política, relaciones espaciales de poder

Abstract

It seeks to exploratively show relationships between the geography of the crowd and electoral geography in an institutional context and how the same occurs in the COVID-19 pandemic. Opinion columns from the authors are used to describe the socio-territorial evolution from 2011 to 2021, as well as the electoral process of the recorded biennium, channeling an intense 'social conflict - geography of the multitude' through the constitutional process triggered in 2020 and culminated in 2021, in terms of a second version (the first is anchored to the management carried out by Michelle Bachelet during the last year of her second term), plus the regular sub-national elections. The relationship proposed, while being novel, offers new opportunities for analysis from geography in socio-political-electoral perspectives.

Keywords: geographic space, electoral geography, geography of the crowd, politics, spatial power relations

¹ Universidad Academia Humanismo Cristiano, Santiago, Chile, garciamoresco@gmail.com

² Centro para el Desarrollo Comunal Padre Hurtado, Chile, jorellanay@gmail.com

Introducción

Este capítulo presenta una relación entre los hechos electorales de los años 2020 – 2021 circunscritos desde la geografía electoral y la geografía de la multitud. Esta visibilización relacional es inicial-exploratoria, en el entendido que la noción de geografía de la multitud se encuentra en una fase de elaboración – formalización, cuestión que, desde la geografía electoral, coincide con su lejanía analítica, por lo menos en el ámbito nacional.

Se define de manera muy sintética qué es la geografía electoral en un tránsito de epistemología de la ciencia geográfica. Desde la perspectiva de la geografía de la multitud, se explicitan significaciones operativas por medio de columnas de opinión que han formalizado los autores para ir dando cuenta de los contenidos de las geografías multitudinarias registradas-consideradas desde los años 2011 en adelante y, cómo las mismas se van disponiendo en la formalización electoral – institucional. Con lo anterior, se reconoce en el neo-institucionalismo, enfoque venido desde la ciencia política, la relación entre lo social, político y hasta económico proveniente desde las sociedades civiles, comunidades y otras expresiones territorializadas en resistencias, enojos, rabias acumuladas respecto de sus calidades de vida disminuidas en tiempo y espacio, que vienen a modificar instituciones y legislaciones.

Las columnas de opinión, se organizan en cuatro momentos: uno que va desde el 2011 en adelante hasta la ascensión y gestión de Michelle Bachelet en la primera magistratura de la nación en su segundo periodo presidencial; el otro se circunscribe con el segundo periodo presidencial de Sebastián Piñera, que es cuando se activan intensamente las geografías multitudinarias; el tercero, con los años 2018-2020, como continuidad del anterior y canalización de las geografías multitudinarias y; finalmente, el cuarto, que va desde el año 2020 – 2021, cuando se detonan procesos electorales que tienen directa relación con la geografía multitudinaria, calendarios electoral regulares y contexto de pandemia del COVID-19. Se organizan en matrices de doble entrada, donde aparece título, ideas fuerzas de las mismas, más la fuente electrónica.

Finalmente, se realiza un análisis sucinto de los resultados electorales de los años 2020 – 2021, estableciendo relaciones entre la geografía de la multitud y las elecciones plebiscitarias de entrada, configura-

ción de la Convención Constitucional y las regulares que coincidían para aquel año (2021, sub-nacionales locales y regionales). Conviene indicar que las primeras enunciadas, tienen por rasgo distintivo un importante número de candidaturas independientes que se tradujeron en electos convencionales constitucionales v/s las elecciones regulares subnacionales, las que terminaron privilegiando candidaturas clásicas propias del sistema de partido. La paradoja se respondería en el dinamismo contradictorio de la elección, que, además, por estar en contexto de pandemia de covid-19 en dos días de mayo se escogieron Convencionales Constitucionales, concejala/es, alcaldesas(es) y gobernadora/es regionales. También habría un aspecto institucional electoral, mientras se tuvo que crear un institucional electoral ad – hoc para lo constitucional, asegurándose la participación de independientes (listas de independientes), manteniéndose para las elecciones regulares lo que se conocía.

Problematización

La geografía, en cuanto disciplina científica que se preocupa por las interrelaciones existentes entre las personas y la multiplicidad de oportunidades sociales y políticas con sus entornos físico-naturales o intervenidos culturalmente, tiene una especial preocupación por el comportamiento electoral de la sociedad.

La interrelación planteada, entendida desde la noción/concepto de espacio geográfico y, que encuentra en el acto electoral un objeto de preocupación permanente en regímenes democráticos, se aborda desde la subdisciplina de la geografía política y, más específico aún, desde la geografía electoral. Ese es el lente concreto con el que hace el análisis electoral (López y Del Pozo, 1997), condiciéndose con el análisis de los métodos, el comportamiento y los resultados de las elecciones en el contexto del espacio geográfico y el uso de técnicas geográficas (Agnew, 1996), en el entendido que la estructura geográfica influye en los resultados electorales. Por ello el análisis requiere reconocer y comprender los factores que potencialmente afectan los territorios.

Desde esa perspectiva, es que la democracia chilena, junto con estudiarla desde el sistema político general con sus actores e instituciones asociadas, precisa regularmente de una atención por la cuestión electoral, más cuando sintetiza desde hace un tiempo a esta parte, he-

chos políticos-electorales que han tenido consecuencias sustantivas para el devenir social y político del país. Todo ello, además, en un contexto de dos eventos fundamentales; en primer lugar, un Estallido social que tensionó en su integralidad la arquitectura institucional del país; y en un segundo lugar, la pandemia mundial del COVID-19. Ambos hechos, colocaron a Chile, desde lo electoral, en desafíos políticos electorales que encuentra en los años 2020 y 2021 un momento de análisis difíciles de repetir.

Por ello interesa abordar, analíticamente el comportamiento electoral general de Chile, teniendo a la vista el enfoque territorial. El año 2019, generó un contexto sociopolítico en clave de conflictividad y expectativa por el logro de un nuevo contrato social (fue parte de la expectativa), cuando la geografía de la multitud irrumpió en octubre de ese año, permitiendo la detonación de un acuerdo político transversal por superar la constitución de 1980 (15 de noviembre del 2019), por medio de la creación de una Convención Constitucional que redactaría un nuevo texto para ser votado. Ello, hizo del año 2020 y 2021 un verdadero ciclo electoral general que perfectamente puede describirse en un sub-ciclo del año 2020 donde se ejecutaron las elecciones sub-nacionales (locales y regionales, con primarias incluidas en algunos casos), más el plebiscito que dirimió si se iba o no a votar por una nueva carta constitucional. Mientras, en el sub-ciclo 2021, se celebraron las elecciones: nacionales referidas al Congreso (senadores y diputados), presidenciales (con los correspondientes procesos de primarias por parte de las coaliciones que ocuparon este mecanismo para elegir sus candidatos), las constitucionales (elección de los integrantes de la convención constitucional) y regionales para escoger a los Consejeros Regionales (por ajuste temporal, en la época se generó un desfase, producto de la elección directa de las Gobernadoras y Gobernadores regionales).

Es esta temporalidad y espacialidad la que se encuentra sobrecargada de energía política y social, teniendo en el análisis electoral con enfoque territorial, una oportunidad más de ser mejor comprendida para enfrentar desafíos disciplinares científicos, metodologías de análisis y la toma de decisión política que corresponda.

Objetivos

Objetivo general

Analizar las interrelaciones entre los hechos electorales de los años 2020 y 2021 en las diferenciadas escalas en se ejecutaron.

Objetivos específicos

1. Describir los contextos de conflictividad en que se ejecutan los sub-ciclos electorales entre los años 2020 y 2021.
2. Describir la institucionalidad asociada al logro de ambos sub-ciclos electorales entre los años 2021 – 2021.
3. Analizar los resultados de las elecciones entre los años 2021 y 2021.

Aproximaciones conceptuales

El objeto de estudio de la geografía en general, que sirve de marco para esta investigación, es el espacio geográfico, el cual es entendido como una interrelación permanente entre las personas y sus entornos naturales o humanizados, funcionando en la interescalaridad y en la intertemporalidad de la realidad humana. Una interesante definición de espacios geográfico se observa en la siguiente cita:

Es un conjunto o agregado de elementos heterogéneos, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización, e interrelacionados entre sí funcionalmente a diversas escalas, que formalizan unas determinadas estructuras, resultado directo de la acción conjunta ejercida por una serie de fuerzas, y sometidas a cambios no sincrónicos en términos de tiempo (Méndez, 1997: 43).

Esta definición de espacio geográfico permite reconocer la complejidad en la cual las sociedades se emplazan en tiempo y espacio, agregándole, además, que el mismo es un objeto de consumo permanente en las sociedades capitalistas como en la que se viene viviendo desde el siglo XV aproximadamente. También, se encuentra esta otra posibilidad de comprensión del espacio geográfico:

El espacio geográfico es localizable, concreto, diríamos «trivial», usando una expresión del economista F. Perroux. Aunque cada punto del espacio puede ser localizado, lo que importa es su situación con relación a un conjunto en el cual se inscribe y las relaciones que mantiene con los diversos medios de los que forma parte. Lo mismo que el espacio de los matemáticos o los de los economistas, el espacio geográfico se forma y evoluciona partiendo de unos conjuntos de relaciones, pero estas relaciones se establecen en un marco concreto: el de la superficie de la Tierra. El espacio geográfico es cambiante y diferenciado, y su apariencia visible es el paisaje. Es un espacio recortado y dividido, pero en función de las luces que le aportamos. Espacio troceado cuyos elementos son desigualmente solidarios unos con otros. «La Idea de área de extensión incluye la de límite, que le es inseparable y que ofrece distintos grados de determinación, desde el límite lineal hasta la zona límite, con sus franjas de degradación» (Max. Sorre). El espacio geográfico se presenta, pues, como el soporte de unos sistemas de relaciones, determinándose unas a partir de los elementos del medio físico (arquitectura de los volúmenes rocosos, clima, vegetación), y las otras procedentes de las sociedades humanas que ordenan el espacio en función de la densidad del poblamiento, de la organización social y económica, del nivel de las técnicas, en una palabra, de todo el tupido tejido histórico que constituye una civilización (Dollfus, 1982: 8).

Aunque larga la cita, sirve para circunscribir más asertivamente la cuestión electoral desde la geografía electoral. Hay que consignar que esta sub-disciplina se encuentra enmarcada en la de geografía política, y ésta a su vez, en la de geografía humana, sin perjuicio que, igualmente, el factor geográfico físico, se encuentra presente para la comprensión del campo analítico que se busca analizar, ahora, desde la geografía electoral. Desde esa perspectiva, es que la misma puede entenderse como sub-disciplina que tiene dos significados principales:

La geografía electoral tiene dos significados principales. Por un lado, es la disciplina que estudia el comportamiento electoral vinculando la distribución del voto en un espacio y las principales características geográficas, demográficas, sociales, económicas, políticas, históricas y antropológicas de esa unidad territorial. Por otro lado, constituye el conjunto de técnicas utilizadas por los organismos electorales para establecer las circunscripciones electorales. En ambos casos, la cartografía constituye la principal herramienta y los mapas, el emblema.

Esta definición general de lo que es la geografía electoral, sirve para colocar en el centro una de las variables dependientes de la geografía electoral, el voto, el cual, puede ser entendido como expresión jurídica, política y sociológica. Desde lo jurídico se estudia su vinculación con la democracia (que también es consecuencia política). Desde lo político, se analizan las consecuencias en la representación política, la gobernabilidad y la conformación y desarrollo de los sistemas de partidos. Y el aspecto sociológico, está asociado con la construcción de las decisiones que llevan al ciudadano a decidir su voto (Nieto Castillo, 2017)

No es el ánimo de profundizar en estas perspectivas en que puede ser estudiado y asumido el voto en cuanto voluntad explícita de una o un ciudadano con derecho a voto frente a cualquier acto electoral, sino más bien agregar otro antecedente analítico que proviene desde la geografía electoral en cuanto posibilidades espacio-territoriales de interpretación que, se cree, son importantes para analizar el comportamiento electoral del país en estos sub-ciclos consignados. Desde el debate de la geografía teórica en general, de la cual es tributaria la geografía electoral, se encuentran las posibilidades radicales (interpretaciones marxistas) y humanistas para entender la cuestión del voto en cuanto a su comprensión conductual. Ello, a partir de la comprensión del espacio geográfico en cuanto producto social, como ya se consignó más arriba es que, desde la perspectiva radical se puede indicar que:

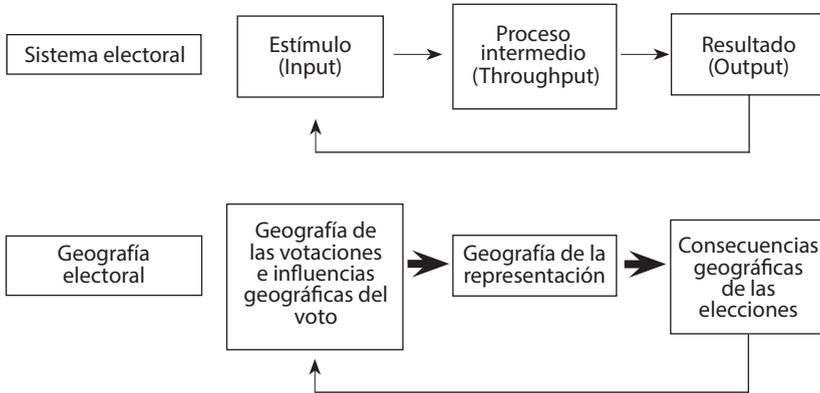
La materialización espacial del voto puede cristalizarse a lo largo del transcurso del tiempo, al menos por un cierto período, aparentando estabilidad y persistencia. Pero la realidad muestra que puede ser reestructurada y reconstituida. Así, hay una secuencia histórica en la espacialización del voto en los lugares, que da cuenta de un proceso social, que adquiere diversas complejidades de acuerdo con la escala y a la relación lugar mundo. No sólo expresa las prácticas de la actividad cotidiana sino también los grandes movimientos de desarrollo social que las contextualizan. En el marco de la espacialidad la vida social es una dialéctica socioespacial, es al mismo tiempo espacio-formadora y espacio-contingente. Se vota bajo circunstancias que no son elegidas por los sufragantes, sino heredadas y encontradas, es decir, se reconoce un proceso de producción y reproducción social. De allí lo expresado precedentemente en cuanto a que es dinámica, cambiante, transformable (Medus, S/A: 21-22).

La perspectiva humanista de la geografía, la cual permite colocar en el centro a la persona humana, en cuanto la misma sintetiza diversas situaciones que producen espacialidad o cómo la misma espacialidad la determina, y desde ahí, desde lo personal y lo colectivo en sus diversas formas de organización política crea espacialidad. En esa clave, interesa la dimensión del comportamiento o geografía del comportamiento (behaviorista). En esta corriente teórica, es un clásico la siguiente caracterización de comportamiento electoral de ciudadanas y ciudadanos:

En relación con las influencias geográficas en el comportamiento de voto, podemos decir que aquí se detecta la escuela behaviorista o del comportamiento y se trabaja sobre la decisión del voto en un contexto espacial. Para ello, se distinguen cuatro procesos en cuanto a influencias en la decisión del elector: 1) el llamado efectos de amigos y vecinos, que refleja mayor cantidad de votos para el candidato en la zona en la que nació; 2) el efecto de protección local, que tiene que ver con la significación distinta que tiene para una u otra zona lo que se vota; 3) efectos de la campaña electoral, en los que se reflejan las distintas intensidades de campaña; y 4) efecto de vecindario, que explica por qué un partido tiene más votos en uno u otro lugar. Se alude al concepto de feudo partidario (Taylor, 1994).

En esta selección de enfoques provenientes de la geografía electoral, se agregan otros como el sistémico, el cual intenta avanzar en una sistematización de los avances de la geografía electoral desde principios del siglo XX hasta la maduración del enfoque de la teoría de sistema. En la Figura 1 se busca organizar esos enfoques:

Figura 1
Esquema del enfoque sistémico



Fuente: Taylor (1996) Geografía política.
Economía mundo, estado nación y localidad, ed. Trama, España.

En la dimensión de los inputs, propone instalar las bases que se recogen desde el territorio o este espacio geográfico que se define más arriba, enfrentado al hecho electoral. La geografía de las votaciones las entiende como la representación geográfica-cartográfica de los resultados electorales, esto es, mapas electorales descriptivos en que se explicarían la distribución del voto, que se relacionaría inmediatamente en cuanto causalidad del sufragio por las influencias geográficas que se describen estandarizadamente más arriba (los diversos efectos). Este insumo es, el que permite la existencia de la geografía de la representación política, es decir, un congreso, un gobierno y unos partidos políticos (entre otras representaciones políticas que podrían existir, hasta las de la sociedad civil) que son capaces de organizarse en coaliciones de gobierno y articulaciones en los congresos. Si bien, ello está pensado en la escala nacional, lo mismo puede replicarse en otras escalas como es la regional y la local en cuanto a sus sistemas políticos representativos (Consejo regional y Concejo Comunal, para el caso de Chile). Esta consecuencia electoral de síntesis 'de/en' la representación política es la que permitiría unos siguientes resultados en clave de políticas públicas, discursos, políticas nacionales-regionales-locales, errores, escándalos públicos venidos desde el ejercicio práctico de política, entre otras muy diversas circunstancias, que determinarían otra vez a la geografía del

voto y las influencias geográficas del voto para otra vez, avanzar con otra geografía de la representación y así tener otras consecuencias, encontrándose sujetos a esta relación permanente mientras exista democracia. El enfoque tiene como rasgo positivo, el que la geografía electoral da un paso adelante respecto del hecho electoral con toda su complejidad, para trascender a otras materias que están entre uno y otro acto, es decir, hay que fijarse de otras dimensiones de la realidad territorial en cuanto proceso sociopolítico, socioeconómico y sociocultural, por consignar algunos, para entender cabalmente el comportamiento electoral.

Asociado con lo anterior y siguiendo en la clave de la geografía del comportamiento, situados en la posibilidad tecnológica que permiten las décadas de los 70 y 80 (estudios de opinión múltiples y otras técnicas), se instala el marco referencial de la elección racional, la cual coloca en el centro a la persona en cuanto a su comportamiento y percepción en función de la información con la que cuenta y cómo la misma la procesa personal y colectivamente para emitir su voto. Podría indicarse que, es un enfoque complementario, regularmente usado en ciencia política, por lo demás, para dar cuenta de las decisiones permanentes a las cuales está sometida una persona en su vida societal en general, política y económica en particular (Costos y beneficios por una u otra decisión). La siguiente cita da cuenta de ello:

Finalmente, el enfoque de la Geografía del Comportamiento se diferencia del resto al ser aplicado a la Geografía Electoral. Aparece como una reacción a los otros enfoques, intentando explicar las causas de la variación espacial del comportamiento electoral, buscando lo que se llama causas profundas. No se da un soporte teórico plenamente desarrollado, pero son interesantes los pasos metodológicos: elaboración de mapas de votos, con el agregado del análisis del comportamiento individual y de la toma de decisiones de miles de personas. Es decir, trata el comportamiento espacial de los hombres y sus causas; aparece lo que se conoce como teoría de la decisión racional, en la cual cada elector es considerado como un punto en el que coinciden tres elementos: la información recibida, el procesamiento y comparación de la misma, y la transmisión de información a otras personas (Medus, 2005: 25).

Se vienen agregando otras posibilidades analíticas, que en el debate geográfico tienen reconocida importancia e impacto teórico y práctico. Ello, tiene soporte en la técnica computacional, la cual encontró en

los 80 y 90 del siglo pasado, en los Sistema de Información Geográfica, el soporte para integrar un gran número de datos georreferenciados como se le denomina usualmente, en los circuitos académicos y hasta políticos para dar cuenta de la localización de uno u otro fenómeno. Ello ha permitido que se avance hacia la idea y paradigma geotecnológico, el cual, según algunos autores puede, el espacio geográfico con toda su información transmutarse hacia lo digital, o lo virtual, como también se consigna en otras aportaciones, sobre todo cuando se ancla a la idea de las redes sociales (García y Orellana, 2022). En la siguiente cita se observa una suficiente entrada, por lo menos preliminar de este enfoque, teniendo en la cuestión electoral una oportunidad de desarrollo con un horizonte significativo:

Es decir, Buzai se adentra en el desarrollo geotecnológico y alienta la aparición de un nuevo paradigma de la Geografía basado en la geotecnología, y de pertinencia en los estudios electorales. Establece una diferencia muy clara entre el espacio geográfico y el espacio geográfico incorporado al ambiente computacional. Para llegar al segundo hay que lograr un modelo geográfico como modelo conceptual, en donde el mundo real se transforma en un modelo digital (Buzai, 2001: 631). En esta investigación, los aportes de este nuevo paradigma permiten ver cómo los objetos y relaciones reales pasan a ser, en Geografía Electoral, objetos y relaciones representadas. El Paradigma Geotecnológico le devuelve a la Geografía conceptos mediatizados a través de un tratamiento digital. Contempla los aspectos de Inventario, Diferenciación, Síntesis, Interacción, Significancia y Temporalidad (Medus, 2005: 26).

En esta propuesta teórico conceptual acotada a este capítulo referido a los sub-ciclos electorales de los años 2020-2021, conviene resaltar la importancia de la geografía electoral al interior de la geografía política, humana y geografía a secas. Esa importancia, es la que justifica el abordaje y la profundización en estas expresiones de la realidad. La persona humana, en su esencialidad en cuanto existencia sobre la faz de la tierra, es eminentemente territorial-espacial, siendo su organización gregaria con otras personas, una extensión de la territorialidad, no sólo física, sino que también virtual, por estos días, tal cuestión, en su componente electoral, es un aspecto insoslayable que no sólo debe ser analizada al interior de los partidos políticos, órganos electorales institucionales (SERVEL), sino que también desde la amplia sociedad civil, donde los centros universitarios tienen una perenne oportunidad de reflexión.

Neo-institucionalismo. Interdisciplinariedad analítica

Hacer referencia a la geografía electoral, insoslayablemente obliga un vínculo analítico con la ciencia política, en cuanto disciplina que se preocupa de conocer en profundidad las diversas relaciones de poder que se concretan en un hecho político cualquiera. En este caso, el electoral, el cual, en democracia, tiene una institucionalidad reconocida por los actores que se encuentran interactuando en el sistema político en general y en el de partidos políticos en particular, no ignorando las expresiones que provienen desde la sociedad civil. Puestas, así las cosas, perfectamente se podría indicar que, desde el neo-institucionalismo, a propósito del hecho electoral, estudiaría las 'relaciones espaciales de poder' elección tras elección permitiéndose de esa forma conocer, por lo menos un aspecto de las correlaciones de fuerza que se encuentran vigentes en un momento y espacio determinado de la realidad.

El neo-institucionalismo, en cuanto uno de los enfoques que tiene la ciencia política para su análisis disciplinar, proyectable inclusive para la geografía electoral, se entiende como aquél que encuentra en las leyes-instituciones sus marcos referenciales de análisis, en el entendido que las mismas determinan las conductas de las personas que se integran a una sociedad, un partido político u otras expresiones de organización social, comportando las mismas valores y definiciones ideológicas que terminan no sólo influyendo en la persona humana individualmente, sino que también colectivamente, acotando sus posibilidades de libre albedrío respecto de algunas definiciones valóricas, proyectándose, entonces, a cómo las diferenciadas formas políticas (Estado, Congreso, Gobierno Regional y Local, otros), sintetizan una u otra circunstancia de la realidad. Sin embargo, el enfoque, reconociendo tal situación como una realidad, y dado el contexto social y político en el que se encuentran las sociedad global y nacional, reconoce, estudia y recomienda abrirse a todo aquello que ocurre más allá de las leyes, cualesquiera sean, ya que todo eso que ocurre fuera de las leyes, es también parte de lo que la realidad entrega y que no puede ser soslayado (movimientos sociales, reclamos individuales, otros). Ello, indicará el enfoque, termina siendo un rasgo que influye en las definiciones y diseño de las instituciones. Una muestra de tal aspecto, es que lo que se expone en este artículo en cuanto describe una situación donde una institucionalidad electoral, es

influida en sí misma (proceso constitucional), tensionando una vigente, a propósito del Estallido Social (demandando una nueva constitución) y la Pandemia del COVID 19 (modificando el calendario electoral, teniendo una serie de efectos en el proceso político).

Conceptualmente, el neo-institucionalismo en cuanto teoría reciente (década de los ochenta) ha pretendido recuperar el estudio de las instituciones para la ciencia política (Losada y Casas, 2008), emanando sus bases analíticas desde el institucionalismo clásico, donde lo legal, influenciado por el derecho y la filosofía, estudió las constituciones y regímenes políticos, siendo su centro de preocupación (Rivas, 2003). A su vez, el neo-institucionalismo se erige como *“un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones...”* (Rhodes, 1997; citado en Rivas, 2003: 39).

Para José Rivas, el hecho de que el neo-institucionalismo otorgue un rol más autónomo a las instituciones no resta importancia al papel jugado por los actores individuales. En esa línea, sobre la nueva función que otorga el neo-institucionalismo a las instituciones, Rivas señala que éstas *“son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema”* (Rivas, 2003: 39).

Metodología

En función de lo antes consignado, se ha utilizado el análisis bibliográfico de fuentes primarias y secundarias. Entre las primarias se encuentran los datos analizados por instituciones formales como el Servicio Electoral (SERVEL), cuerpos de ley electoral, Biblioteca del Congreso nacional, entre otras. Entre las secundarias, junto con las clásicas como son los artículos científicos del área analizada, se ocupan columnas de opinión que lograron los suscritos para dar seguimiento al proceso denominado geografía de la multitud en un contexto social, político, económico y cultural, organizándola en cuatro grandes momentos desde el 2011 al 2016; desde el 2016 al 2019, desde el 2019 al 2020 y, finalmente desde el 2020 al 2021. Se colocan en valor las mismas en la medida que tienen un secuencia y análisis que permiten una consistencia argumental.

Geo Conflictos (la geografía de la multitud como telón de fondo de los sub-ciclos electorales de los años 2020 – 2021)

Se afirma y, con razón, que el método democrático, junto con comportar una serie de valores éticos y morales funcionales para la organización de las personas, es también uno de los más asertivos para dirimir conflictos sociales, ya que, en el dispositivo electoral, sostenido en una institucionalidad y derecho electoral, se erige en el árbitro aceptado por una comunidad política y social como tal. Ello, además se despliega en diferenciadas escalas geográficas de organización político-electoral-administrativa, esto es, a una nacional eligiendo a una o un Presidenta/e o en un Congreso eligiendo a congresistas que, si bien responden a una representatividad nacional, tienen un anclaje territorial vía sus distritos (diputaciones) y circunscripciones (senadurías). Por otra parte, se encuentra la escala regional, eligiendo a un gobierno regional (gobernador/a y consejo regional) y también la local, eligiendo a un gobierno/administración local (alcalde/sa y concejo municipal). También se tiene, con protagonismo evidente a los partidos políticos, los cuales, se despliegan territorialmente en sus distintas orgánicas nacionales, regionales, provinciales y comunales, canalizando y resolviendo conflictos, o bien provocando otros, producto del debate democrático.

En este contexto, es que se presentan articulaciones que provienen desde la sociedad civil, la cual tiene múltiples manifestaciones que van desde Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las cuales son verdaderos vectores de influencia política, pasando por las comunitarias (Juntas de vecinos, organizaciones funcionales de distinto tipo, otros), o bien los medios de prensa, la mayoría digitalizados, empresas, universidades y así otros actores, los cuales regularmente observan críticamente, o apoyan las medidas que van oficializando y ejecutando los órganos políticos institucionales que deben concretar políticas públicas con sus diversos planes, programas y proyectos. Pierre Rosanvallón (2007), se refiere a ellos, como la expresión contra-democrática de la democracia institucional (el sistema contra-democrático, es democracia, es la relación entre una democracia institucional y otra no institucional), la cual es permanente en tiempo y espacio, definiendo esta vinculación, cuando avanza en intensidad muy vertiginosa con altos grados de desconfianza sociopolítica, como impolítica, entendida como la desarticulación y la

imposibilidad de avance en cohesión sociopolítica-socioterritorial (inclusive), dificultando los proyectos comunes, costando de sobremanera sacarlos en limpio.

Para el caso chileno, en su momento, se le ha ido describiendo, en parte, desde la geografía de la multitud, en cuanto y tanto la misma busca expresar cómo una expresión ciudadana, variopinta desde lo político, estratos sociales, clases sociales y otros rasgos de la misma van desbordando la institucionalidad dada para la conducción de los males, que supera incluso los movimientos sociales clásicos y partidos políticos en cualquiera de sus expresiones político ideológica, territoriales y orgánicas. Es una geografía de la multitud que, sin embargo, en diferentes tiempos y espacios, va estableciendo ciertos ejes ordenadores como pueden ser los de corte ambiental-ecológico, descentralización, desigualdades sociales (educación, salud...sistema de seguridad social en general), otros que responden a particularidades geográficas con todo lo que ello comporta.

Geo Conflictos (Etapas de conflictividad en clave de geografía de la multitud: antesala del ciclo electoral 2020-2021)

El concepto/proceso geografía de la multitud, puede extrapolarse a cualquier temporalidad cuando cristalizan movimientos de ciudadanía que no responden a las clásicas organizaciones político-sociales o de nuevos movimientos sociales u otras nuevas. Sin embargo, es desde el primer gobierno de Sebastián Piñera que se observan expresiones que bien pueden denominarse geografía de la multitud. Durante su gobierno, se activaron múltiples demandas las que iban desde las clásicas sociales como educación, salud, vivienda, AFP, trabajo y salario y otras más propias de estos tiempos como son feminismos y ambientalistas. Estas últimas, estridentes en lo mediático, en lo que a movilización se refiere e influyente en la agenda de gobierno y el congreso.

Con la llegada del segundo gobierno de Michelle Bachelet, varias de las demandas expuestas en este ciclo de protestas o de geografía de la multitud quedaron recogidas en el programa de gobierno, siendo traducidas, posteriormente, en un nutrida agenda legislativa y gubernamental, donde las reformas políticas (de partidos políticos, descentralización, sistema electoral, vinieron, posteriormente, las referidas a con-

tener el financiamiento ilegal de la política, entre otras), de educación y de planteo de una nueva constitución, permitiendo una canalización institucional de ese ciclo.

Posteriormente, con la ascensión del segundo Gobierno de Sebastián Piñera, premunido de una importante mayoría en segunda vuelta 54, 58% (con alta abstención electoral, como es la tendencia en este tiempo)³, pero bajo en apoyo en el congreso (sin mayorías para sacar su agenda, 72 diputada/os de 155 y 12 senadora/es de 55)⁴, comienza su implementación gubernamental, encontrando resistencias no sólo desde las expresiones institucionales del sistema político, sino que también desde la sociedad civil, nucleando, otra vez en la articulación de la geografía de la multitud en todo su periodo, pero con una vertiginosidad en octubre del 2019 nunca antes vista (marchas multitudinarias en Santiago y en todas las ciudades regionales del país y comunas), tensionando el cuerpo institucional y social nacional integralmente, permitiendo la institucionalización del mayor proceso de cambio institucional vivido en democracia, como es, el logro de una nueva constitución.

En este sentido, en la Tabla I se muestran diversas columnas de opinión de los autores de este capítulo de libro que dan cuenta de ello. Es un seguimiento académico – reflexivo que muestra cómo esta geografía de la multitud se va desplegando y sedimentando energía social funcional a los sub-ciclos electorales ya consignados:

³ Elecciones presidenciales de 2017, ver en https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/87442&periodo=1990-2022

⁴ Elecciones presidenciales 2017, ver en https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/87409&periodo=1990-2022

Tabla 1

Conflictividad social en un esquema de Geografía de la Multitud 2011 - 2016

Título de la columna	Idea Central	Fecha y Fuente
La geografía de la multitud: hacia el nuevo trato	La contingencia muestra una serie de manifestaciones, movilizaciones, marchas y discursos desde el movimiento social y político estudiantil, como también, la retórica y contumacia de la clase política en general y del Gobierno en particular. Ambas, se relacionan en un propósito: cómo generar un nuevo marco referencial, un nuevo arreglo sociopolítico y socioeconómico que aloje la administración de la educación y la sociedad en general. El actual lo hace sobre una definición neoliberal.	18 de octubre, 2011 https://www.elquintopoder.cl/politica/la-geografia-de-la-multitud-hacia-el-nuevo-trato-2/ http://www.academia.cl/comunicaciones/columnas/la-geografia-de-la-multitud-hacia-el-nuevo-trato
Aysén: los 'nuevos - viejos' pendientes	Así las cosas, esta geografía de la multitud que hoy emerge en Aysén junto con cualquier interpretación geopolítica clásica o crítica, reclama desde la teoría y la práctica de la política y lo social, esfuerzos genuinos para superar la atrofia de los desarrollos territoriales regionales, que no sólo le hacen mal a la seguridad nacional del Estado, sino que también a las personas que habitan aquellos espacios geográficos, sea en el desarrollo de sus individualidades o actitudes colectivas en pro de aumentar su calidad de vida, como nos indicaría la geopolítica crítica.	9 de marzo, 2012 https://www.elquintopoder.cl/politica/aysen-los-nuevos-viejos-pendientes/ http://www.academia.cl/comunicaciones/columnas/aysen-los-%E2%80%98nuevos-viejos%E2%80%99-pendientes
Primarias Locales de la Concertación: ¿un espacio para la multitud?	Cabe, en este punto, preguntarse si la Concertación, que se encuentra aún en una entropía política por su salida del poder formal, mostrando incapacidad para conducir la emergencia de la geografía de la multitud, habrá reaccionado acertadamente en lo que a primarias para elegir candidatos únicos a alcalde se refiere ¿Esta decisión contribuirá a la configuración de un nuevo trato, por lo menos desde lo local, cuando de la política local se trata?	23 de abril, 2012 https://www.elquintopoder.cl/politica/primarias-locales-de-la-concertacion-un-espacio-para-la-multitud/

La geografía de la multitud: hacia el nuevo trato	La geografía de la multitud, representada por los estudiantes, bien lo ha entendido. No sólo han ocupado el espacio público que ofrecen las calles de la ciudad, sea en las clásicas marchas, las memorables representaciones teatrales y de danzas, haciendo uso de emblemáticos espacios públicos como son las veredas de la Moneda, Plaza de la Constitución, entre otros. El más estratégico y que generó una atrofia a la dinámica rutinaria escolar y política, fue la toma de los liceos, emblemáticos o no. Ello provocó genuinamente una tensión que hizo crisis en el Gobierno de Sebastián Piñera, el cual, como ya lo ha demostrado la encuesta CEP de agosto, es la suma de todos los miedos, haciendo alusión a una película norteamericana.	12 de septiembre, 2012 https://www.elquintopoder.cl/educacion/la-geografia-de-la-multitud-en-los-estudiantes/
La geografía de la multitud & el peso de la noche	La geografía de la multitud la entiendo como una acción eminentemente política y, en ocasiones, ideológica, no institucionalizada en los convencionalismos organizativos, distribuida en una sociedad civil, que acumula una animosidad a propósito de expectativas no cumplidas desde lo económico, político, social y cultural, o bien derechamente, resentida por las injusticias respecto de los ámbitos indicados y que responde a una espacialidad concreta que a su vez convive con otras. En esta relación se logran cadenas de empatía, solidaridad y, por defecto, oportunidades de construir un relato/discurso y acción alternativa, que en más de una oportunidad deviene en movilización social, permitiendo el conflicto y la resolución de este, donde se esperan ganancias para todos.	16 de mayo, 2016 https://www.elquintopoder.cl/politica/la-geografia-de-la-multitud-el-peso-de-la-noche/
Medio Ambiente y Proceso Constituyente, un hecho político puro y duro	Capciosamente, se podría afirmar que el Proceso Constituyente, emula una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) nacional, actualmente contemplada en el ordenamiento institucional ambiental como sinónimo de inclusión de la dimensión, a propósito de la mejor gestión del medio ambiente en vínculo con la sociedad civil, que por supuesto involucra a los gestores privados sean nacionales o (trans) internacionales, como también para el diseño de la política pública, se espera, a interesar. Unas reacciones ¿podrían ser profundizar en los principios de equidad territorial y justicia ambiental; también transitar de la nomenclatura daño ambiental a la de delito ambiental sin más complejos; ¿y por último resignificar en profundidad los conceptos de mitigación y compensación ambiental, transparentando participativamente sus diseños institucionales y ejecución concreta?	30 de julio, 2016 https://www.elquintopoder.cl/medio-ambiente/medio-ambiente-y-proceso-constituyente-un-hecho-politico-puro-y-duro/

La geografía de la multitud y las AFPs: ¿gobernabilidad o gobernanza?	La actitud del gobierno tiene dos líneas de entrada en el análisis, entre otras. Pareciera ser que está fortaleciendo gobernabilidad, dado que todos los actores políticos del sistema en general reconocen el valor del anuncio (la ingeniería de detalles entregará más luces en ese sentido). Gobernanza, no sólo por la irrupción de esta Geografía de la Multitud, que se entiende será escuchada y considerada en los planteamientos finales de los proyectos de ley, sino que también por la idea de integrar a la sociedad civil (cotizantes) en las instancias de gobierno de las AFPs. Hecho que, como indica Rosanvallón, cumpliría con el principio de “querer y poder saber”, principio que en un sistema político y social que se construye desde la desconfianza, se demanda permanentemente.demanda permanentemente.	12 de agosto, 2016 http://www.academia.cl/comunicaciones/columnas/la-geografia-de-la-multitud-y-las-afps-%C2%BFgovernabilidad-o-gobernanza
--	--	---

Fuente: elaboración propia, se consignan los links, en la columna fuente.

El uso de estas opiniones pasa porque ayuden a diagramar, una primera etapa de utilización del concepto de geografía de la multitud, dando cuenta de cómo el proceso sociopolítico se va desplegando en tiempo y espacio, convirtiéndose en antesala de lo que serán los sub-ciclos electorales analizados por este capítulo. Si bien, existe desde la recuperación de la democracia una trayectoria de movilizaciones, es en este momento, de ascensión del primer gobierno de derecha política liderado por Sebastián Piñera, tras la recuperación de la democracia, cuando se intensifican las multivariadas demandas y protestas que no tienen un patrón organizacional claro, por lo menos desde las clásicas plataformas de organización política (partidos políticos) y social (ONGs, gremios, entre otros). Con la instalación del segundo gobierno de Michelle Bachelet, las movilizaciones bajan sustantivamente, dado su programa de gobierno receptivo de las demandas expresadas en el movimiento social y la implementación temprana de una agenda legislativa que va en la dirección planteada por la geografía de la multitud. El proceso constituyente planteado en este gobierno, vía ejercicio de participación desde la posibilidad personal, local, provincial, regional y nacional, fue también una oportunidad para vehicular institucionalmente ese proceso político ciudadano proveniente desde la geografía de la multitud, el cual con el Consejo Ciudadano Observador⁵ institucionalizado en forma e intencio-

⁵ Presidenta nombra a integrantes del Consejo Ciudadano de Observadores Ver en <https://www.gob.cl/noticias/presidenta-nombra-a-integrantes-del-consejo-ciudadano-de-observadores> y <https://www.gob.cl/noticias/infografia-conoce-las-etapas-del-proceso-constituyente/>

nado desde la transversalidad política y ciudadana del momento, más el proceso de sistematización ad hoc generado, dio garantías de un trabajo no solo serio desde lo metodológico, sino que, además legítimo desde lo político y ciudadano.

Posteriormente, cuando se instala el segundo gobierno de Sebastián Piñera, se comienza a instalar la segunda fase de movilizaciones, teniendo, otra vez, la geografía de la multitud, en cuanto concepto/proceso otras oportunidades para proyectar una modificación sustantiva de la institucionalidad del Estado de Chile, permitiendo un nuevo pacto social, siendo octubre del año 2019 un parteaguas de la situación determinando sustantivamente el proceso electoral que se analiza. En la Tabla 2, se observan opiniones de los autores de este artículo que diagraman el proceso en comento.

Tabla 2
Conflictividad social en un esquema de Geografía de la Multitud 2018 - 2020

Título de la columna	Idea Central	Fecha y Fuente
Desafíos de la geografía de la multitud feminista	Si bien la Geografía de la Multitud Feminista, la cual se auto convoca transversalmente en el arco sociopolítico, socioeconómico y sociocultural, marchando multitudinariamente en tres ocasiones en lo que va del año a nivel país, tomándose, además Centros de Estudios Superiores y algunos colegios/liceo, junto con mantener altos niveles de aprobación ciudadana, como ya ocurrió con la Geografía de la Multitud Estudiantil, debe trascender hacia el diálogo de lo cotidiano, sea en la discusión familiar, en la junta de vecinos, en las organizaciones funcionales de mujeres de las 345 comunas del país, como también en las directivas de cada uno de los cursos de establecimientos educacionales municipalizados y subvencionados, como también particulares, para que se transforme en agenda de desarrollo de los diversos Centros de Padres, respecto de cómo concebir los Proyectos Educativos Institucionales, haciéndose efectivo el rol de la sociedad civil, por esta vía también.	12 de junio, 2018 https://www.eldinamo.cl/blog/desafios-de-la-geografia-de-la-multitud-feminista/

Proyecciones del conflicto social 2019: desconfianza y oportunidades

Desde lo social, este 2019, otra vez, será testigo de atrasos para avanzar en el tema previsional, laboral, salud y educación, ello, gracias a las dificultades internas de cualquier gobierno y, más en uno de una derecha sin complejos que da claras señales en rigidizar posiciones contra derechos sociales v/s crecimiento económico, permitiendo que una parte importante de los grupos sustentadores del mismo, sea desde la coalición de derecha, o bien, grupos empresariales, que más allá de las críticas que realicen al Presidente por su calidad de empresario, son partícipe del mismo circuito, por defecto, presionarán para que las modificaciones (si es que hay) sean las más cercanas a sus intereses, provocando el desánimo ciudadano. ... **Este 2019, muy probablemente sea testigo de la profundización de la desconfianza, cuestión central para horadar la Cohesión Social y, por defecto, el fortalecimiento institucional de la democracia**

16 de enero, 2019

<https://www.eldinamo.cl/blog/proyecciones-del-conflicto-social-2019-desconfianza-y-opor-tunidades/>

¿Indignante?, o ¿nos falta el humor del ministro Larraín?

