



**CORPORACION DE DESARROLLO  
DE ARICA Y PARINACOTA**



# **Arica-Parinacota Región: Una Oferta Real para el Desarrollo**

**Autores:**

- **José Antonio Ábalos König**
- **Comisión Arica-Parinacota Región de la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota**

## ÍNDICE

Presentación.....	4
I. La Regionalización de CONARA: La teoría versus la realidad.....	6
1.1 La Actual División Político-Administrativa .....	6
1.2 Evaluación General a 30 años de la Regionalización y CONARA.....	9
1.3 Fundamentos Aplicados en la Creación de la Región de Tarapacá .....	12
II. Arica–Parinacota Región: Fundamentos Generales de una Aspiración Ciudadana .....	19
2.1 Arica de Ciudad Pionera a Comunidad Activa .....	19
2.2 CONARA: Errada Visión Geopolítica y Castigo a una Comunidad Digna .....	20
2.3 Democracia: Esfuerzos tan Variados como Infructuosos .....	21
2.4 Una Nueva Región: El Inevitable Convencimiento de los Líderes Políticos ....	24
2.5 La persistencia de una demanda .....	26
2.6 El desafío de lograr eficiencia, transparencia y participación ciudadana en la gestión del desarrollo .....	27
2.7 Criterios aplicados por el Gobierno para revisar la DPA.....	30
2.8 La Viabilidad Global de otras regiones: Aysén, Magallanes, Atacama.....	31
III. Alternativas Teóricamente Factibles: Contornos Generales e Implicancias.....	33
3.1 Antecedentes de un Tema Polémico .....	33
3.2 Una Gobernación Reforzada .....	34
3.3 Los Territorios Especiales.....	35
3.4 Relocalizar la capital regional .....	38
3.5 Dividir Tarapacá en dos regiones .....	40
IV. Organización Político–Administrativa de la Nueva Región .....	42
4.1 Consideraciones generales.....	42
4.2 La Conformación de los Recursos Humanos.....	43
4.3 Estimación de Costos Iniciales y Recurrentes .....	47

4.4 Recursos para Financiar los Programas de Desarrollo Regional .....	53
Conclusiones .....	59
Propuestas para una Mayor Viabilidad.....	67

## PRESENTACIÓN

La demanda de Arica-Parinacota Región es, sin duda, un anhelo que recorre por la sangre de los habitantes de esta zona. Sabemos que este sentimiento regionalista va más allá de una defensa apasionada e idealista. Tenemos la convicción de que está sustentado en argumentos sólidos que la historia y la realidad actual, siguen demostrando.

Basta tomar en cuenta el excesivo centralismo regional, con distancias desproporcionadas (por ejemplo, de Visviri a Iquique hay 500 kilómetros y de Arica a Iquique 300 kilómetros), entre otros aspectos, que hacen que los ciudadanos tengan problemas que afectan desde los trámites laborales hasta inversiones y negocios.

Durante largos años de lucha, con movimiento social, con documentos consensuados por la comunidad entera, con petitorios formales al gobierno y partidos políticos hemos hecho sentir nuestras razones.

Hoy nuestro esfuerzo se ha visto recompensado con el cumplimiento de etapas que son de significativo valor para seguir adelante. Hemos conseguido el consenso de todos los partidos políticos de la zona y se logró, durante la última campaña presidencial, el compromiso tanto de Ricardo Lagos como de Joaquín Lavín para apoyar esta demanda. Además, hemos concitado el compromiso de los parlamentarios, alcaldes, concejales y organizaciones sociales de las provincias de Arica y Parinacota.

Lo anterior ha significado que el actual presidente de la República, Ricardo Lagos, en cumplimiento con la palabra empeñada, haya enviado al Senado la reforma constitucional que permitirá que en el país se creen nuevas regiones. Además, la Subsecretaría de Desarrollo Regional ha reafirmado que, una vez cumplida esta etapa, el proyecto de Arica-Parinacota Región tiene la primera opción, lo cual se ha traducido en que dicha repartición pública esté trabajando en la presentación que llevará al Congreso con dicha propuesta.

Y el compromiso de los líderes políticos tanto de gobierno como de oposición reafirmado el 2003, auguran que los parlamentarios serán consecuentes y darán luz verde a las etapas que faltan para que se cumpla esta necesidad de la puerta norte del país.

Pero los ariqueños y parinacotenses vemos en esta reivindicación no sólo una herramienta importante para nosotros sino que para todo el país.

Por eso hemos realizado este estudio, donde profesionales del más alto nivel han realizado una propuesta seria, donde se entrega alternativas reales, los beneficios y también las dificultades, pero por sobre todo, demostramos que Arica-

Parinacota Región es una realidad tangible que no sólo impulsará el desarrollo de la zona, sino que además es una oportunidad de progreso para todo el país.

Y es que queremos ser una región piloto donde el gobierno aplique estructuras modernas. Donde exista menos burocracia, con un estado al servicio de la gente y en forma proporcional a la realidad local. Queremos un sector público con autonomía de decisiones y sentido de futuro, enmarcados dentro del nuevo contexto internacional en el que estamos inmersos, tomando en cuenta, además, nuestra privilegiada ubicación geográfica.

Estamos, entonces, ante una oportunidad histórica para dar un impulso importante al extremo norte de Chile, y la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota, a través de este estudio, quiere realizar un aporte serio y sólido que cimiente los argumentos que por años hemos llevado adelante.

Arica-Parinacota Región está más cerca que nunca de ser una realidad y la gente del extremo norte del país está preparada para este desafío. Y no defraudaremos.

Unidad, Autonomía y Progreso.

**Luis Gutiérrez Torres**  
Presidente  
Comisión Arica-Parinacota Región  
Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota

Arica, marzo 2004.

## La Regionalización de CONARA: La teoría versus la realidad

### 1.1 La Actual División Político-Administrativa

A los pocos meses de iniciado el Gobierno Militar se decidió constituir la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) que asume el objetivo mayor de proponer profundos cambios al organigrama y funcionamiento general del Estado. En su labor incluyó el desafío de generar una nueva organización territorial del mismo y, en consecuencia, modificar sustancialmente la División Política y Administrativa. El conjunto de acciones que se realizaron fue denominado “el proceso de regionalización.”

Los argumentos entregados para justificar este proceso se funden con aquellos de la reforma integral al Estado:

- Efectos negativos de la centralización. La concentración del poder político y la centralización asfixiante de la Administración Pública y la concentración desproporcionada en la capital de actividad económica, empleos, remuneraciones, beneficios sociales y recreación. Ambos explican la inmigración desde las provincias a la capital generando aglomeraciones periféricas y ambientes propicios a la delincuencia y anarquía social o el sentimiento combinado de protesta y frustración hacia el centralismo santiaguino.
- Deficiencias estructurales, funcionales y territoriales de la administración pública. La falta de uniformidad y organicidad en el desarrollo institucional del Estado, debido a un crecimiento por agregación, la proliferación de entes o servicios autónomos, superposición de estructuras, duplicación de funciones y la falta de coordinación entre la planificación y la administración, lo que acarrea anarquía y distorsiones en su funcionamiento. A ellos se agrega la inexistencia de un sistema integral de planificación en el ámbito sectorial y territorial, así como la desvinculación entre la planificación y la asignación de recursos. Todo lo anterior genera un uso inadecuado de los recursos humanos, financieros y materiales y ausencia de sistemas de control inadecuados.
- Una insuficiente integración territorial. El proceso de desarrollo se expresa en una organización de la infraestructura, la base productiva y la articulación económica inadecuadas, lo que genera una distribución de la población anómala con una débil ocupación de vastas áreas del territorio nacional y grandes distancia entre la población y sus autoridades.
- Baja articulación entre las necesidades de seguridad nacional con el proceso de desarrollo. Esto se expresa en un bajo aprovechamiento de los recursos naturales, una inadecuada distribución geográfica de la población, un bajo compromiso ciudadano con los objetivos superiores de su región y el país y en desiguales oportunidades para acceder a los beneficios del

desarrollo. Esta situación delicada para todo el país, lo es más en el caso de regiones extremas y áreas fronterizas.

Considerando lo anterior se concluyó que la conformación, principalmente, de provincias, departamentos y comunas era producto y factor de estos problemas, pues en gran medida ella respondió a grupos de presión local o decisiones sin fundamentos técnicos, políticos, administrativos ni en relación a los costos y beneficios que ella implicaba. En fin, que no sólo era incapaz de responder adecuadamente a la función de administración, sino que constituía un obstáculo a los objetivos de desarrollo. En consecuencia, se decidió reemplazar el anterior régimen de Administración Interior por uno que le agrega el concepto de Planificación, procurando que la estructura emergente tenga como objetivo el desarrollo socio económico del país.

Así, la nueva división político-administrativa del territorio nacional debía favorecer la administración y planificación del desarrollo, implicando:

- Organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con ese objeto.
- Una clara jerarquización de las unidades territoriales.
- Dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y poderes de decisión equivalentes, facilitando su complementación.
- Integración de todos los sectores vía instituciones que aseguren su acción conjunta.

El resultado fue la realización de diversos estudios que fundamentaran los nuevos niveles regionales, provinciales o microregionales y el nivel comunal, el que acompañado de un proceso gradual culminó, a través de los Decretos Leyes 573 y 575, con una nueva División Política–Administrativa constituida por 13 regiones, 310 comunas –número que se modificó posteriormente- y con las asignación de funciones y atribuciones para cada caso.<sup>1</sup> Luego de ello, todos los ministerios – con la excepción de Interior, Defensa y Relaciones Exteriores- y sus organismos dependientes debieron ajustar sus esquemas de autoridad y trabajo a la nueva organización territorial. Asimismo, y de modo complementario se extendió el nuevo esquema al Poder Judicial y al sistema de universidades públicas. En este último caso se conformaron, a partir de las ex sedes de las universidades de Chile y Técnica del Estado, nuevas universidades en la mayoría de las regiones recién creadas.

---

<sup>1</sup> La gradualidad del proceso de constitución de nuevas regiones estableció su inicio en las cuatro regiones extremas –Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes, debido a su situación geográfica y que estas tenían experiencias, a través de Corporaciones de Desarrollo, de planificación del desarrollo y manejo de recursos a nivel regional. “En el caso de la Junta de Adelanto de Arica, su acción beneficiosa se hará extensiva a toda la Primera Región, pues ha demostrado una capacidad suficiente para ello, sin perjuicio de las adecuaciones que se han procedentes.” CONARA: “Chile Hacia un Nuevo Destino, Su Reforma Administrativa y el Proceso de Regionalización”. República de Chile, Presidencia de la República. Chile, 1976.

