

La Organización Territorial de Chile en el Transcurso del Siglo XX*

Héctor Caviedes Brante
Ulises Cárcamo Sirguiado

Departamento de Ciencias Históricas
Facultad de Filosofía y Humanidades
Universidad de Chile

El presente trabajo pretende explorar la relación entre los objetivos que sustentaron las divisiones político – administrativas que tuvieron lugar en Chile, durante el siglo XX y la expresión espacial que los procesos económicos impusieron al territorio nacional. En este contexto relacional cabe indagar un rol del Estado como agente promotor del desarrollo armónico y equilibrado, al conjugar variables económicas y territoriales.

This work aims to explore the relationship between the objectives on which the political – administrative division taking place in Chile in the XX century were based and the territorial expression economic processes imposed on the national land. In this context, it is worth investigating the role of the state as an agent encouraging harmonious balanced development when bringing together economic and territorial variables.

*Sustento
Geo. Político
del Estado
o de la
organización
del Estado*

Tradicionalmente se ha concebido el Estado como la integración de un territorio, población y gobierno, cuyo fin primordial es la búsqueda del bien común. Expresado de otra manera, se puede afirmar que el Estado utiliza la variable territorial para obtener los recursos físicos y la producción de bienes y servicios suficientes para garantizar a su vez la reproducción de la sociedad que alberga.

Conjuntamente, el aparato estatal debe organizar tanto la gestión social como la gestión espacial, originando un modelo de administración territorial que sea capaz de responder a los cambios políticos y económicos tanto interiores como exteriores (Sánchez: 1992).

Con el fin de conseguir una mayor eficacia en la administración estatal, se forman diversas unidades territoriales organizadas en función de los objetivos globales que persigue el Estado, procurando evitar los desequilibrios espaciales interiores. De esta manera, el ordenamiento territorial que promueve un Estado debe estar jerarquizado y estratificado, para facilitar la gestión del gobierno.

* Trabajo presentado en el XXI Congreso Nacional y VI Internacional de Geografía de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, Universidad de la Frontera, Temuco, 7-12 de noviembre del año 2000.

Para alcanzar sus objetivos, el Estado debe enfrentar a la propia heterogeneidad del espacio geográfico así como a los procesos sociales que tienden al desequilibrio espacial o a la malversación o destrucción del propio medio geográfico. Para ello, se deberá promover distintos modelos de articulación territorial, ya sean centralizados, federal, o regionalizados. (Sánchez: 1992)

Durante el siglo XX, en Chile, se diseñaron varias divisiones político-administrativas que intentaron conjugar objetivos espaciales y económicos con el fin de alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado en el país.

Hacia 1920, Arturo Alessandri Palma como candidato a la presidencia sostenía la idea de imponer una descentralización administrativa que abordara el problema de atraso económico del sistema provincial heredado del siglo XIX, lo que indica que en la época ya existía la inquietud de configurar un nuevo ordenamiento territorial en Chile.

Ahora bien, en la Constitución de 1925, particularmente en su artículo 8º, se estableció que: "para el gobierno interior del Estado, el territorio de la República se divide en Provincias, y las Provincias en Departamentos, y los Departamentos en Subdelegaciones y las Subdelegaciones en distritos"

En el año 1927, luego, se estableció que el territorio nacional sería dividido en Provincias, Departamentos y dos Territorios. Pero, finalmente, en 1936 desaparecen las categorías de Territorios que habían obtenido provisoriamente las áreas de Aysén y Magallanes.

Por otra parte hacia esta fecha, 1936, se ha definido las políticas económicas que conducirían el país, políticas que han recibido en nombre del "Modelo de Crecimiento hacia Adentro", de Sustitución de Importaciones en una Economía de Enclaves, hasta el de "Sustitución de Importaciones en una Economía Cerrada" (Hurtado: 1988)

Como vemos la implementación de la división política de la Constitución de 1925, efectuada en 1936, coincide con un cambio de las políticas económicas globales del gobierno de la época.

Tras las políticas económicas globales ha operado, entonces, una política urbano-regional (Geisse: 1978). De acuerdo con lo anterior, bajo la creación de unidades básicas de provincias subyace la intención de generar espacios territoriales en donde se articulan las variables rurales y urbanas, en todo aquello que le dé sentido y sustento a esta unidad.

Por lo tanto, esa división, en unidades provinciales, sería un instrumento para obtener un desarrollo equilibrado del país.

Incorporar
división
política
del 33

Una vez concretada la institucionalización de las políticas globales de crecimiento hacia adentro, que se sustentaba en la industria (haciendo de ésta el motor de desarrollo económico) que privilegió el medio urbano y que contuviera un hinterland agrícola. Lo anterior hacía necesario un marco administrativo político para el logro del anhelado desarrollo del país.