Cuando el Ministro de Economía Juan Andrés Fontaine nos invitó a levantarnos más temprano para dirigirnos a nuestros trabajos, y devolvernos más tarde a nuestras casas, con el propósito de disminuir el gasto por concepto de locomoción pública (Metro), a partir de las medidas que toma/avala el ejecutivo para la mayoría de chilenas y chilenos, asegurándole vialidad al sistema de transporte público, no queda más que, o decepcionarse, o indignarse de nuestra indolente clase política. Ni uno, pero es que ni uno de los representantes hizo un sentido reclamo contra tal medida y razonamiento del ministro. Por otra parte, Felipe Larraín, Ministro de Hacienda nos sugiere comprar rosas, por su baja en el precio, y que con el ahorro en los pasajes... era ¡posible!

Es indignante observar cómo no se avanza resueltamente en impedir el abuso desde aquellos y aquellas que dicen representar a las personas (siempre hay excepciones)... oigan, subieron el precio del pasaje del metro, las autopistas, el agua, la luz eléctrica... ¿qué esperan?... un Ecuador movilizado, una Argentina quemando los vagones de metro, las movilizaciones bolivianas... ¿Qué quieren? ¿Diluir más esta democracia hija de la transición, sepultar la idea de República inconclusa?, o ¿buscan una nueva constitución democrática?, quizás van detrás de esto último, y no nos dimos cuenta.

16 de octubre, 2019

<https://www.elquintopoder.cl/ciudad/indignante-o-nos-falta-el-humor-del-ministro-larrain/>

La geografía de la multitud, tras la polis justa

Ahora, la complejidad de canalización de esta crisis, mayoritariamente se encontraría en el gobierno (con sus contradicciones, mediante). La multitud, Tony Negri, la significó como la respuesta desarticulada a los abusos del capitalismo global traduciéndose en territorios concretos, sea a escala nacional, regional o local (barrios, cuadras, esquinas de pasajes, entre otros micro-lugares) [2]. Esta multitud, no tiene anclajes en partidos políticos, o liderazgos sociales claros, es sólo manifestación de energía social motivada por rabia, decepción, pobreza, frustraciones, entre otras consideraciones que se incuban en las familias a lo largo de los años, siendo los jóvenes, como siempre, la punta de lanza para proyectar esa energía contenida (alza del metro v/s evasión). Es la cristalización de la entropía sociopolítica de Chile.

La Geografía de la Multitud, la cual tiene varias manifestaciones, entre ellas las estudiantiles, ambientales, feministas [3] y así otras, ahora **se levanta transversal contra la desigualdad social y el abuso sistémico** [4]. Su desafío, estaría en lograr una plataforma convocante y transversal que fuese capaz de relacionarse con la institucionalidad vigente en orden a re-direccionar la agenda política del gobierno en proyección con el Congreso. Lo avanzado, en cuanto despliegue de la Geografía de la Multitud, perfectamente podría anclarse a marcos referenciales funcionales a un nuevo pacto social, el cual, se entiende como medida de fondo para modificar las matrices institucionales que vienen permitiendo esta desigualdad social legalizada, cuya traducción más evidente es el abuso sistémico.

21 de octubre, 2019

<https://www.elquinto-poder.cl/ciudadania/la-geografia-de-la-multitud-tras-la-polis-justa/>

El perdón vacío del Presidente Piñera

En materia ambiental, la geografía de la multitud denunció y revirtió medidas que atentaron y atentan contra la salud de las personas y un medio ambiente ad hoc. El concepto, zonas/comunas/regiones de sacrificio ambiental tuvo en la conflictividad socioambiental de Quintero-Punchuncaví su coronación sociopolítica, pero antes, estuvo: a.- Freirina con todos sus sobrepoblados plantelos de cerdos; b.- Pascua – Lama con la extracción de minerales en la cordillera de la tercera región interviniendo glaciales el Toro 1, 2 y Esperanza, c.- se tuvo Patagonia sin represas, d.- se tiene a Til – Til como comuna de sacrificio y así tantos otros que han estado sistemáticamente testeados por el mapa de la conflictividad socioambiental del INDH desde el año 2011. Existe un abigarramiento sobre esta materia, acompañado por el acaparamiento del agua, sequía asociada, privatización de la misma

24 de octubre, 2019

<https://www.elquinto-poder.cl/ciudadania/el-perdon-vacio-del-presidente-piñera/> 24

que no tuvo eco en los anuncios del presidente. Equidad territorial y justicia ambiental debieron ser los anuncios en estas materias, donde además, la cuestión energética tiene también responsabilidad, no sólo a propósito del estancamiento de la tarifa (medida anunciada), sino que también en su generación, siempre tan atentatoria contra el medio ambiente, sea por su fuente de generación termoeléctrica, o , hidroeléctrica.

Nueva Constitución v/s el Peso de la Noche

A partir de ello, la semana que se inició este 28 de octubre, tuvo como hechos previos, todos cargados de tensión e incertidumbre política, los siguientes: a.- marchas multitudinarias, sino en todas las regiones, en casi todas. Lo mismo en comunas y barrios; b.- Tuvo Estado de Emergencia Constitucional y Toques de Queda asociados; c.- Tuvo frases desafortunadas del primer mandatario, quien anunció que se libraba una guerra con un poderoso enemigo y una relación alienígena de parte de la Primera Dama (filtrada de una conversación privada, hay que reconocer); d.- Tuvo vulneración de derechos humanos traducidos en apremios ilegítimos denunciados/investigados por el Instituto Nacional de los Derechos Humano (INDH); e.- Tuvo saqueo y pillaje en extremo, sea en supermercados, negocios y casas particulares de clase media y popular; f.- Tuvo diecinueve muertos, los cuales sin perjuicio de los motivos específicos en que se lograron, se enmarcaron en un contexto de tensión política a nivel país; g.- Tuvo anuncios presidenciales que van desde una agenda social '¿agresiva?' al anuncio del cambio de gabinete completo, con perdones mediante. Y termina teniendo, además, la convicción de radicalizar el despliegue de esta Geografía de la Multitud por medio de la demanda de un Proceso Constituyente, que permita una Nueva Constitución, que a diferencia de lo ocurrido por el propuesto y ejecutado por la Ex – Presidenta Michelle Bachelet, éste nace desde la base territorial que se explica en la Geografía de la Multitud de octubre 2019, aún en marcha.

Esta semana se inicia en la incertidumbre de abrazar un Nuevo Pacto Social, con Nueva Constitución v/s unas cuantas medidas sociales más (necesarias, por cierto), gestionadas por el sistema político mediante deliberación institucional acudiendo a metodologías participativas, inclusive, en el riesgo de diluir, eventualmente, la energía social desplegada en la República.

30 de octubre, 2019

<https://www.elquintopoder.cl/sociedad/nueva-constitucion-vs-el-peso-de-la-noche/>,

Sudamérica y sus Geografías multitudinarias: algunas ¿coincidencias?

En esta sintética mirada, interesa relevar cómo las diversas geografías multitudinarias de los países revisados reaccionan frente a sus sistemas políticos institucionalizados (+ o -, según país), como también a las desigualdades sociales y económicas que no son capaces de gestionar adecuadamente las instituciones democráticas creadas para tales efectos, lo mismo respecto de los niveles de corrupción que incuban y transnacionalizan (ODEBRECHT) y que se denuncian profusamente vía medios de comunicación masivos y en redes sociales, escamoteando a una u otra fuerza política que gestione el Gobierno y Estado correspondiente. Por otra parte, importa indicar, que cada país que se encuentra convulso, experimenta altos niveles de concentración territorial no sólo desde lo político, sino que también desde el desarrollo productivo. Así, las desigualdades territoriales se constituyen en telones de fondo de movilización multitudinaria regional y con identidad regional intra estados nacionales. Claro se observa en Perú, Bolivia y Ecuador. En menor medida en Chile, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, pero que sin perjuicio de ello, igualmente explican, sobre todo en el caso chileno, una geografía de la multitud regional y comunal intensa y robusta.

14 de noviembre, 2019

<https://www.elquintopoder.cl/internacional/sudamerica-y-sus-geografias-multitudinarias-algunas-coincidencias/>

Geografía de la Multitud y el otro orden contra-democrático: hacia nuevo contrato social

Una carta fundamental, que integre principios, valores, éticas y moralidades de nuevo cuño, teniendo a la persona humana en condición de territorialidad y medio ambiente y ampliación de la democracia en clave de derechos y deberes más democrático en el centro del debate, tendría oportunidad de lograr un realineamiento entre gobernantes y gobernados, como de representantes y representados (Rosanvallón, 2015) permitiendo así una gradual y sistemática restitución de la confianza para dejar atrás el momento de la impolítica, donde la pérdida de sentidos comunes, globales y colectivos dañarían la buena convivencia en sociedad

10 de diciembre, 2019

<https://www.elquintopoder.cl/ciudadania/geografia-de-la-multitud-y-el-otro-orden-contra-democratico-hacia-nuevo-contrato-social/>

<p>Geografía de la multitud y la asonada municipal</p>	<p>Esta irrupción del mundo local-municipal en el marco de la Geografía de la Multitud, no es gratuita. Tiene una explicación 'simple/compleja'; la cual se explica en las anteriores descripciones, pero también desde la gestión política, a propósito de la capacidad de asociación municipal transversal en lo político-territorial. Pasó lo que pasó gracias a la plataforma política que se viene fortaleciendo desde la década de los 90', cuando se crea la ACHM, la cual, durante años, fue capaz de agrupar a la mayoría de los municipios de Chile, con el propósito de: a.- mejorar los servicios municipales por medio de la experiencia comparada; b.- negociar con el gobierno central más recursos para EL hacer territorial/sectorial (no siempre con los mejores resultados); c.- fortalecer las capacidades técnicas y profesionales de alcaldes, concejales y funcionarios municipales; d.- proyectar internacionalmente el mundo municipal chileno con el latinoamericano, pero también con el global y así otras consideraciones que no es posible en esta opinión consignar. Cabe indicar que la fortaleza de la misma, desde sus inicios, fue que operó sin existir legislación ad hoc para su funcionamiento (incluida su transversalidad política).</p>	<p>26 de diciembre, 2019 https://www.elquinto-poder.cl/municipales/geografia-de-la-multitud-y-la-asonada-municipal/</p>
<p>Geografía de la multitud, proceso constituyente y la mística ¿dónde?</p>	<p>Mística, cemento y épica, se tienen que lograr, conciliando el ethos de la geografía de la multitud de este octubre 2019 (más las anteriores... 2006, 2011 y 2012), con los primeros impactos de las reformas políticas emprendidas por el Gobierno de Michelle Bachelet, esto es, la de a.- partido político, b.- electoral y c.- descentralización. La primera permitió la emergencia de varios partidos políticos que explican, mayoritariamente, la coalición del Frente Amplio, la pluralidad de la derecha (por Evópoli) y la fractura en la ex Nueva mayoría, posterior a las elecciones municipales del año 2016, las del Congreso y Presidencial del año 2017... Por defecto ¿también, la emergencia de los nuevos partidos políticos instrumentales en la misma coyuntura constituyente vigente?</p>	<p>27 de enero, 2020 https://www.elquinto-poder.cl/ciudadania/geografia-de-la-multitud-proceso-constituyente-y-la-mistica-donde/</p>

<p>La geografía de la multitud, el plebiscito y la nueva república</p>	<p>Esta última reflexión, se explica por la evidencia que se observa en el cotidiano de los días de Chile: a.- desconfianza estructural en el sistema de representación vigente, b.- desconfianza en las diferentes instituciones del estado, no sólo de Carabineros, sino que también en las económicas y sociales, c.- desconfianza en las clásicas formas de organización social – sociedad civil, d.- desconfianza hasta en las plataformas virtuales. Por lo demás, estos niveles de desconfianza coinciden con la incapacidad de capitalización política por un actor, o grupos de actores. La legitimidad se encuentra en la geografía de la multitud, la cual se despliega en diferentes formas de organización territorial (cabildos, auto-convocatorias territoriales, resistencias diversas, masivas y multitudinarias movilizaciones sociales, entre varias otras), declamando, resistiendo y alimentado la desconfianza producto de los años de abusos en diversos aspectos de la vida... la rabia continúa.</p>	<p>13 de marzo, 2020 http://www.academia.cl/comunicaciones/columnas/la-geografia-de-la-multitud-el-plebiscito-y-la-nueva-republica</p>
---	---	---

Fuente: elaboración propia, se consignan los enlaces, en la columna fuente.

Estas columnas, permiten un recorrido de lo que fueron los momentos previos del estallido social, o la máxima expresión de la geografía de la multitud, sedimentándose de manera importante gracias al desempeño que logró el gobierno de Sebastián Piñera Echeñique, desde que se instaló en su segundo periodo, hasta que se llegaron a las desafortunadas afirmaciones de algunos de sus personeros respecto de cómo abordar las desigualdades económicas y sociales que vivenciaban las comunidades al interior del país (Felipe Larraín como Ministro de Hacienda y Arturo Fontaine como Ministro de Economía). Estas columnas de opinión, con los extractos devenidos en ideas fuerzas, dan cuenta de cómo se tuvo que asumir el año 2020, el cual, en marzo de ese año, de forma casi inverosímil, recibió la pandemia COVID 19, teniendo que administrar el primer sub-ciclo electoral.

La Tabla 3, contiene las opiniones que dan cuenta del proceso electoral mismo, el cual se intercaló con el de la pandemia en orden a retrasar/entorpecer el calendario electoral, el cual debió darse, además, en la incertidumbre sociopolítica que ya se vislumbraba desde marzo en adelante con la continuidad del Estallido Social. Sin embargo, la pandemia COVID-19 obligó a tomar medidas de confinamiento denominadas cuarentenas en diferenciadas gradaciones:

Tabla 3
Conflictividad social y pandemia en geografía de la multitud
y electoral 2020 - 2021

Título de la columna	Idea Central	Fecha y Fuente
Geopolítica, coronavirus y Chile constituyente	<p>En el caso de Chile, a propósito de la Nueva Constitución y Proceso Constituyente, cuando el sistema político hace lo que tiene que hacer, como es buscar unidad y fortalecer a las autoridades que antes y durante del "Estallido Social", se encontraban disminuidas en confianza y hasta ilegítimas políticas y socialmente gracias a las multitudinarias manifestaciones sociales desplegadas por gran parte de la geografía nacional (18 O en adelante) [2], el mismo "estallido COVID 19" valida y profundiza la necesidad de replantear constitucionalmente el Estado Subsidiario vigente, para pasar a uno más proactivo, planificador y territorializado, como también, pasar de un Modelo de Desarrollo Económico centrado en el mercado, a otro centrado en la persona humana/el medio ambiente. Lo anterior, no implica repetir recetas ya probadas, pero sí, rescatar las acciones que coloquen en el centro lo que hoy no está en el centro.</p>	<p>23 de marzo, 2020</p> <p>https://www.elquintopoder.cl/internacional/geopolitica-coronavirus-y-chile-constituyente/</p>
De la diáspora opositora al bloque de la dignidad	<p>Ya vendrán las elecciones de las y los congresales, las y los constituyentes, las y los consejeros y gobernadores regionales y las presidenciales; unas y otras con sus respectivas ejecuciones de elecciones primarias cuando corresponda. Mientras, el sistema político, en la aparente fragmentación del oficialismo y, a estas alturas, la diáspora opositora, deberá alinearse y realinearse tras los resultados de las elecciones que se vayan ejecutando – una a una -, junto con los intereses partidarios siempre racionales, los cuales, deben lidiar, con los propósitos políticos estratégicos anclados en los principios éticos y morales que permitió el Estallido Social por medio de su geografía de la multitud, teniendo en su esencia la idea/valor de la dignidad humana[2]</p> <p>Es en este momento constituyente, con este ciclo electoral, cuando se espera que los "decanos actores políticos" (como son los partidos políticos con todo el desprestigio ciudadano que tienen, viejos y nuevos), tengan la visión para combinar virtuosamente el cálculo racional para sacar más votos y más candidatos electos, con la esencia</p>	<p>28 de agosto, 2020</p> <p>https://www.elquintopoder.cl/politica/de-la-diaspora-opositora-al-bloque-de-la-dignidad/</p>

que entregó o viene entregando la 'sedimentación de protesta', que tiene en este Estallido Social con su geografía de la multitud, más la gestión y resultados que permite la pandemia, a la dignidad humana como motor de épica y mística. En corto ¿cómo los partidos políticos opositores, en búsqueda de la unidad, no confundan desafíos electorales con el nuevo país que la constitución debe regular?

Candidaturas 2020/21, primarias y los desafíos de la unidad opositora

El proceso electoral que se avecina, articulado en un primer sub-ciclo (subnacionales locales y regionales y plebiscito constituyente de entrada) y en un segundo sub-ciclo (nacional congresal, presidencial y constituyente), serán otra prueba para confirmar si es que efectivamente los partidos entendieron y aplicaron el mensaje social y los ajustes promovidos en el segundo Gobierno de Michelle Bachelet. Es necesario indicar que la legislación alcanzada en este último período ha sido gestionada y votada por personas electas en un nuevo sistema electoral para la elección de congresistas. Un ejemplo de estos cambios, fueron las modificaciones a la ampliación de la representación congresal, explicando la presencia de los actuales legisladores (desde un sistema electoral binominal a otro proporcional ajustado). Que se requieren más cambios o ajustes, ¡qué duda cabe!; un emblemático ejemplo se encuentra en la inscripción de las candidaturas independientes, situación que conmina a los partidos a integrarlos en sus listas (provenientes desde los medios de comunicación, el arte, la ciencia, etc). Por otra parte, las organizaciones sociales han expresado la necesidad de incorporar sus nombres en el proceso constituyente, prioritariamente, encontrándose con las condiciones legales que hacen de los partidos políticos y su ley orgánica (18.603), el canal de instalación, y ante este requisito, comienza la atendible crítica.

21 de septiembre, 2020

<https://www.elquintopoder.cl/politica/candidaturas-202021-primarias-y-los-desafios-de-la-unidad-opositora/>

**Octubre
1988 – 2020:
tan cerca y tan
lejos**

Es ahí, donde se generaron otras/más condiciones institucionales y sociales para entender lo que se vivencia en la actualidad, cual clímax de sedimentación de energía social y política que buscó mayores grados de dignidad e equidad en este octubre del 2019. Más, interesa cruzarlos con el siguiente ciclo electoral, tanto de elecciones subnacionales y plebiscitaria constitucional, como con la elección del Congreso y, finalmente, la Presidencial. Motiva a esta opinión, además, escrutar el comportamiento de la oposición u oposiciones políticas, pues sometidas a los primeros grados de presión para coordinar voluntades que se traduzcan en mensajes públicos coherentes y claros para la ciudadanía, derivaron en un primer y bochornoso episodio de divergencia, aunque comprensible desde una clave de los intereses político- electorales de la representación.

16 de octubre, 2020

<https://www.elquintopoder.cl/politica/octubre-1988-2020-tan-cerca-y-tan-lejos/dad-opositora/>

**La geografía
¿uniendo o
fragmentando
el sistema de
partidos?**

Ya fueron las elecciones primarias y las plebiscitarias de entrada a propósito del Momento Constituyente en el que nos encontramos. Se pasó de la euforia de la participación en el plebiscito, a la frustración que provocó la anomia de las primarias a Gobierno Regional y algunas alcaldías del país. Se sacaron conclusiones lineales que transitaron desde que ganó la Democracia Cristiana (DC) en el pacto Unidad Constituyente y que ganó COMUNES en el pacto Frente Amplio (cosa que así fue). Otra conclusión estuvo en que se apuntó hacia la moderación, producto del doblaje que logró el primer pacto respecto del segundo y dentro de ese doblaje, el partido por antonomasia convocado a la moderación ganó, esto es, la DC. Pero apareció un factor que logra mostrar diferencias del resultado entre regiones y en las comunas de éstas. Observar el caso de la RM y las comunas del sector Oriente Alto (Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea), entre el apruebo y rechazo, donde el rechazo se impuso de forma significativa v/s el apoyo a los gobernadores regionales, es un interesante dato.

16 de diciembre, 2020

<https://www.lemondiplomatique.cl/la-geografia-uniendo-o-fragmentando-el-sistema-de-partidos-por-hernan-garcia-y.html>

La falacia de la elección más importante

La argumentación de quién diseña la estrategia y erra en la táctica del FA, deja un claro dato, el balón de gas nitroso está siendo usado en exceso. Por ello, apostar a la división de las fuerzas políticas opositoras usando como argumento ser representantes de la crisis social, podría considerarse por algunos y algunas como una interpretación poco adecuada de la realidad. Más aún, cuando se constata que la coalición FA participará en 105 elecciones locales, declarándose opositores a todos y, por ende, favoreciendo la unidad de la derecha, anquilosando sus administraciones conservadoras e impidiendo alcanzar el objetivo trasformador que declaran a escala local [3]. Frustrante resultará observar que ello es replicado en las elecciones de gobernadores/as y por ende en las de constituyentes, garantizando junto con Chile Digno y otras agrupaciones partidarias, la fragmentación de la oposición y el éxito inmerecido de la derecha (potencial).

29 de enero, 2021

<https://www.lemondediplomatique.cl/la-falacia-de-la-eleccion-mas-importante-por-hernan-garcia-y-jose-orellana.html>

Geografía electoral v/s Covid: de incertidumbres, desconfianzas y desafección

Las condiciones de salud que existían en marzo 2020, respecto del 2021, eran menos impresionantes, que, en la actualidad, así lo indica el Informe epidemiológico N° 105 del Ministerio de Salud el que indica **una tasa de casos comprobados mayor**. Ya en marzo del 2020, se establece en el Congreso un acuerdo para postergar el Plebiscito Nacional de entrada para la nueva Constitución para el 25 de octubre del mismo año, y el argumento principal fue: "la contingencia actual a raíz de la pandemia del COVID-19" lo exigen. Por ello, los y las legisladores/as y líderes/as de partidos políticos acordaron postergar las elecciones y el Proceso Constituyente. Es decir, el 19 de marzo por la situación que había provocado -a esa fecha- la pandemia del coronavirus y por los riesgos que implica efectuar un plebiscito en estas condiciones, se terminó postergando para el 25 de octubre de 2020.

30 de marzo, 2021

<https://www.elquintopoder.cl/politica/geografia-electoral-vs-covid-de-incertidumbres-desconfianzas-y-desafeccion/>

**Alcaldes,
alcaldesas y
su dilema de
legitimidad
en contexto
Covid-19**

¿Se habría dado si es que estos estuviesen en condición de gobierno local y no de mera administración como es su actual estatus político dentro del ordenamiento institucional del país?

Se cree que la pregunta, por lo menos, es pertinente. El tratamiento dado a las alcaldesas y alcaldes del país de impedirles volver a su trabajo, tras decretarse otra ampliación de plazo (producto de los altos y negativos indicadores de pandemia) para efectuar las elecciones locales, se ajusta a una típica práctica centralista, donde se invisibiliza o desprecia esta escala de gestión territorial, la cual, con sus luces y sombras, es insoslayable en la arquitectura del estado – nación como también en el sistema político nacional. Fue el poder legislativo, dada la coyuntura electoral, el que decidió qué era mejor para el proceso electoral general (postergación del primer sub-ciclo electoral) y en particular respecto de la elección de alcaldes/as y concejales/as, ello, además, administrado desde el dilema de la legitimidad política que tienen, implicando ejercer la representación política sin el voto popular en una temporalidad que no les corresponde, prestándose para justas e injustas sospechas.

11 de abril, 2021

<https://www.lemondediplomatique.cl/alcaldes-alcaldesas-y-su-dilema-de-legitimidad-en-contexto-covid-19-por-jose.html>

Fuente: elaboración propia, se consignan los enlaces, en la columna fuente.

En la Tabla 4, se observan las columnas de opinión que describieron los hechos electorales y políticos desde el primer sub-ciclo electoral y el segundo, siendo el primero, proyectivo de lo que sería el segundo, en el entendido que las primarias presidenciales tienen proyección en todo el ciclo electoral siguiente. Interesa observar cómo cada expresión electoral se hilvana para finalmente lograr la operatividad del sistema político. Interesa en este recorrido lo sucedido con el primer sub-ciclo electoral logrado en el primer semestre del año 2021 y el segundo del año 2022.

Tabla 4
Geografía electoral e interpretaciones de resultados

Título de la columna	Idea Central	Fecha y Fuente
<p>La Geografía social que cambió la Geografía electoral: ¿habemus primarias presidenciales?</p>	<p>Desde ahí ¿cómo enfrentan los partidos sus estrategias políticas electorales inmediatas, como es el caso de la primaria legal, más aún, cuando existe una serie de incertidumbres que forman parte de la dinámica que este momento histórico nos hace presente?</p> <p>Una respuesta preliminar y que avizoramos como definitiva, se encuentra en el territorio, en el espacio geográfico habitado por personas. Son estas personas humanas que articulan realidades, las que demandan dignidad de todo tipo, entre ellas, las materiales y las afectivas, pero también las políticas. Las personas quieren elegir, buscando complementar o simplemente irrumpir en las tomas de decisión pública y, como consecuencia, los partidos políticos no pueden, sino mostrar transparentemente cómo resolverán este proceso.</p>	<p>19 de mayo, 2021</p> <p>https://www.elquintopoder.cl/politica/la-geografia-social-que-cambio-la-geografia-electoral-habemus-primarias-presidenciales/</p>
<p>La primera primaria, estará en la región metropolitana</p>	<p>Por ello, el desafío es interpretar la realidad y actuar en ella, pues la primera primaria estará en la Región Metropolitana, donde el proyecto país/región que representa Karina Oliva, su trayectoria y apoyos, v/s Claudio Orrego, con su trayectoria y apoyos, permitirá una escalada de nuevos retos para quienes observan con atención el ejercicio del pluralismo ideológico y político, desencadenando un periodo donde la “voluntad de poder”, para trabajar con diferentes fuerzas políticas que aspiran a un mejor país, a una mejor sociedad, llena de respeto y dignidad para sus trabajadores y trabajadoras, confluyan en un proyecto que tendrá su máxima electoral y política en la segunda vuelta presidencial. Espacio y tiempo donde ya no se podrá recurrir a excusas infantiles (tú sí, tú no) y los candidatos o candidatas, tendrán que apreciar y valorar a las distintas organizaciones partidarias, pues el interés superior del país pondrá una responsabilidad mayor..</p>	<p>28 de mayo, 2021</p> <p>https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2021/05/28/la-primera-primaria-estara-en-la-region-metropolitana.html</p>

Y las gobernaciones regionales ya fueron. Ahora el desafío de su instalación

Este proceso no culmina con la elección directa de las autoridades regionales, sino que se inicia con ello y requiere también de una nueva SUBDERE, cuyo redimensionamiento en este nuevo escenario debe estar anclado al nuevo contexto nacional-institucional que se desencadena. El Estado central, también debe ponerse al día, primero, completando la tríada de políticas nacionales que juegan un rol importante para las tareas de los GORE, esto es, las políticas nacionales de desarrollo urbano y rural (PNDU y PNDR respectivamente), y la aún pendiente política de ordenamiento territorial (PNOT, retirada de la Contraloría General de la República por la actual administración), y activando completamente a la Comisión Intermunicipal de Ciudad Vivienda y Territorio (COMICIVYT), responsable de la formulación y articulación de dichas políticas y del reglamento de los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), herramienta fundamental para las tareas que deben emprender las regiones en esta nueva etapa. Pero, el mayor desafío de dicha comisión será, a mediano plazo, contribuir a la adecuación de los instrumentos sectoriales a esta nueva realidad, de manera de garantizar para el conjunto de la sociedad chilena, el mejoramiento de la calidad de vida, la inclusión social y la protección ambiental, en un marco de equilibrio entre la creciente autonomía regional y necesaria coherencia nacional.

25 de junio, 2021

<https://www.lemondediplomatique.cl/y-las-gobernaciones-regionales-fueron-ahora-al-desafio-de-su-instalacion-y.html>

Las trampas simbólicas y subjetivas de la política: el caso de las primarias convencionales

Por otra parte, el comportamiento en paralelo que vivió un Partido Socialista, dubitativo respecto de la alianza DC estrenada para la recuperación de la democracia en los 80' y 90' (extinguida, tras la desarticulación de la Nueva Mayoría, pero reencaminada en la de Unidad Constituyente), entró y salió de la posibilidad de pacto con el PC y FA, dando cuenta de la improvisación de su cálculo parlamentario racional (ese acto racional se lograría en un Comité Central o Congreso, además). En ese contexto de vértigo situacional, el comando presidencial de Paula Narváez en coordinación con la dirigencia del PS, salvaron la situación cuando la candidata, retrucó de forma veraz y asertiva al PC de Chile y al FA en sus vetos y exclusiones para avanzar en esa alianza, dado sus reparos a los nuevos apoyos de Paula Narváez (otro cálculo logrado desde el FA y PC, dado el nuevo escenario de apoyos logrado). Tema aparte, fue el audio de Camilo Escalona con un discernimiento político electoral y cultural, proveniente, desde su participación en la Comisión Política, indicando lo riesgoso de

16 de julio, 2021

<https://www.lemondediplomatique.cl/las-trampas-simbolicas-y-subjetivas-de-la-politica-el-caso-de-las-primarias.html>

Llevar adelante esta acción mal calculada (en su concepto), a propósito de las históricas tendencias factuales electorales y de gobernabilidad logradas por la otrora alianza con la DC, permitiéndole una cobertura mediática y política inusitada, tras su autoimpuesto alejamiento de la primera línea (recibiendo como corresponde a una figura de esta naturaleza, apoyos y veladas críticas).

Bachelet,
Michelle

Así, el socialismo chileno, **encuentra ahora en la figura de Michelle Bachelet, el punto de fuga de renovación política en los enfoques de alianzas amplias flexibles, inclusivas, tolerantes, democráticas y transformadoras en lo sociopolítico, socioeconómico, socioambiental, socioterritorial y sociocultural** (más otras), todas interrelacionadas, provenientes del diagnóstico que permitió la trayectoria de la antigua concertación, el sedimentado despliegue de la geografía de la multitud desde la recuperación de la democracia inclusive, pero encontrando un antes y un después en el ciclo de protestas de los años 2011 en adelante. Punto aparte, es lo referido a los procesos sociopolíticos que se incubaron en Latinoamérica con el ciclo de gobiernos progresistas que encarnaron proyectos de izquierdas en la región, pero también lo que venía ofreciendo la escala global, desde hace varias décadas donde la relación entre Estado, Sociedad Civil, Mercado/capitalismo, Medio Ambiente, Identidades diversas y otros aspectos (también todos interrelacionados), se presentaron de multivariadas formas, obligando a administrar la contradicción capital – trabajo de una forma muy distinta, ya que son variadas las contradicciones en temporalidades de globalización, siendo tanto o más intensas que la que representa esta estructural contradicción develada desde los enfoques ideológicos clásicos de la modernidad, pero popularizada desde el marxismo.

26 de julio, 2021

<https://www.elquinto-poder.cl/ciudadania/bachelet-michelle/>

¿Misión imposible o la oportunidad de épica y mística de Unidad constituyente?,

La responsabilidad política que tiene el bloque, tras su segunda irresponsabilidad, esta vez previa al 19 de mayo 2021, es **ofrecerle al país una diáfana exposición y debate de ideas**, no porque no lo hicieron previamente (sin perjuicio de lo avanzado por las candidaturas vigentes), sino porque el escenario político electoral en época de cambios, incertidumbres y expectativas no puede quedar ajeno a ese mensaje que representan sensibilidades de mundo y patria legítimas de un proyecto país que debería ser capaz de recoger trayectoria con convicciones profundas de transformaciones sustantivas, teniendo a la vista el quehacer de la Convención Constitucional. Si se colocan en valor los números de las últimas elecciones, la afirmación, además se corrobora. El bloque Unidad Constituyente, Nuevo Trato y Partido Liberal (más otros), **tiene una métrica electoral nada despreciable**, pero el punto no tiene que ver sólo con eso, sino que con perfilar la mística y la épica movilizadora que se observa 'apurada de lograr', además, por la temporalidad y los diversos cuestionamientos de legitimidad que vendrán (ya se le endosa la no perseverancia de la fiscalía sobre 34 imputados por el caso Soquimich, de mano de Gabriel Boric).

13 de agosto, 2021

<https://www.elquintopoder.cl/politica/mision-imposible-o-la-oportunidad-de-epica-y-mistica-de-unidad-constituyente/>

Fuente: elaboración propia, se consignan los enlaces, en la columna fuente.

Geo Electoral Territorios

Dados los antecedentes expuestos en sus múltiples dimensiones, la geografía electoral analizada desde los datos, espacios y temporalidad que significa determinar las interrelaciones entre los hechos electorales de los años 2020 y 2021 en las diferenciadas escalas, obligan interpretaciones más complejas que lo que parecen. En la Tabla 5 se observa la cronología de las mismas, permitiendo una mirada integral del bienio en que se ejecutaron (hay que consignar, que gracias a la Cuarentenas COVID-19, algunas fechas se modificaron):

Tabla 5
 Calendario electoral año 2020 – 2021

Año	Día/mes	Evento	Plebiscitos/Elecciones
2020	25-oct	Plebiscito Nacional	Constitución Política (CP) + Tipo de órgano (TO)
2020	29-nov	Eventuales Primarias	Gobernadores Regionales (GORE) + Alcalde
2021	1-abr	Elección General	GORE + Alcalde + Concejales + Constituyentes (dependiendo de los resultados del Plebiscito Nacional 2020). Se aplazó para el 15-16 de mayo
2021	09-may	Eventual segunda votación	Gobernadores Regionales. Se aplazó para el domingo 13 de junio
2021	04-jul	Eventuales Primarias	Presidente de la República + Senadores + Diputados. Se aplazó para el 18 de julio
2021	21-nov	Elección General	Presidente de la República + Senadores + Diputados + CORE
2021	19-dic	Eventual segunda votación	Presidente de la República
2022	1 ^{er} sem	Plebiscito Constitucional de Salida	Se aprueba o rechaza el texto de la nueva Constitución (dependiendo de los resultados del Plebiscito Nacional 2020)

Fuente: Conozca todas las fechas del ciclo electoral 2020-2022, ver en <https://www.servel.cl/2020/07/03/conozca-todas-las-fechas-del-ciclo-electoral-2020-2022/>

Lo anterior implica una definición territorial en el análisis, que, aunque parezca reiterado, es lo que debe primar en cualquier análisis electoral (el voto se construye territorialmente de forma importante), como también en la definición de campaña en tiempos diferenciados, hasta el día final (preprimarias, primarias y la elección final, mezclando virtuosamente acciones – mensajes locales, regionales y nacionales). La emocionalidad y la profundidad política programática debe conectarse con la base territorial, de lo contrario, es muy parcial la estrategia.

Además, se busca la identificación y establecimiento de características sociales de electores, que pertenezcan a las mesas prioritarias para explicar su perfil, intentado la mejor asertividad de la estrategia electoral, dirigidas a ese público en particular: *“hablar a todos es equivalente a no hablar a nadie”*. Este rasgo, fortalece el anterior presupuesto. Los perfiles de electores anclados a mesas, implica un anclaje territorial, que lo sitúa sociopolítica y socioeconómicamente en un lugar específico. Un ejemplo, junto con los indicadores clásicos, es saber cómo se disponen en el Estallido Social y en la votación del plebiscito 2020, más las elecciones clásicas de nuestro sistema político.

Dado que el objetivo es analizar la performance de las candidaturas, los resultados del análisis permiten recomendar algunas acciones, realizables en el corto plazo (2021), que permitan en primera instancia sumar y/o afianzar al elector, para luego multiplicar más adhesión. Así, la meta electoral será llegar a un tipo de electorado.

Es necesario recordar que, en el 2021, existieron modificaciones a las fechas electorales, producto de la pandemia y fechas de las elecciones de abril, fueron aplazadas para mayo, otorgando un tiempo adicional para que las candidaturas, reposicionaran los mensajes. Asimismo, en el mismo acto se desarrollaron las elecciones para las candidaturas de Gobernadora/es Regionales, Constituyentes, Alcaldes/as y Concejales/as. Espacio electoral donde de forma excepcional confluyeron campañas de distinto tenor territorial y propósito, lo que podría permitir especular, previamente, que tendrían resultados disimiles.

El mismo criterio, debería aplicarse a diputados y senadores que buscaron la reelección, en el siguiente ciclo (noviembre 2021).

Por las características de contexto de esta elección, donde la incertidumbre (cambios de fechas, pasando de uno a dos días de votación), desconfianza (acumulada por años), el miedo (contagio y muerte), desafección por la política y los profesionales de la misma (también acumulada por años), más la expectativa de las nuevas elecciones a constituyentes ancladas al Estallido social-territorios y la nueva elección de Gobernador Regional, anclada a las respuestas que dio Michelle Bachelet a los movimientos sociales territorializados de los años 2011 y 2012, se esperaba un complejo cuadro electoral.

Geo Análisis Electoral

El plebiscito 2020

Tras el acuerdo de noviembre 15 del año 2019, el sistema político preparó la institucionalidad para ejecutar el plebiscito comprometido, el que preguntaría si se aprobaba o rechazaba una nueva constitución y, en el caso de aprobar, si la misma debía lograrse por medio de una Convención Constitucional, o bien, por un órgano mixto. En ese sentido los resultados fueron que el 78,27% de las preferencias aprobaban la idea de una nueva constitución, mientras que el 21,73%, rechazaban la idea. En tanto, respecto del órgano que redactaría la nueva Constitución, la Convención Constitucional obtuvo un 78,99% y la Convención Constitucional Mixta un 21,01% (SERVEL, 2024). Cabe consignar que dicha elección debió, ajustarse en su calendario, ya que, la Pandemia COVID-19, colocó en el centro la gestión de la misma por medio del sistema de salud y sistema político, obligando pasar de abril a octubre del 2020 su ejecución (Meléndez *et al.*, 2021).

Primarias 2020 gobernaciones regionales y municipales

Las 16 regiones del país organizaron primarias a las gobernaciones participando cuatro pactos electorales: Frente Amplio, Chile Vamos, Unidad Constituyente e Independientes. El pacto de la ex Nueva Mayoría –pero sin el Partido Comunista y con los progresistas–, Unión Constituyente es el único que realizó primarias en todas las regiones del país. Le sigue Chile Vamos presente en siete, el Frente Amplio en cuatro y los Ecologistas en una. En cuanto a los comicios de precandidatos para el municipio, estos se hicieron en 36 comunas del país. Los pactos que participaron de la elección fueron el Frente Amplio en ocho comunas, los Ecologistas junto a Independientes en tres y Chile Vamos, en 29 municipios. En total fueron 13 regiones del país las que organizaron primarias para alcaldes. Arica, Los Lagos y Magallanes son las únicas donde solo se votó por gobernadores regionales (24 horas.cl, 2024)

Entre las características más importantes de este proceso, se encontró la baja participación electoral del 29 de noviembre, votando 419.000 para las primarias regionales y 148.000 para las comunales, representando alrededor de un 3% del padrón nacional (La Tercera, 2020),

cuestión que se alejó a lo ocurrido en el plebiscito de octubre 2020. No hay que olvidar que estas elecciones primarias, no necesariamente se encuentran asumidas por un electorado, siendo, además, ejecutadas en el contexto de pandemia COVID-19 y aún en la voluntariedad del voto.

Elecciones sub-nacionales y constituyente

Estas elecciones tuvieron como particularidad, a propósito del COVID-2019, una postergación en su ejecución, pasando de abril al 15 y 16 de mayo. Siendo ya la postergación una novedad, se agregó otra, a partir de los dos días de votación de las distintas opciones fue otra particularidad, que supuso menos exposición a contagios, dada la hipotética menor aglomeración de personas. Se determinaron tres nuevas autoridades a escala subnacional: a.- primera vuelta de gobernadora/es regionales (que resultó en tres ya electos), b.- alcaldesas/es y c.- concejala/es, y la conformación de la convención constitucional, determinando a los 155 redactores de la nueva Carta Magna.

Importa indicar que la elección de convencionales constituyentes, continuidad del Estallido-Revuelta Social-Geografía de la multitud, acuerdo de noviembre del 2019, plebiscito de entrada antes consignado, colocó en el centro, dado los altos niveles de desconfianzas en las expresiones institucionales para gestionar este fenómeno socioterritorial, la necesidad de candidaturas independientes como garantía de que lo que se deliberaría en la Convención, sería genuinamente ciudadano.