CONARA explicitó los requisitos considerados para la conformación de las nuevas regiones así:

- Las características de unidad geográfico-física de los territorios: clima, geomorfología, hidrología, vegetación, suelos, condiciones de habitabilidad del territorio, etc.
- Una dotación de recursos naturales que avalara una perspectiva de desarrollo económico de amplia base y compatible con el ritmo de crecimiento que debía obtener el país: agropecuarios, forestales, mineros, energéticos, marítimos, turísticos y otros. Además se consideró los sistemas productivos y la infraestructura económica para la distribución y comercialización de los rubros básicos.
- Una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo, actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo. Esto debía expresarse en una estructura urbana-rural, que garantizara un nivel de servicios básicos a la población y contar con un lugar central que organizara las actividades económicas y sociales y orientara la dinámica de crecimiento. Se consideró entonces la jerarquía urbana, áreas de influencia, accesibilidad, entre otros; y complementariamente, los sistemas de transporte y comunicaciones, incluyendo el vial, ferroviario, aéreo, portuario, flujos de comunicaciones de carga y pasajeros, telefónicos, etc.
- Dentro de las características de la población se incluyó los elementos de identidad socio-territorial y la dinámica que expresaban los habitantes, especialmente en los extremos del país.
- Un tamaño geográfico que facilitara la eficiencia de la administración territorial y el manejo de sus recursos. Aquí se incluía la estructura del régimen de gobierno interior, la jerarquía administrativa de los centros poblados, la distribución geográfica de los sistemas de salud, educación, previsión, culturales, recreativos y deportivos y los esquemas de planificación espacial existentes.
- Una delimitación geográfica que contemplara objetivos de seguridad nacional en armonía con metas de desarrollo regional y nacional. Algunos de factores de esto se encuentran integrados en varios de los puntos ya indicados, sin embargo, se explicitó la particular situación de las áreas limítrofes extremas –por las hipótesis bélicas de la época- la existencia de áreas económica deprimidas y generadoras de un debilitamiento en la integración nacional debido a su eventual despoblamiento demográfico y la emergencia de conductas propiciadoras de anarquía social.

En el caso de las provincias o micro regiones, su concepto técnico era: “Un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población jerarquizadas e intercomunicadas con su Centro Urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a este, sistema vial que funciona dentro de un óptimo de distancia-

tiempo, en consideración con la frecuencia de las actividades habituales de la población y, particularmente, en relación con el equipamiento urbano.”<sup>2</sup>

Operativamente se estableció varios criterios:

- Antecedentes demográficos incluyendo distribución urbano-rural, tendencias de crecimiento, sistema de centros urbanos adecuado en número y tamaño.
- Variable territorial: un tamaño adecuado para la región y el país, conformación geográfica nítida, densidad.
- Recursos naturales actuales y potenciales
- Base económica: vocaciones laborales de sus habitantes, homogeneidad productiva, etc.
- Existencia de un lugar central accesible a la población, con oferta de servicios básicos de mayor complejidad que el nivel comunal, que evidencia flujos y dependencias de su área de influencia –la provincia- en la prestación de servicios sociales, económicos, culturales y otros.
- La situación geopolítica o fronteriza

La diferencia entre región y provincia no son sólo de tamaño o escala, la última se desarrolla intensificando su producción típica; en cambio la región se desarrolla integrando diversos sectores productivos, representados por las provincias o micro regiones.

## **1.2 Evaluación General a 30 años de la Regionalización y CONARA**

La División Político-Administrativa gestada por CONARA ha mostrado algunas bondades en su funcionamiento, pero también ha dado lugar a desajustes y a tensiones permanentes. Así, ella ha sido objeto de numerosas demandas para su reformulación. Sólo en la última década la Subsecretaría de Desarrollo Regional recibió más de 50 demandas para constituir nuevas comunas, junto con varias propuestas para revisar la organización provincial y para crear nuevas regiones.

Por de pronto, a inicios de la década de los 90 se constituyó –como tarea heredada del Gobierno Militar- varias nuevas comunas en Santiago: Recoleta, Independencia, Huechuraba, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos, Lo Espejo, entre otras. Luego, debido a la fuertes demandas ciudadanas se crearon otras nuevas comunas, ahora en regiones, como por ejemplo, Padre Hurtado, Concón, San Rafael, San Pedro, Chiguayante, Chillán Viejo y Padre Las Casas. En años más recientes, se han agregado otras nuevas demandas, como por ejemplo, la de Alto Hospicio, Playa Ancha y Reñaca, entre otras.

---

<sup>2</sup> CONARA: página 15.

En el ámbito provincial, también se han planteado propuestas de modificación, donde se destaca la provincia de Santa Cruz en la Región de O'Higgins y Simpson en Aysén.

Pero sin duda el ámbito regional, por su relevancia, ha sido el más cuestionado donde han destacado las demandas de las comunidades de Arica y Valdivia, sin olvidar las propuestas de nuevas regiones en Aconcagua, Ñuble-Los Ángeles y en la Isla de Chiloé. A ello, se han agregado demandas específicas destinadas a reformar o crear mecanismos más pertinentes para la administración de las áreas metropolitanas, territorios especiales sometidos a agudos problemas sociales o económicos o bien respecto de zonas aisladas afectadas por problemas de comunicación cotidiana con sus cabeceras regionales, como es el caso de la Antártica e Isla de Pascua, entre otras.

Las demandas de revisión de la actual organización regional tienen los siguientes argumentos comunes:

- Que la constitución territorial de la región subvaloró el efecto del factor distancia entre sus respectivas capitales y la población de algunas provincias. Esto hace que, por un lado, se eleven artificialmente los costos para la relación directa entre autoridades y funcionarios con las comunidades locales y, segundo, que el menor grado de comunicación produce desafección respecto de las políticas y la legitimidad de quienes las impulsan.
- Que la representación provincial de los servicios públicos no tiene las capacidades para absorber las demandas, trámites y necesidades que les formulan los ciudadanos. Esto hace que la población deba acudir a las oficinas en la capital regional, con los costos de tiempo y recursos implícitos, o bien se margina de las iniciativas que impulsa el Estado, disminuyendo su condición de ciudadanos.
- Que el proceso de desconcentración de las capacidades de gestión y decisión político-administrativa desde el nivel central al regional y de este al provincial, que se suponía gradual, se detuvo, particularmente en desmedro de este último, sea por decisión de las autoridades nacionales o regionales. Confirma lo anterior la existencia de algunos proyectos para eliminar todas a algunas de las Gobernaciones, especialmente las de cabecera de región.
- Que las políticas, programas y proyectos que se deciden en el nivel central y regional no interpretan los problemas y características de la comunidad, lo que hace que esta última no se sienta motivada a participar activamente en la acción estatal. La inexistencia de los Consejos Económicos Provinciales y, en consecuencia, el no cumplimiento de las funciones que le asigna la ley es un ejemplo más de esto.
- Que no ha sido cierto que la condición de capitalidad de la ciudad cabecera de la región no implicaría, en ningún caso, un beneficio para sus habitantes y que el resultado sería un proceso de gestión pública y de

desarrollo en general equitativo para todos los habitantes de la región. Hipótesis que no ha ocurrido, lo que hace que el actual esquema sea visto como generador de injusticias e inequidades entre territorios y comunidades.

- Que la situación es social y políticamente más aguda en situaciones de bipolaridad –dos unidades socio-territoriales con similares capacidades, tamaño y aspiraciones de autogobierno-, pues inevitablemente se tensiona la gestión regional y se transforma en obstáculo al desarrollo de cada una de sus comunidades y del país en su conjunto.

Los distintos gobiernos han elaborado diversas respuestas, como por ejemplo:

- Enfatizar que la política del Gobierno se concentra en el traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a las regiones y menos en modificaciones a la DPA. Un elemento central ha sido la expansión de la Inversión de Decisión Regional lo que, en consecuencia, ayudaría a reducir las presiones sobre la división política-administrativa.
- Recomendar a las autoridades regionales mayor preocupación –vía gabinetes regionales en terreno, en los programas y proyectos de inversión- respecto de las comunidades que han levantado reivindicaciones.
- Elaborar estudios sobre diversos aspectos de la realidad provincial y someterlos a la consideración de las autoridades regionales –respuesta esgrimida frente a la demanda valdiviana, hacia 1997- buscando detener la demanda en el Gobierno Regional
- Apoyar la creación de iniciativas destinadas a concertar esfuerzos público-privados para la definición de agendas de desarrollo de corto y mediano plazo y, en teoría, adaptar políticas sectoriales a la realidad local. Aquí se incluyen la creación, por iniciativa legal, de la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota, como parte del Gobierno Regional de Tarapacá y la Agenda Pactada de Desarrollo de Valdivia.
- Establecer legislaciones especiales que aportan beneficios tributarios o arancelarios a algunos territorios (leyes especiales de fomento para Arica).

En general, estas medidas han tenido un cumplimiento bajo o con resultados insuficientes, sea porque su ejecución ha mostrado más dificultades de las previstas, porque las autoridades responsables de ellas no han mostrado toda la voluntad política para su efectivo cumplimiento o porque en esencia no satisfacen la demanda de las comunidades que las han impulsado, que es, básicamente, avanzar hacia efectivos niveles de autoadministración en las materias de las que depende su desarrollo. Los insuficientes resultados de los Planes y Leyes para Arica y Parinacota, que se detallan más adelante, son un buen ejemplo de ello.

### **1.3 Fundamentos Aplicados en la Creación de la Región de Tarapacá**

#### **Caracterización e Imagen Objetivo**

La creación de la Región de Tarapacá se hizo sobre la base de la anterior provincia del mismo nombre, pues se consideró que, de acuerdo a los estudios realizados, ella cumplía los criterios que se habían establecido para definir el mapa regional chileno, y que se presentaron más arriba. Hay que consignar que similar decisión se adoptó respecto de otras antiguas provincias como Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Aysén y Magallanes.

En coherencia con lo anterior, CONARA mantuvo las dimensiones territoriales de la anterior provincia de Tarapacá, no obstante que hubo peticiones de autoridades de ésta y de su vecina Antofagasta que pedían un cambio en los límites históricos. Simultáneamente, y sin que exista información bibliográfica que detalle las argumentaciones planteadas, la propuesta de CONARA mantuvo la capitalidad en la ciudad de Iquique, no obstante, como se verá luego, el mayor desarrollo demográfico y económico comparado que tenía Arica.

Respecto de la imagen objetivo buscada, para CONARA el futuro de la región “reside en el desarrollo industrial, que debe aprovechar los ricos recursos mineros; en su potencial agrícola, a través de la intensificación de los cultivos; en los efectos de la política arancelaria y tributaria (Zona Franca), y en su expectable situación con respecto a los mercados del Pacto Andino y de la ALALC”.

“En lo demográfico se pretende intensificar el grado de poblamiento, duplicando su participación actual en el total nacional de 1.9 al 4.4% antes de 1990. Por otra parte, la fuerte incidencia urbana (91.2%) se va a mantener, dadas las condiciones físicas del medio, pero propendiendo a un crecimiento más equilibrado entre Iquique y Arica. Para el resto de la población dispersa se busca la concentración en algunos puntos interiores que detenga la emigración hacia los polos costeros”.

“El sistema urbano regional mantendrá su alto grado de polarización interna, pero conjuntamente se pretende consolidar algunos centros de apoyo en las áreas altiplánicas, propendiendo a una mejor oferta de bienes y servicios para esa población rural y de enclaves mineros. A este objetivo obedece la futura creación de las provincias de Parinacota y Puchultiza, para lo que será necesario adoptar las medidas de implementación que signifiquen plazos especiales de inversiones o incentivos específicos”.