Esta nueva división administrativa debía tener presente tanto la localización de los recursos naturales como su respectiva demanda y así hacer funcional el plan económico. En este sentido cabe recordar la instalación de las plantas de la IANSA, y de la usina de Huachipato, etc.

Así en 1936, se diseñó un sistema administrativo provincial que fuese funcional a un determinado modelo de crecimiento económico, que contemplase la sustitución de importaciones, especialmente en el sector manufacturero.

En la década de 1930 el abastecimiento externo, gradualmente se va haciendo insostenible para la economía chilena, por lo que era preciso encontrar una alternativa estructural, la que se va a materializar en la década siguiente al modificarse la política económica chilena, lo que se traduce en un mayor impulso del esfuerzo desarrollista hacia el interior del país.

Todo esto fue acompañado de una modificación fuerte de la paridad cambiaria depreciando la unidad monetaria nacional, generando un ajuste económico a través de un arancel diferenciado para las importaciones, que discriminan entre los bienes de consumo, los insumos y bienes de capital.

Junto a lo anterior, en la década de 1930, el país ve aumentar su población urbana, la que alcanza a un 48%, siendo relativamente superior a las de México y Brasil, siendo comparable a la de Argentina.

Esta población urbana ya comenzaba a manifestar el peso relativo de la actividad fabril, no obstante el aparato burocrático nacional estaba experimentando un fuerte desarrollo, lo que se evidenciaba en su participación dentro de la población económicamente activa, alcanzando un 8%. Esta situación va a potenciar notablemente el desarrollo urbano. De aquí que las condiciones materiales y políticas estaban dadas para un desarrollo industrial sobre la base del proteccionismo estatal. (Geisse: 1978)

En consecuencia, lo anteriormente descrito constituía un mecanismo de presión para el Estado en relación al establecimiento de un nuevo ordenamiento territorial, sobretudo si el país se veía enfrentado, en esos momentos a los efectos desastrosos de la Gran Depresión Mundial, lo que

puso a prueba la política económica que hasta ese entonces se estaba llevando a cabo, vale decir la búsqueda de un desarrollo sustentado en la exportación de productos primarios.

Así pues, hacia 1936, el sistema administrativo centralizado que se impone al país, presenta algunas características bastante nítidas:

1. Una gran profusión de unidades político administrativas: 25 provincias, 97 departamentos y casi 200 comunas.
2. En términos de área se observa una relativa variedad en el tamaño de las provincias, las que oscilaban entre valores cercanos al 1% y el 10% del territorio nacional.
3. La presencia de provincias mediterráneas, como por ejemplo O'Higgins, Linares, Biobío y Malleco.
4. Ofrece posibilidades de mayor control, fiscalización y supervisión de un modelo de conducción y gestión económica-espacial.
5. Esta configuración territorial se anticiparía a la categoría de regiones plan, utilizadas en décadas posteriores, en tanto permiten generar un desarrollo industrial a partir tanto de la intervención estatal como de capitales privados, dentro de una economía mixta con cierto grado de apertura hacia el exterior.

(Ver Figura N°1)

En función de todo lo anterior el Estado, en 1939, dictamina la creación de la CORFO, como el organismo encargado de promover la industrialización y el desarrollo económico nacional.

Sin embargo, a poco andar los resultados obtenidos con esta conjugación de planteamientos económicos y territoriales no concordaron con el desarrollo esperado, por lo que en el seno del Estado surge la preocupación de indagar qué es lo que aconteció. En este sentido, hacia 1950, la Corporación de Fomento de la Producción, publica la "Geografía Económica de Chile" la que contiene la proposición de una nueva administración administrativa tomando como variables las condiciones naturales del paisaje y la distribución geográfica de la población, para de esta manera impulsar el desarrollo del país, sobre la base de un manejo más dinámico de las riquezas naturales del país. (Sánchez : 1993)

Esta proposición, que conservaba las provincias vigentes, constaba de las siguientes unidades territoriales mayores, que fueron concebidas como regiones:

1. Norte Grande: Tarapacá y Antofagasta.
2. Norte Chico: Atacama y Coquimbo

felte un pónaf

3. Núcleo Central: Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble.
4. Concepción y la Frontera: Concepción, Biobío, Arauco, Malleco y Cautín.
5. Los Canales: Chiloé, Aysén y Magallanes.

(Ver figura N°2)

Este diseño, sin embargo no se llevó a cabo, por lo que siguió subsistiendo el problema de la búsqueda un ordenamiento territorial que posibilitara el desarrollo armónico del país.

De esta manera, hacia 1962, se crean los Comités Provinciales de Desarrollo (COPRODE), cuya misión era el fomento del desarrollo provincial en el ordenamiento territorial vigente, aunque su labor no redundó en éxito alguno.