Como antesala, fue necesario que existieran modificaciones legales a la Ley N° 18.700, que establecía condiciones para la postulación de candidatos/as independientes (Ley N° 21.216). Por ejemplo:

- No podrán haber estado afiliados a un partido político dentro de los nueve meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas; se exige una cantidad mínima de patrocinantes, los que deben ser ciudadanos de un número igual o superior al 0,5 % de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados; El patrocinio de candidaturas independientes debe ser por independientes y debe suscribirse ante notario.

Desde esta perspectiva, es que hubo un correlato lineal en los escaños obtenidos por las listas de independientes (38 en total) más los independientes contenidos en las listas de partidos políticos (40 en total), alcanzando cerca del 64 % de los mismos v/s los que provinieron de los pactos de partidos políticos en sus diversas combinaciones en condición de militantes. Otro aspecto importante fue el referido a la paridad de género en la salida de la elección, como también la incorporación de los pueblos originarios de manera sustantiva. Respecto de los independientes, interesa lo que reflexionado por los autores en una de las columnas de opinión que lograron para el periodo:

La Lista del Pueblo, en esa sui generis forma de articularse para asumir la Convención Constitucional (respecto de lo conocido), esto es, territorialmente identitaria no sólo desde lo geográfico, sino que también desde las causas políticas, sociales, ambientales, entre otras; implicó en los hechos, la inscripción de 18 agrupaciones/comunidades distritales para los 28 distritos, presentando 155 candidatos, eligiendo finalmente 26. En paralelo, pero en una Lista nacional, “Independientes no neutrales” se presentó en 21 distritos, por medio de 8 listas, obteniendo 11 constituyentes. Pero, además, 10 de otros 36 movimientos socioterritoriales eligieron un Constituyente en el distrito 9. Lo anterior permitió la elección de la bancada más importante del dispositivo de los independientes que escribe la nueva constitución (38 elegidos), donde la Lista del Pueblo fue/es importante. Hay que conceder, que más allá de los gustos, las listas se pudieron conformar, pues existió la voluntad política de modificar la constitución (actual) para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conformó para la creación de la nueva constitución (Expresado en la Ley N° 21.216 de marzo 2020) (García y Orellana, 2021).

Como se indicó, simultáneamente, se escogieron gobernadora/es regionales, los cuales, fuera de ser una novedad producto de ser la primera vez que se escogían de forma popular, en cuanto consecuencia de la geografía de la multitud de los años 2011 en adelante, canalizados en las reformas políticas gestionadas por Michelle Bachelet en su segundo mandato, tuvieron otra particularidad, cual fue, el sistema electoral dispuesto para ello. Así, al no alcanzar más de un 40 % de los votos de la elección en primera vuelta, debían pasar a la segunda vuelta (BCN, 2024), la cual, se celebró el domingo 13 de junio, dirimiéndose trece de las 16 gobernaciones. Sólo tres alcanzaron a superar el umbral del 40 %. En

cuanto a resultados de estas elecciones, conviene indicar que 13 de las 16 gobernaciones quedaron en manos de los sectores de centro – izquierda, mientras que sólo tres quedaron para sectores de centro – derecha, que, sin perjuicio de que fue una baja participación en ambas vueltas para dirimir este cargo (TER, 2021), constituyó simbólicamente una dura derrota para el gobierno de Sebastián Piñera, alineándose los resultados a la tendencia política del centro hacia la izquierda.

Finalmente, en las elecciones municipales, de alcaldesa/es y concejala/es, celebradas en la misma fecha del 15 y 16 de mayo, cristalizadas, previamente en arreglos político electorales diferenciados para elegir uno y otro cargo, junto con su particularidad de dos días de ejecución, como las anteriores, sumaron la merma de alrededor de seis meses de vigencia de los nuevos mandatos (culminan en octubre del 2024, asumiendo las nuevas autoridades en 2021 y no el 2020), producto de la Pandemia del COVID-19. Esta elección municipal, por otra parte, vino premunida de la importancia que tomaron los municipios el año 2019 cuando fueron capaces de incorporarse en el proceso político de consulta-plebiscito municipal, que devino, posteriormente, en el acuerdo de noviembre del 2019, siendo uno de los aspectos estratégicos del mismo, el plebiscito de entrada al proceso constitucional inaugurado el año 2020. De todos modos, ajustándose a la ley, los municipios ejecutaron su propia consulta en diciembre del 2019, preguntando, no sólo por constitución nueva o no, sino que por los temas que se debían abordar en una potencial nueva constitución (Orellana, 2019).

Elecciones primarias nacionales

Las anteriores elecciones municipales, regionales y constitucionales en su torbellino organizacional en sí mismas, signadas por la cantidad de decisiones que las y los electores debían tomar en tan diversas materias político-territoriales, además, generaron, en su preparación y ejecución el marco referencial para ir inmediatamente a las elecciones de primarias nacionales presidenciales a celebrarse el 18 de julio del año 2021, quedando, sólo días para la inscripción de candidaturas para dichas elecciones, tras el 15 y 16 de mayo analizado.

A la postre, implicó una negociación tensa en el amplio y fragmentado arco político pandémico del momento. La amplia centro-izquierda, alcanzó a inscribir primarias legales, monitoreadas por el SER-

VEL entre Daniel Jadue y Gabriel Boric, soslayando a la socialista Paula Narváez, la cual, fue marginada producto de los acompañamientos partidarios que tenía (PPD y Partido Radical, fundamentalmente). Por otra parte, entre el Centro Democratacristiano y el izquierdista partido socialista, más otros personeros venidos desde el partido liberal y otros ex Frenteamplistas, como Pablo Vidal (ex militante de Revolución Democrática), organizaron una consulta ciudadana, deslucida para elegir entre Yasna Provoste y Paula Narváez, alzándose la primera como abanderada del pacto que se llamó Unidad Constituyente (UC) (cabe indicar que esta se ejecutó en fecha posterior a las primarias legales). Por las derechas, lograron el activo político de la primaria legal entre Joaquín Lavín por la UDI, el independiente Sebastián Sichel, apoyado por influyentes militantes de Renovación Nacional; Mario Desbordes, candidato oficial de Renovación Nacional e Ignacio Briones, abanderado del partido político Evolución Política (EVOPOLI). Se impuso Sebastián Sichel, casi con un 50 % de los sufragios del sector.

Estas primarias y consulta ciudadana, fue el resultado de la distorsión del periodo provocado fundamentalmente por la Pandemia COVID-19, desde lo sanitario, pero también desde lo económico. No hay que olvidar que, durante este periodo, la agenda político electoral estuvo cruzada por los retiros previsionales de los 10%. También es el resultado del contexto que permitió el Estallido social – geografía de la multitud, que, para esa temporalidad, aún se preveía una reinstalación, aunque fuese en pandemia, producto de las dificultades económicas para afrontar los confinamientos sanitarios.

Elección general regional-CORE, congresal y presidencial

En este vértigo electoral, ahora queda este otro “pool electoral”, en contexto pandémico (sanitario y económico), con proceso constitucional vigente, conteniendo a la geografía de la multitud. Por lo tanto, los electores tendrían que elegir en una misma elección, la culminación del gobierno regional en forma, eligiendo ahora a los Consejeros Regionales, en mayo (primera vuelta)-junio (segunda vuelta), ya se habían elegido gobernadores y gobernadores; además la/os representantes al Congreso en la cámara baja-alta y, finalmente, en primera vuelta, elegir al presidente de la república, tras el proceso de primarias.

En estas elecciones, las regionales, tuvieron la particularidad de ser las últimas que se celebraron con la presidencial y congresal. De ahora en adelante, habrá elecciones municipales y regionales en un mismo día. Hubo despliegue de diversos arreglos electorales, los cuales, en parte, debían dialogar con los otros que se encuentran vigentes para las congresales y presidencial.

La congresal, tuvo como particularidad simbólica y política la irrupción del Partido Republicano con un importante número de diputados y diputadas (15) y con un representante emblemático como es el Rojo Edwards en la cámara alta. También, el Partido por la Gente, liderado por Franco Parisi, irrumpió de forma importante en la cámara baja, siendo una bancada que disputa a los partidos tradicionales y nuevos representados por el Frente Amplio en la toma de decisión del congreso (6). Otra particularidad, no simbólica, sino que, de política concreta, es la fragmentación político partidista con que se enfrenta la elección. Fueron 27 partidos políticos los que se dispusieron para la competencia en el congreso. Conviene también indicar que el fenómeno de independientes no tuvo el eco que, si se logró con la Convención Constitucional, sin perjuicio que se hayan logrado listas para que ello ocurriese. Esto de la fragmentación queda refrendado en la revisión descriptiva que realiza la Biblioteca del Congreso Nacional, como se observa en la Tabla 6:

Tabla 6
Cámara de diputados y su fragmentado resultado

Nombre Pacto	Resultados
El Frente Amplio participó en estos comicios en el pacto denominado "Apruebo Dignidad" y estuvo integrado por los partidos: Revolución Democrática (RD), Comunes, Convergencia Social (CS), Partido Comunista (PCCH) y la Federación Regionalista Verde Social (FRVS).	Obtuvieron 37 diputadas y diputados, y la elección de 4 escaños en el senado.
La centroderecha, la coalición "Chile Podemos Más" conformada por Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), Evolución Política (EVOPOLI), y Partido Regionalista Independiente (PRI).	Obtuvieron 53 diputadas y diputados y 12 escaños en el Senado. Este pacto sufrió una baja en su votación, que en conjunto como lista significó un 30% menos de sufragios, mientras en diputados electos, varió de 72 en 2017 a 53 en 2021
El Partido Liberal se unió a "Nuevo Pacto Social" conformado por el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Ciudadanos y Partido Radical (PR).	Obtuvieron la elección de 37 diputadas y diputados, así como de 8 escaños en la Cámara Alta. Este pacto sufrió una baja en su votación, que en conjunto como lista significó un 25% menos de sufragios, mientras en diputados electos, varió de 43 en 2017 a 37 en 2021.
El Partido Igualdad (PI) se unió al Partido Humanista (PH) en lista llamada "Dignidad Ahora".	Obtuvieron 3 diputadas y diputados electos, mientras que
El Partido Ecologista Verde (PEV) fue solo en otra lista.	Obtuvo logrando 2 diputados electos.
"Partido de la Gente", en lista única.	Obtuvo 6 bancas en diputados
El "Frente Social Cristiano" (conformado por los partidos Republicano y Conservador Cristiano).	Lograron 15 escaños, así como
"Independientes Unidos".	Lograron un escaño
Candidaturas independientes.	Lograron un escaño

Fuente: BCN (2021) Elecciones parlamentarias 2021, en https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/87444&periodo=1990-2022

Mientras, la presidencial de primera vuelta, tuvo la particularidad más llamativa desde que se recuperó la democracia, en cuanto, la ganó José Antonio Kast, seguido por Gabriel Boric. La extrema derecha se anotó un éxito electoral inapelable al lograr instalar no sólo como ganador de primera vuelta a su candidato, quien no compitió en primarias, sino que lo dejó muy bien proyectado para la segunda vuelta, la que terminó perdiendo contra Gabriel Boric. Además, tuvo coherencia con el importante número de diputada/os electos por republicanos, marcando un hito significativo en el sistema político en la idea de cómo el péndulo, que estuvo en la izquierda y en el mundo de los independientes, pasaba al mundo de una extrema derecha, cuestión que se refrendaría más adelante con la elección del Consejo constituyente que operó en el año 2023, materia que no se analiza en este capítulo.

También, tuvo la primera vuelta electoral presidencial, la singularidad de postergar las candidaturas de centro izquierda, representada por Yasna Provoste y centro derecha por Sebastián Sichel, evidenciando, además, las aperturas y flexibilidades de los votantes, ante la candidatura de Franco Parisi, el cual obtuvo cerca del 10% de la votación sin estar en suelo patrio para realizar su campaña, en el entendido que se encontraba sobre él, un apercibimiento por pensión alimenticia.

Este calendario electoral intenso, vertiginoso, abrupto, comprimido entre otros calificativos que se le pueden endosar, sólo se entiende en la conjunción de dos grandes hechos político-sanitario, nuevos para el sistema sociopolítico y socioterritorial nacional, como fue la sedimentación de la geografía de la multitud que devino en el estallido-revuelta social de octubre del 2019, detonando ya un calendario electoral constitucional que debía convivir con el de las elecciones convencionales, sumándosele, la irrupción de la pandemia del COVID-19. Por lo tanto, esta triada político electoral que se concentró en los años 2020-2021, fue una de las expresiones más dinámicas de procesamiento de demandas institucionales, electorales y sanitarias, no conocidas o reconocidas en Chile. Conviene indicar que, la necesidad de profundizar analíticamente en este periodo, se hace prioritario, en el entendido que, desde ahí, podrían entenderse desde la dimensión política y territorial fenómenos o hechos sociopolíticos – socioterritoriales que explicarían, en clave de hipótesis, por ejemplo, un tránsito en tan corto plazo hacia la extrema derecha, como opción plausible para definir los destinos de un proceso

constitucional de última ratio, o bien, transformarse en opción el año 2021 para guiar los destinos del país, por medio de José Antonio Kast, en un marco de democracia política.

Conclusiones

La relación entre la geografía electoral, disciplina contenida en la geografía política y humana a la vez, con la idea-acción de la geografía de la multitud, se hace plausible, en cuanto posibilidad interpretativa más integral.

Lo expuesto en este capítulo, entendido como un esfuerzo analítico exploratorio, permite hipótesis de trabajo para guiar investigaciones que permitan mayores claridades de lo que implicó y cómo se proyectó este bienio electoral en lo que a conformación de procesos constitucionales se refiere (2021-2022) y (2022-2023), ambos rechazados, además, de una conformación de una voluntad política nacional-ciudadana respecto de la conformación de Congreso y Gobierno nacional, que si bien encuentran en un sistema electoral proporcional una explicación real, por la fragmentación que provoca en la configuración del Congreso particularmente, pero también en las elecciones subnacionales, no es menos cierto que el procesamiento político, territorial y sanitario del bienio entrega otras posibilidades interpretativas del hecho.

En este sentido, desde la recuperación de la democracia, hubo manifestaciones ciudadanas que alegaron por el mejoramiento de las calidades de vida de las personas en diferentes ámbitos, sin perjuicio del reclamo político y ciudadano de desactivación de la protesta en los primeros años de los gobiernos democráticos. Desde el 2010-2011, las mismas logran una sistematicidad y cobertura territorial nacional, que no se canalizó en el sistema político nacional, adecuadamente, comenzando una sedimentación de malestar y desigualdades que devino en lo que se ha consignado en este capítulo como Geografía de la Multitud, que a punta de columnas de opinión que lograron los autores de este capítulo, dieron cuenta-describieron esta situación en cuatro diferenciados momentos como ya se mostró.

La geografía electoral, en clave territorial e institucional, tiene en el desafío que impone la geografía de la multitud una oportunidad de mejor interpretación de la realidad política, cuestión que encuentra

en el bienio 2020 – 2021 un momento de máxima oportunidad analítica en cuanto confluyeron, según lo indicado en el cuadro N° 5, la geografía electoral y geografía de la multitud, en un contexto territorial genuino, más un marco pandémico que fue completa y totalmente determinante para el procesamiento de la política práctica del bienio.

Referencias bibliográficas

AGNEW, J. (1996). Mapping politics: how context counts in electoral geography. *Political Geography*, 15(2), 129-146. [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(95\)00076-3](https://doi.org/10.1016/0962-6298(95)00076-3)

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (BCN). (21 de noviembre 2021). Elecciones parlamentarias de 2021. https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/87444&periodo=1990-2022

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (BCN). (19 de noviembre 2017). Elecciones presidenciales de 2017. https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/87442&periodo=1990-2022

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (BCN). (18 de junio 2021). Ley Fácil. Elección democrática de gobernadores regionales. <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/eleccion-democratica-de-gobernadores-regionales>

CATENA, P. (29 de noviembre 2020). Baja participación marca jornada de primarias. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/baja-participacion-marca-jornada-de-primarias/B5AU4TGXORCT7A7AHJFP33ELAY/>

DOLLFUS, O. (1982). *Espacio Geográfico*. (2ª ed.). Oikos-tau.

ESTÉBANEZ, J., MÉNDEZ, R. & PUYOL, R. (1995). *Geografía humana*. Catedra.

GARCÍA, H. & ORELLANA, J. (20 de agosto 2021). La Lista del Pueblo y algunas constataciones en su geografía de la multitud, Sección Tu Voz. *Bio-Bio Chile*. <https://www.biobiochile.cl/especial/una-constitucion-para-chile/noticias/opinion/2021/08/20/la-lista-del-pueblo-y-algunas-constataciones-en-su-geografia-de-la-multitud.shtml>

GARCÍA, H. & ORELLANA, J. (07 de mayo 2022) La identidad desconocida de los partidos políticos. <https://pagina19.cl/destacado/la-identidad-desconocida-de-los-partidos-politicos/>

LÓPEZ, T. & BENITO DEL POZO, P. (1999). *Geografía Política*. Cátedra.

LOSADA, R. & CASAS, A. (2008). *Enfoque para el análisis político. Historia, epistemología y perspectiva de la Ciencia Política*. Pontificia Universidad Javeriana.

MÁRQUEZ ROMERO, V. (2022). Las reformas políticas y su impacto en la creación de nuevos partidos en América Latina. En H. PICADO LEÓN; G. DE ICAZA; Y. MÉNDEZ; K. GILAS; V. MÁRQUEZ ROMERO; G. SCHERLIS; K. CÁCERES; E. CALVO; A. LÓPEZ LARA; V. ALARCÓN OLGUÍN; L. BAREIRO; L. VÁZQUEZ CORREA; F. FREIDENBERG; B. MUÑOZ POGOSSIAN & C. URIBE MENDOZA, *Reformas Electorales en América Latina*, (1ª ed., pp 09-338). Instituto Electoral de la Ciudad de México.

MEDUS, N. (2005). *La geografía electoral en la historia de la ciencia geográfica*. (Nº7). Facultad de Ciencias Humanas – UNLPam. <https://repo.unlpam.edu.ar/bitstream/handle/unlpam/7638/n07a02medus.pdf?sequenc>

MELÉNDEZ, C., KALTWASSER, R. & SAJURIA, J. (2021). Chile 2020: pandemia y plebiscito constitucional. *Revista de ciencia política*, 41(2), 263-290. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000114>

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (SEGEGOB). (02 de diciembre 2015). Presidenta nombra a integrantes del Consejo Ciudadano de Observadores. <https://www.gob.cl/noticias/presidenta-nombra-a-integrantes-del-consejo-ciudadano-de-observadores>

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. (2020). Ley Nº 21.216. Modifica la carta fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva constitución política de la república. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de marzo de 2020.

NIETO CASTILLO, S. (2017). Voto. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Serie Elecciones y Democracias: Diccionario Electoral* (3ª ed., pp.13-655). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/Democracia/Tercera%20Edicion%20Diccionario%20Electoral%20II%20Tomo.pdf>

ORELLANA, J. (2019). La geografía de la multitud y la asonada municipal. El quinto poder. <https://www.elquintopoder.cl/municipales/geografia-de-la-multitud-y-la-asonada-municipal/>

RIVAS, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Revista Reflexión Política*, 5(9), 36-46. <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/748>

ROSANVALLON, P. (2007) *Contrademocracia. la política en la era de la desconfianza*. Manantial.

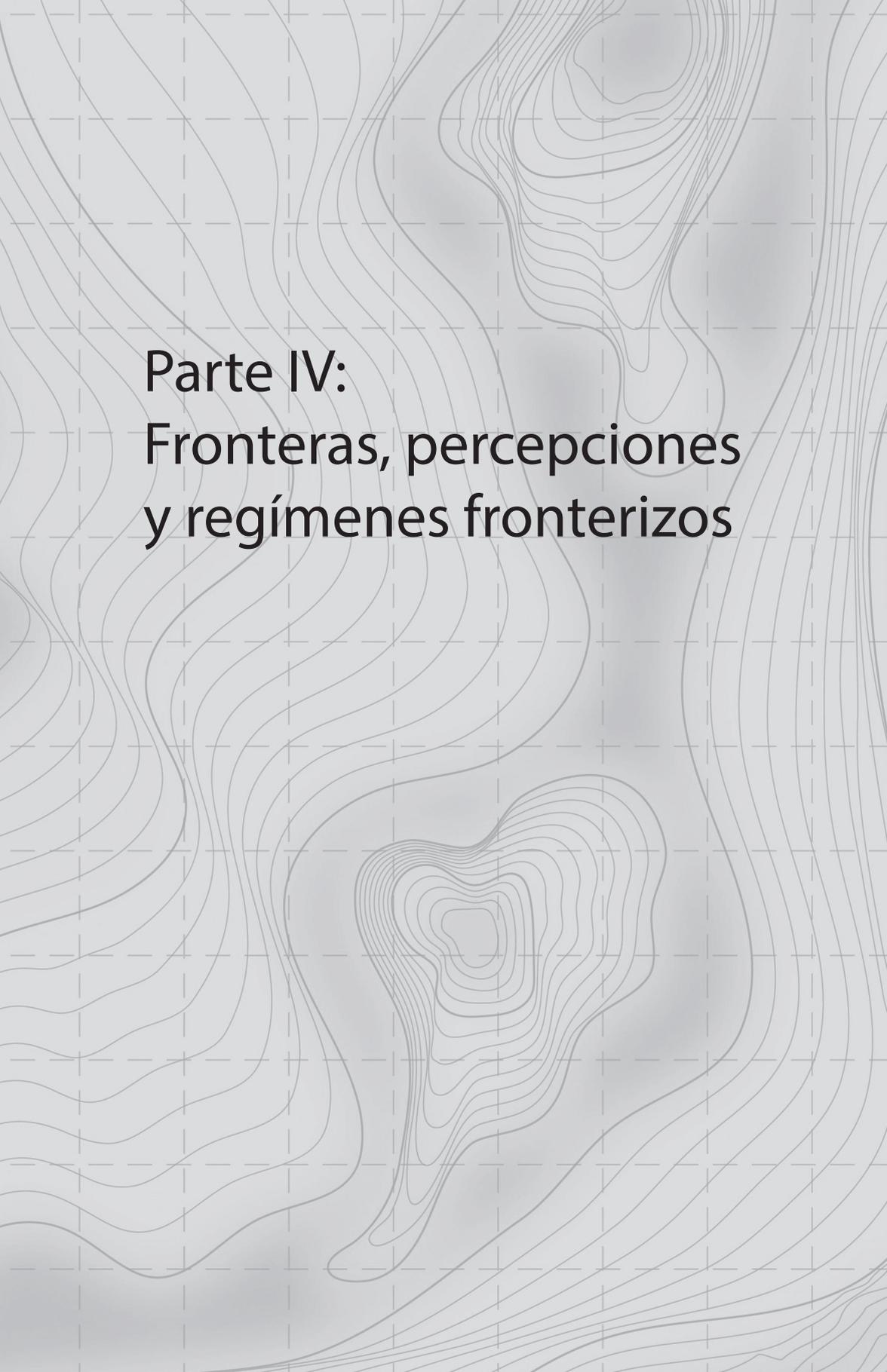
SERVICIO ELECTORAL DE CHILE (SERVEL). (26 de octubre 2020). Plebiscito Nacional 2020 fue la mayor votación de la historia de Chile. <https://www.servel.cl/2020/10/26/plebiscito-nacional-2020-fue-la-mayor-votacion-de-la-historia-de-chile/>

TAYLOR, P. (1996). *Geografía política: economía, mundo, estado-nación y localidad*. Ed. Trama.

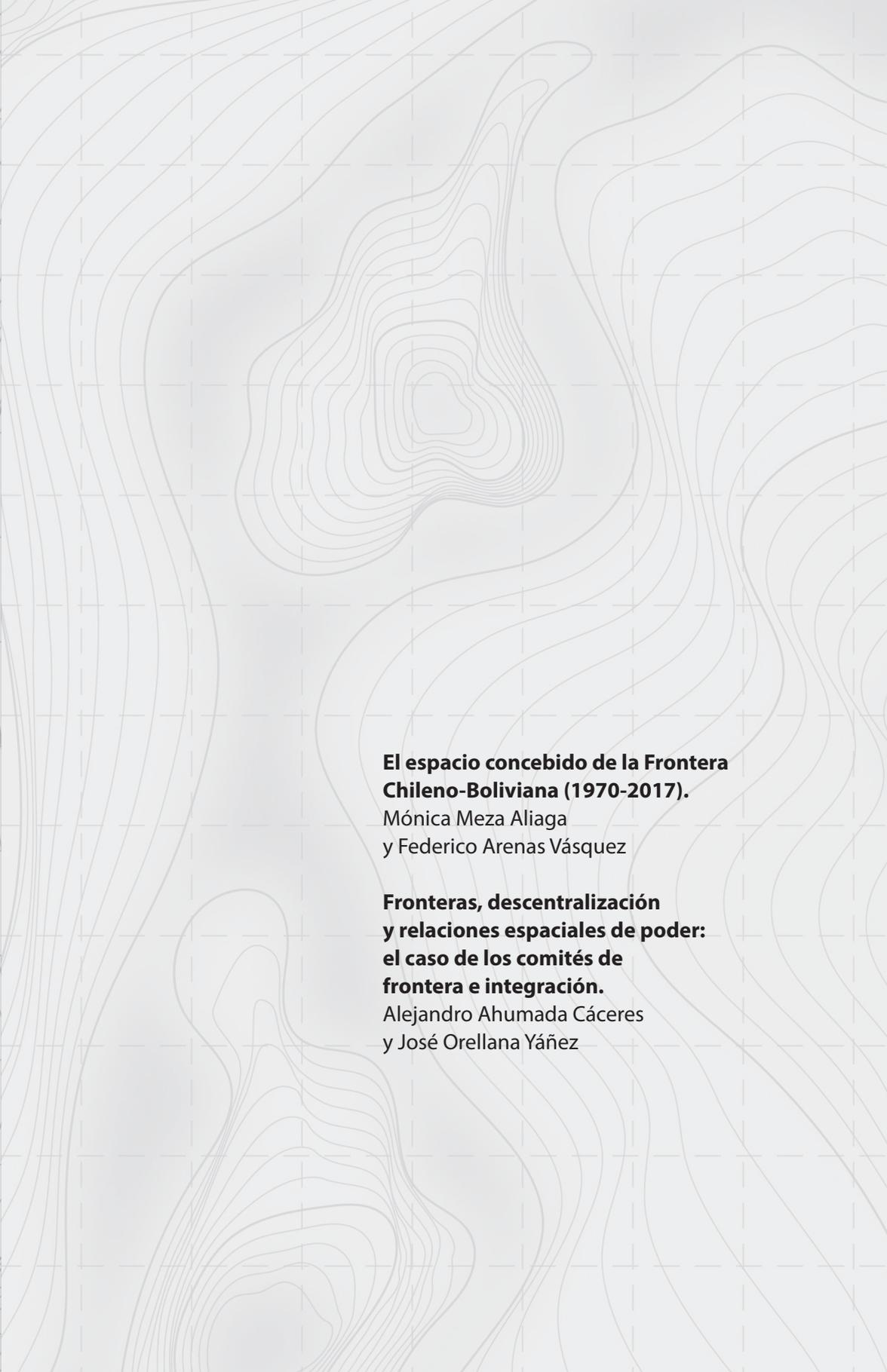
TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES. (31 de mayo 2021). Sentencia Gobernador Regional-primera votación. <https://tribunalcalificador.cl/wp-content/uploads/2023/01/2021-SENTENCIA-Gobernador-Regional-primera-votacion.pdf>

TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES. (09 de julio 2021). Sentencia Gobernador Regional-segunda votación. <https://tribunalcalificador.cl/wp-content/uploads/2023/01/2021-SENTENCIA-Gobernador-Regional-segunda-votacion.pdf>

24Horas. (2020). Primarias 2020: Revisa todos los resultados de alcaldes y gobernadores regionales. *24Horas TVN*. <https://www.24horas.cl/primarias-2020/primarias-2020-conoce-todos-los-resultados-de-alcaldes-y-gobernadores-regionales-4551426>

The background features a light gray grid of dashed lines. Overlaid on this grid are several sets of thin, gray, wavy contour lines that resemble topographic maps, creating a sense of depth and movement.

Parte IV:
**Fronteras, percepciones
y regímenes fronterizos**



**El espacio concebido de la Frontera
Chileno-Boliviana (1970-2017).**

Mónica Meza Aliaga
y Federico Arenas Vásquez

**Fronteras, descentralización
y relaciones espaciales de poder:
el caso de los comités de
frontera e integración.**

Alejandro Ahumada Cáceres
y José Orellana Yáñez

El espacio concebido de la Frontera Chileno-Boliviana (1970-2017)

The conceived space of the Chilean-Bolivia Border (1970-2017)

*Mónica Meza Aliaga*¹
*Federico Arenas Vásquez*²

Resumen

Una aproximación a la producción de la frontera chileno-boliviana puede ser explicada a través de aquello que ha sido concebido para ella desde los sistemas que ejercen el poder. Este espacio, pese a sus atributos físico-naturales y culturales compartidos, se proyecta en el paisaje de manera disímil. Mientras que en Bolivia existe mayor población y ganadería, servicios de transporte y otros dirigidos al turismo, en Chile esta frontera se presenta despoblada. Con el propósito de comprender cómo se ha gestado la representación actual de este espacio, se confrontaron dispositivos normativos oficiales de los Estados nacionales de ambos países en los últimos cincuenta años, tomando como caso representativo la frontera oriental de la Región de Arica y Parinacota en Chile y el altiplano del occidente boliviano. Los resultados muestran que la seguridad y el control en la escala local, justifican la intervención estatal para su llenado capitalista y colonial.

Palabras clave: producción social del espacio, altiplano, arica y parinacota, normativas

Abstract

One way of approaching the production of the Chile-Bolivia border might come from how it has been conceived by the entities exercising power. Despite the shared physical and cultural qualities on either side of the border, the space materializes differently on the landscape. While in Bolivia population and livestock are larger, and there are more transport and touristic services, in Chile the area is sparsely populated. In order to understand how the current representation of this space has developed, the official regulatory devices of both states were compared for the last fifty years in the eastern Región de Arica y Parinacota and the western altiplano of Bolivia. Results show that security and control at a local scale justify State intervention and thus allow the reproduction of capitalist activities and colonial relations.

Keywords: social production of space, altiplano, Arica and Parinacota, regulations

¹ Departamento de Ciencias Históricas y Geográficas, Universidad de Tarapacá, Arica, Chile, msmezaa@academicos.uta.cl

² Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, farenasv@uc.cl

Introducción

La convivencia de los grupos sociales que hoy conforman el escenario nacional chileno, peruano y boliviano de los Andes centrales (Albó *et al.*, 1996), produjo una espacialidad que ha experimentado cambios importantes en el transcurso de su historia. Mientras que hacia el siglo XVI existían fuertes relaciones de reciprocidad entre los distintos grupos étnicos dispersos desde la alta montaña andina a la costa pacífica, bajo lógicas de control vertical de los espacios productivos a las *markas* o pueblos centrales (Rostworowski, 1986; Murra, 2002), en la actualidad la población de la entrada norte de Chile tiende a concentrarse en las principales ciudades costeras.

El fenómeno de la hiper concentración de población en áreas urbanas, tiene su origen en las dinámicas de ocupación del espacio, heredadas del contacto hispano-indígena, lo que se tradujo en la fragmentación de las unidades étnicas prehispánicas que rompieron la unidad territorial de las comunidades indígenas debido a la aplicación de “cortes” administrativos que truncaron los lazos del transecto altiplano-valle-costa. El registro histórico es abundante en cuanto a la continuidad de nexos de dicho transecto, evidenciables en la existencia de pleitos durante los siglos XVIII, XIX e incluso el XX (Platt, 1982; Rivière, 1979).

Hacia fines del siglo XVI, ya en la administración española y en un primer anclaje espacial, se desplegó una política de reducciones territoriales (pueblos) para resguardo de la “comunidad cerrada” (Wolf, 1977 [1957]) en su espacio vital, estableciéndose pueblos centrales para la dominación de indígenas que los hiciera funcionales a la economía colonial.

En este momento de reducción territorial y de sociedad estamental, se homogeneizó el espacio y se redefinió en entidades estandarizadas, transformando a la población indígena en tributaria.

Luego se produjo el proceso de abolición del sistema estamental en clave “república de indios y españoles”, eliminándose la sociedad dividida a partir de hacer valer la condición ciudadana del estamento indio cuando se iniciaron e implementaron los proyectos modernizadores liberales y nacionales luego de la independencia de España.

En este momento se fundó el nuevo Estado-nación en el área andina, que transformó al indígena en “ciudadano” de una nación de

“iguales” excluyendo cualquier tipo de diferencia, y donde todos los habitantes de las nuevas Repúblicas serían “ciudadanos”. Para alcanzar la ciudadanía prometida, los indígenas debían traspasar las fronteras étnicas “fijas” que separaban a indígenas de españoles.

Entre la segunda mitad del siglo XIX hasta la Guerra del Pacífico sería el período de plena posibilidad de funcionamiento de la propuesta liberal, luego vino el período de instalación de las administraciones nacionales entre 1879 y 1930, que asociado al ciclo salitrero articuló el norte de Chile con la economía capitalista mundial, recomponiendo los espacios productivos regionales.

El nuevo Estado creó políticas exclusivas de construcción de soberanía y nacionalidad, para finalmente entre 1930 y 1950, cuando se anexó definitivamente el territorio norte a Chile, se consolidó la nueva “nacionalidad”, momento en que también decae la producción salitrera y emerge una economía de servicios y comercio que fue estimulada a través de medidas gubernamentales de excepción, que trasladaron definitivamente el eje del desarrollo regional a las ciudades costeras de Arica e Iquique.

En este momento ya operaba la propiedad “individual” en el sector campesino indígena con demandas socioeconómicas de educación, infraestructura, caminos, etc., étnicas; proceso que culminó a inicios de la década de los cincuenta con su emigración masiva a los centros urbanos costeros.

Actualmente la comuna de Arica concentra el 98 % de la población de la región de Arica y Parinacota³, situación que contrasta con las formas anteriores de ocupación y producción del espacio regional, pasando del tipo disperso a uno concentrado y, pese al carácter translocal de los sujetos originarios del altiplano (Gundermann y Vergara, 2009), el altiplano de esta región que limita en su vertiente oriental con Bolivia, ha comenzado a proyectarse como despoblada y “vacía”.

En Bolivia en tanto, la población, igualmente translocal, vive y mantiene una relación más permanente con el altiplano, lo que provoca que, aun cuando geográficamente este espacio sea similar en ambas vertientes de los Andes, se proyecta con mayor dinamismo y cuenta con servicios, principalmente vinculados al turismo y la ganadería (Meza, 2021).

³ 221.546 habitantes de un total de 226.068 (INE, 2017)

Esta proyección espacial diferenciada de la frontera chileno-boliviana (Figura 1), puede ser explicada, a partir de las distintas prácticas de representación en ambos países, exhibidas a la luz de lo que ha sido concebido para su frontera común, y que es posible develar a partir de la formulación de instrumentos normativos y de planificación estatal en los últimos cincuenta años, por lo que nos preguntamos ¿Qué nociones provenientes de la estructura institucional de los Estados han influido en la formas de producción del espacio fronterizo chileno-boliviano? y ¿Cómo estas nociones estatales influyen en la escala local de su frontera compartida?

Aun cuando la producción del espacio no responde a la sola influencia estatal (Lefebvre, 2013; Amilhat, 2013; Meza, 2021), la frontera norte de Chile ha sido ampliamente estudiada desde la geopolítica, historia, migraciones, educación (González *et al.*, 2008; González, 2019; Tapia, 2012; Mondaca *et al.*, 2020), entre otros enfoque que ponen su atención en la frontera de la región de Tarapacá en Chile (Ramos, 2018) o con el Perú (Contreras *et al.*, 2017; Díaz y Bustos, 2020), en tanto que el espacio fronterizo de la región chilena más septentrional (Arica y Parinacota) con su vecina Bolivia, ha sido escasamente abordado especialmente desde la geografía.

El artículo se divide en cuatro partes. Inicia con una contextualización geo histórica de la producción del espacio andino centro sur, como segundo punto se presenta el área de estudio, luego se enseña la propuesta teórico-metodológica con la que se contrastarán los hallazgos que se presentan en cuarto lugar, para finalmente concluir.

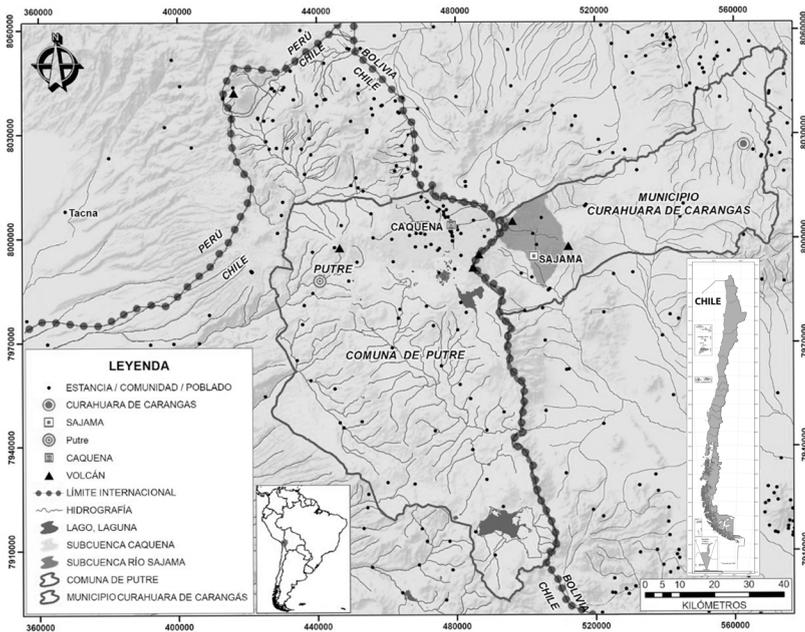
La meseta altiplánica. Espacio de continuidad en la frontera norte de Chile y Bolivia

La frontera de Chile y Bolivia (Figura 1) constituye un espacio cuyas características físico-naturales, sociales y culturales, no reconocen los límites de dichas naciones. Desde una perspectiva morfoestructural, la continuidad de este espacio está dada por la presencia de extensas altiplanicies o punas e importantes nevados de naturaleza volcánica, como los Payachatas (volcanes Parinacota y Pomerape) y el Nevado de Sajama (Santa Cecilia y Mata Olmo, 2013); que otorgan una apariencia visible común a uno y otro lado de la frontera.

Topoclimáticamente, ambas vertientes de los Andes poseen influencia atmosférica desde la amazonía (Aceituno, 1996; Gaete, 2005; Falvey y Garreaud, 2009), por lo que sería posible entender que este espacio fronterizo, habitado por comunidades indígenas aymara y quechuas, cuenta con una similar disponibilidad de recursos naturales a uno y otro lado del macizo cordillerano.

En este sentido, la llanura altiplánica favorece la formación de vegas y bofedales que se articulan como un complejo de humedales altoandinos (Meza y Díaz, 2014; Yager *et al.*, 2021) que reciben aportes permanentes de agua entre diciembre y marzo, meses en que normalmente ocurren las lluvias, cuya cantidad permite el crecimiento de una cubierta vegetal que permite el desarrollo de la ganadería de camélidos sudamericanos (llamas y alpacas).

Figura 1
Área de estudio: Frontera del norte de Chile y occidente de Bolivia con sus municipios vecinos



Fuente: Elaboración propia

Producción de frontera: límites en los espacios de continuidad

El concepto de frontera posee una pluralidad de significados y escalas donde se funden y confunden sus nociones con las de límite, línea, borde, barrera, periferia, desierto, entre otros. En el devenir geohistórico de la frontera y desde una mirada espacial, el concepto se halla íntimamente ligado a los Estados nación y sus frentes de límite; los cuales actúan para diferenciarse de otros Estados, y sus frentes de expansión que operan como su línea de ampliación interna (Grimson, 2000).

Para Benedetti y Salizzi (2014) el proceso de conformación de fronteras en los territorios nacionales, posee distintas dinámicas. Por un lado, entendidas como aspectos variables propios de los contextos nacionales, y por otro como aspectos constantes o comunes a cualquier proceso fronterizo, pese a los diversos significados que se le han atribuido desde disciplinas como la historia, geografía, politología y antropología.

En este sentido, resulta de gran interés destacar la perspectiva escalar de Raffestin (2011) acerca de los múltiples poderes que atraviesan el territorio y sus frentes de expansión, es decir, el espacio a través de las relaciones que lo recorren. Para él desde la mirada de la Geopolítica, el Estado organiza, gestiona y controla el territorio y la población en una suerte de jerarquía de niveles creados por el Estado mismo, pero en la lógica de frente y límite de expansión.

Desde la geografía del Estado, existe también una interpretación que alberga la construcción del límite político entendido como límite cultural, ideando en esta dirección un imaginario respecto a que la frontera política de los Estados nacionales, además de dividir los territorios y actuar como límite, divide culturalmente a los pueblos de uno y otro lado, cuando en realidad lo que ha ocurrido es que se ha intentado borrarlos, pues diversas investigaciones muestran las relaciones de intercambio ancestrales entre indígenas de estos espacios y sus formas de ocupación distintas y anteriores al orden colonial (Vidal, 1996 en Grimson, 2000; Molina, 2006; Molina, 2011; Amilhat, 2013; Núñez *et al.*, 2017).