Respecto de los polos urbanos, el documento señala: “...la situación privilegiada de Arica deberá aprovechar la infraestructura instalada, poniendo énfasis en la industria electrónica, en la provisión de piezas y partes y en la construcción de material de transporte. En relación a Arica, la industria se orientará esencialmente

hacia el Mercado Andino. En Iquique, la Zona Franca establecida permitirá un desarrollo industrial orientado a la exportación”.<sup>3</sup>

### **La Organización Político-Administrativa Interna**

La organización interna de la región está vinculada al Oficio ® N. 167/8 del 19 de VII. de 1974 que constituyó y estableció la composición de la Comisión Consultiva de la Microregionalización del país. Tal Comisión que también participó en el proceso de conformación de regiones estuvo constituida por representantes de las autoridades militares, del Ministerio del Interior, de Defensa Nacional, de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado, ODEPLAN, del Instituto Nacional de Estadísticas, de las universidades de Chile y Católica, de la Agrupación de Geógrafos de Chile y del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH).<sup>4</sup>

El estudio destinado a definir la organización interna de la región consideró como referentes principales las orientaciones formuladas por el Jefe de Estado, los Decretos Leyes n. 573 y 575, que iniciaron el proceso de regionalización del país, y la propuesta “Nuevas Provincias de Chile, Proposición de Unidades Microregionales o Provincias”, elaborada por el Colegio de Arquitectos de Chile.

La organización interna de las regiones se fundamentó en los siguientes criterios esenciales:<sup>5</sup>

- La concepción unitaria de la nación chilena, de su sistema jurídico y de su desarrollo como pueblo
- Provincias concebidas como subespacios funcionales óptimos
- Constituyen unidades de planificación integral
- Existencia de provincias polarizadas y homogéneas
- La seguridad nacional
- La metropolización
- Desarrollo equilibrado
- Búsqueda de un Chile Virtual
- Configuración y delimitación provincial

Respecto de la configuración territorial y los límites de las nueva provincias, esta se basó en los siguientes factores:

- La proposición y alternativas de la Subcomisión del Colegio de Arquitectos.
- El sentir de las fuerzas vivas de la comunidad provincial expresado en informes de Equipos Técnicos y en acuerdos de distintas organizaciones.

---

<sup>3</sup> CONARA(1976): op cit. pps. 210 a 211.

<sup>4</sup> CONARA: “Comisión Consultiva de Microregionalización, Informe Final.” Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, Junta de Gobierno, República de Chile, 1974, Santiago.

<sup>5</sup> CONARA (1974): op cit. pps. 7 a 13.

- Los documentos oficiales hechos llegar a CONARA por las Intendencias y otras autoridades de cada provincia.
- Los elementos de juicio reunidos por la Comisión Consultiva y el análisis multifactorial relativo a la base física, los recursos, los hechos de población y economía y la importancia geopolítica de cada provincia.

Lo anterior se complementaba con lo siguiente: “Cuando a juicio de la Comisión, el sentir generado en la Comunidad adolecía de adecuada fundamentación o resultaba absolutamente discrepante con el criterio técnico utilizado por ella, por acuerdo expreso, se hizo *primar siempre este criterio al margen de cualquier otra consideración*. En este sentido, en varias oportunidades la Comisión debió decidir una serie de situaciones problemáticas, superando las naturales tensiones o antagonismos locales, particularmente, en lo que se refiere a las *Capitales Provinciales*. En estos casos conflictivos, la Comisión consideró fundamentalmente la gravitación de los flujos económicos y humanos para determinar las respectivas áreas de influencia y tuvo siempre en cuenta el interés superior del país como tal”.<sup>6</sup>

CONARA dentro del conjunto de regiones identificó algunas denominadas “pilotos”, dentro de las cuales se encontraba Tarapacá. Tres fueron las propuestas que se tuvieron a la vista para analizar la situación de esta región.

La primera, inspirada en el trabajo del Colegio de Arquitectos, propuso dos microregiones:

- Arica: capital Arica y comprendería el anterior Departamento de Arica.
- Iquique: capital Iquique e incluiría los departamentos de Iquique y Pisagua.

La propuesta consideró la existencia de los dos sistemas urbanos regionales de Arica e Iquique, definidos por gravitación, e identificados con sus respectivos territorios departamentales más el de Pisagua. Igualmente, escogió el criterio de integración en sentido transversal del Altiplano, incorporándolos a las microregiones de Arica e Iquique.

La segunda, de la Intendencia Regional, de la que no se conocen mayores fundamentos, sugiere la división de la región en dos provincias, Arica e Iquique, y hace hincapié en la distinción entre las comunas de tipo litoral y las de tipo interior.

La tercera, elaborada por la Comisión Consultiva de Microregionalización propone crear cuatro provincias:

- Arica con capital Arica: 8.342 km<sup>2</sup> y 93.412 habitantes
- Parinacota con capital Putre: 8.582 kms<sup>2</sup> y 2.693 habitantes
- Iquique con capital Iquique: 32.457 kms<sup>2</sup> y 77.622 habitantes

---

<sup>6</sup> CONARA (1974): op cit. pp. 12, letras itálicas en el original.

- Puchultiza con capital Cariquima; 8.691 kms<sup>2</sup> y 1.362 habitantes

“Esta proposición implica regionalmente el reemplazo de la estrategia transversal de desarrollo por una de sentido longitudinal más armoniosa e integradora, que tienda a superar las tendencias polarizantes y de drenaje de recursos especialmente humanos desde el altiplano hacia la costa causantes del atraso, marginalidad y despoblamiento del altiplano chileno. Obviamente, con esta determinación y delimitación se pretende también acelerar el desarrollo costero de los sistemas urbanos regionales estructurados por Arica e Iquique.”<sup>7</sup>

Se agregaba que la contrastada situación geográfico-física condiciona en gran medida la delimitación de las cuatro provincias, reforzada por la disposición del relieve, distancias relativas y zonalidad climática por escalonamiento. En efecto, a diferencia del clima costero, se evidencian en las microregiones de Parinacota y Puchultiza climas de altura y desierto marginal de altura. Así, tanto transversal como longitudinalmente la región presenta diferencias paisajísticas dignas de considerar en una división territorial.

La Comisión, en su propuesta, focalizaba su preocupación en el desarrollo interior. “La creación de las dos provincias interiores de Parinacota y Puchultiza, que cuentan actualmente sólo con la exigua población de 2.693 habitantes y 1.362 habitantes, respectivamente, va a posibilitar dos procesos de significación:

- Al enfatizar el desarrollo interior se incentivará el arraigo de la población altiplánicas en sus lugares de origen, evitándose los procesos migratorios regionales causantes del despoblamiento creciente de la zona.
- Una audaz política de colonización en estas provincias altiplánicas incentivará nuevas corrientes de población a las provincias interiores, contribuyéndose a una distribución más racional de la población.”<sup>8</sup>

Desde el punto de vista de los fundamentos y objetivos geográficos económicos se planteó: “La creación de las cuatro provincias implicará el desarrollo complementario de dos sistemas urbano regionales y dos regiones homogéneas de colonización en el contexto de políticas regionales de desarrollo.

En las cuatro provincias hay que aprovechar integralmente los recursos naturales como requisito para un proceso de desarrollo autosostenido y asentado sobre bases permanentes.

En las provincias litorales de Arica e Iquique se puede incrementar la industrialización considerando la experiencia fabril y la capacitación de la mano de obra existente en sus grandes centros urbanos. Además, se cuenta con los recursos del mar de Chile, la riqueza salitrera y otros recursos mineros del

---

<sup>7</sup> CONARA (1974): op cit. pp. 23.

<sup>8</sup> CONARA (1974): op cit. pp. 24.

desierto, los recursos agropecuarios de los oasis y Pampa del Tamarugal. Igualmente es de sumo interés la transformación de materias primas de los países vecinos en el contexto del Acuerdo de Cartagena”.

Se estima que la movilización de los recursos del mar de Chile debería implementarse, además, por el repoblamiento y revigorización de caletas y puertos menores escogidos en las provincias litorales de Arica e Iquique.

Para las provincias del interior sus posibilidades se asocian a la minería metálica y no metálica, energéticos, agricultura y ganadería de altura y entre otros, los atractivos de su paisaje y patrimonio antropológico y arqueológico.

Desde el punto de vista geopolítico, la propuesta busca reforzar y poblar en un ámbito de chilenidad los espacios vacíos altiplánicos fronterizos por motivos de Seguridad Nacional, responder a la rápida transformación de la infraestructura vial de los territorios vecinos que rematan en el Atlántico y de las nuevas políticas de colonización que se desarrollan en el sur del Perú, Altiplano Peruano-Boliviano, Llano Boliviano y sectores correspondientes del Paraguay y Brasil.

“Se deja constancia que se insinúa Putre como capital de Parinacota por ser el poblado de mayor importancia en la actualidad en la citada provincia. En la provincia de Puchultiza se insinúa a Cariquima como capital por ser centro ubicado en emplazamiento conveniente para la administración local y en las inmediaciones de rutas potencialmente importantes”.<sup>9</sup>

### **Observaciones Generales y Específicas**

El trabajo de la comisión, que fue el más importante realizado por CONARA, merece las siguientes observaciones, respecto de lo que fue el diseño teórico:

En primer lugar, el estudio de los antecedentes indica que en tal esfuerzo, la opinión y participación de la comunidad, si bien aparece considerada como uno de los criterios, fue explícita la decisión de hacer primar consideraciones técnicas y, dentro de estas, aquellas que valoraban objetivos geopolíticos y de seguridad nacional.

Segundo, la decisión sobre la Región de Tarapacá en la práctica reeditó el esquema histórico, lo que se refleja en la mantención de su extensión territorial y límites, la definición de su capital y sólo se innovó creando en su interior algunas provincias.

Tercero, la imagen objetivo que se prefiguraba con esta nueva división política-administrativa enfatiza el desarrollo de la zona interior, como parte de una organización espacial humana, económica y geopolítica de mayor equilibrio.

---

<sup>9</sup> CONARA (1974): op cit. pp. 24.

Incluso se planteó el repoblamiento inducido del interior y el uso de las nuevas provincias y sistema de administración asociados como parte de ese propósito.

Cuarto, hubo varias propuestas alternativas sobre como organizar la nueva región de Tarapacá, las que discrepaban tanto en el número de provincias –dos o cuatro- para la nueva región, y también respecto de cómo enfocar, en la perspectiva territorial, el desarrollo regional (una mirada longitudinal versus otra transversal).

Por otro lado, considerando la evolución de la Región de Tarapacá en los últimos 25 años, surgen otros comentarios.