Hacia 1965, y considerando que los objetivos económicos continuaban siendo discordantes con las estructuras productivas que van emergiendo en el territorio, el Estado genera la institución conocida como ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), la que tenía por misión formular proyectos económicos de mediano y largo plazo, además de planificar el desarrollo económico nacional, utilizando el recurso territorial como variable de los modelos globales y sectoriales de planificación.

El fruto de su labor se tradujo en la propuesta de una regionalización del país, en la cual cada unidad administrativa estaba integrada desde el punto de vista territorial, social y económico. En tal sentido, en 1967, ODEPLAN presenta el nuevo ordenamiento territorial que constaba de 11 regiones administrativas y un área metropolitana.

A manera de síntesis, la propuesta de ODEPLAN era la siguiente:

1. Tarapacá
2. Antofagasta
3. Atacama y Coquimbo
4. Aconcagua y Valparaíso
5. O'Higgins y Colchagua
6. Curicó, Talca, Linares y Maule
7. Ñuble, Concepción, Arauco y Malleco.
8. Cautín
9. Valdivia y Osorno
10. Llanquihue, Chiloé y Aysén

11. Magallanes y la Antártica Chilena.

12. Area Metropolitana de Santiago.

(Ver Figura N°3)

El proyecto de ODEPLAN se basaba en la Teoría de los polos de desarrollo, la que consideraba que en cada región debería existir un centro urbano que concentrara gran parte de las actividades secundarias y terciarias y por lo tanto que ejerciera una notable influencia en su hinterland, que en este caso era la región diseñada.

Este estudio consideraba, además, que cada región debía contar con la necesaria autonomía administrativa y con una especialización productiva de manera que se estableciera relaciones entre los diversos polos contribuyendo a la integración nacional. Sin embargo, este esfuerzo no pudo fructificar debido a que el país atravesaba por una coyuntura política que obligó al Estado a priorizar otros ámbitos.

A pesar de los esfuerzos de los tecnócratas estatales, en 1973, se constataba que lo implementado no rendía los resultados esperados y así observamos que la población chilena se encontraba desigualmente repartida en el territorio nacional, del mismo modo la actividad productiva mostraba una gran concentración en Santiago. Así pues, un 2,36% del territorio nacional mantenía el 36,46% de la población total y un 44% de la población urbana del país, además, poseía el 60% del empleo y de la producción industrial, y el 39% de la población económicamente activa del país.

Siendo esta la situación, el anhelado desarrollo equilibrado y armónico del país no se alcanzaba, y además de lo anterior, el proceso económico había sufrido trastocamientos como las crisis de 1950-55, producto de la estabilización de los precios de los productos de exportación, como también la de los comienzos de los años 1970, en tanto dejó una falta notable de liquidez, pese a los buenos precios internacionales de los bienes que producía Chile para el mercado mundial.

A pesar de haber logrado un cierto desarrollo industrial sobre todo el relacionado con las industrias estratégicas para sustentar la expansión del sector manufacturero, como es el caso de la energía eléctrica, la siderurgia y carburantes, tal como se corrobora en 1970, en donde el sector industrial representa un 27% del P.I.B., absorbiendo el 25% de la mano de obra activa, el modelo de crecimiento hacia adentro colapsa, arrastrando con ello el fracaso del ordenamiento territorial inaugurado en 1936. Esta situación determinó un desarrollo nacional inarmónico, en el cual sólo

algunas áreas del país se vieron favorecidas, mientras que otras, a pesar de poseer una riqueza potencial, fueron marginadas de este proceso. (Toledo y Zapater: 1989)

Luego, el régimen militar, inmediatamente después de haber producido el Golpe de Estado se enfrenta al problema de administrar la situación anteriormente descrita, por esta razón el 17 de septiembre de 1973, a través del decreto Ley N°212, crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), con el propósito de realizar un diagnóstico de la realidad del país en términos de un análisis de la situación socioeconómica y del ordenamiento territorial vigente.

A partir de 1974, esta comisión implanta en el país un proceso, que ella concibe de gradual de regionalización, y que sirviera de base para una nueva institucionalidad cuyo objetivo fuera la de estimular un desarrollo socioeconómico armónico y equilibrado en el territorio nacional (CONARA: 1976)

Lo anterior era fundamentado en la idea de lograr una mejor utilización del territorio y sus recursos en aras del ansiado desarrollo. De esta manera, se piensa que la regionalización se encuentra inserta en una readecuación y renovación completa de la sociedad chilena para recuperarla de la mayor crisis de su historia (CONARA: 1979)

Con el D.L N° 575, de fecha 10 de julio de 1974, la Junta Militar de Gobierno determinó la división territorial del país en regiones y definió el sistema de administración de ellas. Así generaron 12 regiones y la región Metropolitana de Santiago, que sustituyeron a las 25 provincias en que estaba dividido el país hasta entonces, permitiendo en lo espacial la formación de unidades geoeconómicas que deberían promover el incremento del desarrollo y la integración de la Nación. (CONARA: 1976)

Como lo manifiesta la misma CONARA (1978), con la regionalización se esperaba entre otros efectos provocar una rápida inserción en la economía mundial (tanto del país como de las distintas unidades del nuevo sistema territorial), aprovechando al máximo las ventajas comparativas de las diversas regiones como así mismo acentuar el rol geopolítico de la localización de los recursos naturales y de la distribución geográfica de la población en función de la Seguridad Nacional.