Aquí surge la necesidad de abogar por la frontera como acuerdo, que como señala Amilhat “siempre es artificial y su trazado atraviesa espacios previamente ocupados de otra forma, los cuales deben recomponerse frente a esta transformación” (2013: 49). Mientras en la actualidad vemos cómo, cada vez más, las fronteras no son únicamente

márgenes geográficos o bordes territoriales, sino que se establecen como instituciones complejas, marcadas por tensiones entre prácticas de reforzamiento y prácticas de atravesamiento, y al igual que espacio y lugar, estos márgenes han sido inventados e instituidos a través de procesos históricos que frecuentemente han tenido un carácter violento, las fronteras son lugares de confrontación, de contacto, de bloqueo y de paso, que es inventado en nuestra imaginación de lo contrario no existirían (Mezzadra y Neilson, 2017: 47).

Paradójicamente y contrario a lo que es posible observar cuando se intenta cruzar una frontera estipulada entre países, en la jerga neoliberal global se ha insinuado la “desaparición de las fronteras”, esto mediante “proyectos de integración” multiculturales, con la participación de nuevos actores como son los grandes conglomerados económicos, que no hacen más que reforzar la línea y centrar la atención en las fronteras como dispositivo de control de mercancías, contrabando y tráfico (Grimson, 2000; Arroyo, 2017); controles que se efectúan en la frontera local para razones globales y que lo convierten en un territorio de vigilancia para quienes establecen una relación cotidiana con él⁴. Es posible afirmar en este sentido que “la multiculturalidad promovida en/por la globalización, lejos de haber borrado las fronteras, les ha multiplicado, por una parte, y por otra, ha individualizado la experiencia de cada uno frente a la categoría siempre importante de los límites internacionales” (Amilhat, 2013:48).

En la línea de Serje también reside la idea de la invención de las fronteras y periferias, conceptos que han sido utilizados “para hacer referencia a un conjunto de espacios ‘otros’, vacíos y dispuestos para ser tomados e intervenidos, se presentan como lugares remotos, en disputa, desarticulados y atrasados, disponibles para ser penetrados y explotados” (Serje, 2017: 34).

⁴Gabriela Karasik, en Grimson (2000), menciona los problemas que tienen las agrupaciones de bailarines para entrar sus trajes de carnaval en la frontera de Argentina con Bolivia. Lo mismo ocurre en el caso de la frontera de Chile con Bolivia, donde las autoridades originarias bolivianas deben desprenderse de la vestimenta que los identifica como autoridad.

La frontera concebida como instrumento operativo

Los dispositivos de los Estados clasifican y ordenan el espacio, éste de acuerdo con Lefebvre (2013) corresponde al espacio concebido que puede expresarse como representaciones del espacio y que sirven de instrumento operativo para el análisis de los espacios, e igualmente para el análisis de las sociedades que los han generado.

Michel De Certeau (2000) plantea que lo concebido se piensa como aquella mirada, materializada a través de estrategias, regulaciones, políticas, planes y programas de las instituciones y autoridades que producen las reglas, leyes y normas, lo que se traduce en la organización social del tiempo y del espacio.

En la dimensión de lo concebido circularán los sistemas que ejercen el poder como instituciones, autoridades, planificadores, entre otros (De Certeau, 2000; Lefebvre, 2013), y donde el Estado se levanta como un importante actor en la configuración de los territorios mediante la elaboración y aplicación de regulaciones públicas, con impacto en las escalas regional y local, lo cual reflejará una forma de pensar el desarrollo de un espacio⁵, generando lo que Corvalán y Arenas (2021), denominan arquitectura geográfica del espacio-frontera.

Siguiendo a Lefebvre, lo concebido es entendido como representaciones del espacio que integran una práctica social y política. Estas representaciones del espacio:

Poseen un alcance práctico, que se engastan y modifican las texturas espaciales, impregnadas de conocimientos e ideologías eficaces. Las representaciones del espacio tendrían de ese modo un impacto considerable y una influencia específica en la producción del espacio. ¿Pero cómo? Mediante la construcción, es decir, por la arquitectura, concebida no como la edificación de un “inmueble” aislado (palacio o monumento) sino en calidad de un proyecto insertado en un contexto espacial y en una textura, lo que exige “representaciones” que no se pierdan en el simbolismo o en el imaginario (Lefebvre, 2013: 101).

⁵Dentro de la triada lefebvriana también está la perspectiva de los actores que experimentan dicho espacio en lo que se entiende como dimensión de lo vivido (Lefebvre, 2013).

Para el abordaje y aproximación al proceso de producción espacial, que da cuenta de la expresión actual de la frontera chileno-boliviana, se realizó una búsqueda de normativas, documentos e instrumentos de planificación que tuvieran influencia en las áreas fronterizas, instrumentos oficiales procedentes de los Estados de Chile y Bolivia.

La investigación remite a una temporalidad que abarca aproximadamente los últimos 50 años para identificar los énfasis en los distintos periodos que han organizado el espacio fronterizo de Chile y Bolivia.

En Chile, las últimas cinco décadas dan cuenta del tránsito entre un periodo del libre mercado (1973-1989) hasta el actual periodo neoliberal (1990-2017), con dictadura militar y gobiernos democráticos, mientras que, en Bolivia, de administraciones dictatoriales (1970 - 1982), periodo neoliberal (1985 - 2003) y el periodo progresista o postneoliberal (2006 - 2019); intercalados por momentos de transición.

El criterio para la selección de los instrumentos de cada país se relaciona con la dimensión de la organización, uso y ocupación del espacio en materia productiva, de asentamientos, conectividad e infraestructura principalmente, utilizando para ello la información alojada en los distintos ministerios y servicios públicos con competencias en estas áreas y que poseen relación o impacto en el área de interés⁶.

Se elaboró una Base de Datos Nacional para Chile y otra para Bolivia (BDN-Ch y BDN-Bo, respectivamente), estas contienen los registros y documentos cuya escala de acción es a nivel país y que han tenido y tienen implicancias en la producción y transformación del espacio fronterizo de Chile y Bolivia en general⁷, y en particular de las fronteras comunas de Putre y Curahuara de Carangas en Chile y Bolivia, respectivamente. El proceso de confección de las BDN se dividió en 5 etapas:

⁶ Normativas y legislaciones para ámbitos de frontera y desarrollo territorial traducidas en Leyes, Decretos, Decretos Ley, Decretos con Fuerza de Ley, Resoluciones y Ordenanzas.

⁷ Decretos, decretos exentos, decreto de ley (DL), Decreto con Fuerza de Ley (DFL), Leyes, Ordenanza, Resolución exenta.

Etapas 1. Determinación de los parámetros de búsqueda

- Palabras Claves: frontera, zona de frontera, zona fronteriza, zona extrema.
- Rango de fechas: 1 de enero de 1979 a 1 de enero de 2017.
- Estado de las normas según el rango de fechas: normas promulgadas, publicadas y que entraron en vigencia durante el periodo 1970-2017.
- Selección de buscadores (base de datos): Biblioteca del Congreso Nacional de Chile⁸ y Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia y Sistema de Información Legal del Estado Plurinacional⁹.

Etapas 2. Selección y discriminación de documentos

El parámetro principal para seleccionar y/o discriminar los documentos que arrojó la búsqueda para ambos países, fue la relación que tuviesen en la transformación del territorio fronterizo. En esta etapa se corroboró la no duplicación de documentos, en función de las respectivas palabras claves y las distintas plataformas web utilizadas. Los resultados de la búsqueda en cada repositorio fueron los siguientes:

Biblioteca Congreso Nacional de Chile:

La búsqueda con la palabra clave “frontera”, arrojó 1085 documentos, de los cuales se seleccionaron 98 y se discriminaron 760. Los criterios de discriminación aluden en su mayoría a regulaciones de otros ámbitos que tenían coincidencia con las palabras claves definidas¹⁰ y también se discriminaron los documentos que hacían alusión a zonas de frontera específicas de otras regiones¹¹. Otro criterio de discriminación fue la duplicación o triplicación de documentos que han tenido diferentes modificaciones a lo largo de su trayectoria.

⁸ <https://www.bcn.cl/>

⁹ Para el caso de Bolivia se decidió realizar la búsqueda en dos últimas plataformas web de datos, ya que la primera es la web oficial en materia de leyes y normativas y la segunda permitió complementar la base de datos con documentos que no arrojó la búsqueda en la Gaceta oficial de Bolivia (<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/> y <http://www.silep.gob.bo/silep/inicio>).

¹⁰ Por ejemplo, regulaciones de diferentes tipos sobre “Universidad de la Frontera” o “Empresa Eléctrica de La Frontera”, entre otras.

¹¹ Por ejemplo, la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo regulando temas que no implicaban una transformación del territorio fronterizo del área de estudio.

La palabra clave “Zona de frontera” arrojó 303 documentos de los cuales 35 se seleccionaron y 268 se descartaron debido a que la mayoría de ellos coincidieron con la búsqueda anterior, es decir, la búsqueda con la palabra clave “Frontera”. La palabra clave Zona fronteriza buscada como palabra exacta arrojó 171, de los cuales 75 se seleccionaron y 96 se excluyeron.

La palabra clave Zona (s) extrema (s), buscada tanto en singular como plural, arrojó 85 documentos de los cuales 24 se seleccionaron y 61 se descartaron.

Finalmente, la búsqueda por cada palabra clave se refinó para verificar la duplicación de documentos y permitir un universo de documentos dispuestos para su descripción y análisis.

Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia y Sistema de Información Legal del Estado Plurinacional:

Entre las dos páginas web se seleccionaron en total 122 documentos relacionados a temas fronterizos, de los cuales 77 tuvieron relación específicamente con la frontera Bolivia-Chile. A su vez se discriminaron o excluyeron el resto de los documentos, pues si bien mencionaban en sus textos las palabras claves, se relacionaban con la frontera con Brasil, temas de frontera entre departamentos del mismo Estado Plurinacional de Bolivia, entre otros no atingentes al área de estudio.

Etapa 3. Registro de documentos en planilla Excel

Desde los documentos seleccionados, se registraron los siguientes datos: ID (Número identificador correlativo), Tipo (Ley, decreto, resolución, DFL, entre otros), Nombre, N°, Fecha promulgación, Fecha de publicación, Fecha última versión, Nueva, modificada o complementada por (habitualmente otra ley), Versión, País, Propósito general (qué es lo que norma), Propósito específico (Influencia en el área de estudio), Vinculación con otras normas.

Etapa 4. Registros adicionales

Durante el desarrollo de la investigación y revisión del material, fueron apareciendo algunos documentos, que pese a contener las palabras clave de búsqueda, no fueron detectados por el barrido de in-

formación y dada su pertinencia, por influir en el área de estudio, se incluyeron a la BDN ordenados por fecha y se intercalaron con números identificadores acompañados de una letra.

Etapa 5. Categorización y organización

El universo final de registros seleccionados¹², se estructuró y agrupó en las siguientes categorías, tanto para los hallazgos de Chile como de Bolivia, a menos que se indique exclusividad:

- a) Control fronterizo, seguridad y policías
- b) Dominio (dominio de bienes, derechos, prohibiciones y tierra)
- c) Exploración, explotación de recursos naturales
- d) Extranjería
- e) Infraestructura, inversión y desarrollo (sólo Chile)
- f) Límites territoriales, acuerdos, tratados
- g) Medio ambiente, áreas de protección o conservación, turismo, sanidad
- h) Transporte, comercio, bienes, aduanas
- i) Cultura, artes, humanidades (sólo Bolivia)
- j) Apoyo Internacional (sólo Bolivia)

La descripción y análisis de los registros se organizó también por los periodos de gobierno, democráticas y de facto, sucedidos en ambos países. En Chile entre los años 1970 y 2017¹³ y en Bolivia entre los distintos regímenes políticos y alianzas a cargo de la administración del país¹⁴.

1. La frontera concebida por los Estados chileno y boliviano

En la escala temporal y espacial abordada, se ha transitado por diferentes modos de entender el desarrollo del territorio nacional de ambos países y de sus espacios de frontera.

¹² 123 registros para Chile y 77 para Bolivia, compuestos por Circulares, Resoluciones, Ordenanzas, Decretos, Decretos con Fuerza de Ley (DFL), Decretos Ley, Leyes, y Decretos Supremos.

¹³ Salvador Allende (1970 – 1973), Dictadura militar (1973 – 1990), Patricio Aylwin (1990 – 1994), Eduardo Frei (1994 – 2000), Ricardo Lagos (2000 – 2006), Michelle Bachelet (2006 – 2010 [I]), Sebastián Piñera (2010 – 201), Michelle Bachelet (2014 – 2018 [II]).

¹⁴ Periodo de gobiernos militares y de facto (1970 – 1982), Periodo de transición (1982 – 1985), Periodo de gobiernos neoliberales (1985 – 2003), Periodo de transición (2003 – 2005) y Periodo de gobiernos progresistas (2006 – 2019).

Tanto en Chile como en Bolivia, con la alternancia de gobiernos democráticos y de facto en las últimas cinco décadas, se fueron trazando rutas, caminos y estrategias para procurar el desarrollo que fue forjándose para estos países, en los distintos periodos de gobierno que han concebido el territorio de sus naciones en general y de sus fronteras en particular.

Los énfasis de estas rutas de desarrollo, se han sustentado en diferentes teorías y corrientes de la economía, las cuales han tenido más o menos incidencia en los marcos conceptuales de las estrategias y planes que estas naciones han establecido para guiar sus caminos hacia el desarrollo (Albarracín, 2015).

Por otro lado, los modelos de la economía del desarrollo en Chile y Bolivia, no han sido diferentes del escenario Latinoamericano, donde instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), establecían algunas directrices que fueron y han sido más o menos tomadas en cuenta por parte de estos países.

El análisis que Albarracín (2015) hace, es útil para contextualizar las corrientes teóricas que han envuelto las miradas de lo concebido. Estas miradas han quedado plasmadas en los distintos instrumentos normativos y de desarrollo que se han proyectado para el área de estudio y que, con mayor o menor intensidad y especificidad en ciertas materias, han incorporado o soslayado los espacios de frontera de acuerdo con las prioridades que los distintos gobiernos establecieron en función de sus ideologías políticas y económicas.

En los últimos 50 años las normas e instrumentos de planificación que desde el Estado central se han formulado en ambos países, han atendido asuntos y materias similares (Cuadro 1 y 2), pero cuyos énfasis poseen matices que los diferencian y que están dados por la impronta que cada administración tuvo, dando cuenta de cómo ha sido concebido el espacio de frontera compartida.

Chile y su frontera concebida con Bolivia

Para visualizar el énfasis y las orientaciones que promovieron los distintos gobiernos a través de la dictación de normas con influencia en el espacio fronterizo de interés, la Figura y el Cuadro 1 presentan una síntesis de los resultados arrojados por los instrumentos promulgados en Chile.

En una lectura del total de registros en cada categoría y por periodos de gobierno, las normas sobre “límites territoriales, acuerdos y tratados internacionales” representan el 13 % del total con 16 instrumentos. De ellos, en el breve periodo de la Unidad Popular (1970 y 1973), fueron promulgadas tres normas con énfasis en las fronteras internas en el norte del país. El 50 % del total de normas en esta categoría (ocho), se promulgaron durante los 16 años de dictadura, y estuvieron orientadas principalmente a divisiones y delimitaciones regionales, provinciales y comunales.

Destaca, en el gobierno de Ricardo Lagos (2000 – 2006) la declaración del Área de Desarrollo Indígena (ADI) “Alto Andino Arica Parinacota”, aprobada por Decreto 224, del 11 de marzo de 2005, área que está conformada por las comunas de General Lagos, Putre y la parte alta de la comuna de Camarones, cuyas cuencas de cabecera se localizan en la frontera chileno-boliviana del altiplano ariqueño. La Ley Indígena N° 19.253, además de definir las ADI como áreas en que el Estado focalizará acciones y recursos.

Las normas en materia de “control fronterizo, seguridad y policías” representan el 5 % del total de registros (seis normas), dos de ellas promulgadas en dictadura, con una orientación propia de la política restrictiva en materia de control fronterizo de personas y argumentos sanitarios alineados con las prioridades de seguridad nacional.

En el periodo 2006 – 2010 del gobierno de Michelle Bachelet (I) y en el gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014), se promulgaron dos normas en cada uno de ellos, y estuvieron orientadas al control integrado de pasos fronterizos con Bolivia y control de armas, cooperación policial en zonas limítrofes, prevención y control de actos delictivos.

La categoría “dominio” de bienes, derechos, prohibiciones y tierra con dieciocho normas, representa el 15 % del total de registros y estuvieron mayormente concentradas en dictadura (tres) y en los gobiernos democráticos de Frei (ocho) y Lagos (cinco). Destacan entre 1974 y 1981, normativas dirigidas hacia restricciones para el arrendamiento u obtención de propiedad para ciudadanos extranjeros y sobre la obtención de propiedad o arrendamiento de tierras en áreas próximas a la frontera. El código de aguas, que concibe como mercancía y de dominio privado el recurso hídrico, también fue promulgado en este periodo.

En los gobiernos democráticos se dejó a discreción del presidente de la República la autorización del otorgamiento de dominio o arren-

damiento a ciudadanos extranjeros de países vecinos, en áreas próximas a la frontera, previo informe de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL). Para el cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad de 1904 y las Convenciones de 1912 y 1937 entre Chile y Bolivia, en el gobierno de Frei y Lagos, se declararon como zonas fronterizas sectores en la comuna de Arica con propósitos mineros para el acopio y almacenaje de concentrados minerales provenientes de Bolivia.

En el gobierno de Lagos se aprobó que personas naturales y jurídicas de países limítrofes, pudieran adquirir inmuebles en ciertas zonas de la comuna de Arica y en zonas que señale el presidente de la República mediante Decreto Supremo, exceptuando lugares del territorio nacional de Chile declarados zona fronteriza.

En la categoría “exploración, explotación de recursos naturales” se promulgaron seis normas que representan el 5 % del universo de búsqueda, en general estuvieron orientadas a la explotación de recursos minerales, energía geotérmica e hidrocarburos por medio de concesiones o contratos con empresas privadas con exclusividad para operar en la Región de Tarapacá y hasta los deslindes de la frontera con Bolivia. Con el código de minería de 1983, la DIFROL pudo autorizar el ejercicio de labores mineras en zonas fronterizas declaradas de interés minero, y se estableció que cuando estas labores se sitúen en áreas de protección o de interés científico, requerirán autorización del Intendente Regional y del Presidente de la República, respectivamente.

La categoría “extranjería y migración”, con 9 registros durante el periodo en análisis, equivale a un 7 % de las normas promulgadas. El énfasis durante la dictadura fue la seguridad nacional, el control migratorio y el tránsito de personas por los pasos fronterizos, mientras que en los gobiernos democráticos se produjeron flexibilizaciones en la exigencia de salvoconductos para quienes posean seis meses de residencia en comunas fronterizas; definiendo la categoría de “habitante de zona fronteriza” y la entrega de “tarjeta vecinal fronteriza” para personas nacionales, residentes o radicados permanentes de Estados fronterizos con Chile y con domicilio en zonas limítrofes a la frontera nacional. Bajo el fundamento de promover la integración, durante el gobierno de Lagos, se acordó el reconocimiento recíproco de licencias de conducir entre Chile y Bolivia, y se estableció favorecer la cooperación para la delincuencia organizada transnacional en el tráfico ilícito de migrantes.

Las normativas en la categoría “infraestructura, inversión y desarrollo”, con 30 registros corresponden al 24 % de las legislaciones promulgadas durante los cincuenta años en estudio. En el periodo 1970 y 1973 no se promulgaron instrumentos en esta dirección con injerencia en la frontera de interés, mientras que en dictadura fue promulgado el DFL 15 para crear el estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo de las regiones extremas. El resto de las normas (97 % de esta categoría), fueron impulsadas durante los gobiernos democráticos, destacando para el área de estudio y en el gobierno de Patricio Aylwin, la Ley Indígena en 1993 y la creación de la CONADI, cuyo propósito es coordinar la acción del Estado en favor del desarrollo de personas y comunidades indígenas.

En esta categoría las normas también apuntaron hacia el mejoramiento de las telecomunicaciones, telefonía rural, provisión de energía en zonas fronterizas y extremas, y se decreta en el gobierno de Bachelet (I) la fijación de transformadores y líneas de transmisión en Arica, Parinacota y Chapiquiña para el Sistema Interconectado Norte Grande (SING) para la alimentación de energía eléctrica destinada principalmente a industria y minería.

En materia económica se legisló sobre bonificación a la inversión, beneficios e incentivos tributarios para las regiones extremas, como el mencionado Fondo de Fomento y Desarrollo; mediante el cual se estableció el otorgamiento de incentivos a la inversión de pequeños empresarios. Otras medidas para estas zonas fueron créditos tributarios, adquisición de bienes raíces por personas naturales o jurídicas de países limítrofes, exceptuando dicha adquisición por parte de los estados limítrofes y sus empresas o en las que tuvieran participación.

La denominación de zona extrema¹⁵ para las provincias de Arica y Parinacota, tuvo el propósito de permitir subsidios del Fondo de Promoción de Inversiones para el fomento de la inversión y creación de fuentes laborales.

Es interesante cómo a partir del año 2010 en el gobierno de Sebastián Piñera, se deja de hablar de zonas extremas y comienza a hacerse referencia a estos espacios bajo el concepto de “zonas de oportunidades”, continuando con legislaciones para apoyar la inversión en ellas.

¹⁵ Así como las denominadas “zonas de rezago productivo”.

En el gobierno de Bachelet (II) se promulgó el Decreto que estableció, de manera excepcional, el Plan Especial de Desarrollo de la región de Arica y Parinacota, declarando entre sus principios que el Estado debe promover el desarrollo equitativo de los territorios y que, las regiones localizadas en los extremos del país, necesitan políticas públicas especiales para ello, además de su carácter descentralizador, dependiendo su gestión de las autoridades regionales y los distintos servicios de manera coordinada y eficaz.

La categoría “medio ambiente, áreas de protección o conservación, turismo y sanidad”, con doce normas promulgadas en el periodo en análisis, representa el 10 % del universo de registros, con normativas desde la dictadura incluyendo los gobiernos democráticos, excepto el de Sebastián Piñera.

Durante la Unidad Popular se decretó el cambio de la categoría de protección de la Reserva Forestal Lauca a Parque Nacional de Turismo y se establecieron sus límites, mientras que en dictadura se intervinieron dichos límites para desafectar una parte y declarar en 1983 otras áreas bajo la categoría de zonas de interés científico. Luego en 1988 se declaró todo el Parque Nacional Lauca como lugar de interés científico para efectos mineros, dejando a discreción presidencial el otorgamiento de permisos para actividades de este tipo.

En el resto de los gobiernos democráticos, las normas promulgadas en materia ambiental y relacionadas con los espacios de frontera, apuntaron al control pecuario, campos de pastoreo en zonas limítrofes, prevención de fiebre aftosa y propagación internacional de enfermedades, habilitación de puntos fronterizos para el tránsito de productos vegetales y animales, desde y hacia terceros países, además de condiciones sanitarias para el traslado de animales. En el gobierno de Bachelet (II) se firmó un acuerdo para la conservación y valoración de especies y ecosistemas amenazados en zonas fronterizas de la región de Arica y Parinacota.

La categoría “transporte, comercio, bienes y aduanas”, con veintiséis normas que representan el 21 % del total de instrumentos registrados, se hallan en general orientadas al control aduanero de mercancías en la frontera, intercambio de información aduanera en el marco del acuerdo de complementación económica N° 22 con Bolivia; acuerdo que otorgó preferencias arancelarias y la liberación de gravámenes que fa-

vorecieron la compra de bienes libres de impuestos en Arica e Iquique, control de vehículos, convenios para la regulación del transporte internacional, así como protocolos sobre infracciones y sanciones de este tipo de transporte. Respecto del comercio, en esta categoría se halló una ordenanza que autoriza y regula el funcionamiento de las ferias fronterizas y el ejercicio del comercio de mercaderías, siempre que se cumplan las resoluciones sanitarias, ley de alcoholes y todas aquellas normas que regulen las mercaderías que allí se intercambian, dando cuenta del interés por regular el cumplimiento de requisitos legales en la frontera y el tránsito libre de personas en las zonas delimitadas para esta actividad.

Bolivia y su frontera concebida con Chile

Para el caso de Bolivia, hubo que incorporar las categorías “Apoyo internacional” y “Cultura, artes, humanidades” debido a que, a diferencia de Chile, se encontraron registros orientados a estas materias.

La Figura 2 y la Tabla 2 muestran una síntesis del número y porcentaje de normativas organizadas de acuerdo con las distintas administraciones.

Dentro del periodo en análisis, la categoría “límites territoriales, acuerdos y tratados internacionales” representa el 30 % del total de instrumentos promulgados en las últimas cinco décadas lo que equivale a veintitrés normas. Durante los doce años del periodo de gobiernos militares y de facto (1970-1982), se promulgaron dos normas vinculadas a la zona fronteriza de Bolivia y Chile que corresponden al 9 % del total de registros en esta categoría, una norma para la creación de la unidad administrativa territorial provincia Pacajes y la segunda para la ratificación del Tratado de Montevideo para la reducción arancelaria y libertad comercial, ambas en el gobierno de Luis García Meza Tejada. En el periodo de transición 1982 - 1985 fue promulgada una norma (4 %), también para la definición de fronteras internas de Bolivia y en territorios colindantes con la República de Chile en el gobierno de Hernán Siles Suazo. El mayor porcentaje de normas en esta categoría (61 %), equivalente a 14 instrumentos que fueron promulgados durante los 18 años de los gobiernos neoliberales (1985 - 2003), los cuales estuvieron, por un lado orientados a la delimitación de fronteras internas, a través de la creación de secciones municipales, provincias y cantones; y por otro con asuntos

de integración y acuerdos de complementación en materia económica y comercial Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), todas iniciativas desarrolladas en los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro, Jaime Paz Zamora, Gonzalo Sánchez de Lozada (I) y de Hugo Banzer (II).

En el periodo transicional de los expresidentes Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé (2003-2005), se promulgaron tres normas correspondientes al 13 % de políticas en esta categoría, las que continuaron legislando sobre arbitraje comercial internacional y traslado de personas sujetas a regímenes especiales en el marco del MERCOSUR, así como en asuntos de intercambio de información referida a temas aduaneros. En el gobierno progresista de Evo Morales (2006-2019), la búsqueda arrojó tres normas (13 %) en materia de límites territoriales, acuerdo y tratados, con énfasis en el acuerdo de complementación económica N° 22 y traslado de personas condenadas entre los estados parte del MERCOSUR.

La categoría “control fronterizo, seguridad y policías” (Tabla 2) representa el 17 % del universo de búsqueda con trece normas en las últimas cinco décadas. De este total un 15 % (dos normas); fueron promulgadas en el periodo de los regímenes militares y de facto (1970-1982) y estuvieron dirigidas a la aprobación de construcciones militares en zonas fronterizas de Bolivia, así como a crear el Consejo Nacional de Fronteras, ambas normativas en el gobierno de Hugo Banzer Suárez (I).

En los gobiernos neoliberales presididos por Gonzalo Sánchez de Lozada (I), Hugo Banzer (II) y Jorge Quiroga, se dictaron cinco normas que corresponden al 38 % de esta categoría y su propósito fue el control del tráfico ilícito de estupefacientes, restitución de vehículos trasladados ilegalmente por la frontera boliviano-chilena, traslado de personas condenadas entre Chile y Bolivia, y un Decreto Supremo para autorizar el pago de los gastos médicos de un teniente boliviano a la DIPRECA.

En el periodo de transición 2003-2005 se promulgó una ley en el gobierno de Carlos Mesa, la que corresponde al 8 % del total de registros en esta categoría, su objetivo fue declarar prioridad nacional la creación de puestos militares en las fronteras internacionales del Departamento de Potosí.

Durante el periodo de Evo Morales (2006-2019), se sancionaron cinco normas (38 % de esta categoría) destinadas a controles integrados

de mercancías y personas en la frontera de Bolivia con Chile, cooperación entre las policías boliviana y chilena, articulación institucional para la seguridad de las fronteras, combate a la trata, tráfico de personas y delitos relacionados, además de una ley declaratoria de necesidad y utilidad pública para la expropiación de bienes inmuebles, dirigidos a la construcción e implementación de recintos multipropósito de frontera, en la zona de seguridad fronteriza del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.

En cuanto a la categoría “dominio” de bienes, derechos, prohibiciones y tierra), se hallaron tres normas equivalentes al 4 % del total de registros, dos de ellas promulgadas en el gobierno de Sánchez de Lozada (I), la primera en materia de participación popular con la Ley de Participación Popular N° 1.551 del año 1994, que norma el comportamiento de organización y administración territorial en los municipios, que declara proveer más facultades administrativas y económicas a los gobiernos municipales. La segunda norma de este mandato fue la Ley N° 1.715 sobre la orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), con la que se buscó garantizar el derecho propietario sobre la tierra y regular el saneamiento de la propiedad agraria. La tercera norma de esta categoría fue sancionada en el gobierno de Evo Morales donde se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización «Andrés Ibáñez» N° 31. Esta ley abolió la Ley de Participación Popular y su propósito fue “distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones”. Así mismo, según los Artículos 9 y 12 de esta ley, se generan cambios sustanciales en la gestión de los territorios a través del ejercicio de la Autonomía y la forma de gobierno “democrática, participativa, representativa y comunitaria allá donde se la practique, con equidad de género”.

La categoría “Exploración, explotación de recursos naturales”, con siete normas del total de registros representa el 9 % del universo de búsqueda para Bolivia, cinco de estas normas fueron sancionadas en los gobiernos neoliberales de los presidentes Paz Zamora, Sánchez de Lozada (I) y Hugo Banzer (II), y trataron asuntos relativos a investigación de recursos auro argentíferos, concesiones mineras, administración de tramos del oleoducto Sica Sica, y comercialización de hidrocarburos y sus derivados en el área de la frontera boliviana.

En el gobierno transicional de Rodríguez Veltzé se promulgó la Ley N° 3.157 del 25 de agosto de 2005 para declarar parte del altiplano occidental boliviano, que comprende parte del municipio de Curahuara de Carangas y la cuenca de Sajama (Figura 1), como capitales de la ganadería camélida sudamericana. La otra norma fue promulgada en el gobierno de Evo Morales y estuvo orientada a la prohibir a extranjeros la obtención de licencias de prospección y exploración en áreas mineras en la franja fronteriza de los 50 km que comprende dicha área.

En cuanto a la categoría “extranjería y migración” con cinco normas representa el 6% del total de registros y fueron promulgadas en los gobiernos neoliberales (Sánchez de Lozada II), en el periodo de transición bajo la administración de Carlos Mesa y del MAS con Evo Morales. Las normas dictadas en estos tres periodos estuvieron relacionadas con asuntos de visas, extradiciones, residencias y regularización migratoria para ciudadanos nacionales de los estados del MERCOSUR, así como a la implementación de programas de documentación para ir en apoyo de los bolivianos y bolivianas que residen en el extranjero.

En la categoría “medio ambiente, áreas de protección o conservación, turismo y sanidad” se obtuvo dos normas (3 % del total), promulgadas en el gobierno de Evo Morales, ambas relacionadas con la institucionalidad para la defensa de los manantiales del Silala y todos los recursos hídricos en frontera con la República de Chile.

La categoría “transporte, comercio, bienes y aduanas” con dieciséis normas representa el 21% del universo de búsqueda. De estos instrumentos, diez fueron promulgados durante el periodo neoliberal en los gobiernos de Paz Zamora, Sánchez de Lozada (I) y Hugo Banzer (II), y estuvieron orientados a asuntos sobre impuestos aduaneros y regulaciones de la internación de mercancías, acuerdos sobre complementación económica y transporte aéreo, sistema nacional de carreteras, priorización de construcción y mantención de rutas y funcionamiento del Sistema Nacional de Aduanas.

El siguiente grupo de normas en esta categoría fueron promulgadas en el periodo transicional de Sánchez de Lozada (II), Carlos Mesa y Rodríguez Veltzé, que con tres normas priorizaron la integración vial y el mejoramiento y mantenimiento de carreteras y tramos hacia los puertos de Chile.

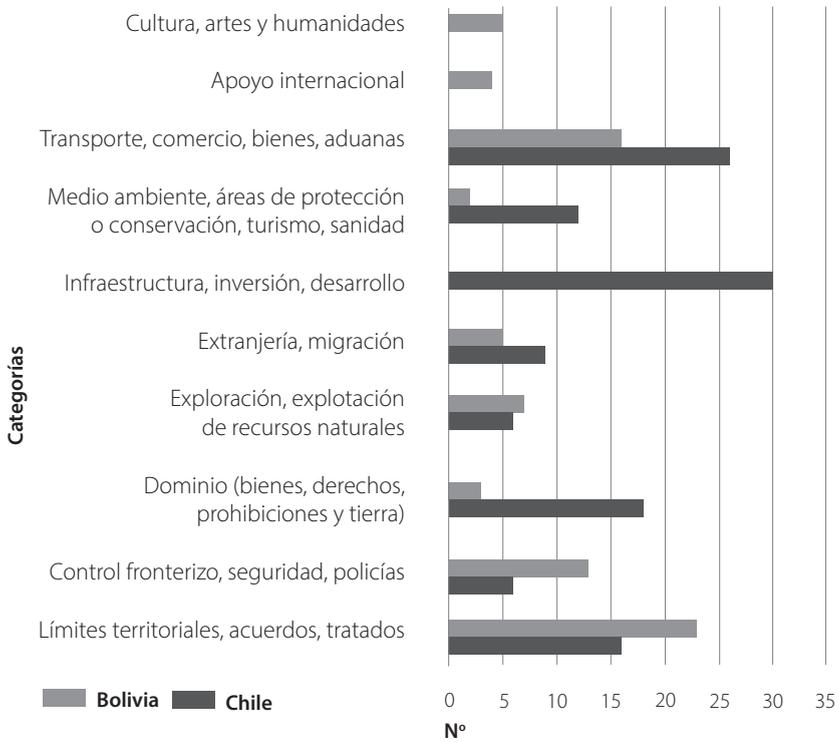
Las últimas tres normas en materia de transporte fueron promulgadas en el gobierno de Evo Morales, que en la misma línea del periodo que le antecedió, priorizó recursos para el financiamiento de programas viales con alcances en el área de estudio y la construcción de un puente vehicular en la provincia de Pacajes.

La categoría “apoyo internacional” tuvo cuatro normas promulgadas en el gobierno de Evo Morales, estas corresponden al 5 % de los registros para Bolivia y fueron dispuestas para ir en ayuda de Cuba y Chile, luego de que ambos países se vieran expuestos a amenazas naturales.

La categoría “cultura, arte y humanidades”, también con cuatro normas del total de registros (5 %), tuvo iniciativas en el periodo neoliberal (Sánchez de Lozada II), periodo al mando de Carlos Mesa y en el gobierno progresista de Evo Morales. Las normas promulgadas aquí fueron consideradas dentro del universo de interés por referir acerca de la salida de obras de arte fuera de las fronteras nacionales de Bolivia para la divulgación de su patrimonio. Una de estas normas dice relación con la declaratoria del complejo de chullpares, localizados en el Departamento de Oruro, en los alrededores de la carretera Patacamaya-Tambo Quemado RN-4 en Curahuara de Carangas, como patrimonio histórico y cultural.

Figura 2

Número de instrumentos normativos por país y categoría (1970-2017)



Fuente: Elaboración propia

Tabla 1
Número y porcentaje de normativas por categoría y período de gobierno, Chile

Período de Gobierno	Categorías												Nº normas/ período de gobierno	% normas/ período de gobierno				
	Límites territoriales, acuerdos, tratados	Control fronterizo, seguridad, policías		Dominio (dominio de bienes, derechos, prohibiciones y tierra)		Exploración, explotación de recursos naturales		Extranjería, migración		Infraestructura, inversión y desarrollo		Medio Ambiente áreas de protección o conservación, turismo, sanidad			Transporte, comercio, bienes, aduanas			
		Nº	% (1)	% (2)	Nº	% (1)	% (2)	Nº	% (1)	% (2)	Nº	% (1)			% (2)	Nº	% (1)	% (2)
1970-1973	3	19	60														5	4
1973-1990	8	50	32														25	20
1990-1994																	4	3
1994-2000	1	6	5														21	17
2000-2006	2	13	8														25	20
2006-2010	1	6	6														18	15
2010-2014	1	6	5														20	16
2014-2017																	5	4
Nº normas/ categoría	16																123	100
% normas/ categoría	13																21	

% (1) en relación al total de normas por categoría

% (2) en relación al total de normas por período de gobierno

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2
Número y porcentaje de normativas por categoría y período de gobierno, Bolivia

Período de Gobierno	Categorías														Nº normas/ período de gobierno	% normas/ período de gobierno										
	Límites territoriales, acuerdos, tratados	Control fronterizo, seguridad, policías	Dominio (dominio de bienes, derechos, prohibiciones y tierras)	Exploración, explotación de recursos naturales	Extranjería, migración	Medio Ambiente áreas de protección o conservación, turismo, sanidad	Transporte, comercio, bienes, aduanas	Apoyo internacional		Cultura, arte y humanidades																
								Nº	% (1)	% (2)	Nº	% (1)	% (2)													
1970-1982	2	9	50	2	15	50										4	5									
1982-1985	1	4	100													1	1									
1985-2003	14	61	36	5	38	13	2	67	5	71	13	1	20	3		10	63	26	2	50	5	39	51			
2003-2005	3	13	27	1	8	9			1	14	9	2	40	18		2	19	27		1	25	9	11	14		
2006-2019	3	13	14	5	38	23	1	33	5	14	5	2	40	9		3	19	14	4	100	18	1	25	5	22	29
Nº normas/ categoría	23		13		3		7		5		2		16		4		4		77		100					
% normas/ categoría	30		17		4		9		6		3		21		5		5									

% (1) en relación al total de normas por categoría

% (2) en relación al total de normas por período de gobierno

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Tanto las administraciones dictatoriales como las democráticas, han contribuido a delinear y producir el espacio del área de estudio, ya sea a través de la priorización de decisiones, acciones y actividades frente a las cuales hubo posturas permisivas, prohibitivas, regulativas, proyectos llevados a cabo, otros que nunca se consiguieron.

Todo lo que se hizo y también lo que se dejó de hacer, constituyen decisiones o expectativas que han quedado impresas en el espacio geográfico, y a partir de su lectura es posible comprender y dar cuenta de la mirada y la concepción del territorio de frontera que ha dominado desde los Estados nacionales en los últimos cincuenta años.

En ambos países en general, ha existido una política orientada al control territorial y la frontera representada como espacio de sospecha permanente para todo aquello que circula por ella en la escala local, sean personas u objetos, con una fuerte orientación hacia la seguridad, control de personas, bienes y mercancías, narcotráfico, trata de personas y convenios entre las policías de Chile y Bolivia.

En lo local, estos instrumentos, justificados en parte como medidas de integración, han contribuido a delinear una frontera que veta y prohíbe, desde prácticas cotidianas y costumbres de los habitantes, donde incluso se cuestionan prendas de vestir y adminículos propios de las autoridades originarias bolivianas en su paso hacia Chile, hasta la comercialización de productos en nombre de la sanidad y el higienismo. Más que a integrar, estas medidas han tendido a fortalecer la frontera como límite y marcación de la otredad en favor de la identidad nacional.

Respecto del desarrollo económico en Chile, la frontera también fue representada como un territorio de incertidumbre para las inversiones por posibilidad de conflictos fronterizos, sin perjuicio de ello, diversas medidas estuvieron dirigidas al territorio de la actual región de Arica y Parinacota con distintos fondos de fomento para la inversión en “zonas extremas” y en las “zonas fronterizas”.

Estas medidas que iniciaron en dictadura (1981), se perfeccionaron y aumentaron en los distintos gobiernos democráticos con incentivos tributarios, exención de impuestos, incentivos y fomento a la inversión y desarrollo de nuevas fuentes laborales en las denominadas “zonas en rezago productivo” y las “zonas extremas” o “territorios especiales”,

definidos así por factores como el aislamiento geográfico, deficiencia de conectividad, escasa población, débil presencia de servicios públicos y, en el caso de estudio, la condición fronteriza. Aun cuando a lo largo del periodo evaluado fue transversal la intención por revertir dichas condiciones, parece ser un anhelo siempre en latencia, que en la práctica no ha logrado retener a la población en la frontera de la región.

En el año 2010 las zonas extremas son representadas como “zonas de oportunidades”, sin embargo, los incentivos implicados han estado vinculados a actividades localizadas en la ciudad de Arica y en los valles costeros, lo cual sólo ha contribuido a concentrar aún más a la población en los espacios urbanos como si el propósito en realidad fuera despoblar el altiplano.

El Estado chileno ha puesto el foco en negociaciones económicas que no permean el espacio cotidiano de las comunidades que habitan esta frontera, por el contrario, en Bolivia, creemos que la declaratoria de la Provincia de Sajama en el año 2005 como capital de la ganadería camélida sudamericana, fue un hito que vino a poner en valor esta actividad practicada ancestralmente por las comunidades de su frontera occidental. Junto con esta declaratoria se realizaron además los mandatos para elaborar planes, programas y proyectos con el propósito de mejorar e incentivar las diferentes etapas y recursos para la producción de especies camélicas en el altiplano boliviano.