En primer lugar, la regionalización fue un esfuerzo que buscaba alterar sustancialmente el patrón espacial del desarrollo que tuvo la región. En ese contexto, es paradójico que no se analiza con mayor detención o en el peor de los casos se explicitaran los fundamentos de la capitalidad de Iquique como parte de la imagen objetivo del desarrollo de la región, dando como un hecho que la capital de la antigua provincia de Tarapacá, lo será de la nueva región.<sup>10</sup>

Lo anterior es particularmente relevante si se considera que el principal núcleo urbano al momento de introducir la nueva división político administrativa era Arica y no Iquique, pues la primera ciudad tenía 87.726 habitantes e Iquique 64.477 habitantes al momento de hacerse el estudio de CONARA. Como se vio antes, también en el nivel de jurisdicción provincial Arica superaba por casi 20.000 habitantes a la de Iquique.<sup>11</sup>

Segundo, la propuesta de la Comisión estableció cuatro provincias, sin embargo, por razones que no se dieron a conocer la organización político-administrativa que entró en operaciones no consideró la provincia de Puchultiza. Esta provincia, además de la de Parinacota, constituía un elemento importante en el enfoque geopolítico implícito en la propuesta de CONARA.

Tercero, el patrón de desarrollo regional ha continuado concentrando los recursos humanos, materiales y administrativos en los principales centros urbanos de la región, es decir, se ha mantenido la inercia que se pensaba atacar con el nuevo esquema regional. Así, la zona altiplánica especialmente al del interior de Iquique, no sólo ha tenido bajas tasas de desarrollo económico, sino que también ha experimentado fuertes procesos de despoblamiento en beneficio de los

---

<sup>10</sup> Es interesante consignar que en todos aquellos casos en que una provincia histórica –de las 25 preexistentes- dio lugar a una región, la ciudad que ejercía la capitalidad provincial se proyectó como la nueva cabecera regional. Este fue el caso de Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Magallanes, además de Tarapacá.

<sup>11</sup> CONARA: “Chile hacia un nuevo destino, Su reforma administrativa Integral y el Proceso de Regionalización”. Documento N.2 Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, 1976, Santiago. Este documento es el principal elaborado por el Gobierno de la época, en la página 208 al presentar los antecedentes sobre la nueva región de Tarapacá consigna que, en ese momento, la ciudad de Arica tiene 115.000 habitantes aproximadamente, en tanto Iquique llega a los 74.000 habitantes.

asentamientos humanos costeros o del resto del país. Esto hecha por tierra los objetivos de búsqueda de un mayor equilibrio demográfico, de desarrollo de actividades productivas y, en general, de ocupación del territorio regional. Lo último no está sólo asociado a la decisión de no crear la provincia de Puchultiza, cuyo efecto inductor del desarrollo territorial habría sido hipotético, sino que tampoco se cumplieron las expectativas de beneficiarse de las rutas de conexión con los países vecinos.

Quinto, lo que estuvo aún más alejado de la realidad, fue el supuesto de que en el caso de Tarapacá habría una “audaz política de colonización de estas provincias altiplánicas”, de manera de contribuir así a un desarrollo más equilibrado.

Sexto, finalmente, la organización político-administrativo de Tarapacá si tuvo un impacto claro en la jerarquía social y económica de los dos centros urbanos más importantes y también en la dimensión de seguridad nacional.

El desarrollo que tuvo Arica, a pesar de no ser la capital provincial, se aminoró en el nuevo contexto, en tanto que Iquique experimentó un claro beneficio por la decisión burocrática de asignarle la cabecera regional. Como ya se vio, estaba en la mente de la autoridad “propender a un crecimiento más equilibrado entre Arica e Iquique”.

Visto en una perspectiva dinámica, Arica superaba en casi un 40% a la población de Iquique y había desarrollado una interesante base económica, social, cultural e institucional, ámbitos en los que la actual cabecera regional se encontraba rezagada. Si la apuesta hubiese sido por apoyarse en las fortalezas regionales existentes, probablemente hoy, Tarapacá dispondría de un centro urbano con un tamaño muy superior al actual y posiblemente más dinamizado que el Iquique actual, más preparado para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que posee la región, marcar una fuerte presencia chilena en el centro oeste de Sudamérica y, entre otras cosas, un indudable soporte a las necesidades geopolíticas que el país requiere en su frente norte.

## **II. Arica–Parinacota Región: Fundamentos Generales de una Aspiración Ciudadana**

### **2.1 Arica de Ciudad Pionera a Comunidad Activa<sup>12</sup>**

Arica emerge en la historia reciente en 1541 con la fundación de la Villa de San Marcos de Arica, que merced a tráfico minero y comercial generado por la explotación de la plata en Potosí va superando rápidamente etapas de desarrollo. Así, el territorio entre el Loa y Tacna se convierte en Corregimiento de Arica, en 1565 y diez años más tarde adquiere categoría de ciudad, la quinta de esa categoría en Chile. La plata primero y el oro después, transformaron a Arica en un corredor de comercio internacional entre el altiplano y la gran potencia hispana.

La independencia de Perú y la gravitación política de Tacna se complementa con la fortaleza económica de Arica, pero esta última se ve reducida a medida que Perú privilegia el puerto de Mollendo y Bolivia orientó su comercio hacia su puerto de Antofagasta.

Entre el término de la Guerra del Pacífico, con Arica y Tacna bajo control chileno, y la firma del tratado de 1929, se combina una situación de inestabilidad y de un explícito esfuerzo de inserción de la identidad nacional en esa zona. Destaca la construcción del ferrocarril Arica–Visviri que ayuda a recuperar su gravitación en el comercio con Bolivia. Sin embargo, la crisis mundial y nacional del año 30 y la dificultad del Estado chileno de apoyar el desarrollo de esa ciudad, generan una situación de asilamiento y un sentimiento de postergación que dio origen a una inevitable relación de dependencia con Tacna y el surgimiento de una temprana y activa participación política y social de vastos sectores en la identificación y promoción de demandas hacia el lejano Gobierno Chileno.

Así surgen como resultado de este estado de ánimo social la Cámara de Comercio de Arica, en 1929, el Comité Pro-Defensa de la Crisis, el Comité Pro-Defensa Proletaria y la Liga de Arrendatarios en 1931, el Comité Arica Pro Puerto Libre, en 1936, la Confederación de Trabajadores de Chile, en 1936 y, entre otros, el Comité Pro-Resurgimiento de Arica, en 1937. El municipio de Arica, por ser la más cercana expresión de la voluntad política e instancia de convocatoria plural, se va constituyendo en símbolo de la pugna con el poder central.

La declaración de Puerto Libre en 1953 constituyó entonces, un éxito sentido como propio por toda la comunidad ariqueña, más por ver materializada una demanda local que por los eventuales beneficios que podría generar. Con la

---

<sup>12</sup> Los antecedentes que se sintetizan en este subcapítulo han sido recogidos del documento “Arica y Parinacota: Una Nueva Región para Chile”. Elaborado por la Gobernación Provincial de Arica y el Comité Arica – Parinacota Región y enviado al Presidente de la República en junio de 2001. Además de Arancibia, Patricio: “Una Nueva Región Condición Necesaria para el Desarrollo en el Caso de Arica y Parinacota Material Difundido por la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota Comisión Arica-Región, Diciembre De 2002.

posterior creación de la Junta de Adelanto de Arica, en 1958, la instalación de industrias pesqueras, electrónicas y de armado de autos, se inaugura una época de gran desarrollo social y económico, como también de crecimiento demográfico.

Sin embargo, las políticas contradictorias del Gobierno Central amenazaron permanentemente la mantención de estos logros, a lo que se sumó la pérdida del consenso que por décadas caracterizó a las comunidad local debido a la extendida polarización política desencadenada entre mediados de los '60 y '70.

## **2.2 CONARA: Errada Visión Geopolítica y Castigo a una Comunidad Digna**

Las políticas implementadas durante el Gobierno Militar mostraron el insuficiente desarrollo endógeno que se había acumulado desde la creación del Puerto Libre, pero también que las inquietudes de la comunidad no serían acogidas por las nuevas autoridades, dando paso a dos decisiones de suyo complejas: el término de la Junta de Adelanto, la creación de la ZOFRI y la concentración en Iquique del nuevo poder político-administrativo gestado bajo la Política de Regionalización de CONARA.

Si bien el discurso del Gobierno combinaba el énfasis económico y la seguridad nacional sus decisiones no sólo fueron negativas para Arica, sino que también para la nueva región que se consagraba y especialmente para el país. En consecuencia, la decisión adoptada desaprovechó el incipiente, pero prometedor polo de desarrollo industrial gestado en Arica, y frenó la expansión integral de esa ciudad con los obvios efectos en materias de seguridad nacional.

Así, se consagra una región donde una voluntad meramente burocrática se sobrepone a la existencia de dos territorios distanciados por la geografía, por su historia y dinámicas sociales, políticas y económicas sin mayores elementos de integración ni homogeneidad. Probablemente, junto con el cambio de polo de desarrollo fronterizo, con un énfasis socio-económico-demográfico, que protagonizó Arica a uno de zona fronteriza de defensa –afincada en un simple enfoque geopolítico-; también se intentó someter a control a una comunidad de pensamiento autonomista expresada en habitantes que se reafirmaban como un grupo social y humanos con gran sentido de autorreferencia y clara identidad colectiva.

El retorno de la democracia generó, teóricamente, condiciones más favorables para evaluar la situación de Arica y avanzar en las alternativas que plantea en forma unánime su comunidad.

Es cierto que Tarapacá ha tenido tasas de crecimiento económico mayores a la media nacional –sobre el 10% anual en periodo 1990-97, sobre un promedio nacional del 8.3%-; pero también es cierto que ese crecimiento ha beneficiado, principalmente, a la capital regional. También que los indicadores de salud, educación, vivienda y otros no son los más bajos del país, aunque sí Arica ha

tenido tasas de desempleo sustancialmente más altas que la media regional. Pero es igualmente cierto que la concentración del desarrollo, preferentemente en la capital regional, explica que Arica haya perdido su condición de primera ciudad regional y hoy se encuentre bastante más abajo que Iquique.

Pero por sobre todo, cada día se hace más patente en la población, por un lado la existencia de una brecha histórica con la situación que Arica vivió años atrás, particularmente, en tiempos de la Junta de Adelanto y con igual fuerza, el extendido sentimiento de sus habitantes de que están amarrados a una región con la cual no se identifican y los somete a un artificial antagonismo con Iquique, aún cuando las decisiones tengan un origen a miles de kilómetros más al sur.

### **2.3 Democracia: Esfuerzos tan Variados como Infructuosos**

La historia reciente de Arica muestra una secuencia de hitos donde actores de los más diversos ámbitos han ido reconociendo, lenta pero invariablemente, que a pesar de los esfuerzos gubernamentales y también de las autoridades regionales en materia de recursos económicos e institucionales, el desequilibrio entre Iquique y las provincias de Arica y Parinacota se mantiene y los conflictos y tensiones más que atenuarse se agudizan.

Hasta muy recientemente, autoridades políticas tanto del Gobierno como del Parlamento, confiaban en resolver los problemas y demandas de Arica en el marco de la estructura de regionalización instaurada en 1974.

Una de estas, fue poner en práctica los Planes Estratégicos de Desarrollo para Arica y Parinacota, primera y segunda fase, los cuales contemplaron la necesidad de promulgar algunos cuerpos legales que dieran respaldo a las principales medidas formuladas en esos planes. Así nacieron las leyes conocidas como de Arica I y Arica II.