Del mismo modo según esta comisión sólo un proceso de descentralización espacial de la economía representaba el único camino posible para incorporar naturalmente los recursos que las diferentes realidades de las unidades regionales entregaban como potenciales, tanto en recursos naturales y humanos como potencial geográfico (CONARA: 1976)

En octubre de 1978, a través del Decreto Ley N°2.339, el régimen militar otorga la denominación definitiva a la Región Metropolitana y a las otras 12 regiones administrativas.

En resumen, esta nueva división político-administrativa pretendía que cada unidad territorial mayor contara con una dotación de recursos naturales que le asegurase una perspectiva de desarrollo económico, que tuviera un volumen de población suficiente para sostener el deseado proceso de desarrollo, y que además poseyera una red urbana que le garantizase un nivel de servicios básicos a la población, junto con mantener un área que facilitase la eficiencia en la administración territorial en el uso y manejo de los recursos que cada unidad territorial poseía. (CONARA:1976)

Sin embargo, uno de los objetivos fundamentales del régimen militar, para promover el desarrollo, era establecer una economía abierta de libre mercado, en donde las actividades productivas se localizasen en áreas con ventajas comparativas para la exportación. En tal sentido la gestión territorial aparece como una *función complementaria* a los objetivos macroeconómicos. (De Mattos: 1992)

En síntesis, este nuevo ordenamiento territorial que debía proveer al país de un desarrollo armónico y equilibrado, junto a un proceso económico de constante expansión no logra sus objetivos, debido a que en su diseño no se contemplaba el impacto territorial que pudieran tener las crisis económicas, como por ejemplo las de los años 1975-76, 1982-83, y 1998-99. Por otra parte, la distribución espacial de la población demuestra que ésta continuó concentrándose en Santiago, la que pasó de un 35,2% a un 38,1% en 1982.

Al observar los procesos de división político-administrativa que tuvieron lugar en Chile durante el siglo XX, se puede concluir que éstos constituyen una expresión espacial de las políticas económicas y de los modelos de desarrollo que sustentaba el Estado en su debido momento.

La nueva política aplicada a partir de mediados de los años 1970, por el régimen militar, implicaba la apertura e inserción de la economía nacional en los mercados mundiales, basado fundamentalmente en la exportación de materias primas, sustentado en el principio de las ventajas comparativas, en la transformación del rol del Estado a través de su nueva función de actor subsidiario, en la liberalización de los precios de los bienes y servicios, los que pasan a regirse por el mercado, y la elaboración y aplicación de un nuevo plan laboral que asegurara tranquilidad y seguridad a los inversionistas. Esto, se tradujo en un reordenamiento fáctico de la estructura social y económica del país discordante con el ordenamiento regional oficial, originando áreas exitosas y deprimidas. (Armijo y Caviedes: 1997)

En relación al último proceso de división político-administrativa que se ha implementado en nuestro país, hay que destacar que éste se encuentra inserto bajo el paradigma de la globalización, frente a lo cual cabe preguntarse ¿Hasta que punto es coherente el actual ordenamiento político-territorial con el modelo de desarrollo económico vigente?

BIBLIOGRAFIA:

Sánchez, Alfredo y Roberto Morales : Las regiones de Chile : espacio físico y humano económico. Santiago de Chile : Universitaria, 1993.

Sánchez, Joan Eugeni: Geografía Política. Madrid: Síntesis, 1992.

Hurtado Ruiz-Tagle, Carlos: De Balmaceda a Pinochet. Santiago: Logos, 1988.

Geisse, Guillermo: Urbanización e Industrialización en Chile. Santiago: CIDU-IPU, 1978. (Dcto. De Trabajo N°99)

Daher, Antonio: Ajuste económico y ajuste territorial en Chile. Eure N° 54, Vol XVII, pp. 5-13, Santiago 1992.

De Mattos: Modernización Neocapitalista y Reestructuración Productiva territorial en Chile 1973-90. Eure N° 54, Vol XVII, pp. 15-30, Santiago 1992.

Armijo, Gladys y Héctor Caviedes : Vicisitudes y cambio en el mundo rural chileno. Anales de la Universidad de Chile N° 5 , sexta serie, octubre de 1997, pp. 13-30.