En general la concepción de los espacios de frontera ha sido similar a uno y otro lado de los Andes y tanto en Chile como en Bolivia, la política económica neoliberal ha sido la estrategia de desarrollo adoptada en los gobiernos a partir de la segunda mitad del siglo XX, por cuanto se limitó la acción del Estado como garante de derechos para instituirse como Estado subsidiario y privatizador de los recursos territoriales. Allí, la seguridad y el control parecen ser los únicos propósitos geopolíticos defendibles y contrariamente a sus afanes, en Chile su resorte ha sido una frontera cada vez más despoblada y periférica, fundamentos útiles para reproducir y justificar la intervención estatal, y el consiguiente llenado de estos territorios en pos de perpetuar el modo de producción capitalista y colonial.

Referencias bibliográficas

- ACEITUNO, P. (1996). Elementos del Clima en el Altiplano Sudamericano. *Revista Geofísica IPGH*, N° 44: 37-55.
- ALBARRACÍN, J. (2015). Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia. La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013). La Paz-Bolivia: Plural editores.
- ALBÓ, X., ARRATIA, M., NÚÑEZ, L., HIDALGO, J., & LLAGOST. (1996). La Integración Surandina. Cinco siglos después. Cuzco-Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- ALMIHAT, A. L. (2013). Cultura de fronteras. En B. Nates, La frontera, las fronteras. Diálogos transversales en Estudios Territoriales Contemporáneos. Colombia: Red Internacional de Estudios sobre Territorio y Cultura.
- ARROYO, M. (2017). A América Latina numa encruzilhada: o caso do projeto de integração? *GeoTextos*, 13(1), 13-28.
- BENEDETTI, A., & SALIZZI, E. (2014). Fronteras en la construcción del territorio argentino. *Cuadernos de Geografía*, 25(2), 121-138.
- CONTRERAS, Y., TAPIA, M. & LIBERONA, N. (2017). Movilidades y prácticas socioespaciales fronterizas entre Arica y Tacna. Del sentido frontera a la transfrontericidad entre ciudades. *Diálogo Andino*, (54), 127-141.
- CORVALÁN, J. P. & F. ARENAS. (2021). Arquitectura Geográfica: una aproximación a la producción social del espacio-frontera a partir del caso de Arica y Tacna. *Diálogo Andino*, (66), 69-81.
- DE CERTEAU, M. (2000). *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. Universidad Iberoamericana.
- DÍAZ, A. y BUSTOS, R. (2020). Crisis en la frontera: percepción de abandono en Tacna y Arica luego del tratado de 1929. *Diálogo Andino*, (61), 153-160.

FALVEY, M., y GARREAUD, R. (2009). Regional cooling in a warming world: Recent temperature trends in the southeast Pacific and along the west coast of subtropical South America (1979–2006). *Journal of geophysical research*, (114), 1-16.

GAETE, A. (2005). Análisis estadístico del comportamiento de las precipitaciones en el altiplano de Arica, Provincia de Tarapacá (1932- 2000). *Boletín de Geografía. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación*, (22-23), 79-88.

GONZÁLEZ, M., ROUVIERE & OVANDO, C. (2008). De 'Aymaras en la frontera' a 'Aymaras sin fronteras'. Los gobiernos locales de la triple-frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización. *Diálogo Andino*, (31), 31-46.

GONZÁLEZ, M. (2019). La frontera como margen heterológico. El tripartito andino (Bolivia, Perú y Chile) y el espejismo académico sobre los “aymaras sin fronteras”. *Diálogo Andino*, (60), 115-125.

GRIMSON, A. (2000). Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro. Ediciones CICCUS/La Crujía.

GUNDERMANN, H. & VERGARA, J. (2009). Comunidad, organización y complejidad social andinas en el norte de Chile. *Estudios Atacameños*, (38), 107-126. Instituto Nacional de Estadísticas Chile (INE). (s.f). www.ine.cl

LEFEVBRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.

MEZZADRA, S. & NEILSON, B. (2017). *La frontera como método*. Traficantes de sueños.

MEZA, M. & DÍAZ, Y. (2014). Efectos de la variabilidad climática sobre las fluctuaciones del nivel de las aguas y actividad ganadera en humedales altoandinos. *Revista Interciencia*, 39(9), 651-658.

MEZA, M. (2021). De lo concebido a lo cotidiano. Expresiones espaciales diferenciadas de la frontera chileno-boliviana. [tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile]. Repositorio Uc.

MOLINA, R. (2006). Actas del XVII Congreso Nacional de Arqueología Chilena. Tomo 2. El despoblado de Atacama: Diversidad Ambiental, evidencias históricas y etnográficas de su poblamiento. Valdivia: Sociedad Chilena de Arqueología y Universidad Austral de Chile.

MOLINA, R. (2011). Huella y peligro en los viajes colla y atacameños. *Imago crítica. Revista de antropología y comunicación*, (3), 85-101.

MONDACA, C., ZAPATA, P. & MUÑOZ, W. (2020). Historia, nacionalismo y discriminación en las escuelas de la frontera norte de Chile. *Diálogo Andino*, (63), 261-270.

MURRA, J. (2002). *El Mundo Andino. Población, Medio Ambiente y Economía*. Instituto de Estudios Peruanos.

NÚÑEZ, A., BEAEZA, B. & BENWELL, M. (2017). Cuando la nación queda lejos: fronteras cotidianas en el paso Lago Verde (Aysén-Chile) – Aldea Las Pampas (Chubut-Argentina). *Revista de Geografía Norte Grande*, (66), 97-116.

PLATT, T. (1982). *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. Instituto de Estudios Peruanos.

RAFFESTIN, C. (2011). *Por una geografía del poder*. El colegio de Michoacan.

RAMOS, R. (2018). Entre poder y resistencias: análisis de las movilidades no territoriales en la zona fronteriza de la región de Tarapacá, Chile. *Diálogo Andino*, (57), 87-98.

RIVIÉRE, G. (1979). Intercambio y Reciprocidad en Caranga. *Revista del Instituto Nacional de Antropología*, (1), 85-113.

ROSTWOROWSKI, M. (1986). La región del Colesuyo. *Revista Chungará*, (16-17), 127-136.

SANTA CECILIA, F.J. & MATA OLMO, R. (2013). Caracterización fisiográfica de la puna de Sajama, cordillera occidental de los andes (Bolivia). *Revista Espacio, Tiempo y Forma. Serie VI*, (4-5), 159-176.

SERIE, M. (2017). Fronteras y periferias en la historia del capitalismo: el caso de América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, (66), 33-48.

TAPIA, M. (2012). Frontera y migración en el Norte de Chile a partir del análisis de los censos de población. S. XIX y XXI. *Revista Geografía Norte Grande*, (52), 177-198.

WOLF, E. (1977) [1957]. Las comunidades corporativas cerradas de campesinos en Mesoamérica y Java Central. En: Una tipología del campesinado latinoamericano. Buenos Aires: Nueva Visión.

YAGER, K., PRIETO, M. & MENESES, R. (2021). Reframing Pastoral Practices of Bofedal Management to Increase the Resilience of Andean Water Towers. *Mountain Research and Development*, 41(4), A1-A9.

Fronteras, descentralización y relaciones espaciales de poder: el caso de los comités de frontera e integración

Frontiers, decentralization and spatial power relations:
the case of border and integration committees

Alejandro Ahumada Cáceres¹

José Orellana Yáñez²

Resumen

El capítulo tiene la pretensión de avanzar en una descripción preliminar respecto de la relación entre el proceso descentralizador y la problemática fronteriza desde aspectos teóricos y prácticos, con las potencialidades de desarrollo fronterizo en cuanto horizonte estratégico local-regional-nacional. En ese sentido, se colocó en un análisis exploratorio y descriptivo la acción de los Comités de Fronteras e Integración, en cuanto experiencia institucional, política, económica y social comparadamente con los tres países limítrofes como son Perú Bolivia y Argentina. Su acción se entiende como dato para profundizar en un proceso descentralizador ad hoc y avanzar en un más articulado Régimen Fronterizo.

Palabras clave: espacio geográfico, límite, frontera, comité de frontera e integración, régimen fronterizo

Abstract

The chapter aims to advance a preliminary description regarding the relationship between the decentralization process and the border problem from theoretical and practical aspects, with the potential of border development as a local-regional-national strategic horizon. In that sense, the action of the Border and Integration Committees was placed in an exploratory and descriptive analysis, in terms of institutional, political, economic and social experience compared to the three neighboring countries such as Peru, Bolivia and Argentina. Its action is understood as data to deepen an ad hoc decentralizing process and deepen a more articulated Border Political Regime.

Keywords: geographical space, limit, border, border and integration committee, border regime

¹ Centro de desarrollo comunal Padre Hurtado, Chile, aahumadac@hotmail.com

² Centro de desarrollo comunal de Padre Hurtado, Chile, jorellanay@gmail.com

Introducción

El capítulo aborda exploratoriamente la relación del hecho de frontera y descentralización como oportunidad de desarrollo de los territorios pensando en la población que los habita, o bien, como relación general entre países, regiones, sociedad civil con más o menos vínculo geopolítico.

En lo general, es una relación que tiene un amplísimo margen para avanzar en las diversas posibilidades que permite el espacio geográfico-territorio-fronterizo. Ello, en parte se entiende porque los espacios de fronteras nacionales, en varias oportunidades son marginales en la vida cotidiana de los estados o sociedades civiles o de las producciones económico – capitalistas y, en países presidencialistas, unitarios y con altos grados de centralización política, quedan supeditadas a la vigente, aunque atávica idea de seguridad nacional, sin perjuicio de estar en un mundo globalizado y en lo particular, con un modelo de desarrollo abierto al mundo. Paradoja interesante de seguir estudiando para el caso chileno.

El Estado Chileno, desde la recuperación de la democracia se ha encaminado en un proceso descentralizador, que, independiente de su lento avance, observa en el mismo una oportunidad para el desarrollo de los espacios de fronteras. Desde esa perspectiva, el estado chileno, avanzó con su vecindad, desde la centralidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la formalización de los Comités de Frontera e Integración, a los cuales se les reconoce una apertura para integrar diversos actores provenientes de otras escalas de gestión del Estado, como son los gobiernos regionales y comunales de Chile, más, una sociedad civil que en función de sus grados de organización, alcanzan a impactar en las agendas públicas para ser convocados a estas plataformas de coordinación, como se les particulariza en el apartado de definiciones.

Se realiza un análisis descriptivo del comportamiento que tienen estas instancias institucionales, esto es, con Perú, Bolivia y Argentina, acudiendo primeramente a definiciones reglamentarias e institucionales de los comités y antes de eso, a un cuerpo teórico proveniente desde la geografía, principalmente en términos de enfoque analítico, con algunos conceptos operativos que permiten una comprensión más acabada de lo analizado. Concurren aspectos propios de las relaciones internacionales como de la ciencia política.

Se avanza en indicar que estos comités, sin perjuicio de estar pensados desde la centralidad del estado (MINREL-DIFROL), con un dinamismo discrecional de los integrantes de los mismos, entregaría pistas útiles para el proceso descentralizador y así concretar un régimen fronterizo más articulado y orgánico que el vigente. Los comités, estarían evidenciando que los mismos tendrían más pertinencia en la medida que sumen actores que territorialmente se encuentran más activados en las zonas o regiones fronterizas que atienden (gobiernos subnacionales y comunidades-sociedad civil), unos con más profundidad, otros con menos. Queda abierta la “posibilidad-necesidad” de evaluar el desempeño de los comités de frontera para mejorarlos y dinamizarlos en cuanto plataforma de coordinación central, pero dada su evolución, sensible a las dinámicas territoriales fronterizas y proyecciones correspondientes.

Cabe indicar que dada la amplitud de la frontera con Argentina existe una mayor cantidad de comités formalizados, cuestión que no implica un dinamismo procesual intenso. En ese sentido, ha sido Perú con el cual la sistematicidad de funcionamiento ha sido más evidente. Con Bolivia, muy poco avance se observa.

A riesgo de redundar, habrá un mejor régimen fronterizo, en la medida que se evalúen en profundidad el quehacer de los comités de frontera e integración. Ello, permite avizorar que una descentralización en territorios de frontera con dicha evaluación a la vista, permitiría diseñar mejores instrumentos de política pública fronteriza con impacto positivo para la territorialidad consignada.

Se puede afirmar que tanto objetivos como metodologías permitieron resultados de análisis proyectables para nuevos momentos de investigación, en una perspectiva interdisciplinaria, donde la geografía juega un rol fundamental para tales propósitos, permitiendo decodificar las relaciones espaciales de poder.

Problematización

Los Estados nacionales ejercen su soberanía hasta sus límites internacionales, que generalmente los separa de otro Estado (aunque en algunos casos los límites marítimos los separa de Alta Mar). Es frecuente encontrar en la literatura en idioma inglés el uso de límite internacional y frontera casi como un sinónimo, sin embargo, en español estas entida-

des jurídicas, administrativas, políticas, territoriales, poseen un carácter diferente.

Esta aclaración sirve para explicitar la diferencia entre el límite internacional, referido a una línea que separa dos Estados nacionales y, los espacios de frontera, que corresponden a las zonas adyacentes al límite internacional en donde se producen interacciones de los más variados tipos y características, con el mismo espacio en el país vecino (Del Pozo y Trigal, 1999). Esta mera interacción o relacionamiento entre espacios geográficos dependientes de Estados nacionales diferentes, pero adyacentes, hace que dichas zonas adquieran un carácter diferenciador al interior de su propio Estado nacional, situación que les permite ser comprendidas como transfronterizas.

Ahora bien, dichos espacios de frontera generalmente se encuentran alejados desde el centro o centros administrativo, político, económico del Estado al cual pertenece soberanamente. Esa lejanía puede expresarse mediante la distancia geográfica, la falta de accesibilidad vial o de medios de transporte y carga en general, presencia de accidentes geográficos difíciles de franquear, falta de conectividad en las comunicaciones (especialmente internet en esta época), carencia de contactos o influencia política, etc., las cuales pueden ocurrir de manera individual o coexistir simultáneamente (Taylor y Flint, 2002).

Así, los límites de los Estados nacionales, desde la teoría política, son entendidas como los artefactos políticos que permiten o no el ejercicio soberano de uno u otro Estado nacional (Santis, 1990). Desde el derecho internacional, las mismas permiten su ejercicio, sobre todo cuando le corresponde contribuir a dirimir un conflicto internacional, por lo menos entre dos Estados nacionales (pueden ser más), sea en una 'expresión territorial terrestre o marítima' (Talledos, E. 2014).

Desde lo geográfico y, en específico desde la geografía política, los límites y los espacios de fronteras históricamente se han constituido en su objeto permanente de estudio y problematización, por lo antes indicado, pero, además, porque sintetizan de muy buena manera la relación entre los hechos políticos y el espacio geográfico (espacio geográfico político), implicando una serie de desafíos teóricos y prácticos para su mejor estudio (fronteras habitadas, desérticas o complejizadas o no, por la geografía física de un lugar como son cordilleras, ríos y otros accidentes geográficos). Más en específico, se encuentra la interpretación

geopolítica, en cuanto disciplina/acción de análisis de las mismas, pero desde una dimensión de la seguridad, la defensa y la política exterior nacional de uno u otro Estado. El límite y el espacio de frontera, desde este lente analítico, es escrutado geopolíticamente con las anteriores posibilidades de análisis y otras, tratando de orientar la mejor toma de decisión de uno u otro Estado (Talledos, 2014).

En un contexto de globalización, donde los intercambios financieros, culturales, sociales, comunicacionales, etc., permiten intensificar los flujos aéreos, marítimos y terrestres, ha llevado a los Estados nacionales a redimensionar la valoración y gestión de sus límites internacionales, facilitando o restringiendo su paso/cruce. Los procesos migratorios han tensionado esta situación en la escala global, siendo Chile, hoy por hoy, uno de los Estados nacionales que, en Sudamérica, se encuentra entre los más relevados en esta situación (Colmenares y Abarca, 2022). El caso sanitario del COVID-19, vino como el anterior a rigidizar la administración fronteriza, como antes no había ocurrido (lo sanitario, es una de las dimensiones que fronterizamente, se gestiona de forma regular, no sólo desde la perspectiva de la salud humana, sino que también la referida a la producción silvoagropecuaria y otras) (MINSAL, 2023). En este marco globalizador, sin perjuicio de estos aspectos rigidizadores de los espacios de frontera consignados, la intensificación de flujos económicos, sociales entre otros y entre países, no sólo se ha venido dando de manera vertiginosa, sino que también intensa respecto de los replanteamientos conceptuales/teóricos y políticos. El caso europeo, con su proceso de la Unión Europea es uno de los más emblemáticos, llevado hasta la condición de paradigma de las relaciones internacionales-geopolítica, para explicarse el cómo se logra y cómo se proyectó un proceso de cooperación – integración aduanero, político, económico, monetario y, por tanto, fronterizo (ello, sin perjuicio de las crisis políticas y conflictos armados que administró y administra) (Nogué y Rufi, 2001)

Desde la perspectiva del Estado nacional, uno de los procesos intermedios que se encuentran asociados con más o menos posibilidades de éxito, es el referido al de su descentralización, cualquiera sea su régimen interno (unitario o federal), esto es, a mayores grados de descentralización, pareciera ser que existen mayores grados de cooperación – integración entre países, haciendo que la valoración fronteriza varíe en tiempo y espacio (Pozo, 2022).

En los últimos años el proceso descentralizador en Chile ha avanzado a una velocidad que varios y varias quisieran fuese más rápida. El año 2021, se ha elegido la figura de el/la gobernador/a regional vía voto popular, acompañado por la figura del Delegado Presidencial, el cual a la postre se concibe críticamente desde el mundo académico como político; es quien mantiene (después de las reformas) una cantidad considerable de facultades, las cuales proyectan igualmente el centralismo que se reclama desde hace décadas (desde la fundación de la república) (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014)

A esta situación, se le ha asociado como la explicación de las desigualdades territoriales regionales – comunales en términos generales, exacerbada si es que se ancla a las comunas que son fronterizas, las cuales siendo sensibles geopolíticamente tienden a declarar que no han tenido la preocupación del Estado en su mirada global, dejando en más de una oportunidad territorios vacíos y aislados (36.053, son los que reporta SUBDERE) (SUBDERE, 2012), situación que en algunas décadas pasadas fue descrita como “fronteras interiores” (Ovando et al., 2021), pero que no solo se reduce a la ocupación efectiva, sino que a la existencia de mecanismos administrativos y sobre todo presupuestarios, que les permitan invertir en resolver sus carencias autodefinidas.

Ahora bien, Chile a partir de fines de la década del 80' con Argentina, y de los 90' con Perú y Bolivia implementó los Comité de Frontera y/o Integración, un mecanismo que ha decantado en preocupaciones provenientes de gobiernos regionales y locales, léase comunales, a través de sus servicios e instituciones público privadas vinculadas a los espacios de frontera, que logren e implementen acciones que redunden en su desarrollo, mediante la coordinación con sus contrapartes del país vecino (Álvarez, 2019).

Así, es que vale preguntarse si los Comités de Fronteras e Integración constituyen una plataforma que reporte o insume información útil para que, en una descentralización sensible a los espacios de fronteras, la misma tenga impactos en los procesos de desarrollo local-regional fronterizo.

Objetivo del estudio

El capítulo realiza un análisis exploratorio de cómo los Comités de Frontera e Integración insuman al proceso de descentralización en los espacios de fronteras entre los años 2017 al 2023, temporalidad que se explica en los registros oficiales web de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile.

Para ello se revisaron sumariamente algunos aspectos teóricos y conceptuales, y ciertas definiciones y se describieron los mecanismos vigentes desde el nivel central que pueden asimilarse a acciones de descentralización en los espacios de frontera.

Metodología

La metodología tuvo una orientación exploratoria, en el entendido que sobre el énfasis analítico logrado en este capítulo no existe un detenimiento articulado. Si bien hay bastante literatura respecto del comportamiento fronterizo en el norte y sur del país, problematizando en los dinamismos de escalas subnacionales o de sociedad civil transfronteriza, no existe un examen acabado sobre los Comités de Frontera de Integración como el que se plantea en esta ocasión, por lo menos, preliminarmente, con los antecedentes tenidos a la vista.

A partir de ello, se realizó una revisión documental básica sobre fuentes primarias y secundarias. Las primarias a propósito de la revisión y análisis de reglamentos, tratados de límites y documentos oficiales como el libro de la defensa nacional de Chile, actas públicas de los Comités de Frontera, entre otros. Las secundarias, estuvieron fundamentalmente representadas por artículos científicos nacionales e internacionales que dan cuenta de las temáticas fronterizas analizadas en esta oportunidad.

También se utilizó material bibliográfico de libro de texto que realiza análisis teórico – práctico en cuestiones referidas a la geografía, la ciencia política y las relaciones internacionales entre otras disciplinas.

La orientación metodológica, estuvo guiada por las definiciones de geografía, geografía política, geopolítica y relaciones internacionales a nivel de contexto. La noción de espacio geográfico, cuando de la frontera en sus diversas posibilidades de análisis se refiere, fue una orientación de principio a fin del capítulo.

Aspectos teóricos y conceptuales

Conviene indicar que la idea/hecho de espacio de frontera puede ser abordado desde diferenciadas oportunidades disciplinarias y teóricas. En esta perspectiva, la geografía en cuanto disciplina científica que estudia el espacio geográfico y/o territorio, tiene varias posibilidades de análisis teóricas para su abordaje. Una de ellas es hacerlo desde la geografía humana en general, en el entendido que concurren las sociedades humanas en función de sus intereses nacionales, culturales, identitarios, entre otros a formalizar una expresión lineal y su consecuencia areal-zonal-regional, representable cartográficamente, además (Méndez, 1995).

En esa línea y al interior de la geografía humana, la geografía política es otra expresión que puede analizar este fenómeno colocando en el centro la dimensión del ejercicio de la política como catalizador y canalizador del logro de límite internacional y la consecuente constitución de su espacio de frontera adyacente. Entonces, la geografía política, usando su variable analítica del poder en un contexto territorial, o las relaciones espaciales de poder, resignificará ambas entidades como el resultado de unas diversas relaciones espaciales de poder que permitieron la línea que limita el ejercicio soberano de un estado nacional, respecto de otro. Es decir, puede entenderse como el resultado de la correlación de fuerza que tuvo una sociedad nacional en un momento determinado respecto de otra, premunido de claridad argumental histórica-jurídica (real o voluntariosa), poblamiento humano (comercio incluido) o fuerza que le provea los recursos de todo tipo (naturales, institucionales, culturales, otros) para hacer valer sus posiciones (reclamos-reivindicaciones), todo ello, finalmente, sellado por lo que permiten los tratados internacionales. Es un espacio geográfico político en su expresión lineal como zonal (Lopez y Trigal, 1997; Talledos, 2014; Santis, 1990; Taylor y Flint, 2002; Sánchez, 1992).

En este sentido, conviene indicar, que al ser entendida la línea del límite internacional como parte fundamental del Estado Nacional (objeto de estudio capital de la geografía política en un tiempo histórico, hoy también muy importante), la reviste de una singularidad político territorial que se encuentra mucho más allá de lo que es el acto mismo que se describe, proyectándose hacia los interiores del Estado Nacional

en función de su sociedad nacional, a propósito del marco de unidad que permite la vulneración de las mismas. Vulnerarlas, implica atentar contra la existencia del Estado. Implica, por lo tanto, la idea/hecho de límite internacional, una posibilidad de unidad o una iconografía que impide la fragmentación geopolítica del Estado (Orellana, 2020).

En esta línea disciplinar, la geopolítica en cuanto disciplina que tributa hacia la geografía política (entre otras, como es el caso de las relaciones internacionales o la ciencia política), desde el análisis de las rivalidades entre los Estados nacionales, coloca al hecho fronterizo como un tradicional objeto de estudio y preocupación práctica para contribuir al diseño de las políticas exteriores y de defensas de los Estados nacionales (Taylor y Flint, 2002; Estenssoro y Orellana, 2021). Cabe indicar, que esta situación contribuye, además, a una idea/acción de Seguridad Nacional clásica, situación que hace del límite internacional y el espacio de frontera una posibilidad, aparentemente más de lejanía, que de cercanía para avanzar en mayores vínculos que permitan integración económica, política o cultural (Del Pozo y Trigal, 1999). Ello, sin perjuicio de los persistentes dinamismos entre sociedades fronterizas de uno u otro lado de la línea del límite estatal, o bien, a partir de los flujos comerciales-económicos transnacionales que traspasan la línea, obligando la licitud o la ilicitud (Rufí y Le Font, 2001).

También, junto con la complejización de la geografía en sus alcances interpretativos, encuentra en la geografía social, como oportunidad analítica crítica, o posmoderna, indicarán otra/os, un lente de análisis que, sin renunciar a las anteriores interpretaciones (miradas estatales), coloca el acento en comprender el hecho de frontera como una interrelación entre personas humanas organizadas en comunidades transfronterizas, que contenidas en Estados nacionales, pueden desde su condición de sociedad civil, o bien, expresiones subnacionales (comunas o regiones para el caso chileno), vivenciar una línea o espacio de frontera con otros significados, permitiéndose otros comportamientos sociales, políticos y culturales, contraviniendo, o derechamente, entrando en tensión con las definiciones estatales nacionales centrales. En este sentido, la geografía social, muy relacionada con la humanísticas, hasta con la radical, valora el hecho de frontera como una expresión o creación de las sociedades humanas con todas sus complejidades, siendo entonces posibilitadoras de unas redes factuales complejas y necesarias

de entender para el mejor accionar de los distintos actores agenciados que intervienen en ella (Dumont, 2022; Carpio, 2022).

En esta perspectiva, la descentralización, en cuanto proceso de cesión de poder de un centro político territorializado hacia unos sub-centros políticos territoriales e institucionales (Pozo, 2022), es un fenómeno que desde la geografía, es insoslayable de abordar, ello, en el entendido que la descentralización es posible cuando ese centro político central, cede poder a otros que están operativizados en espacios geográficos más acotados desde lo areal, pero más complejos desde lo escalar (es un zoom territorial en términos de detalles en cuanto actores políticos, sociales y económicos, más las posibilidades que la geografía física les permite, desde la dotación de recursos naturales, hasta la topografía, pasado por escorrentías, climas y otros). Así la geografía, en su expresión humana, político o geopolítica, encuentra en el proceso de la descentralización, otro objeto de análisis, no sólo insoslayable, sino que necesario para la mejor comprensión de la realidad y con ello, mejor diseño de gestión en política pública en distintas escalas (Arenas y Orellana, 2023).

La geografía política, la que estudia las relaciones espaciales de poder, como se indicó más arriba (Sánchez, 1992), encuentra en los procesos de descentralización sea política, administrativa o fiscal, en las distintas velocidades que se vayan concretando, una inmejorable oportunidad de análisis, ya que es en el territorio donde ello se concreta, determinando los procesos humanos sean estos sociales, políticos, culturales y económicos. En este sentido, los espacios de fronteras administrados por unidades institucionales más acotadas como los gobiernos regionales o locales que ganan en descentralización encuentran un potencial fortalecimiento de los desarrollos locales fronterizos, permitiendo encuentro, acuerdo e integración con otras unidades subnacionales que se encuentran al otro lado del límite internacional (Arenas y Orellana, 2023b).

Geopolíticamente, la descentralización, en cuanto proceso general, permite un impacto importante al interior de un Estado nacional, que ciertamente proyecta señales e información que deben ser atendidas para la articulación de políticas exteriores como de defensas por parte de los Estados nacionales. No es lo mismo un Estado nacional que concentra centralmente el poder a uno que lo distribuye descentralizadamente sobre el territorio, cuestión que, si se coloca en los márgenes

o contornos de las unidades geopolíticas nacionales, también debiesen implicar un giro en la gestión de esta territorialidad fronteriza, resignificando, o por lo menos complejizando la comprensión de la frontera en su expresión lineal como de espacio de frontera (Arenas y Orellana, 2023b). La geopolítica crítica, que apunta entre varias posibilidades de análisis a la deconstrucción de lo instituido, o bien, a la articulación de un relato o discurso que supera el logro de la seguridad nacional clásica, es uno de los enfoques que ayudan a la comprensión del hecho fronterizo en la relación con la descentralización (Zaragocin-Carvajal et al., 2018; Estenssoro y Orellana, 2021). Así, es como se allana la posibilidad de recoger el enfoque de la geografía social.

La geografía social, al colocar el acento en la multiplicidad de interrelaciones espaciales que superan los institucionalismos nacionales y subnacionales del Estado, como son las sociedades civiles de ambos países, o bien otras que provengan de otras instancias territoriales o temáticas como pueden ser Organizaciones No Gubernamentales internacionales preocupadas por las problemáticas medioambientales, migratorias, entre otras, pudiendo ser lícitas o ilícitas, encuentran en los procesos de la descentralización una evidente posibilidad de incidir más sustantivamente en la toma de decisión en la escala que corresponda en clave fronteriza.

Estos enfoques geográficos funcionales a la relación de los procesos fronterizos con los de la descentralización, encuentran el desafío de un país como Chile, donde su centralismo es un canónico acompañante.

Conceptos asociados al fenómeno analizado

Espacio geográfico

El espacio geográfico es entendido como la interrelación entre las personas y sus entornos naturales o culturales, el cual determina sistemáticamente a las personas en las organizaciones que logran sin implicar ello la existencia de un determinismo geográfico como antaño se proponía (Santis, 1990), esto es, las personas son linealmente lo que son (valoran) gracias a las geografías físicas con las que se relacionan. Un espacio geográfico es un concepto, una formalización de esta interrelación, la que explica las historicidades, juridicidades, las relaciones de

poder asimétricas que se van esculpiendo en el tiempo histórico (Méndez, 1995). El espacio geográfico, es la traducción de las correlaciones de fuerza que se van articulando en los distintos grupos de personas, que, actuando a diversas escalas geográficas, lo configuran y lo consolidan (Taylor y Flint, 2002).

El espacio geográfico es una interrelación dinámica y heterogénea. Es dinámica porque la persona humana es dinámica, sus organizaciones son dinámicas, sus definiciones escalares e interescalares también lo son (Méndez, 1995; Dollfus, 1983). El espacio local-comunal-regional, no se entiende sino no se le analiza en esa interrelación, anclada, además a la internacional, con todos los actores asociados en las diversas escalas en las que se disponen, desplegando sus intereses que permiten acuerdos o conflictos (empresas, organizaciones políticas internacionales, nacionales e internacionales, cambio climático, movimientos de personas, conflictos armados, ilicitudes diversas) (Sanchez, 1992; Talledos, 2014). Es heterogéneo, porque las personas son heterogéneas, en sus definiciones, aspiraciones, valoraciones, gestiones desde la condición individual, hasta la colectiva en cualquiera de sus posibilidades institucionales y no institucionales. Esto lo hace siempre, no neutro. Su estructura obedece a una correlación de fuerza dominante, o bien consensuada, pero nunca es neutro (Méndez, 1995; Talledos, 2014).

El espacio geográfico, es un producto social. Es una expresión que da cuenta de cómo las personas se disponen individual y colectivamente, y cómo desde ahí logran valoraciones y funcionalidades al mismo espacio, desde su posibilidad de transacción (objeto de consumo), pasando por la posibilidad de habitación (ocupación del territorio), llegando a la de producción (actividades económicas diversas), etc. (Méndez, 1995; Talledos, 2014; Rufí y Le Font, 2011). Entre otros atributos, se encuentra la posibilidad de localización y situación, esto es, se localiza en precisión respecto de sus coordenadas geo-matemáticas y se sitúa respecto de las funciones y valoraciones que los mismos van articulando a partir del quehacer de las personas, sociedades y estados nacionales en tiempo y espacio (Dollfus, 1983).

Lo fronterizo

La frontera política, tanto en su definición lineal correspondiente al límite internacional como en su dimensión areal, correspondiente al espacio de frontera, es uno de los fenómenos geográfico-políticos más estudiados por la geografía en su dimensión general y por la geografía política, geopolítica (Santis, 1990, López Trigal y Del Pozo, 1997, Taylor, 1992) y la geografía social, en particular (esta última, como oportunidad alternativa a los análisis referidos al Estado nacional).

La frontera como concepto y hecho geográfico es uno de las expresiones interesantes de concreción del espacio geográfico como concepto y realidad, en específico en su dimensión política. La frontera en lo general ha tenido una evolución en su tratamiento analítico desde ser una de las estructuras protectoras físicas-simbólicas del Estado, o límite del ejercicio del poder soberano del mismo, respecto de otros (Santis, 1990), hasta las porosidades e inexistencia de las mismas, a propósito del proceso globalizador e integrativos-cooperativos en la internacional (Santos, 1993). Ha sido y es, sinónimo de conflicto cuando otro poder estatal las vulnera, entre otras... a ser consideradas como una expresión de contacto e interrelación de diversas culturas que se encuentran reconociéndolas o soslayándolas, sobre todo cuando se ha impuesto tras una definición de escala nacional entre dos o más Estados y han sido consecuentemente reconocidas por el derecho internacional. La frontera siempre es una valoración humana-política o cultural, nunca es natural-geográfico física, sin perjuicio que se utilicen accidentes geográficos para entenderlas, es decir, la Cordillera de los Andes, es lo que es, políticamente, porque hay una convención política entre dos poderes estatales para entenderla como frontera (Lopez Trigal y Del Pozo, 1997)

La complejización del estudio de frontera, la ha colocado en una expresión territorial, siendo ésta la más clásica. También las hay marítimas, ofreciendo renovadas posibilidades de dinamismo respecto de las reivindicaciones o reclamaciones que realizan los estados rivereños al océano o mares interiores que son posibles regular desde el derecho internacional, encontrando en la CONVEMAR (Convención del Derecho del Mar de la ONU) su marco de regulación internacional (MDNCH, 2017).

La expresión más clásica de frontera ha encontrado una serie de otras nomenclaturas conceptuales. La primera, mediante su expresión

lineal, da cuenta de la precisión geo-matemática de la misma, es decir precisión en longitud y latitud de cada uno de los puntos que permiten la línea fronteriza y que se acuerda entre dos estados (López Trigal y Del Pozo, 1997), lograda en su institucionalidad ad hoc, sellada en tratados internacionales y otros (Laudos o Fallos, por ejemplo).

La expresión areal, zonal o regional, termina siendo el efecto que provoca la línea fronteriza en uno u otro lado de la misma, la que se activa en tiempo y espacio cuando existe dinamismo humano en función de las actividades que emprenden en ambas franjas adyacentes a la misma (López Trigal y Del Pozo, 1997). Por ejemplo, un corredor internacional terrestre que cruza una frontera inhóspita permite la unión de un centro productivo argentino con otro asiático, obligando el cruce de la frontera entre ese país y Chile, sin la existencia de centros poblados (o escasos), exigiendo de todas formas infraestructura física e institucional fronteriza.

En este ejercicio zonal o areal de la frontera, también se ha avanzado en el logro de otros conceptos asociados, buscando dar cuenta de las mejores caracterizaciones del fenómeno. Así, la idea de transfrontera, que según la RAE implica “operar por encima de las fronteras”, permite referirse a la región o zona transfronteriza, dando cuenta ésta de una mayor complejidad del mismo, permitiendo así, mejor comprensión y desde ahí, mejor intervención con política pública desde la escala estatal, bien regional-comunal. En concreto, una región o zona transfronteriza tiene la particularidad que el ejercicio soberano de uno u otro estado, se ve tensionado con las dinámicas sociales, culturales, económicas propias de las comunidades, sociedades, pueblos o ciudades que se encuentran adyacentes o muy cercanas de la línea fronteriza creando una cobertura de relacionamiento, que incluso en oportunidades, avanza en identidades territoriales fronterizas diferenciadas de la nacional o de otras propias de los regionalismos que se van articulando al interior del estado nacional. Dilla y Breton (2018) la entienden como “sistemas espacio/temporales multidimensionales y multiescalares que abarcan territorios contiguos bajo jurisdicciones nacionales diferentes” (p.20). Ambos autores, usando la reflexión Valero (2008), la que se encuentra en relación con la antes dicha la complementan, con la siguiente afirmación:

Constituyen el origen/destino de los intereses intersociales, derivados de exigencias y necesidades -algunas locales, otras regionales y nacionales, e incluso del impacto global del mundo contemporáneo- manifiestos mediante... redes y flujos fortalecedores de la dinámica y, en consecuencia, de la interdependencia binacional (Valero, 2008, p. 74; en Dilla, y Breton, 2018: 22).

En esta línea de complejización de las zonas o regiones transfronterizas los autores proponen una tipología de regiones transfronterizas adecuada a la realidad latinoamericana, como son: Regiones Consuetudinarias; Regiones Autocontenidas; Regiones articuladas desde Corredores y Regiones Transfronterizas de Economía Global, en las que en esta oportunidad no profundizaremos.

Existen otras expresiones fronterizas, que están más allá de las comentadas, generando en los hechos funciones de filtro de personas, bienes, servicios y acompañamiento de institucionalidad nacional o binacional, como son los puertos y aeropuertos. Si bien, no están en un tratado de límites con uno u otro Estado, puertos y aeropuertos en función de sus actividades, chequean y validan la entrada de personas, bienes y servicios, teniendo otro tipo de institucionalidad que los regula (Dilla *et al.*, 2022), y a la que no nos referiremos (Orellana, 2019).

Descentralización funcional al desarrollo fronterizo

Los espacios de fronteras son uno de los que ofrecen más tensión en algunos momentos de las trayectorias de los estados en diferentes puntos del globo. En momentos de globalización, ello se ha transformado en un desafío mayor. Los espacios de fronteras dependiendo la situación y la evolución económica, política y cultural que deban contener, serán materia de preocupación de la escala nacional, por ejemplo, para administrar procesos de integración con otro u otros Estados, y así habilitar-gestionar pasos fronterizos, creación de infraestructura de conectividad con puertos o aeropuertos; por otra parte, deben hacerse cargo de administrar situaciones sensibles como son los recursos hídricos compartidos, donde la demanda por agua, gradualmente se va haciendo muy demandante por uno u otro estado a partir de sus procesos productivos públicos o privados (generándole condiciones de certidumbre) (Orellana, 2023); se agrega a este desafío la cuestión de cambio climático,

la que exige tener una mirada de conjunto del mismo sobre amplios territorios donde los recursos naturales como agua en estado sólido sobre todo, debe ser monitoreado, pero además, gestionado desde una escala nacional (DGA, MOP, 2024)³; qué decir cuando existen causas pendientes en la delimitación y demarcación de las fronteras nacionales... ahí, por supuesto la escala nacional es insoslayable. Como estos ejemplos hay otros, que no es el caso detallar en esta oportunidad.

Interiormente, cuando son las comunas o regiones las que deben avanzar en intervenir los espacios fronterizos, generalmente encuentran dificultades para avanzar, dado que no tienen todas las competencias para ello, más aún cuando las fronteras, tienen una importante dependencia de lo que es el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa respecto de su cuidado, independiente de que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública esté regularmente instalado sobre esta materias vía dotación de Carabineros e Investigaciones (PDI) más otros. En los hechos, serán las escalas sub-nacionales, las que deberán administrar con mucha más regularidad estas expresiones territoriales, haciéndose necesarias herramientas de gestión y de toma de decisión donde contribuiría el proceso de la descentralización. En este sentido, pareciera ser que este proceso de la descentralización debiese compatibilizarse con los desafíos nacionales y globales para hacer frente, además a fenómenos como la migración, que, para el caso de nuestro país, se torna del todo desafiante, dado lo sucedido en la macrozona norte del país.

Así, la descentralización puede entenderse como aquel proceso en que se cede poder político, posibilidades administrativas y generación de recursos tributarios en regiones o comunas. Chile ha venido experimentando un proceso descentralizador desde la recuperación de la democracia en el año 1990 en adelante, sin embargo el mismo ha sido de una lentitud que ha impedido en general avanzar en mayores posibilidades de aumentar la solidaridad territorial, siendo hoy por hoy, uno de los antecedentes que estuvieron formalizados en el proceso constitucional encabezado por la presidenta Bachelet, en el Estallido Social y en el reciente proceso constitucional culminado el año 2023 (Pozo y Orellana, 2022)

³ La Dirección General de Aguas realizó el Inventario de Glaciares (IPG, 2022), registrando 26.169 glaciares en Chile, abarcando un área de 21.009,8 km², lo que equivale al 2,8% del territorio nacional (excluyendo el Territorio Chileno Antártico), con un volumen de hielo estimado de 2.710,7 km³ y su equivalente en agua en 2.301,5 km³.

La frontera, límite o transfrontera como se observó más arriba, estuvo y estará regularmente tensionada entre la ‘definición-gestión institucional central de los Estados’, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, vía diversas agencias públicas que dependen de su mandato (para el caso de Chile) y, las entidades institucionales subnacionales, que en específico son las municipalidades y los gobiernos regionales del país, los cuales, vía mandato institucional están obligados a resolver problemas de las comunidades y propender de ese modo al desarrollo de los territorios que les corresponde gestionar-gobernar (leyes Nº 18.695 y Nº 19.175, respectivamente). A esto, hay que agregar el quehacer de las comunidades, que, gracias a sus culturas, tradiciones, apropiación de los territorios e incentivos económicos lícitos e ilícitos van y vienen sobre dicha territorialidad, tensionando todas o gran parte de las definiciones institucionales vigentes para tales situaciones.