Entre las medidas impulsadas en años más recientes se incluye:

- Fondo de inversión para apoyar el desarrollo de empresas que agregan valor a recursos locales.
- Aumento del crédito tributario del 20 al 30% y extensión de su plazo de vigencia.
- Extensión de beneficios y la vigencia del DFL 15 o Fondo de Desarrollo para Regiones Extremas.
- Ampliación del DL 889 que subsidia la contratación de mano de obra.
- Banco del Estado establece plataforma de crédito a microempresarios.
- Respaldo a flujos financieros entre Arica y Bolivia.
- Arancel cero para insumos importados por empresas instaladas en Arica.
- Creación de Facilidades para el Desarrollo de Parque Industrial de Chacalluta.

- Facilidades en venta de terrenos a personas de países limítrofes.
- Apoyo con diversos instrumentos a empresa General Motors para afianzar su permanencia en la zona.
- Facilidades para la instalación de casinos.
- Programas de promoción de paquetes turísticos para mayoristas.
- Desarrollo de infraestructura turística en Áreas Silvestres Protegidas en Parinacota.
- Rediseño Carretera Arica - La Paz.
- Inversiones para mitigar problemas causados por río San José.
- Ampliación horario de funcionamiento Complejo Fronterizo Chacalluta.
- Licitación de 1.500 hectáreas.
- Desarrollo de obras de riego para el Valle de Lluta, Precordillera y Camarones.
- Abastecimiento de agua de riego a comunidades precordilleranas y del Valle de Azapa.
- Promoción de inicio o ampliación de actividades agroindustriales y de manufacturación de productos del mar.
- Acciones e inversiones para elevar seguridad de riego del Valle de Lluta.
- Compatibilización de Áreas Silvestres Protegidas con nuevas actividades mineras.
- Desarrollo de actividades mineras en terrenos bajo control militar.
- Búsqueda y promoción de nuevos mercados para productos del mar.
- Licitación y mejoramiento de los servicios ofrecidos por Empresa Portuaria Arica.
- Licitación de Centro de Almacenamiento Gallinazo.
- Incorporación a tratamiento tributario de exportación a servicios portuarios que no gozan de este beneficio en atención a naves extranjeras.
- Convenio de Programación GORE-MINVU para construir 10.000 viviendas en cinco años.
- Redefinición de los beneficios aportados por ZOFRI a municipios de las dos provincias.
- Desarrollo de un Centro de Promoción de Inversiones.
- Estrategia de Desarrollo de Arica y Parinacota.
- Traspaso de mayores facultades a Gobernadores de Arica y Parinacota en visas a inversionistas extranjeros.

Complementariamente, se inició en 1997 un proceso desconcentración de funciones, atribuciones y recursos desde los órganos superiores de la administración sectorial a sus equipos regionales y de estos a los provinciales que debía empezar a entrar en vigencia entre 1998 y el 2000. Este esfuerzo también fue considerado como una posibilidad de convencer a los ariqueños que sus demandas podrían tener respuestas al interior del actual esquema.

Como parte del compromiso de desconcentración formulado por el Gobierno, la Gobernación Provincial de Arica elaboró un documento que incluye propuestas de

medidas para darle profundidad, capacidad operativa y agilidad a 41 servicios públicos presentes en la región y algunos sin oficina en la provincia.<sup>13</sup>

En esencia, el documento de la Gobernación plantea varios tipos de medidas que debían adoptarse y que las ordena dependiendo si ellas corresponden al área administrativa, presupuestaria, de personal o respecto de los programas de trabajo.

Atendida la situación provincial, en muchos servicios se solicita la creación de unidades de trabajo, incorporar equipamiento y vehículos, elevar el presupuesto, ampliar la dotación de funcionarios, especialmente, de profesionales y técnicos, como también introducir cambios en los programas de trabajo o crear otros nuevos. Finalmente, en algunos casos, como el del SENCE, se solicita crear la oficina provincial en Arica y proveerla de todos los recursos necesarios para su funcionamiento.

En la visión de un representante de la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota la situación puede sintetizarse como sigue:

“El modelo nacional no ha funcionado aquí de un modo positivo, no se han generado bases para el desarrollo. Los resultados están a la vista. Y ello ha ido acumulándose, hasta el punto que hoy en día se hace necesario un esfuerzo adicional. No se revertirá esta situación por las vías convencionales. Se requiere mayor esfuerzo. Entonces, un Gobierno más apropiado, más dedicado, más cercano, más eficaz.

A la luz de objetivos nacionales y en comparación con otras regiones más prósperas del país, la permanencia de la deficitaria situación de Arica, reflejada por décadas en un bajo perfil de actividad económica y carencia de expectativas de cambio, no es aceptable.

El propósito de este cambio es encontrar para Arica condiciones que permitan el desarrollo. En este caso particular, diseñar una estructura mejor para el Gobierno de esa región. Así, en un caso complejo - el aparato de Gobierno se concibe como una herramienta- principal- para poner en marchas el conjunto de fuerzas que puedan actuar para generar el desarrollo.

Como el problema tiene múltiples orígenes, habrá que aceptar que la solución requiere también de ingenios múltiples, entre ellos, el del mejor Gobierno.

Como el estancamiento ha sido prolongado, cabe esperar también que su superación requerirá tiempo, y es probable que los resultados sean observables en el mediano o largo plazo. Pero, por ello mismo, el diseño de políticas sólo de

---

<sup>13</sup> Gobernación Provincial de Arica: “ Propuesta de Descentralización: Informe Análisis de Propositiones Priorizadas y Depuradas de la Provincia de Arica”. Ministerio del Interior, documento sin publicar, agosto de 1998.

coyuntura no sería el adecuado, como tampoco el de solo medidas estructurales que no tuvieran impacto en la crisis presente, para la gente de hoy.

Como el plano en el que los problemas se presentan –se han ido sumando– es también variado, deberán ponerse en marcha capacidades locales pero también otras nacionales y aún otras en el terreno de las relaciones internacionales.

La solución no pasará entonces sólo por atender el hecho económico (atraer inversión, facilitar producción, generar empleo etc). Tiene también componentes sociales, culturales, y aún psicosociales que deben ser atendidas. No se trata solo de una Ley de fomento –como la Arica II- sino de un plan comprensible que abarque las diversas expresiones del desarrollo.

Uno de los agentes es el Estado. Y, dado el caso, muy principal. El Estado es, precisamente, la forma que la sociedad se da a si misma para poder afrontar situaciones que no pueden resolverse en el plano personal o de pequeños grupos, pues comprometen al conjunto.

El Estado, y su expresión operativa, el Gobierno, está siendo a la vez instrumento de cambio como origen de problemas, al entabrar, limitar, dilatar, anular a otros agentes sociales en el tema del desarrollo”.<sup>14</sup>

#### **2.4 Una Nueva Región: El Inevitable Convencimiento de los Líderes Políticos**

La insuficiente evaluación que de las medidas más arriba indicadas reflejan los datos objetivos, además de la persistencia y profundización de la demanda regionalizadora de Arica y Parinacota ha ido, lentamente, involucrando a personalidades políticas regionales y nacionales.

Hoy en día, la demanda Arica-Parinacota Región ha sido asumida por todos los sectores políticos y sociales de Arica y Parinacota, que se expresan nítidamente en la Corporación de Desarrollo, en las plataformas electorales, en los compromisos de parlamentarios, alcaldes, concejales, consejeros regionales y otros representantes de la ciudadanía.

Solo dos hitos recientes para graficar esto: la suscripción del compromiso de todos los candidatos a diputados y senadores, en la última elección, que junto con comprometerse a profundizar el proceso de descentralización incorporaron la necesidad de resolver positivamente el problema que cruza a la región. Más recientemente, en Putre representantes de la Gobernación, concejos municipales, líderes vecinales y comunitarios y otros sectores locales reafirmaron públicamente su compromiso con la nueva región, acto replicado en el Morro de Arica con éxito.

---

<sup>14</sup> Arancibia, Patricio: “50 Apuntes para Informe Arica-Región”. Corporación Arica Región, Dirección de Programas, documento no publicado, 2 de octubre de 2000, Arica.

Finalmente, ese fue el compromiso de los dos candidatos que en la última elección presidencial lograron en todo Chile y las dos provincias más del 97% del total de votos. Tanto las propuestas programáticas de Joaquín Lavín como del Presidente Lagos reconocieron la urgencia de zanjar la compleja situación que vive la región. La constitución de las provincias de Arica y Parinacota como una nueva Región ha estado en el horizonte local desde los años 70, y toma nuevo impulso al producirse coincidencia con el entonces candidato don Ricardo Lagos (Septiembre de 1999).

Patricio Arancibia registra así el compromiso del actual Presidente de la República. “En su visita a Arica (septiembre 1999), el hoy Presidente se compromete a revisar la división político administrativa del país, en particular, en relación con el estudio de constituir en Arica una nueva región.

Esta propuesta local se hizo llegar a Ricardo Lagos por distintas vías (Comité de Campaña, Comité Ciudadano, Profesionales de la Concertación, Coproco, CUT, Frente Regionalista , Asoc. de Mineros, etc.)”<sup>15</sup>

Más recientemente, la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, personalmente en Arica, ha reafirmado la disposición gubernamental de avanzar en la solución definitiva del problema, empezando por reformar la constitución que rigidiza en 13 el número de regiones.

Sin embargo, la justicia y fundamentos de la demanda por una nueva región no es sólo un convencimiento de los propios habitantes de las dos provincias. Hoy día, un creciente número de habitantes de Iquique empieza a reconocer la conveniencia para las dos comunidades de una solución pronta y justa al tema. Esto también es aceptado por la mayor parte de la dirigencia política y social como también de amplios sectores de los directivos regionales de la gestión estatal.

Adicionalmente, la conveniencia de Arica-Parinacota Región –de igual manera que la de Valdivia- ya ha ingresado al sentido común de un gran porcentaje de los chilenos de fuera de ese territorio que han seguido, a través de los medios de comunicación, los esfuerzos y argumentos que han desplegado los sectores líderes de esa demanda. Lo anterior, se ve reflejado en las notas de los medios de comunicación y en los análisis de centros académicos y entidades preocupadas de la descentralización.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Arancibia, Patricio: op cit.

<sup>16</sup> Véase los documentos y planteamientos del Consejo Nacional por la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE) y el grupo “Los Federales, Regionalistas en Acción.”

## **2.5 La persistencia de una demanda**

Un activo dirigente local sintetiza las demandas que ha planteado la comunidad de Arica durante varios años:

“Un recorrido por las particularidades locales muestra que gobernar en Arica equivale a:

- Gobernar a distancia. 300 kilómetros para encontrar la capital regional.
- Gobernar sobre grupos humanos de distinto origen cultural.
- Gobernar un territorio fronterizo. Frontera viva, más de un millón de viajes al año.
- Gobernar sobre una población migrante.
- Gobernar en la cercanía de países más pobres. (PGBChile, US\$4600. 2200. 880)
- Gobernar en un lugar con limitaciones por tratados internacionales y sensible.
- Gobernar un resguardo: contención , detención, protección al resto del país.
- Esto pide un Gobierno más capaz, flexible, veloz, resiliente.

Postulamos que Arica necesita que el Gobierno se acerque a estas características: que es bueno para Arica el darse un tal Gobierno, capaz de movilizar a la sociedad local.

Un proyecto de Gobierno. Y ello implica, por cierto, no sólo al aparato público. Implica la existencia de un proyecto político de desarrollo que involucre a todos los actores. Implica fortalecer a cada uno de los organismos de la sociedad civil, y constituirlos en red; facilitar el emprendimiento; modernizar el Estado; darse un instrumento específico de desarrollo (Corporación de Desarrollo); obtener mayor autonomía y capacidad de autoresolución (Arica Región); poblar armónicamente el territorio, llenar los espacios vacíos; preservar, prospectar, poner en marcha las riquezas básicas”.<sup>17</sup>

## **2.6 El desafío de lograr eficiencia, transparencia y participación ciudadana en la gestión del desarrollo**

La descentralización es un proceso que se asocia a esquemas políticos y administrativos en el que la gestión pública adquiere eficacia en la consecución de los objetivos que se proponen las estrategias y políticas de desarrollo; realiza un uso eficiente de los recursos buscando una adecuada proporción entre los costos insumidos y los beneficios logrados; establece mecanismos que garantizan una gestión transparente, particularmente en la disposición de recursos públicos y en

---

<sup>17</sup> Arancibia, Patricio: op.cit.

la administración del bien común; y, finalmente, lo que es más importante, genera las condiciones políticas, administrativas y los procedimientos para una efectiva participación ciudadana en la gestión del territorio.

Siendo esos los objetivos que comparte la mayor parte de los teóricos y practicantes de la descentralización, la evaluación que se ha hecho del proceso chileno indica que este sólo los ha cumplido muy parcialmente. Algunas de las debilidades identificadas son <sup>18</sup>:

- Una División Política y Administrativa que en el nivel regional, provincial y local no reconoce cabalmente las dinámicas económicas, sociales, políticas, culturales y territoriales ni acoge los cambios que surgen por los procesos de desarrollo.
- Una combinación compleja de autoridades –Intendentes y Gobernadores- de designación central o presidencial y que a la vez se les demanda representar las demandas, propuestas y expectativas de sus comunidades regionales y provinciales.
- Una organización de la administración pública desconcentrada –Seremis y Servicios Públicos- que se caracteriza por su homogeneidad y rigidez para adaptarse operativamente a las peculiares demandas de cada territorio, determinada por decisiones centralizadas sobre las políticas, los programas y el manejo de recursos y, entre otras, por su dificultad estructural para asumir procesos de coordinación con otros servicios, municipios y otros actores de la realidad local.
- Una fragmentación creciente en la oferta de servicios, subsidios, beneficios y otros estímulos que generan los organismos públicos que se traduce en más de 130 programas o fondos para desarrollo social, una cifra similar en fomento productivo, y decenas de mecanismos para financiar y realizar proyectos de infraestructura, culturales, deportivos y recreativos.

---

<sup>18</sup> Son numerosos los documentos que analizan las debilidades que en la dimensión territorial muestra el esquema actual de la Administración Pública y también la naturaleza, funciones y recursos con que operan los Gobiernos Regionales y Municipios. Sólo por mencionar algunos: SUBDERE: Recopilación de Propositiones para la Eventual Modificación de la Ley de Gobierno y Administración Regional, Octubre 1995; CONAREDE: Cumbre de las Regiones Todo Chile es Chile, 1998; Martelli, Giorgio y Esteban Valenzuela: Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su Fortalecimiento y Democratización, Fundación Ebert, 1999; José A. Abalos K.: Descentralización Fiscal y Transferencia de Competencias: Aproximación General y Propuestas para Fortalecer los Gobiernos Regionales, Política Fiscal, 102, CEPAL-GTZ, 1996. Sin embargo, han sido documentos del Ministerio del Interior los más claros y categóricos en estos juicios: Congreso de la Descentralización, Culminación de un Proceso Participativo, Concepción 7 y 8 de junio de 2001, y “El Chile Descentralizado que Queremos Un Proyecto de Todos”, 2001.

- Inadecuación para asumir la administración y promover el desarrollo de territorios con características físicas, sociales, culturales o económicas especiales, zonas geográficamente aisladas, áreas metropolitanas y otras.
- Inexistencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana, sea para recibir información, participar en el diseño, la ejecución y en la evaluación de programas de interés común. A esto se agrega la ausencia de mecanismos de control ciudadano sobre el desempeño de sus autoridades y de instrumentos de remoción en casos extremos de mala gestión o irregularidades.
- Finalmente, con algunas excepciones, tanto la legislación como la propia práctica que se ha ido gestando, han dificultado la creación de instancias efectivas y regulares de colaboración público-privadas en diversas áreas del desarrollo, distanciando la gestión pública de la comunidad y dificultando la canalización de recursos no estatales a esas iniciativas.

Como respuesta a esas debilidades, a veces complementadas con denuncias de irregularidades en la gestión de los asuntos públicos, se han formulado numerosas propuestas de reformas que bosquejan lo que debiera ser una adecuada administración territorial.

En síntesis tales propuestas apuntan a:

- Una división político-administrativa flexible, que incorpore las dinámicas sociales, económicas y territoriales y, especialmente, la voluntad política y las identidades que expresa la comunidad.<sup>19</sup> Dentro de esto se considera la creación de Territorios Especiales y Áreas Metropolitanas, como lo han planteado autoridades de Gobierno.
- Es fundamental la definición y separación definitiva de las líneas de gobierno interior y gobierno regional, quedando en la primera las competencias propias del nivel central, bajo la autoridad directa del o los representantes del Presidente de la República; y, en la segunda, aquellas materias propias del desarrollo territorial, radicadas en el Gobierno regional.<sup>20</sup>
- Una organización de la administración pública que, en su interior, resuelva adecuadamente la distribución de funciones entre los niveles central, regional y local, reconociendo en cada uno sus fortalezas y debilidades, evitando ámbitos de duplicidades o ausencia de responsabilidades, que

---

<sup>19</sup> SUBDERE: “Congreso de la Descentralización”, pág. 13.

<sup>20</sup> SUBDERE: “El Chile Descentralizado que Queremos”, pág. 63

defina espacios de coordinación entre actores públicos y establezca mecanismos de resolución de competencias en caso de conflictos.<sup>21</sup>

- Asimismo, se postula por necesidad y conveniencia de establecer mecanismos que estimulen la concertación de energías en la dimensión vertical –centro, región y comuna-, en la dimensión horizontal –entre regiones y entre municipios- y en la dimensión público-privado, favoreciendo la integración de recursos institucionales, de centros académicos, ONG, sector privado y de la comunidad.<sup>22</sup>
- En el plano de la administración de los recursos, además del amplio consenso para una efectiva transferencia de estos desde el nivel central al regional y local, se ha postulado unir esto con una profunda reingeniería a las características que tienen hasta ahora. La dispersión y duplicidad institucional y de líneas de acción debe dar lugar a unos pocos servicios públicos, dependientes de las autoridades del Gobierno Regional. Según la SUBDERE, los Servicios Públicos regionales serán responsables de ejecutar y operativizar las funciones que la ley respectiva ha otorgado a los Gobiernos Regionales y que a grosso modo se encargarían de las siguientes áreas: funciones que la ley respectiva ha otorgado a los Gobiernos Regionales y que a “grosso modo” han sido agrupadas en las siguientes áreas con sus correspondientes desagregaciones.<sup>23</sup>
  - a) Infraestructura: incluye construcción de infraestructura económica y social, equipamiento económico y social, mantenimiento, conservación y reposición de la infraestructura y el equipamiento.
  - b) Ordenamiento Territorial: considera desarrollo urbano, desarrollo rural y de áreas aisladas, medio ambiente y sistemas de transporte.
  - c) Desarrollo Económico: incluye fomento a sectores productivos específicos, desarrollo de recursos naturales, investigación científica y tecnológica, educación superior y técnica y desarrollo turístico.
  - d) Desarrollo Social: incorpora las políticas contra la pobreza, el apoyo a grupos sociales específicos (menores, jóvenes, mujeres, etc.), y la promoción del deporte y la recreación.

---

<sup>21</sup> María José Allende: Algunos Criterios para la Definición de las Competencias de los Niveles Nacional, regional y Local de la Administración del Estado.” Subdere, 2002.

<sup>22</sup> SUBDERE: “Proyecto de Reforma a la Ley de Gobierno y Administración Regional”, 2003.

<sup>23</sup> Proyecto SUBDERE-U. de Chile: “Servicios Públicos Regionales”, Agosto 2001. Acá se han considerado básicamente las funciones que la LOCGAR -específicamente su capítulo II artículos 16 a 20-, les entrega a estos y de ellas se derivan las atribuciones genéricas que se indican más adelante. Sin embargo, un estudio posterior deberá indicar, en cada caso, las funciones de responsabilidad exclusiva y aquellas en que son concurrentes con las de otros órganos del Estado y las optativas –tal como se les ha indicado en la norma sobre Administración Municipal. Naturalmente, las atribuciones específicas en cada caso pueden variar significativamente.

- e) Desarrollo Cultural: considera el fomento de las expresiones artístico-culturales, promoción de la identidad regional, el desarrollo de las etnias originarias, la conservación y promoción del patrimonio histórico.

En el ámbito de la democratización y la participación ciudadana, existe amplio consenso en la: elección popular de las autoridades del gobierno regional – Presidente y Consejeros-; la instauración de instancias de participación ciudadana tanto territoriales o sectoriales; la creación de mecanismos de control ciudadano sobre el cumplimiento de las políticas de desarrollo como del uso de los recursos; y, vinculado a lo anterior, la posibilidad de la revocatoria del mandato respecto de autoridades que han incumplido sus responsabilidades políticas o administrativas.<sup>24</sup>

Este conjunto de propuestas se alimenta en parte, por las demandas y planteamientos sobre la descentralización como también por autoridades y líderes nacionales respecto de los criterios y objetivos de la modernización del Estado. Con independencia de la velocidad con que se han abordado las acciones para llevarla a cabo, existe un amplio consenso en su conveniencia.<sup>25</sup>

En consecuencia, la posibilidad de constituir una Nueva Región –de Arica y Parinacota- no se asocia sólo a la modificación de la División Político-Administrativa, sino que ella debe ir acompañada con un nuevo esquema de organización de la función pública en el territorio, de la participación de sus ciudadanos, de una nueva relación entre los distintos niveles central, regional y local y de las tendencias que se sintetizaron recién.

## **2.7 Criterios aplicados por el Gobierno para revisar la DPA**

Desde 1990 a la fecha, el Gobierno ha estudiado y resuelto la creación de un número significativo de nuevas comunas, algunas de cuyas iniciativas habían sido tramitadas bajo el Gobierno Militar y otras cuyas demandas surgieron durante el retorno a la democracia.

En esencia, los criterios explícita e implícitamente considerados fueron los siguientes:

1. Antigüedad de la petición y reiteración en el tiempo.
2. Respaldo social y político en la comunidad donde se genera la solicitud.

---

<sup>24</sup> SUBDERE: El Chile Descentralizado que Queremos, páginas 63 a 77.