En este sentido, el proceso de descentralización que para el caso de Chile ha tenido avances, aunque lentos, parciales y con demandas de mejores diseños futuros en lo que a traspasos de facultades en lo político, administrativo y fiscal se refiere, encuentra en la cuestión fronteriza un desafío importante de abordar en orden al desarrollo, la geopolítica y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas habitantes de esas comunas fronterizas como las de paso, conllevando ello, a un fortalecimiento del régimen fronterizo nacional. En específico, siguiendo a Dilla (2019), quien reflexiona sobre la idea de Régimen Político Fronterizo y apoyándose a su vez en la reflexión de Leresche y Sáez, lo entiende como:

La totalidad del sistema de gobernanza, y en consecuencia del rol del Estado y su eficacia, pero en relación con otros productores de políticas públicas – sociedad civil local, instituciones internacionales – cada vez más relevantes en la misma medida que se opera el proceso característico de nuestra época de descentralización y desestatización de la gestión pública. en términos analíticos, todo régimen político fronterizo – asumiéndolo como espacio de acción pública no limitado al estado, pero determinado por éste – posee al menos tres componentes funcionales en cada uno de los cuales interactúan institucionales, normas y procedimientos (Dilla, 2019: 155).

No son pocas las preocupaciones que se tienen sobre esta relación (descentralización y frontera), sea desde lo académico o lo político-estatal. Pozo (2022), expone un estudio comparado entre Chile, Bo-

livia y Perú a propósito de este tema, dejando en claro que, para el caso de Chile, la distancia entre descentralización y desarrollo fronterizo es mayor que la que existe en Bolivia y Perú, por lo menos en lo referido a las cuestiones institucionales, así lo deja entrever en el resumen de su artículo:

El presente artículo aborda las características que presenta la frontera norte chilena, en específico la correspondiente a Arica-Tacna y Tarapacá-Bolivia, las cuales se posicionan como aspectos a considerar en la articulación del desarrollo de dicho territorio. Este desarrollo está fuertemente ligado al proceso descentralizador chileno que, debido a su lento avance, ha favorecido a la centralización de las políticas fronterizas, no considerando las prácticas, costumbres y actores que en ella habitan. A partir de ello, se debe otorgar un nuevo impulso a la descentralización que considere las particularidades de estos espacios, con la finalidad de generar legislaciones que, además de permitir hacer gestión a las comunidades fronterizas, posibiliten el surgimiento de un régimen fronterizo para forjar una visión de futuro integral de estos territorios (Pozo, 2022: 233).

Desde lo institucional, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), encargó un estudio en el marco de la descentralización del país para identificar nudos de mejoramiento en la gestión descentralizadora y así lograr un mejor diseño de política pública precavido más cercanía a las realidades territoriales y sus comunidades, teniendo una mención especial la cuestión fronteriza, siendo su título el mejor indicador de la situación “Arquitectura institucional de macrozonas y zonas de frontera en el proceso de descentralización”, dicho estudio fue encargado a Eurososial en coordinación con la Unión Europea teniendo entre los resultados la necesidad de preocuparse más intensamente de las dinámicas fronterizas en el entendido que las mismas tienen menos recursos de todos tipos:

El proceso de descentralización, acerca los centros de poder a la ciudadanía, y, por tanto, contribuye a conectar la toma de decisiones políticas con las demandas de la población. El aporte de Eurososial en el caso chileno se orientaba, de forma específica, a dotar a la SUBDERE de herramientas para prevenir y gestionar la emergencia de conflictos políticos, competenciales o presupuestarios, entre otros, que pudieran surgir en el proceso. Asimismo, desde la acción, se facilitaron lineamientos, desde la experiencia internacional, para la construcción institucional y programática de las in-

recipientes macrozonas, como modelo que venía a mejorar el equilibrio entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Igualmente, se facilitaron criterios para contribuir a corregir la asimétrica distribución de políticas y servicios públicos en áreas sui generis como las zonas fronterizas, tradicionalmente infradotadas de recursos, equipamientos, infraestructuras y personal. Todo ello redundaba en la reducción de desigualdades y en una mayor cohesión territorial (Eurosocial, 2022: 3).

Cabe consignar que la misma SUBDERE, ya había encargado otro informe a la OCDE para prospectar medidas respecto de la descentralización de escala municipal desde una perspectiva multinivel, donde el mismo ya entregaba la claridad de la urgencia de mejorar el proceso de la descentralización en esta escala de gestión y gobierno en general. No hace mención específica a la cuestión fronteriza, pero si se refiere a la profundidad que requiere la descentralización en esta escala donde los trasposos de recursos, la participación ciudadana y la entrega de competencias en un contexto de multinivel, logre una mejor gobernanza en esta escala:

El objetivo de este estudio es hacer un diagnóstico de la situación e identificar las principales brechas, desafíos y opciones de política para reformar, de acuerdo a las circunstancias nacionales y bajo una perspectiva internacional. El estudio cubre varias dimensiones del sistema municipal, contemplando las responsabilidades municipales, los recursos humanos y fiscales, los servicios públicos locales, el control democrático, la participación y cooperación ciudadana y los mecanismos para la coordinación a través de y entre, los niveles del gobierno. El último es un tema crítico, particularmente en el contexto de una transformación profunda de la estructura de gobernanza multinivel. Asimismo, es esencial asegurar: i) que se coordinen bien las reformas a nivel central, regional y municipal, ii) que la estructura de gobernanza esté bien equilibrada y sea coherente y iii) que el rol de las municipalidades sea adecuadamente reconocido (OCDE, 2017: 6).

Integración frontera con países limítrofes. Los Comité de Fronteras y/o Integración

El Capítulo, como se indicó en los objetivos del mismo, indaga en cómo los Comités de Fronteras e Integración, son o no, oportunidades para profundizar en mayores grados de descentralización del país,

en estas territorialidades. En este sentido, DIFROL indica lo siguiente en términos de objetivos y coordinaciones que buscan los mismos:

Con el objeto de cumplir las políticas del Gobierno en materia de facilitación de la integración vecinal y regional, la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, en conjunto con otros organismos del Estado, contribuye a coordinar con nuestros países vecinos las medidas de integración y facilitación física y fronteriza que son acordadas bilateral y regionalmente en el más amplio de los sentidos (DIFROL, 2024).

En específico, sin perjuicio del mayor desarrollo que se expone más abajo respecto de estos temas, la institución plantea que los Comités de Fronteras cumplen una coordinación en diferentes temas:

Los Comités de Integración y Frontera establecidos entre nuestro país y Argentina, Bolivia y Perú, cumplen un rol clave en el desarrollo de mejoras comunes en la integración y cooperación con nuestros países vecinos. En estos encuentros se abordan temáticas que van desde la optimización del movimiento de personas, vehículos y bienes a través de la frontera, hasta temáticas de salud, educación, cultura, entre otros (DIFROL, 2024).

Para más precisión, se afirma que:

Los Comités de Frontera y los Comités de Integración han sido creados en los últimos quince años con todos los países vecinos, y responden a una política de trabajo directo sobre temas de interés regional, local y vecinal, que a su vez se insertan con las políticas y orientaciones generales del Estado (DIFROL, 2024).

Institucionalidad del Comité de Integración Chile-Argentina

En el marco del Tratado de Paz y Amistad suscrito entre Chile y Argentina en 1984 ambos países, en el afán de fortalecer sus relaciones y cooperación mutua, es que constituyeron en 1987 el primer Comité de Fronteras para el sistema Cristo Redentor, así, en 1997 se estableció el primer Reglamento para su funcionamiento. Esta situación se consolidó con la suscripción de Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre Chile y Argentina de 2009, que mandató a los países a establecer un nuevo reglamento para los ahora denominados “Comités de Integración”, lo que se materializó en el Acuerdo respectivo suscrito el 27 de enero de 2011, y que fue publicado en Chile mediante el Decreto N°65 de RR.EE el 17 noviembre de 2011 (DIFROL, 2024).

El Reglamento fija en su Art. 1 la Definición y Objetivos, señalando:

Los Comités de Integración constituyen, de acuerdo al artículo 3 del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, del 30 de octubre de 2009 (en adelante "Tratado de Maipú"), uno de los mecanismos institucionales para alcanzar los objetivos primordiales indicados en el artículo 1 de dicho Tratado de Maipú. Son foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado nacionales y de las regiones chilenas y provincias argentinas para promover su integración, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales. Su conformación, objetivos, facultades y competencias se encuentran regidos por los artículos 15 a 21 del Tratado de Maipú.

El Art 1º del Tratado de Maipú fija sus objetivos primordiales, entre los cuales podemos señalar aquellos que se vinculan directamente a los Comité de Integración:

- d. Favorecer acciones, tanto de los Gobiernos nacionales de las Partes, como de las provincias argentinas y las regiones chilenas, tendientes a profundizar la cooperación, la integración y la complementación, entre ambos Estados;*
- i. Fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas en el proceso de integración binacional, mediante el apoyo a las instituciones y foros que favorezcan la confluencia de intereses y la profundización de los vínculos entre ellas;*
- j. Favorecer la participación de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil en el proceso de integración y de cooperación bilateral;*
- k. Reforzar la coordinación existente entre las autoridades locales de ambos Estados en espacios ampliados que agrupen a provincias argentinas y regiones chilenas vinculadas por su vecindad y complementariedad natural;*
- l. Adoptar medidas conjuntas tendientes a favorecer la circulación y residencia de nacionales en el territorio de ambas Partes.*

Los Art. 15 al 21 del Tratado de Maipú señalan la conformación, objetivos facultades y competencias de los Comité de Integración. En tal sentido se destaca:

Art. 15. Los Comités de Integración constituyen foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales.

Art. 16. En los Comités de Integración podrán participar voluntariamente las provincias argentinas y las regiones chilenas, conforme a la compatibilidad de sus aspiraciones e intereses.

Art. 17. Los Comités de Integración tienen como objetivos principales, la facilitación fronteriza; el desarrollo y coordinación de planes de infraestructura, comunicación y transporte, especialmente aquellos proyectos de integración bioceánica que beneficien a las regiones chilenas y provincias argentinas; la elaboración de proyectos productivos conjuntos; la promoción de proyectos de turismo; el impulso de la vinculación y cooperación académica; el fomento de actividades compartidas de promoción de exportaciones e inversiones; la cooperación y complementación en las políticas de protección social, de salud y de equidad de género; así como todas aquellas acciones que impulsen el desarrollo sustentable de las provincias y regiones de ambos Estados.

Art. 18. Los Comités de Integración podrán impulsar, entre otras, las siguientes actividades de cooperación destinadas al área geográfica de su competencia:

a. Favorecer el diálogo entre los representantes de las entidades locales de cada una de las provincias argentinas y regiones chilenas con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En este plano, los Comités de Integración constituyen mecanismos que apoyan y refuerzan las iniciativas vinculadas con el respeto y protección de la identidad cultural, derechos humanos, migraciones, inserción laboral, seguridad, justicia y educación.

b. Proponer acuerdos para la constitución de circuitos turísticos integrados, y su posterior promoción a nivel nacional e internacional.

c. En materia de Justicia y Seguridad, recomendar medidas que faciliten la colaboración de las fuerzas de seguridad pública en la prevención y lucha contra el delito, coordinadas con las autoridades nacionales de las Partes.

d. En lo que respecta a materias educativas, los Comités de Integración podrán propiciar acuerdos complementarios, especialmente en cuanto a planes de estudios, formación conjunta de recursos docentes, intercambio

de estudiantes, planes de investigación e innovación tecnológica, publicaciones y actividades artísticas y culturales.

e. En el campo de la salud, impulsar acuerdos complementarios para la integración de planes sanitarios regionales, la complementariedad de las infraestructuras sanitarias y la utilización de recursos y servicios, a fin de mejorar la atención médica de sus habitantes.

f. En el área económica, promoverán acciones de complementación y desarrollo industrial, e inversiones, en sectores prioritarios para el desarrollo de las provincias argentinas y regiones chilenas. En esta perspectiva, se podrá convocar a las cámaras empresariales locales y binacionales, dando especial énfasis a la asociación entre pequeñas y medianas empresas de los dos Estados.

g. En lo que respecta a la facilitación fronteriza, los Comités de Integración podrán recomendar la ejecución de obras de infraestructura, la aplicación de medidas aduaneras, migratorias y fito-zoo sanitarias, para perfeccionar el funcionamiento de los pasos fronterizos entre los territorios de las Partes respecto al tránsito de personas, vehículos y bienes.

h. Promover, en coordinación con las autoridades nacionales, la protección del medioambiente y de los recursos naturales compartidos.

Art. 19. Los Comités de Integración podrán prever la constitución de comisiones de diálogo político, integradas por representantes de las Legislaturas provinciales argentinas y de los Consejos Regionales chilenos, para el fortalecimiento de sus instituciones locales, y coadyuvar, en el marco de sus competencias específicas, a la consolidación de una sociedad democrática y del proceso de integración social y económico binacional.

El Reglamento fijó en el Art. 2 los objetivos del Comité de Integración Chile-Argentina:

a. Coordinar y regular la convocatoria, preparación y desarrollo de las reuniones de los Comités de Integración, así como el seguimiento de los temas que se acuerden en las Comisiones, Subcomisiones y Grupos Especiales y se aprueben entre las Cancillerías de ambos países;

b. Facilitar la difusión de experiencias, problemáticas y estrategias entre los diferentes Comités de Integración, como así también entre sus diferentes Comisiones, Subcomisiones y Grupos Especiales, en un modo que permita un esquema participativo para las organizaciones y representaciones del ámbito regional y provincial;

- c. Promover la más amplia difusión de las agendas de trabajo de los Comités de Integración, de los temas que en ellos se traten y de los compromisos y programas de trabajo que en sus Comisiones, Subcomisiones y Grupos Especiales se acuerden, con el fin de favorecer la participación informada de la sociedad civil regional y provincial de ambos países; y*
- d. Propender a un seguimiento eficiente de los compromisos y entendimientos alcanzados que, respetuoso de las competencias y prácticas administrativas de los organismos participantes, avance en la integración y el desarrollo regional y provincial.*

Asimismo, el Reglamento señala en el Art. 3 que la coordinación de los Comité estará a cargo de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL) y de la Dirección de Límites y Fronteras (DILYF) de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina respectivamente, asignándoles en el Art. 6 una serie de responsabilidades procedimentales para su funcionamiento. Ambas Direcciones según se dispone en el Art. 5, tienen la obligación de mantener un “portal informativo electrónico” en sus respectivos sitios web, con las Actas de las diferentes reuniones de los Comités de Integración, de sus Comisiones, Subcomisiones y Grupos Especiales.

De acuerdo a lo señalado en el Art. 3 del Reglamento, en su Anexo II se indican los organismos estatales chilenos y argentinos que participarán en los Comité de Integración, señalando en el caso de Chile a: los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Economía, Obras Públicas, Educación, Salud, Agricultura, Ministerio Público, Subsecretaría de Transportes, Departamento de Extranjería y Migración, Dirección Nacional de Vialidad, Servicio Nacional de Aduana, Servicio Agrícola y Ganadero, Servicios Nacionales de Turismo, de Pesca, de la Mujer, Corporación Nacional Forestal, Armada, Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile.

En el mismo Art. 3 se indica que: “*Compete a las provincias y regiones, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, designar los organismos que participarán*”.

Adicionalmente en el Art. 4 se indica que también podrán participar “*las cámaras empresariales, organizaciones y representantes de la sociedad civil, como así también de micro, pequeñas y medianas empresas del ámbito regional y provincial y de las asociaciones a las que éstas pertenezcan*”.

Actualmente se han constituido 8 Comités de Integración entre Chile y Argentina, que están compuesto por las siguientes regiones (Chile) y Provincias (Argentina):

Tabla 1: Comités entre Argentina y Chile

Comité	Argentina – Provincia	Chile – Región
NOA – Norte grande	Provincia de Jujuy Provincia de Salta Provincia de Tucumán	Región de Arica y Parinacota Región de Tarapacá Región de Antofagasta
ATACALAR	Provincia de Catamarca Provincia de La Rioja Provincia de Santiago del Estero Provincia de Tucumán Provincia de Córdoba	Región de Atacama
Agua Negra	Provincia de San Juan	Región de Coquimbo
Cristo Redentor	Provincia de Mendoza	Región de Valparaíso Región Metropolitana de Santiago
Las Leñas	Provincia de Mendoza	Región del Libertador General Bernardo O'Higgins
Pehuenche	Provincia de Mendoza	Región Maule
Los Lagos	Provincia de Neuquén Provincia de Río Negro Provincia de Chubut Ciudad de Bahía Blanca	Región de Ñuble Región del Biobío Región de La Araucanía Región de Los Ríos Región de Los Lagos
Austral	Provincia de Chubut Provincia de Santa Cruz Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campos Región de Magallanes y de la Antártica Chilena

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.difrol.cl

Institucionalidad del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú

En el marco de lo acordado en la III Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas, que entre sus objetivos acordó mejorar las relaciones entre sus áreas fronterizas, contenidas en la Región de Arica y Parinacota por Chile y el Departamento de Tacna por Perú, en junio de 1999 ambos países constituyeron el primer Comité de Frontera cuyo objetivo fue establecer una instancia de carácter institucional para abordar una agenda común. Este Comité mantuvo doce reuniones, hasta que a fines del 2012 experimentó una reestructuración, dando origen al “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo”, con su respectivo Reglamento, cuyo más visual cambio respecto a la instancia pasada fue su nombre. Pero esta aparente variación estética, contiene y representa un giro relevante en la utilidad e impacto pretendida por el renovado mecanismo de integración y cooperación bilateral, poniendo énfasis precisamente en la integración y desarrollo de la referida área fronteriza, mediante un nuevo enfoque que privilegia los ámbitos económicos y sociales. (DIFROL 2024)

En el Acta de Aprobación del Reglamento del nuevo Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) así como este mismo en su Art. 1 definen que corresponde a *“un foro bilateral para el tratamiento de temas de interés común del área fronteriza, el cual tendrá como objetivo el promover el desarrollo económico y social sostenible, a través de la integración y cooperación fronteriza”*.

Como se ha señalado, el Reglamento en su Art. 2 define con precisión el área geográfica del Comité, circunscribiéndola a la Región de Arica y Parinacota por Chile y al Departamento de Tacna por Perú.

Tabla 2: Comité Perú – Chile

Comité	Perú– Departamento	Chile – Región
Chile-Perú	Departamento de Tacna	Región de Arica y Parinacota

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.difrol.cl

El Art. 3 del Reglamento define los siguientes objetivos específicos del Comité:

- a) Promover la diversificación y el fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales que se acuerden entre ambos países, incluyendo los relativos a desarrollo social, salud, educación, cultura y a gestión de riesgos.*
- b) Fomentar la facilitación fronteriza mediante la coordinación, formulación y recomendación de medidas y procedimientos eficaces que agilicen el movimiento de personas, vehículos y mercancías a través de la frontera común.*
- c) Promover el establecimiento de sistemas de control integrado en los pasos de frontera habilitados para ambos países.*
- d) Impulsar la construcción de infraestructura vial y de control fronterizo adecuada.*
- e) Impulsar los planes, programas y proyectos de interés común que promuevan el desarrollo económico y social sostenible, incluyendo aquellos conducentes al mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas de Tacna y Arica.*

El Reglamento también asigna a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y a la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la coordinación general, como una instancia superior para la organización, desarrollo y seguimiento del Comité.

En el Art. 5 el Reglamento precisa quienes pueden participar de las reuniones de Comité, señalando que:

asistirán los Cónsules de las respectivas jurisdicciones, los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de las respectivas Embajadas, los funcionarios encargados de la actividad fronteriza, así como las autoridades regionales del ámbito del Comité.

Y agrega:

Cuando el tema haga pertinente su participación y puedan contribuir a la tarea de orientar y asesorar en la temática propia del CIDF, podrán ser invitados: a) Autoridades locales y nacionales; b) Representantes de entidades públicas vinculadas a la actividad fronteriza; c) Representantes de otras entidades del sector público; d) Representantes de instituciones del sector privado.

Asimismo, respecto a las agendas de las reuniones de los Comité en el Art. 7 del Reglamento se indica:

Las agendas de las reuniones ordinarias o extraordinarias serán elaboradas en forma coordinada por los representantes de las Cancillerías en el ámbito del CIDF de ambos países, con las autoridades regionales, locales y los Cónsules con sujeción a las instrucciones de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores teniendo en cuenta los intereses y la dinámica de los intercambios en la zona de frontera.

El Reglamento precisa las Comisiones y Subcomisiones del Comité, listándolas en el Art. 8, que se presentan a continuación. Sin perjuicio de ello, en el Art. 9 se abre la posibilidad de crear otras Comisiones para la reunión correspondiente, pero no fija el mecanismo para tal acción.

a) Comisión de Integración:

Subcomisiones:

- Desarrollo Social y Género.*
- Desarrollo Económico.*
- Educación, Cultura y Deportes.*
- Salud en fronteras.*
- Turismo.*
- Gestión y Prevención de Desastres.*

b) Comisión de Facilitación Fronteriza:

Subcomisiones:

- Aduanas.*
- Asuntos Migratorios*
- Fito zoosanitaria*
- Cooperación y Coordinación Policial y Judicial*
- Control Integrado*

c) Comisión de Infraestructura, Transporte y Normas

Subcomisiones:

- Transporte*
- Infraestructura Vial y Complejos Fronterizos*

Institucionalidad del Comité de Frontera Chile-Bolivia

En el marco de los acuerdos alcanzados en las V, VI y VII Reuniones del Mecanismo de Consultas Políticas realizadas entre 1997 y 1998, los gobiernos de Chile y Bolivia establecieron la creación del Comité de Frontera como “un foro bilateral para el tratamiento de temas de interés común del área fronteriza y tiene por objeto promover la facilitación y coordinación fronteriza, mediante la formulación y recomendación de medidas que agilicen el movimiento de personas, vehículos y mercaderías a través de la frontera común, así como proyectos de desarrollo fronterizo”, según se señala en el Art 1 del Reglamento de dicho Comité establecido en 1998. En la práctica el Comité de Fronteras se había creado en marzo de 1997 por ambos países.

En el Art. 2 del Reglamento se estableció que dicho Comité comprende las Regiones I y II, actuales de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta de Chile y los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, incluyendo expresamente los “pasos fronterizos habilitados” correspondientes.

Tabla 3. Comité Bolivia – Chile

Comité	Bolivia– Departamento	Chile – Región
Chile-Bolivia	Departamento de La Paz	Región de Arica y Parinacota
	Departamento de Oruro	Región de Tarapacá
	Departamento de Potosí	Región de Antofagasta

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.difrol.cl

En el mismo Art. 2 se indica que las reuniones del Comité estará presidida por el representante de la Cancillería y/o el Cónsul de la Región o Departamento respectivamente, y de acuerdo al Art. 4 podrán asistir además: “*los funcionarios encargados de la actividad de frontera y actividades conexas, así como los representantes del sector privado que sean invitados, según las categorías siguientes: A Autoridades de instituciones y entidades públicas, de asuntos exteriores y de fronteras; B Representantes de servicios públicos vinculados a la actividad fronteriza; C Representantes de otras entidades del sector públi-*

co; *D Invitados del sector privado*". Y agrega: "*Como invitados especiales podrán asistir los Parlamentarios, las Cámaras y agrupaciones de los sectores privados y productivos de las Regiones y Departamentos*"

Respecto a la agenda de las reuniones del Comité, el Reglamento en el Art. 4 dispone que "*serán elaboradas en forma coordinada por los Cónsules del país sede con las autoridades locales, con sujeción a las instrucciones de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores*".

El Reglamento señala en el Art. 7 que el Comité estará conformado por las siguientes Comisiones y Subcomisiones, sin perjuicio que podrá crear otras Comisiones:

a) *Comisión de Facilitación Fronteriza*

Subcomisiones:

- *Aduana*
- *Migraciones*
- *Fito-zoosanitario*
- *Policía-Carabineros*
- *Cooperación contra Narcotráfico*

b) *Comisión Infraestructura, Transporte y Normas*

Subcomisiones:

- *Vialidad*
- *Transportes*
- *Complejos fronterizos*
- *Medio Ambiente*

c) *Comisión Integración*

Subcomisiones:

- *Comercio y Servicios*
- *Educación, Cultura y Deportes*
- *Salud en Fronteras*
- *Turismo*
- *Asuntos Consulares*

En el Art. 15 del Reglamento se indica que la coordinación general del Comité estará a cargo de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y de la Dirección de América del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.

Comparación de los comités de frontera e integración

En la siguiente tabla, se permite una mirada analítica comparada de los Comités de Fronteras formalizados con los tres países, esto es, ocho con Argentina, uno con Perú y uno con Bolivia. Conviene indicar que se ha privilegiado la temporalidad que va desde el año 2017 hasta el 2023 en el entendido que sus actas se encuentran en el sitio web de DIFROL para ser utilizadas por quien tenga interés. En este sentido, las actas entregan una primera aproximación en lo que a su regularidad de funcionamiento se refiere, implicando la constatación de que sólo con Perú ha existido sistemática regularidad; con Argentina, sin perjuicio de su número importante de Comités, las regularidades no han sido tal, es más, algunos sólo han sesionado una vez a propósito de la formalización de los mismos como es el caso de Las Leñas. El resto aparece de manera no regular. Por el lado de Bolivia, sólo el año 2017 y el 2023 se activó en los modos que se consigna en la Tabla 4.

Tabla 4. Comités de fronteras Argentina, Bolivia y Perú

Comité	Comisión del Comité						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
NOA-Norte Grande (Chile-Arg)	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	-	-	Facilitación Fronteriza	-	Procesos Transfronterizos
	Infraestructura y Transporte	Infraestructura y Transporte			Infraestructura y Transporte		Comercio, Producción, inversiones y Minería
	Comercio, Producción y Turismo	Comercio, Producción, inversión y Turismo			Comercio, Producción e inversiones		Medio Ambiente y Cambio Climático
	Salud	Salud			Salud		Turismo y Cultura
	Medio Ambiente	Medio Ambiente					
	Universidades Ciencia y Tecnología	Universidades Ciencia y Tecnología					
	Cooperación Judicial	Cooperación Judicial					
	Educación Deportes	Educación Deportes					
	Cultura	Cultura					
	Municipalidades	Municipalidades					
Género	Género y Desarrollo Social						

Comisión del Comité							
Comité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ATACALAR (Chile-Arg)	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	-	-	-	Facilitación Fronteriza	-
	Infraestructura y Transporte	Infraestructura, Transporte y Comunicaciones				Infraestructura, Comunicaciones y Transporte	
	Comercio, Inversiones	Industria, Comercio, Producción, Turismo y Deporte				Ciencia y Tecnología	
	Medio Ambiente					Género	
	Turismo y Deporte	Minería y Medio Ambiente				Universidades	
	Ciencia y Tecnología	Salud				Cultura	
	Género y Desarrollo Social	Educación, Ciencia, Tecnología y Universidades				Foro Empresarial	
	Salud					Turismo	
	Educación y Cultura	Dialogo Político				Deporte	
						Ambiente	
						Educación	
						Foro Político	
Agua Negra (Chile-Arg)	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	-	-	-	-	-
	Infraestructura y Transporte	Infraestructura, Transporte y Comunicaciones					

Comisión del Comité							
Comité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Minería, Producción y Turismo	Industria, Comercio, Producción, Turismo y Deporte.					
	Medio Ambiente	Minería y Medio Ambiente					
	Educación, Género, Juventud, Salud y Discapacidad	Salud					
	Deportes	Educación, Ciencia, Tecnología y Universidades					
	Universidades						
	Diálogo Político	Diálogo Político					
	Alcaldes e Intendentes						
	Vecinalismo						
Cristo Redentor (Chile-Arg)	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	-	-	-	-
	Infraestructura y Transporte	Infraestructura y Transporte	Infraestructura y Transporte				
	Comercio y Producción	Comercio y Producción	Comercio y Producción				

Comisión del Comité							
Comité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Comercio Bili- teral y Puertos de Región de Valparaíso	Turismo y Deporte	Turismo y Deporte				
	Turismo y Deporte	Cooperación Judicial	Cooperación Judicial				
	Cooperación Judicial	Educación y Cultura	Salud				
	Educación y Cultura	Integración Social y Ge- nero					
	Integración So- cial y Género	Salud y Medio Ambiente					
	Salud y Medio Ambiente	Universidades					
	Universidades						
	Diálogo Político						
Las Leñas (Chile-Arg)	Infraestructura Producción y Comercio	-	-	-	-	-	-
	Diálogo Político						
	Turismo						
	Cultura y Educa- ción						

Comisión del Comité							
Comité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pehuenche (Chile-Arg)	-	Reunión sobre operatividad del Paso Pehuenche	-	-	-	-	-
Los Lagos (Chile-Arg)	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	-	-	Facilitación Fronteriza	-
	Infraestructura y Transporte	Infraestructura y Transporte	Infraestructura y Transporte			Infraestructura y Transporte	
	Comercio, Producción y Turismo	Comercio, Producción y Turismo	Comercio, Producción y Turismo			Comercio, Producción y Turismo	
	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio Ambiente y Recursos Naturales			Medio Ambiente y Recursos Naturales	
	Gestión de Riesgos y Desastres	Gestión de Riesgos y Desastres	Gestión de Riesgos y Desastres			Gestión de Riesgos y Desastres	
	Asuntos Sociales	Asuntos Sociales	Salud			Salud	
	Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología	Asuntos Sociales			Asuntos Sociales	
	Género y Políticas Públicas	Género y Políticas Públicas	Educación y Cultura, Universidades y Ciencia y Tecnología			Género y Políticas Públicas	
	Educación y Cultura	Educación y Cultura	Género y Políticas Públicas			Diálogo Político	
			Género y Políticas Públicas				

Comisión del Comité							
Comité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Diálogo Político	Diálogo Político					
	Trabajo	Trabajo					
	Universidades						
Austral (Chile-Arg)	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	-	-	-	Facilitación Fronteriza	-
	Infraestructura y Transporte	Infraestructura y Transporte				Infraestructura y Transporte	
	Protección Civil	Protección Civil				Comercio, Producción y Turismo	
	Comercio, Producción y Turismo	Comercio, Producción y Turismo				Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente	
	Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente	Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente				Minería, Energía e Hidrocarburos	
	Cooperación Judicial	Cooperación Judicial				Asuntos Sociales	
	Minería, Energía e Hidrocarburos	Minería, Energía e Hidrocarburos				Educación, Ciencia y Tecnología	
	Desarrollo Social	Asuntos Sociales				Trabajo	
	Educación, Ciencia y Tecnología	Educación, Ciencia y Tecnología				Derechos Humanos, Mujer e Igualdad Oportunidades	

Comisión del Comité		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Comité		Salud, Deportes y Recreaciones Trabajo Derechos Humanos, Mujer e Igualdad Oportunidades Diálogo Político Comunicaciones	Salud, Deportes y Recreaciones Trabajo Derechos Humanos, Mujer e Igualdad Oportunidades Diálogo Político Comunicaciones				Diálogo Político Comunicaciones	
Total Anual	7	6 o 7	6 o 7	2	0	1	3	1
Comité Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú		Coordinación General (Cancillerías) Integración Desarrollo Social y Género Educación y Deporte Desarrollo Económico Cultura Salud en Fronteras	Coordinación General (Cancillerías) Integración Desarrollo Social y Género Educación y Deporte Desarrollo Económico Cultura Salud en Fronteras	Coordinación General (Cancillerías) Integración Desarrollo Social y Género Educación y Deporte Desarrollo Económico Cultura Salud en Fronteras	<i>(reunión reducida mediante videoconferencia)</i> Protocolos de apertura de frontera Prevención delitos transnacionales Revisión compromisos no cumplidos en última reunión Comité	Revisión compromisos recalendarizados de 2020 Salud en Frontera Turismo Control Integrado Asuntos Migratorios Seguridad transfronteriza	Coordinación General (Cancillerías) Integración Salud en Fronteras Turismo Facilitación Fronteriza Control Integradado Aduanas	<i>(2 reuniones en el año)</i> Coordinación General (Cancillerías) Integración Desarrollo Social y Género Educación y Deporte Desarrollo Económico Cultura

Comisión del Comité							
Comité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Turismo	Turismo	Turismo				Salud en Fronteras
	Riesgo desastres	Riesgo desastres	Riesgo desastres			Asuntos Migratorios	Turismo
	Trata personas y tráfico migrantes	Trata personas y tráfico migrantes	Trata personas y tráfico migrantes		Incorporación nuevas regiones al Comité		Riesgo desastres
	Voluntariado Juvenil	Voluntariado Juvenil	Voluntariado Juvenil		Plan de cooperación para la innovación Transfronteriza		Trata personas y tráfico migrantes
	Control Flora Fauna	Control Flora Fauna	Control Flora Fauna				Voluntariado Juvenil
	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza	Facilitación Fronteriza				Control Flora Fauna
	Control Integrado	Control Integrado	Control Integrado				Facilitación Fronteriza
	Aduanas	Aduanas	Aduanas				Control Integrado
	Asuntos Migratorios	Asuntos Migratorios	Asuntos Migratorios				Aduanas
	Fito zoosanitaria	Fito zoosanitaria	Fito zoosanitaria				Asuntos Migratorios
	Cooperación Policial, Judicial y Penitenciaria	Cooperación Policial, Judicial y Penitenciaria	Cooperación Policial, Judicial y Penitenciaria				Fito zoosanitaria
	Infraestructura, Transporte y Normas	Infraestructura, Transporte y Normas	Infraestructura, Transporte y Normas				Cooperación Policial, Judicial y Penitenciaria
	Transportes	Transportes	Transportes				Infraestructura, Transporte y Normas

Comisión del Comité							
Comité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Infraestructura Vial y Complementos Fronterizos	Infraestructura Vial y Complementos Fronterizos	Infraestructura Vial y Complementos Fronterizos				Transportes Infraestructura Vial y Complementos Fronterizos
Comité de Frontera e Integración Chile-Bolivia	<i>(2 reuniones en el año)</i> Facilitación Fronteriza Controles Integrados Cooperación aduanera Asuntos Migratorios Temas Sanitarios y Fitosanitarios Cooperación Fronteriza Cooperación Policial Protocolo incidentes fronterizos Riesgo y atención desastres	-	-	-	-	-	Facilitación Fronteriza Controles Integrados Temas aduaneros Asuntos Migratorios Temas Sanitarios y Fitosanitarios y Zoonosarios Temas Policiales Lucha Contrabando Desarrollo Fronterizo Riesgo y atención desastres

Comité	Comisión del Comité						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Desarrollo Fronterizo						Salud
	Salud						Turismo
	Turismo						
	Cultura						
	Comixta límites						

Elaboración propia en base a información disponible en www.difrol.cl

Interpretación analítica preliminar de la comparación expuesta

Como hemos visto arriba, en 1987 con Argentina, en 1997 con Bolivia y en 1999 con Perú nuestro país puso en funcionamiento la institución de los Comité de Fronteras y/o Integración con dichos países. Claramente constituyen una herramienta de la Política Exterior de Chile en el ámbito de las relaciones vecinales, que responde al interés por propiciar las acciones necesarias para operativizar, coordinar y facilitar las vinculaciones fronterizas y transfronterizas, de allí que se hayan constituido zonalmente con el criterio definido por sus ámbitos territoriales. Podemos ver cómo todas las regiones de Chile, son parte de uno o más Comités, y lo mismo pasa en algunos casos con las provincias o departamentos de nuestros tres vecinos. En ese sentido, en la página web de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores claramente se señala:

Con el objeto de cumplir las políticas del Gobierno en materia de facilitación de la integración vecinal y regional, la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, en conjunto con otros organismos del Estado, contribuye a coordinar con nuestros países vecinos las medidas de integración y facilitación física y fronteriza que son acordadas bilateral y regionalmente en el más amplio de los sentidos.

Los Comités de Integración y Frontera establecidos entre nuestro país y Argentina, Bolivia y Perú, cumplen un rol clave en el desarrollo de mejoras comunes en la integración y cooperación con nuestros países vecinos. En estos encuentros se abordan temáticas que van desde la optimización del movimiento de personas, vehículos y bienes a través de la frontera, hasta temáticas de salud, educación, cultura, entre otros. (<https://www.difrol.cl/integracion-fisica-y-facilitacion-fronteriza/>) (Destacado en negrilla por los autores).

Sin perjuicio de aquello, y tal como lo señalan en sus respectivos reglamentos, también los Comités poseen una dimensión evidentemente regional, provincial y comunal, donde al menos en la intención, lo “local” juega un rol relevante. Ahora bien, esta dimensión “local” se alinea directamente con los intereses de la política exterior vecinal dictada desde el nivel central en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La revisión de la institucionalidad de los Comité realizada arriba a través de sus Reglamentos nos muestra que fueron concebidos como una herramienta centralizada de la política exterior vecinal, especialmente cuando vemos que la coordinación y de alguna manera dirección de los Comité está encargada a organismos propios de las Cancillerías, en el caso de Chile a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, cuya misión institucional publicada en su sitio web es:

*Preservar y fortalecer la integridad territorial del País, asesorando profesional y técnicamente al Supremo Gobierno y participando en la celebración y aplicación de Tratados, en la negociación de Convenios, así como en los Foros y en las materias relacionadas con los Límites Internacionales de Chile y las **Políticas de Integración Física, Vecinal y Regional** con enfoque de Derecho y Equidad de Género a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.” (<https://www.difrol.cl/que-es-difrol/>) (Destacado en negrilla por los autores).*

En el caso de los Comités con Perú y Bolivia las Comisiones y Subcomisiones fueron dadas por el mismo reglamento, el cual, para los tres países, mediante diferentes mecanismos, abre la participación a organismos públicos, y organizaciones gremiales y sociedad civil en general de la región participante en el caso chileno, y del departamento o provincia en el caso de los vecinos.

Para Argentina el reglamento no señala directamente cuáles serán las Comisiones y Subcomisiones que se deben constituir, pero sí indica las instituciones nacionales que deben componer dichos Comité, principalmente representadas por sus ministerios y cuyas expresiones regionales deben verse reflejadas, sin perjuicio que abre la puerta expresamente a organizaciones empresariales de diferentes escalas y organismos de la sociedad civil en general. En este sentido, dicho reglamento señala que son las regiones y provincias pertinentes quienes dispondrán los participantes. Esta situación se estima, permite recoger e incluir en dichos foros las problemáticas asociadas al territorio, toda vez que es la región quien debe indicar qué instancias participarán del Comité. Quizás acá solo podemos esperar que dicho levantamiento incluya a todos quienes efectivamente tengan un rol que jugar en el ámbito fronterizo y transfronterizo y no se determine por otros criterios.

Claramente los Comité se muestran así, como una institución funcional de la política exterior vecinal, con una dirección y coordina-

ción dispuesta desde el nivel central y una implementación y ejecución realizada desde el nivel regional. En donde lo local, llámese comunal, e incluso provincial para el caso de Chile, solo tiene un rol participativo, a discreción de lo que disponga el nivel regional.

Así, puede entenderse a los Comités como instancias de participación local en función de los niveles regional y central. Este es un primer llamado a reflexionar sobre si los Comités pueden ser calificados como un mecanismo de descentralización, que permita que las necesidades de las localidades, comunidades y actores fronterizos sean realmente recogidas, tratadas y resueltas.

En una mirada rápida a las agendas de las reuniones realizadas desde el año 2017 graficada en el cuadro presentado arriba, y cuyas actas se encuentran publicadas en la página web de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, podemos ver efectivamente una amplia gama de temáticas y el afrontamiento de una serie de problemáticas asociadas a la frontera y lo fronterizo, especialmente en los aspectos de facilitación e infraestructura fronteriza y migración, pero también otros asociados a temáticas de salud, cultura, turismo, educación, control policial, incluyendo diálogo político y género. Entonces, a primera vista, claramente los Comités abarcan una muy variada gama de temáticas, asociadas a las dinámicas fronterizas y transfronterizas. Pero pareciera que estas son levantadas desde la agenda del nivel central (ministerio Relaciones Exteriores) y regional. Sin perjuicio que, al repasar las actas de las reuniones de los Comités, en varias, resulte que bastantes de los temas o problemáticas tratadas en dichas instancias, si fueron levantadas desde organizaciones civiles territoriales, gremios o cámaras comerciales o municipios.

De esta manera entonces, podemos ver a los Comités como instancias centralizadas llevando sus propias agendas (política exterior vecinal), conviviendo con la inclusión de temáticas regionales, provinciales, e incluso locales, por lo que de alguna manera sí se acercarían a cumplir un rol descentralizador, en donde las comunidades asociadas directamente a lo fronterizo pueden o podrían incluir y tratar sus problemáticas propias y eventualmente alcanzar una solución a las mismas.

Ahora bien, al revisar la periodicidad de las reuniones de cada Comité podemos ver situaciones muy disímiles entre países e incluso entre Comités del mismo país como es con Argentina.

Destaca que con Perú las reuniones del Comité se realizan todos los años, incluso el 2020 en pleno proceso de pandemia llevándose a cabo vía telemática y con el tratamiento acotado de los temas, y el 2021 aún con secuelas de la pandemia, con una revisión a los temas seguidos en 2020. El resto de los años a la vista, es decir desde 2017 a 2023 se realizaron al menos una o incluso dos reuniones anuales. Asimismo, la agenda mantuvo una continuidad en general de los temas, dando una fluidez a las problemáticas, que no pareciera coincidir en el resto de los Comités con los otros países.

Claramente la continuidad de las reuniones de los Comité con Bolivia refleja la situación de la política exterior bilateral, lo que se constata al ver que entre 2018 y 2022 se suspendió la realización de dichas reuniones, solo retomándose el año 2023. Resalta la particularidad del año 2017 cuando realizaron dos reuniones del Comité abarcando todos los temas definidos por el reglamento. Surge la duda de cómo entonces se llevan aquellos temas de carácter fronterizo y transfronterizo, especialmente vinculado a lo local en el nivel comunal. Podemos asumir que los temas asociados a la escala regional y nacional son tratados entonces mediante otras instancias de la política vecinal. Acá a priori el Comité pareciera ostentar un rol descentralizador menor.

La situación con Argentina es más compleja por el solo hecho de mantener ocho Comités. Podemos observar que el Comité de Agua Negra solo tuvo una reunión el año 2017, el de Agua Negra solo dos reuniones los años 2017 y 2018, y el de Cristo Redentor solo tres reuniones los años 2017, 2018 y 2019. Durante el año 2020 no se realizó ninguna reunión producto de las restricciones impuestas por la Pandemia y el año 2021 solo una reunión del Comité NOA Norte Grande. En el periodo de 7 años, desde 2017 al 2023, este último mantuvo cuatro reuniones, siendo el único que materializó una el año 2023. Los Comités ATACALAR y Austral se han reunido tres veces en el mismo periodo de 7 años, siendo estas los años 2017, 2018 y 2022. El Comité Los Lagos ha sostenido cuatro reuniones, los años 2017, 2018, 2019 y 2022. Éste junto al NOA Norte Grande son los Comités con Argentina que mayor periodicidad han tenido en sus reuniones en los últimos 7 años. Por último, un caso especial lo constituye el Comité Pehuenche, el cual solo sostuvo el año 2018 una reunión sobre la operatividad del Paso Pehuenche. Tenemos a cuatro de los ocho Comité sin actividades desde al menos 4 años, incluso uno de ellos desde hace 6 años.

También podemos observar cómo la frecuencia y cantidad de Comités con Argentina pre y post pandemia mantuvo un comportamiento disímil. Entre 2017 y 2019 se realizaron quince reuniones de Comité de Integración, lo que disminuyó a solo cinco reuniones en el período 2021 a 2023

Después de esta breve revisión de frecuencia de realización de los Comité vemos que solo Perú ha mantenido su periodicidad anual, pero el resto mantiene una recurrencia poco frecuente. Cabe preguntarse ¿cuál es el impacto de dicha situación en las comunidades y organizaciones vinculadas a las fronteras y, consecuentemente, si efectivamente están siendo esos Comités, primero, necesarios, y segundo, útiles, a los intereses nacionales, regionales y locales? Podemos plantear que se requiere un segundo estudio, en donde se intente precisar dicha situación.

Se puede especular que, en aquellas zonas vinculadas a lo fronterizo, quizás la institucionalidad local pública y privada requiere mayor comprensión de la utilidad de los Comité o, que no logran ver su utilidad como un mecanismo capaz de recoger sus necesidades.

No podemos negar que, para algunas regiones de nuestro país, especialmente el extremo norte y la austral los Comité han resultado de utilidad para el tratamiento de sus dinámicas propias, lo que se ve reflejado en la periodicidad de las reuniones de dichos Comités.

Al mismo tiempo resulta relevante destacar que varios Comités localizados en el centro geográfico de nuestro país, no presentan desde hace varios años reuniones y algunos simplemente en estos últimos 7 años no se han reunido. Podemos deducir que los temas asociados a lo fronterizo, quizás, están siendo absorbidos en otros foros bilaterales por instituciones de carácter nacional centralizadas. Y en ese contexto, qué tienen que decir las regiones, o acaso no hay vínculos fronterizos ni transfronterizos que ameriten la realización de Comités.

Conclusiones

Los Comités de Frontera y/o Integración fueron concebidos desde el nivel central como mecanismos de la política exterior vecinal, respondiendo a sus intereses y la instrumentalización de los mismos, incluyó el tratamiento de los temas o necesidades que las autoridades regionales son capaces de poner en la agenda, dando de alguna manera cabida también a las instancias más locales como son las provincias, comunas y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo gremios o asociaciones empresariales o comerciales.

Los Comités no tienen un funcionamiento continuo (más allá de la suspensión de actividades producto de la Pandemia) y sus agendas se componen de elementos del interés del nivel central (Ministerio Relaciones Exteriores), del nivel regional y del levantamiento de temas asociados a problemáticas territoriales de carácter local.

Los comités de frontera expuestos en la tabla 4, permiten afirmar que la evaluación de los mismos, entregará claridades de cómo avanzar en un proceso descentralizador ad hoc a la cuestión fronteriza, permitiendo, además posibilidades interpretativas cercanas a la realidad, útiles para el fortalecimiento del régimen fronterizo en este lado de la frontera. Según lo expuesto más arriba, el régimen fronterizo buscando gobernabilidad-gobernanza encontraría en estos comités, un actor más, el cual aseguraría una presencia orgánica del Estado Nacional en un contexto de mayores grados de descentralización. Esta es una materia no abordada en este capítulo, pero que sin lugar a dudas permite prospectar estudios en contexto de investigación universitaria o pública para el mejoramiento de la política pública en esta materia.

Los tres países tienen un comportamiento no estandarizado en el entendido que los Comités, según reglamento, participan de un dinamismo que no exige regularidad, hecho que sólo Perú ha cumplido, mientras Argentina, teniendo ocho, ninguno formalizó regularidad en el hacer. Bolivia, dada la relación bilateral que se ha cultivado desde hace un tiempo a esta parte, es comprensible el hacer de ese Comité. Quedaría documentar dónde se encuentran las dificultades para que ello ocurra (en lo institucional) y por qué ocurre (las voluntades políticas), en el entendido que serían, junto con mejorar el instrumento Comité, evidencia concreta para avanzar en descentralización ad hoc en

estas expresiones territoriales. Interesa este mecanismo, ya que, independiente que provenga desde una definición centralista, el mismo es capaz de registrar datos para tener a la vista en cuanto acompañamiento de un proceso descentralizador necesario y particular para los territorios fronterizos, organizados territorialmente en regiones, comunas y comunidades (población, organizaciones civiles, otros).

Desde lo formal – académico, es necesario consignar que los objetivos se cumplieron satisfactoriamente, en el entendido que la relación propuesta, esto es frontera y descentralización, se acota adecuadamente con los Comités de Frontera e Integración, esto, claro, en un esquema exploratorio, donde aún quedan otras investigaciones, levantamientos de información vía entrevistas a los actores que integran estas institucionalidades y revisión de otros procesos para avanzar consistentemente en estas materias de la realidad.

El cuerpo teórico y conceptual entregó oportunidad para comprender más asertivamente la relación estudiada vía Comités de Fronteras e Integración. La geografía, en cualquiera de sus enfoques acá propuestos, permite una comprensión del hecho de frontera en la oportunidad interdisciplinar que hoy por hoy se privilegia para tales investigaciones. Sus conceptos operativos también permitieron la claridad requerida para el análisis, esto es, desde la definición de espacio geográfico, hasta la de sector o límites fronterizo, pasando por el de régimen fronterizo.

El método escogido fue adecuado para este momento del estudio. El levantamiento documental de fuentes primarias y secundarias permitió concretar la estrategia investigativa.

Finalmente, el proceso de la descentralización encontrará en los Comités de Frontera e Integración una base argumental, documentada y sistemática para crear los instrumentos ad hoc para que, desde la dimensión política, administrativa y fiscal, la descentralización sea útil y posibilitadora de más desarrollo.

Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ TORRES, C. (2019). Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile: aproximaciones al mundo social y empresarial en torno a la frontera. *Si Somos Americanos*, 19(2), 49-67. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482019000200049>

ÁLVAREZ, C. (2019). Entre la «buena vecindad» y la rígida institucionalidad transfronteriza de Arica (Chile) en relación a Tacna (Perú). En H. DILLA ALFONSO & C. ÁLVAREZ TORRES (Eds.), *La vuelta de todo eso : economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica*. RiL.

ARENAS, F. & ORELLANA, J. (29 de enero 2023). Geografía política, geopolítica, ordenamiento territorial: de la PNOT al PROT. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2023/01/29/geografia-politica-geopolitica-ordenamiento-territorial-de-la-pnot-al-prot/>

ARENAS, F. & ORELLANA, J. (29 de agosto 2023). Territorio, gestión pública y descentralización: pistas desde la coyuntura. *Cooperativa*. <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/regiones/territorio-gestion-publica-y-descentralizacion-pistas-desde-la/2023-08-29/101538.html>

CARPIO, J. (2022). Fronteras en América Latina. La Geografía (Geometrias, Redes y Cooperación) para el Desarrollo Humano. En J. TRILLO, L. LÓPEZ & R. LOIS GONZÁLEZ (Eds.), *Geografía Social, permanencias, cambios y escenarios futuros* (pp. 11-386). Asociación Española de Geografía.

COLMENARES, N. & ABARCA, K. (2022). La migración a nivel local en Chile. Desafíos, demandas y políticas en tiempos de pandemia. *Si Somos Americanos*, 22(1), 164-192. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000100164>

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile Hacia un país desarrollado y justo*. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS. (2024). Inventario Público de Glaciares, actualización 2022. <https://dga.mop.gob.cl/Paginas/InventarioGlaciares.aspx>

DILLA A., HAROLDO, & BRETON WINKLER, I. (2018). Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis (Santiago)*, 17(51), 15-37. <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/468/372>

DILLA, H., CABEZAS, M. & CONTRERAS, C. (2022). El puerto como articulador de situaciones transfronterizas: el caso de Arica (Chile). *Revista Pueblos y fronteras digital*, 171-27. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2022.v17.570>

DILLA, H. (2019). El régimen político fronterizo Arica, en libro Más allá de la garita. En H. DILLA ALFONSO & C. ÁLVAREZ TORRES (Eds.), *La vuelta de todo eso: economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica*. RiL.

DIRECCIÓN NACIONAL DE FRONTERAS Y LÍMITES DEL ESTADO DE CHILE. (s.f). DIFROL. www.difrol.cl

DOLLFUS, O. (1982). *Espacio geográfico*. (2ª ed.). Oikos-tau.

DUMONT, I. (2022). Geografía social: un camino abierto. Algunas consideraciones finales. En J. TRILLO, L. LÓPEZ & R. LOIS GONZÁLEZ (Eds.), *Geografía Social, permanencias, cambios y escenarios futuros* (pp. 11-386). Asociación Española de Geografía.

ESTÉBANEZ, J., MÉNDEZ, R. & PUYOL, R. (1995). *Geografía Humana*. Cátedra.

ESTENSSORO, F. & ORELLANA, J. (2021). La geopolítica crítica anglosajona y sus críticos: un debate teórico que aporta al análisis en política mundial. *Estudios Avanzados*, (35), 55-68.

EURO social. (2022). *Arquitectura institucional de macrozonas y zonas de frontera en el proceso de descentralización*. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2022/07/CHILE_GOB_RESULTADOS_AE010.pdf

LÓPEZ DEL TRIGAL, L. & BENITO DEL POZO, P. (1999). *Geografía Política*. Cátedra.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MINREL). (1998) Comité de frontera Chile – Bolivia. Acuerdo sobre el reglamento para el comité de frontera Chile – Bolivia. En DIFROL, archivo Centro de Documentación (CEDOC).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MINREL). (2009). Decreto N° 1. Tratado de Maipú de Cooperación e Integración Chile-Argentina y sus Protocolos Complementarios (30 de octubre 2009: Maipú), Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central, Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 05 de marzo de 2010.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MINREL). (2011) Decreto N°65, Acuerdo para el Establecimiento de un Nuevo Reglamento para los Comités de Integración Chile-Argentina. 26 de abril de 2011. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1032839>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MINREL). (2012) Comité Integración Chile-Perú. Acta de Aprobación del Reglamento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo entre la República del Perú y la República de Chile. En DIFROL, archivo Centro de Documentación (CEDOC).

MINISTERIO DE SALUD (MINSAL). (10 de mayo 2023). El Ministerio de Salud deja sin efecto el “Plan de Fronteras Protegidas”. <https://saludresponde.minsal.cl/medidas-fronteras-nacionales/>

NOGUÉ I FONT, J. & RUFÍ, J. V. (2001). *Geopolítica: identidad y globalización*. Ariel.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal Conclusiones principales y recomendaciones*. SUBDERE. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Chile-multi-level-main-findings-ES.pdf>

ORELLANA YÁÑEZ, J. (10 de agosto 2020). Palestina e Israel, donde el territorio re – importa en columna de opinión. El quinto poder. <https://www.elquintopoder.cl/internacional/palestina-e-israel-donde-el-territorio-re-importa/>

ORELLANA, J. (29 de marzo 2019). Las fronteras y sus ¿otras traducciones? el caso portuario. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. <https://www.academia.cl/las-fronteras-y-sus-otras-traducciones-el-caso-portuario/>

ORELLANA YÁÑEZ, J. (19 de mayo 2023). Recursos hídricos compartidos: El desafío de cooperación permanente con Argentina. *Bío Bío Chile*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/tu-voz/2023/05/19/recursos-hidricos-compartidos-el-desafio-de-cooperacion-permanente-con-argentina.shtml>

OVANDO, C., GONZÁLEZ, S. & ITURRA, L. (2021). Algunas perspectivas sobre las fronteras interiores del extremo norte de Chile: alcances teóricos e iniciativas públicas. *Diálogo Andino*, (66), 147-160. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812021000300147>

POZO, I. (2021). Fronteras y descentralización, un espacio para el desarrollo. El caso de la frontera norte chilena. *Revista de la Academia*, (32), 233-258.

POZO, I. & ORELLANA, J. (s.f). Nueva constitución y geopolítica: la perspectiva fronteriza. Universidad de Santiago de Chile. <https://boletindepstgrado.usach.cl/noticia/edici%C3%B3n-especial-constituci%C3%B3n-%E2%80%9Cnueva-constituci%C3%B3n-y-geopol%C3%ADtica-la-perspectiva-fronteriza%E2%80%9D>

SÁCHEZ, J. (1992). *Geografía política*. Síntesis.

SANTIS ARENAS, H. (1990). La estructura del espacio político. *Revista De Geografía Norte Grande*, (17), 53-65. <https://ojs.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/39857>

SANTOS, M. (1993). Los espacios de la globalización. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, (13), 69-77. <https://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/12/Los-espacios-de-la-globalizacion%20MiltonSantos1993SITE.pdf>

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE). (2012). *Estudio identificación de localidades en condiciones de aislamiento*. División de políticas y estudios, departamento de estudio y evaluación. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/zonas_aisladas2.pdf

TALLEDOS SÁNCHEZ, E. (2014). La geografía: un saber político. *Espiral*, 21(61), 15-49.

TAYLOR, P. & COLIN F. (2022). *Geografía Política: Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad*. (2ª ed.). Trama.

ZARAGOCIN CARVAJAL, S., MOREANO VENEGAS, M. & ÁLVAREZ VELASCO, S. (2018). Hacia una reapropiación de la geografía crítica en América Latina. Presentación del dossier. *Íconos Revista De Ciencias Sociales*, (61), 11-32. <https://doi.org/10.17141/iconos.61.2018.3020>

The background features a light gray grid overlaid on a pattern of wavy, concentric contour lines, resembling a topographic map. The text is centered in the upper-left quadrant.

**Parte V:
Territorio
y seguridad pública**



**Seguridad ciudadana en Chile
desde los Planes Nacionales
de Seguridad Pública presidenciales
(2000-2018): una lectura desde
Foucault y el territorio.**

Cristopher Ferreira Escobar
y José Orellana Yáñez

Seguridad ciudadana en Chile desde los Planes Nacionales de Seguridad Pública presidenciales (2000-2018): una lectura desde Foucault y el territorio

Citizen security in Chile from the presidential National Public Security Plans
(2000-2018) a reading from Foucault and the territory

Cristopher Ferreira Escobar¹
José Orellana Yáñez²

Resumen

En Chile, variados han sido los paradigmas de seguridad, como la nacional, la pública y la ciudadana. Insertados actualmente en este último paradigma, se busca conocer el rol del ejecutivo en la misma por medio de su discurso. Bajo este marco, el capítulo se enmarca en la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el discurso de los planes nacionales de seguridad pública presidenciales desde el año 2000 al 2018 respecto a la seguridad ciudadana? Con esto se pretende conocer qué sentidos y características vehiculizan los discursos de los planes nacionales de seguridad pública en Chile y su impacto en el sistema político.

Palabras clave: seguridad ciudadana, planes nacionales de seguridad pública, política pública, gubernamentalidad, territorio

Abstract

In Chile, the security paradigms have been varied, such as national, public and citizen security. Currently inserted in this last paradigm, we seek to know the role of the executive in it through his speech. Under this framework, the chapter is framed under the following research question: what is the discourse of the presidential national public security plans from 2000 to 2018 regarding citizen security? This aims to know what meanings and characteristics convey the discourses of the national public security plans in Chile and their impact on the political system.

Keywords: citizen security, national public security plans, public policy, governmentality, territory

¹ Fundación Politología, Santiago, Chile, cristopfer.ferreira@gmail.com

² Centro para el Desarrollo Comunal de Padre Hurtado, Chile, jorellanay@gmail.com

Introducción

El capítulo, tiene por objetivo conocer los discursos de los planes nacionales de seguridad pública desde los años 2000 al 2018, con el fin de identificar sentidos, características e impacto que permean el sistema político desde los mismos, entendiendo que Chile es un país con un régimen democrático presidencialista y centralizado, por lo cual las acciones desde el ejecutivo, transitan y figuran los componentes del sistema político con un alto impacto, en el entendido de la existencia de las relaciones espaciales de poder también en este aspecto de seguridad.

Para realizar esto, el capítulo se divide en cuatro ejes analítico-discursivos, los cuales son: primero, la seguridad como un tema central del país; enseguida, el territorio local como pilar relevante para la eficacia de la seguridad (variable de las relaciones espaciales de poder); posteriormente, los ciudadanos como actores centrales en la seguridad, y; por último, el territorio como espacio con características propias (comportando relaciones espaciales de poder). Estos lineamientos discursivos corresponden a categorías propias del archivo Michel Foucault en su trabajo sobre la gubernamentalidad, particularmente, al entramado neoliberal.

Las conclusiones obtenidas, indican que existe una similitud discursiva en los ejes antes mencionados y contenidos en los planes revisados, configurando, un espacio de sentido homogéneo que permite objetivar un campo con límites marcados entre ellos, soportando horizontes de veracidad, y, por lo tanto, configuración de la realidad en la seguridad actual como campo nuevo de acción en temas de seguridad.

Pregunta de investigación

En este contexto analítico, es que se articula la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo se articula el discurso de los planes nacionales de seguridad pública presidenciales desde el año 2000 al 2018 desde una dimensión territorial?

Hipótesis

Siguiendo el diagrama Foucaultiano, referido al marco de la gubernamentalidad y todo su volumen y entramado conceptual que lo

identifica, indicamos que cuatro características del enfoque gubernamental demarcan este trabajo, esto es, 1.- la población como objeto de intervención, 2.- los sujetos como actores activos de sí, 3.- la población con características propias, y 4.- la seguridad como cuestión central de la acción gubernamental. Estos elementos se encuentran depositados en el plano discursivo con estatuto de saber y de verdad en cuanto son características del neoliberalismo, donde el territorio se erige como eje articulador de cada una de estas dimensiones, permitiéndose así las relaciones espaciales de poder. En este contexto, si Foucault tiene razón, y al estar situados en un marco neoliberal para el caso de Chile, textos de seguridad post instalación del modelo neoliberal en Chile, debiesen contener y vehiculizar estos elementos característicos antes mencionados. En relación con esto, nuestra hipótesis es la siguiente: las características del liberalismo actual que plantea Foucault respecto a la seguridad operan en los discursos con estatuto de saber y de verdad en el sistema político chileno al insertarse éste en la racionalidad gubernamental.

Objetivos

En esta perspectiva de problematización e hipótesis se diseñaron los siguientes objetivos que guían el desarrollo del artículo de investigación.

Objetivo general

Identificar el discurso de la seguridad ciudadana en Chile, expresada en los planes nacionales de seguridad pública, realizado por la/os presidenta/es desde el año 2000 al 2018.

Objetivos específicos

1. Constatar la existencia de interrelaciones entre la seguridad como un tema central del país en los planes nacionales de seguridad pública (2000-2018).

2. Relacionar la idea de territorio local como pilar relevante para la eficacia de la seguridad en los planes nacionales de seguridad pública (2000-2018).

3. Relevar a la/os ciudadana/os como actores centrales en la seguridad en los planes nacionales de seguridad pública (2000-2018).

Metodología

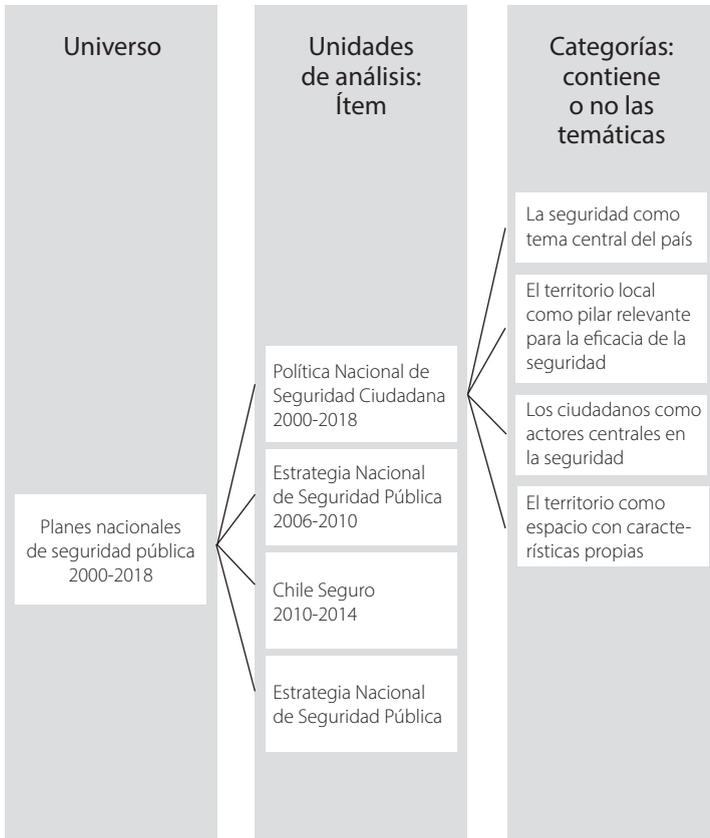
Por medio del análisis del análisis bibliográfico, se revisaron los planes nacionales de seguridad pública caracterizados como universo de fuente primaria, es decir, corpus analítico. Cada plan representa la unidad de análisis de la investigación. De esta manera contamos con cuatro unidades, a saber, los programas de gobierno de la/os expresidenta/es: Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010), Sebastián Piñera (2010-2014) y Michelle Bachelet (2014-2018). Para cada unidad de análisis se contemplaron cuatro categorías como rasgos de la Gubernamentalidad en los sentidos foucaultianos³, primero, *el territorio y población con sus particularidades*; segundo, *el territorio y la población como objeto de intervención*; tercero, *sujetos (ciudadanos) como actores centrales, activos y promotores de su seguridad*, y, por último, *la seguridad como instrumento primordial de la racionalidad Gubernamental*. Es a partir de estas categorías que los planes nacionales de seguridad serán revisados, con el fin de constatar si contienen en su discurso alusión a estos rasgos.

Esquema de universo, unidades de análisis y categorías

En la Figura 1 se organiza la anterior descripción metodológica, entregándole coherencia y claridad al análisis. Se observan las relaciones entre las diferentes dimensiones a analizar desde una perspectiva operativa.

³ Si bien entendemos que con el análisis de la Gubernamentalidad se da cuenta que el análisis del poder no sólo está localizado de manera hegemónica en las instituciones formales, este análisis opera con estos textos, a fin de reconocer en ellos un cierto grado de legitimidad institucional en el sistema político, lo cual resulta transversal en las distintas expresiones del Estado y sus instituciones, logrando soportar, canalizar y promocionar acciones en distintas líneas.

Figura 1
Descripción metodológica



Fuente: Planes Nacionales de seguridad pública 2000 – 2018.

Elaboración propia.

Marco teórico

Situados en el programa foucaultiano, entendemos la gubernamentalidad como una racionalidad (forma de pensar) nueva que nace a fines del siglo XVIII (Foucault, 2007) y que contiene un saber/poder específico y, además tiene como objeto de estudio la población (Foucault, Seguridad, territorio y población, 2006: 140); también surgida y tematizada en este siglo. Pero también como marco general (Lemm, 2010) o “articulación de elementos que generan el conjunto político que sería la plataforma del biopoder” (Salinas, 2015: 58).

La gubernamentalidad, siguiendo a Foucault (2006), se define de manera general, como una racionalidad moderna de conducir conductas y que posee tres características: una “forma de poder que tiene por blanco principal la población, por forma de saber la economía política y por instrumento técnico los dispositivos de seguridad” (Foucault, Seguridad, territorio y población, 2006: 136). Y un cuarto elemento, que es “el resultado de estas relaciones entre estos tres primeros. Me refiero al liberalismo como régimen de veracidad” (Salinas, 2015: 53).

Profundizando lo anterior, el estudio de la gubernamentalidad “se relaciona con la biopolítica y el liberalismo” (Lemm, 2010: 14). No se puede entender la biopolítica sin el liberalismo; el “liberalismo como marco general de la biopolítica” (Foucault, 2007: 40). Estos dos últimos tópicos, biopolítica y liberalismo, nos lleva a la cuestión de la población (Fassin, 2010) y de la seguridad (Foucault, 2007); seguridad como cálculo del costo de producción de libertad (Foucault, 2007: 85) y como instrumento técnico (Foucault, 2006).

En cuanto al liberalismo, debemos precisar otra palabra, el neoliberalismo o liberalismo actual (Salinas, 2015). La diferencia no estaría alojada por una serie de significaciones que se relacionan a ella, tales como seguridad, miedo, cálculo del riesgo, producir/destruir libertades, cuestiones que se mantienen desde el siglo XVIII como punto gestante hasta la actualidad, más bien responde a una manera de intervenir en el mercado, en donde el liberalismo no toca el mercado, y el liberalismo actual o neoliberalismo, hace “una economía de mercado organizada (pero no planificada ni dirigida) dentro de un marco institucional y jurídico” (Foucault, 2007: 365). Debido a esto, se usa a efectos de este artículo la palabra ‘liberalismo actual’ para entender que hay una relación con

la seguridad, con el miedo, cálculo del riesgo, producir/destruir libertades y organización del mercado.

Ahora bien, y más allá de esta distinción, que afectaría a la relación del mercado, hay otra concepción referida a la forma de actuar particular del liberalismo actual, la cual se debe entender como en esta cita: "...no intenté analizar el "liberalismo" como una teoría ni como una ideología...sino como una "manera de actuar" orientada hacia objetivos y regulada por una reflexión continua. El liberalismo debe analizarse entonces como principio y método de racionalización del ejercicio del gobierno: una racionalización que obedece —y esa es su especificidad— a la regla interna de la economía máxima" (Foucault, 2007: 360).

En conclusión, cuatro aclaraciones del liberalismo actual que se utiliza acá: la primera, como marco general de la biopolítica; la segunda, como relación, tales como seguridad, miedo, cálculo del riesgo, producir/destruir libertades; tercero, como organización del mercado; y cuarto, como manera de actuar.

Ahora bien, dicha racionalidad gubernamental opera en un lugar de veridicción (es correcto desde el enfoque de la gubernamentalidad, biopolítica propios del Foucault). El lugar de veridicción "no es una ley determinada de la verdad, [sino] el conjunto de las reglas que permiten, con respecto a un discurso dado, establecer cuáles son los enunciados que podrán caracterizarse en él como verdaderos o falsos" (Foucault, 2007: 53). El mercado, pero no tan sólo éste (Ley), es el lugar de veridicción de la acción gubernamental (Foucault, 2007: 49). También se entiende al dispositivo técnico de esta gubernamentalidad, vale decir la seguridad como fuente legitimadora de saber y espacio de veridicción.

Otra precisión, ya en clave de seguridad, la cuarta y última de las concepciones de seguridad expuesta por Foucault, la que dice así: "Y por último, llegar a lo que va hacer el problema preciso de este año, la correlación entre la técnica de seguridad y población, como objeto y sujeto a la vez de esos mecanismo de seguridad, vale decir, el surgimiento no sólo de la población sino de la realidad de la población" (Foucault, 2006: 27). Lo anterior permite comprender cómo opera la técnica de seguridad en relación a la población. Dicho pasaje es medular para el planteamiento que acá se realiza, puesto que indica una relación entre técnica de seguridad y población, pero entendiendo esta última como objeto y sujeto, ello quiere decir, como objeto de un saber y como sujeto que tiene algo que decir para crear no la población sino su realidad. Mencionada rea-

lidad que vendría dada por sus particularidades. La población es considerada “desde el punto de vista de sus opiniones, sus maneras de hacer, sus comportamientos, sus hábitos, sus temores, sus prejuicios, sus exigencias: el conjunto susceptible de sufrir la influencia...” (Foucault, 2006: 102).

Edgardo Castro (2018) indica: “Para Foucault, el concepto de población que surge a fines del siglo XVIII comporta dos elementos: por un lado, la relación entre el número de habitantes y el territorio; por otro, los vínculos de coexistencia que se establece entre los individuos que habitan en un mismo territorio (tasa de crecimiento, de mortalidad) y sus condiciones de existencia” (pág. 312). En este último aspecto, la población indica una serie de características propias a ellas, las cuales requieren ser entendidas, detalladas, comprendidas, en cuanto que cada población tiene sus particularidades. La población es un objetivo de la gubernamentalidad, cruzada por el mercado como sistema de veridicción, el cual la regula para potenciar la vida (Lemm, 2010). dentro de estos márgenes.

Entendiendo a la población como espacio para potenciar la vida en el marco del mercado, y así asegurar lo necesario para su funcionamiento, conocer su natalidad, su mortalidad, podrá abordarse “algo semejante una biopolítica” (Foucault, 2007: 40-41). El objeto de la biopolítica es la población (Fassin, 2010). Otra definición acorde al planteamiento de este capítulo es la siguiente: “Ya no se trata de conquistar y de poseer, sino de producir, de suscitar, de organizar la población con el fin de permitir que ésta despliegue todas sus propiedades, siendo así que la economía política produce la población como un nuevo personaje político, como un objeto de conocimiento y una fuente de saber” (Lasch, 2010: 53).

Siguiendo estas relaciones que se imbrican en la gubernamentalidad, se da cuenta de la existencia de un sujeto nuevo, el cual se capitaliza así mismo, se agencia como alguien activo y racional en tanto calculador del riesgo que puede abordar la seguridad desde sí mismo.

Todo lo anterior permite extrapolar algunos rasgos de la seguridad como técnica o tecnología de homogeneización: la primera, el territorio y población con sus particularidades; segundo, el territorio y la población como objeto de intervención, enseguida, sujetos (ciudadanos) actores activos y promotores de su seguridad, y, por último, la seguridad como instrumento.

En la evidencia de estos rasgos como elementos centrales es que se indaga por la búsqueda de su manifestación discursiva. En efecto, al ser observada una racionalidad nueva que dispone de manera particular un hacer gubernamental, ciertos elementos corren y atraviesan las distintas manifestaciones de la acción misma. En este sentido tomado, es que se hace pertinente la búsqueda de estos cuatro rasgos a fin de observar la existencia de una parte de la racionalidad gubernamental.

Es así que se puede observar, que estos cuatro trazos son elementales de la disposición del liberalismo actual. El despliegue de estos, por lo tanto, corresponde como correlato propio a la racionalidad gubernamental. En otras palabras, no podría haber racionalidad gubernamental sin esas cuatro características de los atributos de esta tecnología de seguridad.

Seguridad en Foucault

Siguiendo a Michelle Foucault (2006), y como ya se había expuesto, los dispositivos de seguridad son el instrumento técnico de la gubernamentalidad. Ante esto, el rol de la seguridad indica Foucault (2007), es un cálculo de diversos intereses. Como el liberalismo fabrica y consume la libertad (Foucault, 2007), se conjugan distintos intereses en competencia, puesto que la articulación de la economía actual, o por lo menos desde mediados del siglo XX, no se deposita en el intercambio sino en la competencia (Salinas, 2015). Entonces, el “Problema de seguridad [es]⁴: proteger el interés colectivo contra los intereses individuales. A la inversa, lo mismo” (Foucault, 2007: 85-86).

De esta manera, “La libertad y la seguridad, el juego entre una y otra, es eso lo que está en el corazón mismo de esa nueva razón gubernamental” (Foucault, 2007: 86). Se trata, sin más, de una economía del poder.

Precisando un poco más, la seguridad como tecnología permite no sólo ser un cálculo de los costos sino, y aquí lo más crucial para nuestro trabajo, regularizador de los cuerpos:

“Por tanto, una tecnología de adiestramiento opuesta a/o distinta de una tecnología de seguridad; una tecnología disciplinaria que se distingue de una tecnología aseguradora o regularizadora; una tecno-

⁴ El corchete es propio.

logía que sin duda es, en ambos casos, tecnología del cuerpo, pero en uno de ellos se trata de una tecnología en que el cuerpo se individualiza como organismo dotado de capacidades, y en el otro, de una tecnología en que los cuerpos se reubican en los procesos biológicos del conjunto” (Foucault, 2000: 226).

La tecnología de seguridad, en efecto, habla del problema de la población y regularización. Con esto en vista, estamos imbricados en la textura biopolítica. Como lo indica Adán Salinas:

“El surgimiento de esta tecnología de gobierno, la seguridad, es lo que explica el surgimiento de la biopolítica; pero los vínculos entre seguridad y economía política, es lo que explica que tal biopolítica se haya convertido en la forma privilegiada del poder en el contexto del neoliberalismo” (Salinas, 2015: 62).

Como se va observando, la seguridad es elemento clave en el contexto del neoliberalismo actual y técnica de la racionalidad de la gubernamentalidad. Ahora bien, esa relación entre seguridad y población que se revisó en el apartado de gubernamentalidad, alude a la identificación de la población, en cuanto objetivo de la seguridad, para identificar aspectos propios a ellas, con el fin de regularizar cuerpos bajo el criterio del sujeto liberal actual, el cual se entiende como “individuo cuyas maneras de razonar, sentir y actuar, sean concordantes con las competencias y habilidades que debiese comportar un empresario de sí mismo; figura paradigmática de la teoría económica neoliberal” (Urrutia & Fuster, 2019: 322). Sin embargo, aludido a la seguridad, se encuentra un sujeto, como habíamos dicho en el apartado ya mencionado, activo y portador de su seguridad.

El espacio geográfico/territorio en la gubernamentalidad

El espacio geográfico, objeto de estudio de la ciencia geográfica, se entiende como la interrelación que logra la persona humana con sus organizaciones diversas y sus entornos, sean físicos o culturales. Se le comprende como producto social, por lo tanto, depositario de lo que son las personas en sus posibilidades individuales y colectivas, objeto de transacción económica en un contexto de capitalismo-liberalismo que ha particularizado a la civilización humana a escala global, con un énfasis ‘más regulador’ o ‘menos regulador’ en función de las definiciones

ideológicas que se logren en tiempo y espacio en una u otra sociedad nacional. Su comprensión se logra en función de la escala de análisis, por lo tanto, la gubernamentalidad, esa racionalidad antes consignada, se hará asertiva en la medida que logre distinguir las diferenciadas escalas geográficas, como sus posibilidades inter-escalares de análisis. Cabe indicar que la persona en sí misma es espacio geográfico, es territorio (forma legal, política y cultural del espacio geográfico), en cuanto su posibilidad de existencia, es junto a un territorio. Su seguridad o inseguridad, personal y colectiva se logra en un territorio (Dollfus, 1982; Méndez, 1997).

La idea de espacio geográfico local tiene que ver con el criterio discrecional que una persona o una organización le quiera asignar a una porción de territorio que se encuentra permitido en posibilidad, vía diversas variables, físicas y humanas. Para el caso de estudio, se entenderá por local, la división política administrativa de Chile denominada como comuna, enmarcada en otra que se llama provincia (conjunto de comunas) y en otra que se entienden como regiones (conjunto de provincias). El espacio geográfico local, entendido como comuna, se encuentra gobernado por un municipio, el cual se entiende como expresión concreta del Estado, circunstancia que permite el anclaje a la política pública nacional en general y de seguridad pública en particular. En esta escala, se ejecutan series de gubernamentalidades (locales, regionales y nacionales), las que deben hacer viable las políticas de seguridad pública.

Definiciones conceptuales sobre seguridad

Un preámbulo

Dentro de la literatura, el estudio de la seguridad se sitúa en paradigmas que ciñen un momento histórico, atendiendo a formas diferenciadas de problematizar y resolver sus múltiples tónicas, identificándose rasgos característicos y demarcadores de sus espacios. En este contexto, los trabajos de Lucia Dammert (Dammert, 2013) y Laura y Doreen (Chinchilla & Vorndran, 2018). son ejemplos de ello. También los estudios gravitan en ámbitos de defensa nacional y a escala internacional, pero dejando de lado los espacios locales. En el caso de la Revista de Ciencia Política (RCP) de la Universidad Católica de Chile, desde el año 2000 a la fecha, el estudio en la temática de seguridad es de una menor

preocupación, abocándose en algunos a estudios internacionales, militares y de policía comunitaria (Fuchs, 2006; Argueta, 2015). Entonces, es así como los estudios de la seguridad interrogan por sus procesos y no por la condición de emergencia de la misma, logrando establecer algunos puntos necesarios para la construcción de un nuevo relato.

Bajo este contexto, el trabajo interroga por los discursos del ejecutivo en los planes nacionales de seguridad pública desde el año 2000 al 2018, año que se instala la Ley N° 20.965 que crea los Consejos y Planes de Seguridad Pública a escala local.

Hacia el paradigma de la seguridad ciudadana

El sentimiento de inseguridad no es una cuestión moderna (Kessler, 2015), en ella han sido distinto los motivos de proceso político y social que la configuran y vehiculizan. Así, las brujerías, enfermedades, la melancolía, entre otras cosas, eran motivos de inseguridad. Ya con el comienzo de la revolución industrial, la inseguridad que surge se anida en el trabajo. Y es quizá por este mismo motivo que “...el uso más frecuente del término “inseguridad” en las ciencias sociales se refería al ámbito laboral...” (Kessler, 2015: 29). Sin embargo, no es el único sentido hoy día trabajado. Pero más allá de estas indicaciones, el problema se empieza a gestar con carácter público en los ochenta (Kessler, 2015), ya sea en Estados Unidos como algunos países de Europa. Con esto, la cuestión de la seguridad toma relevancia en cuanto que se reconoce su problema.

Ahora bien, tanto en América Latina como en Chile, las políticas de seguridad pública han tenido diferentes paradigmas en el tiempo, tanto a nivel nacional (Dammert, 2013) como latinoamericano (Chinchilla & Vorndran, 2018). Así, cada paradigma comporta actores, visiones y escalas diferenciadas referidas a seguridad pública como la nacional y la local.

En el caso chileno se podría afirmar que existen tres paradigmas que van desde 1973 hasta la actualidad (Dammert, 2013). El primero es la seguridad nacional, el cual tiene como objetivo el orden interno, y como actor al Estado y militares. En este contexto, la seguridad interna alude al enemigo interno. El segundo es la seguridad pública, la cual tiene como objetivo el orden público y tiene como actor principal al Estado. Por último, la seguridad ciudadana tiene como tarea importante la pre-

vención (Dammert, 2005) y como actor a diferenciados grupos. Como se había indicado, la seguridad ciudadana se define como “la coordinación multisectorial para la prevención y violencia del delito” (Chinchilla & Vorndran, 2018: 11).

Esta última etapa viene, desde finales de la década de 1990, constituyéndose en pieza importante en políticas referidas a seguridad en conjunto con la participación comunitaria (Dammert, 2013), la cual están especialmente vinculadas, ya que los gobiernos locales son “los espacios indicados para potenciar las iniciativas de prevención de la violencia y del delito, especialmente aquellas vinculadas con la participación de la comunidad”, puesto que poseen una relación “con la población, así como al conocimiento detallado del territorio” (Dammert, 2005: 134).

Como se puede apreciar, lo local posee una nítida relación con la participación de la comunidad, la seguridad (Chacón Romero & Lagos Flores, 2016) y con la población y conocimiento de ésta.

En el caso de la participación ciudadana en el paradigma de la seguridad ciudadana, su acción es activa y “clave en los diagnósticos, pero sobre todo en las intervenciones a realizar” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014). Como se puede apreciar, la definición de participación ciudadana es acción activa generadora de diagnósticos como intervenciones, siendo ésta la más relevante. Así queda evidenciado en el resumen del contenido de la Ley N° 20.965 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017), donde los dos representantes del consejo comunal de las organizaciones de la sociedad civil (COSOC) forman parte integrante del Consejo Comunal de Seguridad Pública.