<sup>25</sup> Entre otros pueden mencionarse los compromisos de los Programas Presidenciales de todos los candidatos y particularmente de Ricardo Lagos y Joaquín Lavín; la Campaña Yo Voto por las Regiones que, en la última elección parlamentaria, impulsó CONAREDE y que comprometió a todos los senadores electos y al 80% de los diputados de regiones con el Decálogo Regionalista; las demandas y propuestas de las Comunidades Regionales, que se sintetizan en el libro de SUBDERE “Congreso de la Descentralización”.

3. Grado de integración efectivo con la comuna madre de la comunidad-territorio que plantea su autonomización.
4. Tamaño demográfico de la nueva comuna y tendencias en el tiempo.
5. Tamaño demográfico de la nueva comuna respecto de la comuna madre.
6. Tamaño territorial de la nueva comuna y comparación con otras comunas de la región.
7. Tamaño territorial con que quedaría la comuna de origen o madre.
8. Base productiva de la nueva comuna.
9. Principales fuentes de ingreso de la nueva comuna y dependencia del Fondo Común Municipal.
10. Situación financiera en que queda la comuna de origen o madre.
11. Existencia de un centro urbano con capacidad de ejercer como cabecera comunal: existencia de servicios públicos y privados que satisfagan requerimientos básicos.
12. Centralidad de la nueva cabecera comunal respecto del territorio bajo su jurisdicción y existencia de caminos y sistemas de transporte que faciliten el acceso de la población a servir.

En general, y no obstante el esfuerzo por aplicar criterios homogéneos y objetivos, la tramitación de las solicitudes se ve inevitablemente determinada por la fuerza social y política que las apoya. Es el caso de la separación de San Rafael, respecto de la comuna de Pelarco, ambos resultantes en un reducido tamaño demográfico y económico, pero que sin embargo se impuso por la obstinación de los habitantes de San Rafael –que duró varias décadas- y su habilidad para obtener valiosos apoyos políticos, incluyendo una promesa presidencial de Patricio Aylwin. Sin embargo, otras solicitudes respecto de territorios de gran tamaño demográfico y recursos económicos, como es la demanda de algunos sectores de Reñaca por ser comuna autónoma de Viña del Mar, ha sido sistemática denegada.

Adicionalmente, esta discusión sobre la conveniencia de crear nuevas comunas tiene como trasfondo la realidad nacional de una división político-administrativa que presenta numerosas situaciones excepcionales. El caso de las provincias –las de Santiago, Valparaíso, Concepción y otras- que tienen millones o centenares de miles de habitantes en contraste con numerosas otras que tienen menos de 20 mil habitantes. En el ámbito comunal, numerosas comunas de las regiones y provincias en la zona norte y sur que tienen sólo unas centenas de habitantes.

## **2.8 La Viabilidad Global de otras regiones: Aysén, Magallanes, Atacama**

La actual conformación de las regiones chilenas, como se vio antes, es el resultado de una discusión histórica sobre la mejor forma de organizar las actividades públicas y privadas en el territorio para los propósitos del desarrollo. Una propuesta ha sido la constitución de unas pocas grandes macroregiones que, en la práctica, integrarían bajo una sólo unidad a varias de las regiones hoy existentes. Así por ejemplo, se mencionó la Macro Región Norte que incluiría todo

el territorio entre Visviri y Coquimbo; la Macro Región Sur agruparía el territorio desde Magallanes hasta Los Lagos; la Centro Sur, desde la Araucanía hasta el Maule, y una Macro Región Central o Metropolitana que incluiría a Valparaíso, O'Higgins y Santiago. Sin embargo, otros criterios privilegiados durante el período de CONARA cargaron las decisiones hacia un número mayor de regiones.

En la actualidad, hay varias regiones que, en su gran mayoría, comparten características similares al territorio de Arica-Parinacota: tienen una localización periférica a los grandes centros nacionales, una vocación marcada hacia la integración con vastas zonas de países vecinos, un tamaño demográfico mediano a bajo y una distribución urbano-rural muy parecida. Estos son los casos de Antofagasta, con una población de 490.000 habitantes, Atacama con 250.000; de Aysén con 91.000 y, finalmente, Magallanes con 150.000 personas. La Región de Tarapacá tiene 430.000 habitantes de los que prácticamente la mitad pertenecen a Arica y Parinacota. En consecuencia, no son claras las razones que podrían impedir que Arica-Parinacota se convierta en Región.

El Estudio que realizó la Universidad Católica para SUBDERE indica que, considerando un conjunto de criterios sociales, demográficos, territoriales, administrativos y económicos, la Región de Arica-Parinacota se sitúa ligeramente bajo la media del conjunto de las actuales regiones y supera en las condiciones para ser región a la propia actual de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo.

No obstante este resultado, que otorga mayor validez a la nueva Región de Arica-Parinacota que otras ya existentes, debe decirse que el estudio contiene varias limitaciones que subrepresentan el potencial de la nueva región, como son algunos criterios que se mencionaron para evaluar las solicitudes de nuevas comunas: la trayectoria de la demanda de autonomía, el respaldo social y político, la identidad y cohesión social de la comunidad territorial, entre otros.

### **III. Alternativas Teóricamente Factibles: Contornos Generales e Implicancias**

#### **3.1 Antecedentes de un Tema Polémico**

La discusión, en general, sobre la División Política y Administrativas del país y, en particular, de flexibilizar la creación de nuevas regiones, despierta fuertes reacciones negativas en diversos sectores sociales y políticos del país. Respecto de esta última, a la modificación del artículo 45 de la Constitución, se han planteado las siguientes observaciones:

Un mayor número de regiones reduce el contrapeso que cada una y el conjunto pueden tener respecto de Santiago y la burocracia y el poder central.

No existen suficientes recursos profesionales y técnicos, en cantidad como calidad, para dotar a un mayor número de regiones de acuerdo a las responsabilidades que en estas tienen los Gobiernos Regionales.

Ampliar el número de regiones implica más gasto en burocracia y en reproducir órganos estatales y gubernamentales sin que implique, necesariamente, una mejor calidad en la gestión pública que se ofrece a los ciudadanos.

La discusión por el número de regiones, tiene más que ver con demandas electorales de algunos sectores que con necesidades reales de la población.

En la actualidad, lo que interesa es trabajar por una mayor descentralización y desconcentración de funciones, atribuciones y recursos en beneficio de los Gobiernos Regionales, Municipios y Servicios Públicos en regiones más que en concentrar tiempo y energía en ajustes a la División Política y Administrativa.

Finalmente, y de manera complementaria a esos argumentos, se sugiere que hay otros instrumentos que pueden emplearse para acoger las demandas de las comunidades que hoy pugnan por convertirse en región (lo que también se argumenta en el caso de demandas por crear nuevas provincias y comunas). Estos incluyen:

Asegurar que el Gobierno Central de respuestas a las necesidades sociales y económicas que aquejan a esas comunidades (por ejemplo, mediante programas especiales focalizados sean en algunos territorios o sectores sociales o productivos más complicados).

Que las autoridades del Gobierno Regional intensifiquen su presencia en terreno, reajusten y revisen la asignación de recursos del FNDR, IRAL y los Convenios de Programación de manera de acoger las demandas más reiteradas y aparentemente ignoradas.

Que se fortalezcan las competencias de Intendentes y Gobernadores para coordinar la administración desconcentrada y elevar la calidad y oportunidad de la respuesta a las demandas de la gente.

Mejorar la articulación entre el Gobierno Central, Regional, Municipios y otros actores locales de manera de estimular iniciativas público-privadas, reduciendo la presión sobre las capacidades públicas de desarrollo e incorporar recursos e iniciativas del sector privado, otras instituciones y la comunidad.

### **3.2 Una Gobernación Reforzada**

Una primera alternativa sería una suerte de Gobernación Reforzada con más personal y con mayores niveles de autonomía –por ejemplo, en el ámbito de manejo presupuestario- respecto de Jefaturas de Capital Regional o de Santiago, lo que se podría complementar con un Gobernador participando en el Gabinete de Intendentes.

Sin embargo, esta alternativa enfrenta importantes obstáculos.

En primer lugar, el Servicio de Gobierno Interior del cual dependen las Gobernaciones, cuenta con un número reducido de funcionarios, situación que las afecta no sólo a ellas sino que también a las Intendencias incluidas aquellas de regiones de gran tamaño demográfico, social y económico, como son las de Santiago, Valparaíso y Bío Bío. En consecuencia, un reforzamiento ad-hoc para Arica (y Valdivia) generaría problemas con otras instancias que cumplen labores parecidas y con gran precariedad de recursos.

Segundo, las Gobernaciones tienen una baja incidencia en orientar los procesos de desarrollo en sus territorios. Históricamente, su labor ha estado focalizada en los temas de Gobierno Interior, es decir, orden público, seguridad ciudadana, asistencia social, emergencias y en la representación del poder central y del Intendente en su territorio en la relación con la comunidad, municipios, organizaciones políticas, otras instituciones. Algunos de tales temas –principalmente Seguridad Ciudadana- han visto incrementada su relevancia social y, en consecuencia, concentrado el interés de las Gobernaciones.

Tercero, sólo recientemente se les ha entregado responsabilidad en las labores de desarrollo. En parte por la representación desconcentrada que hacen del Intendente en tanto Ejecutivo del Gobierno Regional y, aún más recientemente, por el Instructivo Presidencial N° 155 que les amplía y precisa sus labores para pre priorizar proyectos provinciales a ser financiados con recursos del FNDR, elaborar proyectos de desarrollo provincial y para coordinar las acciones de los equipos provinciales de los servicios desconcentrados. Sin embargo, esta mayor presencia de las Gobernaciones en labores de desarrollo se ve erosionada por la escasez de los recursos regionales, por los cambios que el Consejo Regional introduzca en las prioritizaciones que se le sugieren, por la debilidad de los equipos provinciales

de los servicios desconcentrados, la rigidez de las políticas y programas que ellos deben ejecutar y, finalmente, por las propias limitaciones de personal y recursos de las Gobernaciones para asumir estas nuevas tareas.

Una Gobernación Reforzada, que pudiera plantearse como alternativa a una nueva región, genera problemas iguales o mayores que abordar una solución definitiva al problema. En efecto, no parece viable en el actual esquema legal, administrativo y presupuestario otorgarle recursos significativos a la Gobernación sin aumentar su dotación de personal y sin provocar problemas de coordinación con aquellos que el GORE canaliza a la provincial. Tampoco se ve factible, en el corto plazo, subordinar a la autoridad del Gobernador el diseño de sus políticas, programas y el manejo de los recursos humanos y financieros de los servicios desconcentrados que operan en la provincia.

Finalmente, una Gobernación autosuficiente en recursos de inversión, con una dotación de personal profesional y técnico similar a la de las Intendencias, con capacidad de mando efectivo sobre las delegaciones de los servicios desconcentrados que operen en su territorio, altera radicalmente el sentido de jerarquía política y administrativa y la división de funciones con que se ha organizado el Servicio de Gobierno Interior y la relación que tiene con los demás órganos de la Administración del Estado (Ministerios, Servicios Públicos, Gobierno Regional y Municipalidades).