Seguridad ciudadana y su expresión geográfico local

Es dentro del espacio local, como ya lo expusimos, donde el paradigma de la seguridad ciudadana cobra relevancia. Dicho paradigma, en trabajos de Laura y Doreen y Dammert (Chinchilla & Vorndran, 2018; Dammert, 2013), comprende el fenómeno delictual y la violencia como resultado de causas múltiples.

En Chile, la primera política pública de seguridad ciudadana que otorga un rol gravitante a lo local es la expuesta en el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (Suárez, 2016), la cual tiene cuatro ejes centrales: participación ciudadana, coordinación, fiscalización territorial y liderazgo local. Y también, la necesidad de crear los consejos y planes comunales de seguridad pública.

Quizás por primera vez desde 1990 una política pública sectorial evidencia de manera explícita un diseño que apunta centralmente al empoderamiento de lo local y la participación y compromiso de la ciudadanía en los temas de seguridad, relevando el concepto de la coproducción de la seguridad como un elemento clave (Suárez, 2016: 238).

Como se ha observado, el paradigma de la seguridad ciudadana tiene centralidad referida al ámbito local, pero involucra la multisectorialidad para efectuar la prevención de la delincuencia y violencia. Otro sello distintivo es la participación ciudadana. De esta manera, a modo de conclusión, lo central que permea el enfoque de la seguridad ciudadana es ámbito local, multisectorialidad (gobernanza⁵) y participación ciudadana y o participación comunitaria.

Teniendo en cuenta este contexto de paradigmas de seguridad, distinguir el proceso discursivo que permite el Plan Comunal de Seguridad Pública permite evidenciar instituciones que dan emergencia al relato de manera discursiva, creando así las condiciones que permiten la cristalización del Plan y una serie de rasgos transversales a la misma.

Planes nacionales de seguridad (2000-2018)

Si bien el tema de la delincuencia comienza desde 1990 como preocupación nacional (Pincheira, 2014), su caracterización se dispone por su contenido emocional e ideológico más que por su tecnicidad, ya que no se disponía de alguna herramienta “más objetiva” para caracterizar el fenómeno. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2004). Sólo a partir de 1997 existen estadísticas oficiales. Con el motivo de caracterizar de manera más técnica y objetiva la cuestión delictual, es que durante el Gobierno del expresidente Ricardo Lagos se llama a un foro de expertos.

Es por todo lo anterior que comienza bajo el Gobierno del expresidente Ricardo Lagos (2000-2006) el primer documento de plan nacional de seguridad pública en Chile.

A continuación, se revisan sucintamente, los planes nacionales de seguridad en relación a los cuatro ejes antes explicitados en el marco teórico correspondiente a Gubernamentalidad.

⁵ Siguiendo al BID, entendida como “el conjunto de procesos y mecanismos mediante los cuales las sociedades u organizaciones definen y gestionan sus políticas públicas; determinan liderazgos; definen quienes participan del proceso y cómo se rendirá cuentas” (Chinchilla & Vorndran, 2018, pág. 11).

Eje 1: La seguridad como un tema central del país

Ricardo Lagos (2000-2006)

“La criminalidad es hoy en día un tema de preocupación central en el país” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2004: 14).

Michelle Bachelet (2006-2010)

“La Seguridad Pública es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de las sociedades modernas y constituye un tema del máximo interés para el país: garantizarla es una obligación del Estado y un derecho de cada ciudadana y ciudadano en un régimen democrático” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2006-2010:11).

Sebastián Piñera (2010-2014)

“Nuestro Gobierno ha resuelto dar una batalla frontal en contra de la delincuencia y el tráfico de drogas. Este es uno de los desafíos más importantes que debe enfrentar nuestra sociedad junto con la erradicación de la pobreza, la mejora de la educación, del sistema de salud y la creación de empleos”. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010: 64).

Michelle Bachelet (2014-2018)

“Una de las principales demandas e inquietudes de la población es, sin lugar a duda, la de la Seguridad Pública...Es por ello, tal como lo comprometimos en el Programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que hemos asumido este tema como una prioridad y debemos plantearnos nuevas metas que permitan mejorar las tareas de prevención y reducción del delito”. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014: 7).

Eje 2: El territorio local como pilar relevante para la eficacia de la seguridad

Ricardo Lagos (2000-2006)

“Las características del problema delictivo varían fuertemente de lugar en lugar, lo cual se hace indispensable que se aborde localmente. Por ello, “La Política Nacional establece prioridades globales, pero la regiones, provincias y comunas deben establecer sus propias prioridades y planes de acción, realizando diagnóstico y estrategias periódicas y públicas” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2004: 26).

Michelle Bachelet (2006-2010)

“Junto con desplegar acciones de alcance nacional, la ENSP incorpora la conformación de Consejos Regionales, Provinciales y Comunales de Seguridad que, a partir de diagnósticos locales en la materia, establecen sus prioridades y desarrollan planes de acción pertinentes y coherentes, tanto con la realidad local como con los objetivos nacionales plasmados en la Estrategia”. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2006-2010: 14).

“En este sentido, resultan estratégicos los consejos nacional, regional y comunal, en tanto constituyen espacios en los que las máximas autoridades del nivel territorial acuerdan y evalúan las políticas implementadas en el marco de la ENSP y, para efectos de la implementación de las decisiones de políticas allí acordadas...” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2006-2010: 17).

Sebastián Piñera (2010-2014)

“El logro de los objetivos planteados requiere de un despliegue efectivo de una serie de acciones que han sido agrupadas en cinco áreas de intervención o ejes temáticos: Prevenir, Proteger, Sancionar, Apoyar y Rehabilitar. Estos cinco áreas se sostienen, a su vez, en dos ejes transversales relacionados con la gestión de la información y con la ejecución a nivel territorial”. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010: 20).

Michelle Bachelet (2014-2018)

“El Plan considera un conjunto de pilares que orientan de manera integral la forma de generar una mejor seguridad para todos. En este sentido, el sello que hemos impreso busca fortalecer la gestión local en materias de seguridad, acercando las agendas de los municipios y las policías, e impulsando una intervención concertada desde los servicios centrales de gobierno...No somos los primeros en relevar el poder local en este aspecto.

Lo novedoso es la profundidad de nuestra propuesta, que busca dar paso a intervenciones más descentralizadas”. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014: 8).

Eje 3: Los ciudadanos como actores centrales en la seguridad

Ricardo Lagos (2000-2006)

“La política reconoce la importancia de contar con el compromiso de las personas, las familias y los grupos sociales o comunidades, en la realización de programas, actividades y acciones de seguridad ciudadana. La solución a los proble-

mas de seguridad ciudadana no depende sólo de la acción aislada de instituciones sectoriales y autoridades públicas—locales, regionales y centrales—, sino que de los esfuerzos conjuntos que éstas y la comunidad pueden hacer. Los ciudadanos deben ser actores diligentes y no constituir una masa pasiva que sólo demanda seguridad de una instancia superior. Por lo tanto, la acción pública necesariamente debe contemplar la participación tanto de organizaciones no gubernamentales como de organizaciones no formales o funcionales a la comunidad. Corresponde a la autoridad impulsar esa participación, pero también orientarla, de modo que ella sea dirigida a actividades que la hagan eficaz” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2004: 27).

Michelle Bachelet (2006-2010)

“La coproducción de seguridad no depende sólo de la acción aislada de instituciones sectoriales y autoridades públicas, sino también de los esfuerzos conjuntos que éstas y la comunidad pueden realizar. En consecuencia, la ENS reconoce la importancia de contar con el compromiso de las personas las familias y los distintos grupos sociales” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2006-2010: 14).

Sebastián Piñera (2010-2014)

“...para llevar adelante el Plan estableceremos cuatro alianzas estratégicas contra la delincuencia. Una primera alianza es con la comunidad, representada por sus juntas de vecinos, dirigentes gremiales, directores de escuelas y colegios, propietarios de locales comerciales y clubes deportivos, entre otros. Esta alianza se materializará principalmente en la intervención de barrios —tanto residenciales como comerciales— en el marco del Programa Barrio en Paz y otros programas orientados a la reducción de la victimización que se describen en este Plan” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010: 4).

Michelle Bachelet (2014-2018)

“En este nuevo siglo, la sociedad civil nos ha mostrado que quiere ser un actor gravitante en nuestra democracia, y por ello la participación activa de vecinas y vecinos será un factor clave en los diagnósticos, pero por sobre todo en las intervenciones a realizar” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014: 8).

“El segundo pilar es la participación ciudadana en el diseño y ejecución de las medidas y acciones de seguridad en los distintos niveles de Gobierno. Una ciudadanía comprometida con la seguridad permite no sólo identificar los problemas, sino también la construcción de soluciones cooperativas. La participación permi-

te, además, concentrar las agencias estatales en la satisfacción de las necesidades locales produciendo adhesión ciudadana y propiciando un mejor control sobre sus procesos de implementación” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014:13).

Eje 4: El territorio como espacio con características propias

Ricardo Lagos (2000-2006)

“La denominación de barrios vulnerables, amagados o estigmatizados, se refiere a aquellos que, junto a concentrar un importante número de desventajas sociales y económicas, enfrentan actualmente un nivel importante de violencia en la calle, producto de la presencia de redes de narcotráfico y microtráfico. Estas áreas deprimidas social y económicamente, son actualmente focos de violencia y delincuencia...El abordaje exitoso de esta problemática requiere de la identificación y cuantificación de estos barrios en el país y el diagnóstico profundo y cualitativo de los problemas particulares que los aquejan” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2004: 37-38).

Michelle Bachelet (2006-2010)

“Las características de la delincuencia y causas de la inseguridad varían fuertemente dependiendo del territorio implicado, lo que determina un abordaje local del fenómeno” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2006-2010: 14).

Sebastián Piñera (2010-2014)

“Los ejes transversales corresponden a las áreas de información y ejecución territorial...El segundo eje es imprescindible para la correcta ejecución de los programas a nivel local, materializando así la visión del Plan Chile Seguro en la que el barrio, con todas sus particularidades y complejidades, es la unidad básica de intervención”. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010:56).

Michelle Bachelet (2014-2018)

“Los datos expuestos muestran que las comunas y los barrios al interior de ellas no son homogéneos en términos de las problemáticas de seguridad que enfrentan. Estas dependen de características particulares de las comunas que determinan el tipo, magnitud y distribución espacial de los delitos e inseguridad. La evidencia anterior subraya la importancia de generar respuestas adaptadas y flexibles que puedan ajustarse a las necesidades particulares de cada territorio” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014: 36).

Sistematización analítica del discurso en seguridad en los planes consultados

Finalizada la lectura de los planes nacionales de seguridad pública (2000-2018), presentamos un cuadro sintetizador de lo expuesto en ellos. Este cuadro no contiene el contenido discursivo que nos permite sostener la presencia de las similitudes, sino un ticket en la presencia de la misma.

Tabla 1
Planes nacionales de seguridad pública y temáticas analizadas

Temáticas planes nacionales	La seguridad como un tema central del país	El territorio local como pilar relevante para la eficacia de la seguridad	Los ciudadanos como actores centrales en la seguridad	El territorio como espacio con características propias
Ricardo Lagos 2000-2006	✓	✓	✓	✓
Michelle Bachelet 2006-2010	✓	✓	✓	✓
Sebastián Piñera 2010-2014	✓	✓	✓	✓
Michelle Bachelet 2014-2018	✓	✓	✓	✓

Fuente: Planes de Seguridad pública 2010 – 2018. Elaboración propia.

Conclusiones

Se observa, cómo entonces, y a partir de una rutinización del discurso (similitudes, mediante) se va objetivando un espacio de intervención, lo local, se va valorizando la importancia del individuo en la participación y, por último, se va concibiendo el territorio como espacio diferenciado con características singulares; donde lo local juega un papel preponderante a la hora de registrar esas particularidades.

Los documentos aquí trabajados van objetivando un campo de acción, configurando la forma que permitirá especificar sentidos, como a su vez, orientaciones y objetivos a problematizar. Lo que antes no era problema, ahora gesta densidad y volumen, puesto que el lugar donde emana el discurso/umbral es legítimo y reconocido por el entramado que se ubica en el campo político. Por eso, el problema de la delincuencia toma relevancia país, ya que discursivamente se expresa de manera sostenida desde el 2000 al 2018, y desde un lugar legitimado, el problema, como problema público, entendiendo que el problema público es público allí cuando es reconocido por la autoridad, formando así, sus sentidos y todo lo que esto implica.

Asimismo, el campo objeto de intervención requiere identificación. Claramente se expresa que el territorio local entrama particularidades que la caracterizan, haciendo de la misma un objeto de intervención. Se requiere entonces, conocer esas particularidades, esas frecuencias, esas disposiciones que se despliegan dentro del espacio, a fin de conocerlo en sus condiciones elementales. Y es allí donde el territorio se vuelve sujeto, puesto que la participación ciudadana se torna, en tanto expresión de los valores territoriales, en enunciados de la misma, en territorio mismo, en sujetos promotores y portadores de esos signos, y no otras particularidades. Con ello, las discursividades de los ciudadanos vehiculizan y manifiesta los rasgos y señales susceptibles de ser medidos. En este sentido, un nuevo sujeto-territorio toma papel central en la seguridad.

En cuanto a la semántica de la política en Foucault, los discursos sobre los sujetos activos y participativos ha sido la tónica en estos años revisados, lo cual permite observar una subjetivación de cuerpos específicos, el ciudadano activo de sí, que materializaría un estado actual de cosas a requerir. Es decir, para los sujetos tomadores de decisiones o per-

tenecientes al Estado y otros órganos, como municipales, el ciudadano es sujeto activo. De esta manera, el pensamiento sobre este nuevo actor queda fijado por estos discursos de planes nacionales de seguridad; no se piensa, en efecto, en sujetos pasivos, dicho en términos negativos, ni en sujetos que no poseen un saber, al contrario, y es allí donde se configura una subjetivación de inteligibilidad de los sujetos. Las maneras correctas de reflexionar a los sujetos van dadas por los sentidos que se despliegan y vuelven rutinarios por una serie de dispositivos, lo cual hace coherente un cierto estatuto que se reviste de verdad: el ciudadano como es agente de seguridad, debe agenciarse. La necesidad se vuelve circular y recíproca. En efecto, como se identifica discursivamente qué se es, se indica también lo que no, pero también el camino a seguir. Es por esto que una definición de la ciudadanía activa requiere justamente la actividad para detentar ese estatuto de ciudadano activo, de allí la necesidad de imbricarlo. En otras palabras, las cosas son en su efecto, es decir, el poder de agenciarse lo reconocemos en su fin, en su epílogo.

A raíz de estas nuevas significaciones, figuraciones y problematizaciones, es que se cristaliza una verdad en cuanto a la seguridad, se comprende sus objetos de intervención y los mecanismos, la participación ciudadana entre otros, para clasificarla y documentarla. Es aquí donde el discurso de la seguridad no tematiza a sujetos particulares sino al territorio, en donde la tarea de la seguridad como se aprecia en los planes nacionales revisados no focaliza en la corrección disciplinar sino en la homogeneización del territorio de acuerdos a ciertos estándares aceptables de los fenómenos de seguridad, pudiendo sopesar los problemas.

Estas series discursivas, emprendidas por los distintos gobiernos, tienen un impacto significativo en el sistema político chileno, puesto que ellas se despliegan de manera transversal en otros ministerios e instituciones. Chile al ser un país centralizado, las acciones del ejecutivo se tornan fuertes a la hora de realizar y cumplir sus propósitos en momentos normales, es decir, sin crisis. Esto conlleva que los planes nacionales de seguridad pública no sólo acusan y manifiestan un estado y orden actual de las cosas, sino que ellas logran esparcirse por el territorio nacional. Por lo tanto, la presencia de estas variables puede rastrearse en diferentes instituciones y resultados; cuestión a la que ahora no nos abocamos. Y es por este entramado de significaciones y problemas a obser-

var que se cristaliza todo esto en la Ley N° 20.965 que crea los consejos y planes comunales de seguridad pública en el segundo Gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet. En otras palabras, son estas redes lógicas que media y posibilitan un documento formal, el cual comporta todas estas características enunciadas, haciéndolas transitar en cuanto Ley.

Dicho todo esto, estas conceptualizaciones no existían antes del Gobierno del expresidente Ricardo Lagos como hecho central, promulgado como central. Si bien anteriormente de su Gobierno si hubo intereses y acciones por parte del ejecutivo en la dimensión local, sin embargo, ellas no habían surgido como objetivo capital. Además, como ya se expuso, había ausencia de datos estadísticos. Es así que podemos afirmar que desde el Gobierno del expresidente Ricardo Lagos hay un punto de fuga problematizador en cuanto al tratamiento de la seguridad en Chile, una discontinuidad en la manera de comprensión al tematizar la centralidad de la seguridad, una subjetivación en la comprensión de nuevos sujetos, un nuevo objeto de intervención, lo local como espacio significativo que se mantiene en los distintos planes nacionales de seguridad pública, la seguridad como hecho central. Nuevas significaciones, nuevos objetos, nuevas necesidades y nuevos problemas se observan desde el 2000 al 2018 en los planes nacionales de seguridad antes revisados.

Con todo lo anterior, estas significaciones de los planes nacionales revisados, resulta visible que hay un campo que da veracidad a ciertos enunciados, lo cuales adquieren un cierto estatuto de verdad. Es a raíz de un campo de sentidos como el acá trabajado que un discurso toma pertinencia. Sin este basamento repositario no habría un saber con volumen de verdad que da horizonte al campo político en cuanto a la seguridad como instrumento y problema medular, a los ciudadanos como agentes activos, al territorio local con características propias y como punto nodal para la configuración de una nueva seguridad y en ello como objeto.

Referencias bibliográficas

ARGUETA, O. (2015). Policía comunitaria en Guatemala: ¿Continuidad de la autodefensa? *Revista de Ciencia Política*, 35(3), 559-580. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300005>

CASTRO, E. (2018). *Diccionario Foucault temas, conceptos y autores*. Siglo Veintiuno.

CHACÓN ROMERO, A. & LAGOS FLORES, R. (2016). Capacidades municipales para la gestión en seguridad pública en Chile. En E. MARÍN CUEVAS; A. HERREIRA VERDUGO; M. RAU VARGAS; R. LAGOS FLORES; A. CHACÓN ROMERO; J. P. PIÑA; R. HERNÁNDEZ SUÁREZ & O. GONZÁLEZ DEL RIEGO, *Seguridad pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* (1ª ed., pp. 123-156). Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/seguridad-publica-montaje-1.pdf>

CHINCHILLA, L. & VORNDRAN, D. (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe-desafios-e-innovacion-en-gestion-y-politicas>

DAMMERT, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. *Desafíos*, 13, 124-156. <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633158009.pdf>

DAMMERT, L. (2013). Antecedentes sobre violencia, crimen y políticas. En L. DAMMERT, *Inseguridad, crimen y política: desafíos de la democracia en Chile* (39-69). RiL. <https://fahu.usach.cl/site-assets/uploads/2023/06/Dammert-2013-RILLFI-NAL.pdf>

DOLLFUS, O. (1982), *El espacio geográfico*. (2ª ed.). Oikos-tau.

ESTÉBANEZ, J., MÉNDEZ, R. & PUYOL, R. (1995). *Geografía Humana*. Cátedra.

FASSIN, D. (2010). Otra política de la vida es posible: crítica antropológica del biopoder. En V. LEMM (Ed.), *Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica* (1ª ed., pp. 21-49). Ediciones UDP.

- FOUCAULT, M. (2000). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, M. (2006). *Seguridad, territorio y población* (1ª ed.). Fondo de Cultura Económica. <https://www.uv.mx/typmal/files/2016/10/M-FOUCAULT-SEGURIDAD-TERRITORIO-POBLACION.pdf>
- FOUCAULT, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. (1ª ed). Fondo de Cultura Económica. https://monoskop.org/images/d/d2/Foucault_Michel_El_nacimiento_de_la_biopolitica.pdf
- FUCHS, R. (2006). ¿Hacia una comunidad regional de seguridad? las fuerzas armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 29-52. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200002>
- KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Siglo Veintiuno.
- LASCH, C. R. (2010). Gobernar la extrema pobreza: un análisis del dispositivo de intervención Chile Solidaro-Puente. En V. LEMM (Ed.), *Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica* (1ª ed., pp. 51-83). Ediciones Universidad Diego Portales.
- LEMM, V. (Ed.). (2010). *Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. (2004). *Política Nacional De Seguridad Ciudadana*. Ministerio del Interior División de Seguridad Ciudadana. https://bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/PLAN_CL_4953.PDF
- MINISTERIO DEL INTERIOR. (2009). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Unidad de Comunicaciones de DSP. <https://www.interior.gob.cl/transparenciaactiva/doc/VinculosInstitucionales/600/5202.pdf>
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2010). *Chile Seguro. Plan de Seguridad Pública (2010-2014)*. <http://2010-2014.gob.cl/especiales/chile-seguro-plan-de-seguridad-publica-2010-2014/>

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos*. Comunicaciones SPD. https://www.interior.gob.cl/media/2014/04/seguridad_para_todos.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2017). Ley N° 20.965. Permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 04 de noviembre de 2016.

PINCHEIRA, I. (2014). Las políticas de Seguridad Ciudadana y la gestión gubernamental de la protesta social en Chile Postdictadura. *Izquierdas*, (18) 94-110.

SALINAS, A. (2015). *La semántica biopolítica. Foucault y sus recepciones*. CENALTES.

SUÁREZ, R. H. (2016). Lo local y la participación comunitaria en las políticas de seguridad pública. En E. MARÍN CUEVAS; A. HERRERA VERDUGO; M. RAU VARGAS; R. LAGOS FLORES; A. CHACÓN ROMERO; J. P. PIÑA; R. HERNÁNDEZ SUÁREZ & O. GONZÁLEZ DEL RIEGO, *Seguridad pública en Chile: del fenómeno global a la acción local* (pp. 225-247). Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/seguridad-publica-montaje-1.pdf>

URRUTIA, J. P. & FUSTER, N. (2019). El gobierno de la felicidad a través de los libros de autoayuda. En I. Pincheira Torres (Ed.), *Emociones en Chile contemporáneo* (pp. 321-358). Metales Pesados.

The background features a light gray grid of thin lines. Overlaid on this grid are several sets of wavy, concentric lines that resemble topographic contour lines or a stylized map. These lines are more densely packed in some areas, creating a sense of depth and movement. The overall aesthetic is clean and modern.

Epílogo

El desafío de seguir profundizando en las relaciones espaciales de poder

Federico Arenas Vásquez

José Orellana Yáñez

Virginia Carter Gamberini

Resumen

Las relaciones espaciales de poder se enmarcan en una geografía política, dado que la política (relaciones de poder) y el espacio geográfico se imbrican para interpretar la necesidad de los consensos vinculantes. Lo anterior, atendiendo a las dinámicas territoriales y legitimando los procesos de descentralización y ordenamiento del territorio. La geografía en sus diversas versiones, temáticas y escalas de análisis, involucra permanentes relaciones espaciales de poder. Estas relaciones van más allá de este esfuerzo editorial, sin embargo, se abren varios retos para los que se ofrecen pistas de estudio e investigación.

Palabras clave: descentralización, geografía política, ordenamiento territorial

Abstract

Spatial power relations are framed within political geography, where politics (power relations) and geographical space intertwine to interpret the need for binding consensus. This is done by considering the territorial dynamics and validating the decentralization process and territorial organization. Geography, in its various versions, themes, and scales of analysis, involves permanent spatial power relations. These relationships are beyond this editorial effort, however, several challenges are open, providing clues for study and research.

Keywords: decentralization, political geography, land-use planning

Las relaciones espaciales de poder que se expusieron en los capítulos que conforman este texto, son pistas de investigación tanto para los propios investigadores e investigadoras, como para quien se aventure a la lectura de estas páginas, desde posiciones críticas, innovadoras y continuadoras desde lo temático o metodológico (u otras). Es una divulgación de resultados de investigaciones y perspectivas analíticas diversas que, temporalmente tienen un “pluralismo” de momentos, siendo el Congreso de Geografía de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas (SOCHIGEO) del año 2021 la base de la obra, más otros aportes que dialogan linealmente con lo que fue esa instancia.

Importa indicar que el eje articulador de la publicación tuvo que ver con el concepto de relaciones espaciales de poder, que bien se expone en el apartado introductorio y en el propio título del libro. Así, éste se sitúa desde una perspectiva epistemológica enmarcada en una geografía política, en cuanto la política (relaciones de poder) y el espacio geográfico se imbrican para interpretar la necesidad de los consensos vinculantes, atendiendo a las dinámicas territoriales y legitimando de esa forma los procesos de descentralización y ordenamiento del territorio. En ese marco, la acción colectiva que representa la geografía de la multitud, en cuanto propuesta de formalización de un movimiento social inorgánico, pero con anclaje territorial, corresponde a una expresión de relaciones espaciales de poder rica en disquisiciones teóricas y prácticas.

Más relaciones espaciales de poder se observan en lo que fue el proceso descentralizador que quiso proyectar el camino constitucional en su versión de Convención Constitucional, propio de una representación política que, si bien fracasó al momento de plebiscitarlo en septiembre del año 2022, indudablemente tuvo una expresión de legitimidad profunda. En la perspectiva de la descentralización vía participación ciudadana, institucionalizada en la ley N° 20.500 con los COSOC, las relaciones espaciales de poder se concretan más teóricamente que en la práctica, en un esquema que formaliza cesión de poder desde un Concejo Municipal a una Sociedad Civil, precisando dicha acción de una pronta revisión en orden a lograr su cometido. En la misma perspectiva descentralizadora, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y su instrumento principal, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), son la amalgama de esquemas institucionales de ordenamiento del territorio que encarnan relaciones espaciales de poder, no siempre entendidas como tal, y que corresponden a un campo

analítico que con creces irradia desde la geografía hacia la ciencia política y la sociología. La multiplicidad de actores comprometidos para avanzar en ese ordenamiento territorial comporta, además, escalas geográficas idóneas para mejor disponer la situación analizada o interpretación de la realidad.

En democracia, las elecciones son fundamentales, concretando una representación política y relaciones espaciales de poder en escalas diferenciadas, con procesos políticos y sociales asociados. En el análisis de escala regional (1989-2013), se evidencian comportamientos político-electorales que perfectamente pueden entregar pistas interpretativas, inclusive para un más asertivo proceso descentralizador en regiones extremas. En esa línea, además, resulta atractivo el estudio de las elecciones del bienio 2021-2022, donde hubo un vértigo de procesos electorales en una combinación difícil de replicar otra vez, como fue el proceso constitucional 2022 con la pandemia del COVID-2019, y donde calendarios reajustados y expectativa social permitieron unos resultados electorales de interés para seguir estudiando y para comprender el sistema político nacional hasta nuestros días, el que además hoy apela a siguientes y necesarios ajustes.

Consensos vinculantes, geografía de la multitud, descentralización, participación ciudadana institucionalizada, ordenamiento del territorio, junto a descentralización, qué duda cabe que todos comportan relaciones espaciales de poder, así como también lo hacen las fronteras nacionales miradas en escalas analíticas diferenciadas. El norte, en su riqueza cultural, físico-territorial e histórica, determinado en inter-escala procesual, no siempre atendida en la profundidad requerida por parte de los tomadores de decisión involucrados, se combina con una mirada estatal desde Chile y con sus tres vecinos en cuanto a una interpretación generalista-descriptiva respecto de los comités de frontera de integración, no siempre profundizada pero necesaria de atender en época de rejuvenecimiento del estudio de las fronteras en este lado del mundo, las que si bien representan correlaciones de fuerza integradas en diversas actorías, en un momento determinado (consolidación de los Estados nacionales y sus conflictos siguientes), hoy, gracias a los flujos de todo tipo, existe un re-perfilamiento de las mismas y la necesidad de comprensión más integral de este fenómeno, incorporando el ámbito geopolítico y de relaciones internacionales, en clave de cooperación entre estados y los pueblos que habitan estas territorialidades.

Seguridad pública-seguridad ciudadana, tema descollante en estos años desde el ejercicio práctico de la política, el diseño de política pública y la calidad de vida de las personas y sus familias, obligan a planteamientos teóricos y prácticos para entender el hecho delictual y otras posibilidades de seguridad, encarnando relaciones espaciales de poder imposibles de ignorar, sea desde una perspectiva lícita o ilícita del quehacer social y, por defecto entonces, desafíos para la geografía en cuanto disciplina científica y aportante al diseño interdisciplinar de política pública, en la interescalaridad correspondiente, desde lo local a lo internacional.

A riesgo de parecer redundante en este epílogo, a propósito de lo expuesto en la introducción de esta obra, nos parece necesario recordar, otra vez, cómo la geografía en sus diversas versiones y temáticas de estudio implica permanentes relaciones espaciales de poder, que no se agotan en este esfuerzo editorial sino, muy por el contrario, genera en el mismo varias “tareas pendientes” en ese ámbito y que, dada la coyuntura del mencionado congreso, permite el despliegue de una mesa de trabajo organizada para tales efectos, entregando estas pistas de análisis e investigación.

Así, siguiendo la noción de una geografía de la globalización, el desafío se instala buscando contribuir en interpretaciones de una mejor comprensión de la realidad, desde una mirada multiescalar. Para la geografía, muchos temas no son novedad en el análisis, interpretación y logro de modelos interpretativos de esa realidad y por ello, como parte del epílogo de este libro, nos gustaría consignar que el mayor desafío en el tema planteado en esta obra, es lo que queda abierto para seguir escudriñando en estas dinámicas de las relaciones espaciales de poder y, sobre todo, en la perspectiva descentralizadora tan necesaria en un estado unitario centralizado como el nuestro, en lo que solo cabe seguir explorando formas de readecuación a los requerimientos de estos tiempos.

Federico Arenas Vásquez
José Orellana Yáñez
Virginia Carter Gamberini

Editores

The background features a light gray grid of thin, dashed lines. Overlaid on this grid are several sets of thin, dark gray, wavy contour lines that resemble topographic map lines. These lines flow across the page, creating a sense of movement and depth. The word 'Autores' is centered in the upper-left quadrant.

Autores

Virginia Carter Gamberini

Profesora Asistente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Artes, Universidad Mayor, Chile. PhD Sciences-Geography por la Universiteit Gent, Bélgica, y Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus intereses de investigación son la incorporación del urbanismo biofílico en los planes y políticas territoriales y urbanas, la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica para potenciar los vínculos entre la investigación y la política pública, y la utilización de la niebla como recurso hídrico alternativo para fomentar el desarrollo económico sustentable, e impulsar la soberanía alimentaria, entre otras problemáticas. Tiene amplia experiencia en la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (política energética, franjas de transmisión, macrozonificaciones del borde costero). Investigadora responsable ANID-FONDECYT Postdoctorado N°3230380 “Perspectivas de implementación del urbanismo biofílico en base al uso de la niebla como recurso hídrico complementario en ciudades desérticas” y Directora Alterna del FONDEF N° ID23110235 “Mapa de agua de niebla (18° - 35°s): Modelo de disponibilidad y gobernanza de una fuente complementaria para territorios de escasez hídrica”. Correo electrónico: maria.carter@umayor.cl

Mónica Meza Aliaga

Académica del Dpto. de Cs. Históricas y Geográficas de la Universidad de Tarapacá, Arica-Chile. Doctora en Geografía por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Geografía con Mención en Recursos Territoriales por la Universidad de Chile y Geógrafa por la Universidad de Playa Ancha. Investigadora Principal del Centro ANID Núcleo Milenio en Turberas Andinas, AndesPeat (NCS2022-009), Coinvestigadora ANID-FONDECYT Regular N°1120204 “Análisis Multiescalar de los Cambios Climáticos y su Consideración en la Evaluación Ambiental Estratégica del Desarrollo Regional Sustentable del Altiplano del Norte de Chile” y N°1150701 “Investigación participativa a través de observatorios ecológico-sociales de los cambios y variabilidades climáticas del altiplano andino del Norte de Chile”. Correo electrónico: msmezaa@academicos.uta.cl

Flavia Velásquez Forte

Profesora Adjunta del Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile (PUC). Doctora en Geografía Política (Universidad de Glasgow, Reino Unido), Master en Geografía Humana (Universidad de Glasgow, Reino Unido) y Geógrafa de la PUC. Integra la coordinación general del Diplomado de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política de la PUC, en Descentralización, territorios y liderazgos para la gestión pública. Además, participa en proyecto denominado “Identificación de sentidos del lugar en niños y niñas de las regiones Metropolitana y La Araucanía”, financiado por la Vicerrectoría de Investigación de la PUC. También, integra equipo en proyecto FONDEDUC ‘Análisis de las expectativas disciplinares en la formación académica de futuros geógrafos/as en miras del desarrollo universitario y de la inserción laboral’, referido a la pertinencia de sentido y expectativas de las y los estudiantes de geografía de la PUC, respecto de la realidad laboral – investigativa de la disciplina, enmarcado en las funciones de Vinculo con el Medio. Finalmente, su trayectoria en la estructura regional del Estado referido al gobierno regional, permite entender sus intereses investigativos en ámbitos como la reforma y modernización del Estado, con una definición territorial ad hoc. Sus principales líneas de investigación son descentralización, reforma del Estado, relaciones de poder y políticas públicas.
Correo electrónico: fvelasq@uc.cl

Ignacio Pozo Paillán

Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago. Cientista Político de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Se ha especializado en temas referidos a la descentralización, participación ciudadana, temas fronterizos y de seguridad. Su tesis de pregrado se tituló “Descentralización y participación ciudadana: El caso de la instauración de los COSOC en el espacio local vía ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”; titulándose la de postgrado como “Descentralización y Cooperación Transfronteriza Chile, Perú y Bolivia en perspectiva comparada (1990-2020)”. En la actualidad se desempeña como docente en la carrera de Administración Pública de la Universidad Mayor, realiza estudios relacionados al data science y participa en ONGs de participación

ciudadana. Sus principales líneas de investigación son la descentralización a escala multinivel, el estudio de fronteras y su vinculación con la cooperación y la seguridad.

Correo electrónico: ignacio.pozo92@gmail.com

Pablo Zúñiga San Martín

Director de Asuntos Curriculares del Centro de Estudio Académicos Organizacionales (CEAO) Fundación de Integración y Desarrollo Social (FINDES) Profesor en Historia, Geografía y Educación Cívica, Licenciado en Educación Universidad Austral de Chile; Magíster © en Ciencia Política Universidad de Chile; Doctorante en Ciencias Sociales, mención Ciencia Política, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Diploma de Postítulo Gestión Integral de las Políticas de Seguridad Ciudadana a Nivel Local, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile; diploma de postítulo en Epistemología y metodologías de la investigación en Relaciones Internacionales: debates contemporáneos CLACSO. Consultor-facilitador en formación ciudadana en las dirigencias sociales de escala local. Sus principales líneas de investigación se orientan hacia el proceso político chileno, la teoría democrática y proceso político local territorializado.

Correo electrónico: pablozuniga@yahoo.com

Cristopher Ferreira Escobar

Cientista Político, Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAHC). Especialista en temas de seguridad pública en ámbitos democráticos en escalas local y regional, refrendado en la función de encargado de proyectos en la Asociación de Municipios para la Seguridad Comunitaria, también en la condición de ex Director de Seguridad Pública en la Municipalidad de Lo Espejo y como ex Asesor en seguridad en la Delegación Presidencial Regional Metropolitana y Macro Zonal de la Subsecretaría de Prevención del Delito. En la actualidad profundizando en conceptos y metodologías en seguridad pública en el diplomado de Seguridad Humana dictado por la Universidad Técnica Metropolitana. Mis principales líneas de investigación son la seguridad pública y seguridad ciudadana referente a su elaboración, implementación, evaluación e impacto.

Correo electrónico: cristopher.ferreira@gmail.com

Vicente Espinoza

PhD es Doctor en Sociología por la Universidad de Toronto, especializado en análisis de redes sociales y desigualdad. Investigador adjunto de COES, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. Su investigación actual se enfoca en instituciones políticas informales y política local, considerando sus efectos sobre la cohesión social y la desigualdad.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2943-4430>

Raúl Elgueta

Es sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile y PHD en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Investiga temáticas asociadas a política comparada y sistemas de partidos. Actualmente se encuentra adscrito al Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile del cual es Director.

ORDIC: <https://orcid.org/0000-0002-9149-8849>

Hernán García Moresco

Magister© Ingeniería Informática USACH. Diplomado en Big Data Universidad Católica. Diplomado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad de Chile; Licenciado en Educación en Matemática y Computación USACH. Experto electoral y proceso político chileno integrante del Instituto Igualdad del Partido Socialista de Chile en el programa municipal, donde, además, es quien preside la Secretaria Nacional Electoral del mismo. Entre sus proyectos e intereses académicos – docentes se encuentran el análisis territorial, estadístico – data que comportan regularmente los procesos electorales nacionales en sus diversas escalas geográficas o niveles de representación política. Realiza y realizó docencia en distintas universidades, entre ellas, la Universidad Academia Humanismo Cristiano y la Universidad Alberto Hurtado.

Correo electrónico: garciamoresco@gmail.com

Alejandro Ahumada Cáceres

Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con estudios en el Magister de Geomática de la Universidad de Santiago de Chile. Diplomado en Prospectiva Estratégica de la Universidad de Chile. Entre las áreas de interés se encuentran las referidas al análisis territorial fronterizo y los procesos institucionales que se encuentran asociados con tales aspectos de la realidad nacional, regional y comunal. En la actualidad, fuera de su ejercicio profesional en entidades públicas del Estado, participa en el Centro Para el Desarrollo Comunal de Padre Hurtado analizando las dinámicas correspondientes al Estado en su escala local. Participa en diferenciadas coberturas estatales en el análisis territorial fronterizo con presentaciones en instancias académicas y congresos mostrando el quehacer de su ejercicio profesional en el Estado, o desde la sociedad civil en esta organización comunitaria. Entre sus intereses investigativos se encuentran los análisis territoriales, gestión pública y análisis limítrofe y fronterizos.

Correo electrónico: aahumadac@hotmail.com

José Orellana Yáñez

Doctor en Estudios Americanos Instituto IDEA-USACH, Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile, Geógrafo y Licenciado en Geografía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Integrante del Centro para el Desarrollo Comunal Padre Hurtado. Profesor en distintas universidades impartiendo clases en temas referidos a la geografía, la ciencia política y las relaciones internacionales. Consultor independiente donde aborda problemáticas referidas a los espacios locales, regionales o mejor conocidos como sub-nacionales en la relación institucional con la participación ciudadana. En la actualidad integra el Centro de Desarrollo Comunal Padre Hurtado, donde profundiza la línea de la comunicación comunitaria vía plataformas streaming. Entre sus intereses de investigación se encuentran los estudios internacionales con foco en las realidades sudamericanas, en espacios fronterizos y transfronterizos; relacionando ello, con los procesos de descentralización en marcha en nuestro país. Además, otra línea de investigación está en los estudios de geopolítica en una dimensión teórica como práctica. En la

actualidad realiza docencia en la Carrera de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales y Arte de la Universidad Mayor.
Correo electrónico: jorellanay@gmail.com

Federico Arenas Vásquez

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención Geografía, Universidad de Ginebra, Suiza y Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, especialista en planificación y ordenamiento territorial. Ha publicado numerosos artículos y capítulos de libros y editado varios textos sobre temas territoriales, con énfasis en los actores institucionales y en la relación entre aspectos geográficos y de administración y gestión territorial. Investiga sobre consideraciones geográficas y transformaciones territoriales, aspectos institucionales del ordenamiento y la planificación territorial. Realiza docencia de pre y postgrado y asesorías y consultorías para diversos organismos públicos. Fue elegido director del Instituto de Geografía de la UC por cinco periodos, desde el año 2007 al 2021 y, recibió el Premio Nacional de Geografía 2022, reconocimiento otorgado por la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas (SOCHIGEO). Es miembro del directorio del Centro UC Observatorio de la Costa.
Correo electrónico: farenasv@uc.cl

Esta obra permite un recorrido sobre temáticas que son productoras de espacios geográfico- políticos, a diversas escalas. La geografía, en una perspectiva de interdisciplina, encuentra en la ciencia política una ineludible oportunidad, no sólo por las virtudes analíticas que permite esta disciplina, sino porque la misma geografía a través de su objeto de estudio, esto es, el espacio geográfico materializado en su expresión de territorio o lugar, incluye a la política en cuanto relaciones sociales, las que devienen en relaciones de poder y originan, a su vez, relaciones espaciales de poder.

La obra, además, se inscribe en una temporalidad de cambios y tensiones diversas en nuestro país, a propósito del primer proceso constituyente, que fue testigo de una serie de flujos y reflujos argumentales y políticos, donde las cuestiones territoriales, ambientales y otras, se han transformado en verdaderos ejes articuladores de este nuevo consenso vinculante, que demanda la socio-territorialidad nacional actual, en su diversidad y heterogeneidad, tan propias del espacio geográfico en las diversas escalas en que este se organiza y expresa.

La invitación a recorrer estas “Relaciones espaciales de poder: desde los consensos vinculantes a la descentralización”, queda abierta.



INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
FACULTAD DE HISTORIA, GEOGRAFÍA
Y CIENCIA POLÍTICA

ISBN: 978-956-418-664-1



9 789564 186641