### **3.3 Los Territorios Especiales**

Es una categoría de reciente elaboración en el Ministerio del Interior y busca reconocer la multiplicidad de problemáticas que caracterizan algunos espacios dentro del país, como son los territorios aislados; las zonas fronterizas y áreas geopolíticamente estratégicas; el territorio oceánico (Isla de Pascua, Juan Fernández); el gran territorio insular de Chile; aquellos con marcada homogeneidad étnica y, eventualmente, zonas productivas deprimidas (secano costero e interior, cuenca del carbón, etc.). En general, corresponden a “aquellas zonas que por la conjunción de diversos factores de índole geográfico, demográfico, productivo, estratégico, etc., requieren de un tratamiento diferenciado en su administración. Ellas demandan la aplicación de iniciativas y soluciones focalizadas que, por su envergadura o carácter excepcional, no han sido plenamente asumidas por las unidades administrativas al interior de cuyos límites se encuentran”.<sup>26</sup>

El documento agrega que “La reacción a estos problemas no ha sido la más acertada. Por un lado, las acciones han sido aisladas, discontinuas y enmarcadas en una normativa que debe ser aplicada de manera homogénea en todo el territorio nacional. En efecto, en Chile las normas legales rigen de manera

---

<sup>26</sup> Ministerio del Interior: “**El Chile Descentralizado que Queremos. Un Proyecto de Todos**” .Página 52, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Junio 2002, Santiago.

uniforme para todos sus subniveles espaciales, a pesar de contar con algunas excepciones como, por ejemplo, el tratamiento especial del régimen de dominio en Isla de Pascua, los planes y leyes de excepción para diversas Zonas Extremas. Sin embargo, la historia es categórica, tales esfuerzos no han generado los resultados que se buscaban”.<sup>27</sup>

Con anterioridad a esta conceptualización del Ministerio del Interior, esta alternativa ha sido parcialmente implementada en algunos casos, como los de Arica y Valdivia. En efecto, por disposición de diversas autoridades, ellas tienen un mayor número de direcciones provinciales de servicios respecto de la media de las provincias. Asimismo, se han adoptado medidas complementarias de reforzamiento en labores de desarrollo como es la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota y la Agenda Pactada de Valdivia. En el plano legislativo, en el caso de Arica, se han promulgado algunos cuerpos legales que entregan mayores beneficios tributarios y arancelarios y, en general, se ha procurado, sea por instrucción de la autoridad central o por iniciativa de las autoridades regionales, evidenciar una mayor preocupación por estas provincias.

Sin embargo, el concepto político–administrativo de las áreas geográficas que se consideren territorios especiales no está completamente afinado. Recientemente, se lo ha planteado para canalizar las inquietudes de Isla de Pascua –que configura una zona étnicamente homogénea, con instituciones tradicionales que mantienen su relevancia, como es el Consejo de Ancianos, de baja población y distante del centro del país-, pero la respuesta que a ella se dé, difícilmente, servirá para otras realidades.

Arica reúne algunas de las características atribuidas a los territorios especiales (zona fronteriza, geopolíticamente estratégica, con unos pocos centros urbanos que sirven a un gran territorio, con un componente étnico relevante en el altiplano, etc.). Sin embargo, posee algunas características que dificultan incluirla en tal categoría.

En primer lugar, la reivindicación de ser región tiene sólo en parte que ver con problemas económicos, aunque estos no están ausentes como el bajo crecimiento económico, elevado desempleo, insuficiente inversión, etc.. Sin embargo, para los habitantes de Arica y Parinacota es grave la inexistencia de una apuesta de desarrollo que los interprete en su realidad, problemas, desafíos y potencialidades.

Segundo, si bien los indicadores de Arica no la configuran como una zona de alta complejidad social, no es menos cierto que enfrenta problemas, en muchos casos, distintos a los del resto del país (inmigración informal, narcotráfico, etc.), y para los cuales las políticas regionales o nacionales no terminan por ser las más adecuadas.

---

<sup>27</sup> Ídem, página 52. El subrayado es nuestro.

Tercero, sin embargo, la principal diferencia con las demás unidades que podrían entrar en la categoría de Territorios Especiales es que para estos se subentiende que requieren una atención especial y permanente de las autoridades centrales, en cambio, la comunidad de Arica y Parinacota confía en sus propios recursos profesionales, técnicos, políticos; en la bondad de sus recursos naturales y su patrimonio cultural y en su capacidad para lograr con ellos construir un futuro digno para sus hijos y hacer un gran aporte al desarrollo del país. Es decir, sólo requiere se le den las mismas herramientas de que gozan hoy día otras comunidades que constitucional y legalmente cuentan con la categoría de regiones.

### **3.4 Relocalizar la capital regional**

Esta alternativa nunca se ha planteado en la discusión que ha acompañado el tema. Sin embargo, tiene varios elementos que la hacen teóricamente interesante.

En primer lugar, ayuda a verificar la hipótesis de que la capitalidad regional es neutra para inducir procesos de desarrollo, la que subyace en los documentos que dieron pie a la actual división política y administrativa. Incluso, habitantes de las actuales capitales de regiones que se enfrenta a una demanda de nueva región – Puerto Montt e Iquique- han rechazado tales demandas enfatizando que los grados diferenciales de desarrollo que muestran las provincias se debe a la bondad de sus recursos naturales, superiores ventajas locacionales, contar con un sector empresarial más dinámico o una comunidad proactiva y muy poco a beneficios que se podrían derivar de ser la sede del sistema político-administrativo regional.

Segundo, si se reconocen dinámicas socio-económicas diferenciales que benefician a las capitales regionales, se consigue que el objetivo de perseguir procesos de desarrollo equitativos y armónicos, como lo dispone la Constitución y lo detalla la Ley de Gobierno y Administración Regional, sea perfectamente coherente con el traslado de la capital regional como un instrumento que apoye a aquellas provincias, que teniendo condiciones para asumir la capitalidad, enfrentan simultáneamente menores dinámicas de crecimiento.

Tercero, una política destinada a relocalizar en casos selectivos y justificados la capital de algunas regiones cuenta con elementos administrativos y presupuestarios a su favor. En efecto, en los casos de Arica y Valdivia ambas ciudades reúnen todas las condiciones exigibles a una cabecera regional y que favorecen el funcionamiento ordenado y eficiente de su sistema de dirección político y administrativo. Las dos provincias cuentan, respecto de las otras, con la mayor presencia y densidad de servicios públicos –delegaciones provinciales de servicios-; y ambas reciben de manera regular la presencia de las principales autoridades regionales, particularmente de SEREMI, que en el caso de Arica consideran en su agenda uno o dos días de trabajo en esa ciudad y Parinacota. Asimismo, son ciudades que cuentan con universidades de gran desarrollo y

vanguardia en Chile en varios campos, con empresas consultoras, medios de comunicación, servicios diversos, etc.

Sin embargo, así como existen variados elementos favorables también los hay otros que introducen complejidad al tema.

Uno de ellos tiene que ver con los inevitables costos económicos que, al menos en el momento inicial, implica el traslado. Esto, que probablemente sea observado y argumentado por el Ministerio de Hacienda, se refiere a los costos en ampliación de oficinas, traslado o compra de mobiliario y equipos, construcción o arriendo de viviendas fiscales para autoridades o funcionarios que por su rango gozan de este beneficio.

Los costos anteriores se vinculan al traslado del Gobierno Regional, de la Intendencia, de los SEREMI y jefaturas regionales de servicios; pero también involucran a otros órganos del Estado como el Poder Judicial, Contraloría Regional, Servicio Electoral y otros cuyas leyes orgánicas determinan que su jefatura territorial se localiza en la cabecera de cada región.

A ello deben agregarse los costos personales y familiares de los funcionarios y directivos involucrados en el cambio.

Un segundo costo, asociado al anterior, tiene que ver con los inevitables y no siempre rápidos ajustes a las leyes que individualizan las actuales cabeceras de regiones.

Finalmente, el mayor obstáculo lo representará la reacción que puedan tener diversos sectores ciudadanos –sociales, políticos y económicos– que podrían reaccionar de manera impredecible frente a lo que considerarían una medida injusta, un despojo o una decisión que amenaza su desarrollo futuro. En efecto, la cercanía a la autoridad política produce cierta sensación de amparo y seguridad que podría ser relevante en sectores sociales más pobres cuyo contacto fluido con la autoridad es importante para gestionar subsidios y apoyos estatales. También la presencia de un importante sector público genera un movimiento de recursos que puede ser fundamental para una parte de la economía local (proveedores de servicios, transporte, hotelería, consultoras, etc.). Finalmente, una acción de este tipo puede generar un movimiento político transversal que convoque a las distintas bancadas parlamentarias y complique la relación del Gobierno con un sector del Parlamento, especialmente, en momentos en que algunos votos son fundamentales para aprobar o rechazar reformas constitucionales, leyes y tratados internacionales.

Sin duda que la eventual reacción de rechazo a la medida podría ser la principal razón que se podría aducir para descartar el cambio de capital regional.

### 3.5 Dividir Tarapacá en dos regiones

Esta es la alternativa que se fundamenta en este documento. Esto implica que el gobierno debe elaborar una propuesta para la región residual, en este caso la provincia de Iquique, considerando que se requieren dos provincias a lo menos para constituir una región.<sup>28</sup>

La renuencia en diversos sectores para acoger la demanda de la nueva región se apoya en la dificultad de romper con la inercia y el status quo, algunos fundamentos de carácter técnico –como tamaño óptimo de las regiones o la vieja hipótesis de avanzar hacia macrorregiones: norte, centro, sur, austral y Región Metropolitana- y también con argumentos económicos o de geografía electoral. La propuesta y la estrategia que la engloba busca considerar todas las dimensiones y eventuales cuestionamientos que pudieran plantearse.

Primero, la creación de nuevas regiones puede hacerse flexibilizando, en términos generales, el número de regiones en la Constitución o bien mediante una moción constitucional y legal específica referida a crear desde ya una o más regiones pre-identificadas. La demanda se focaliza, primordialmente, a la creación de la Región de Arica–Parinacota y no de una flexibilización constitucional genérica que postergue para más adelante la discusión de los casos específicos. Es necesario que el país discuta una reforma regional que involucre los diversos aspectos que esta debe resolver, sin embargo, no es prudente ni conveniente que una demanda específica y puntual como es la de crear la región de Arica-Parinacota se postergue en función de otros temas cuya lógica y contenidos no influyen directamente en el objetivo que se plantea.

La propuesta de la nueva región debe incluir una revisión y, eventualmente, un replanteo de la División Política y Administrativa interna. La definición del territorio y composición de provincias y comunas que la integrarán debe ser coherente con el discurso con que se ha planteado la nueva región: reconocimiento a la diversidad, participación efectiva de comunidades étnicas, aisladas o menores, eficiente cobertura territorial de servicios, etc.. Sin embargo, no existen dentro de la región demandas consistentes y reiteradas para modificar la división provincial como tampoco la comunal.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Este documento sintetiza los antecedentes, análisis y propuestas que justifican y definen la nueva región de Arica y Parinacota, es un esfuerzo y una mirada que la comunidad y sus dirigentes y autoridades formulan sobre lo que han sido, son y se comprometen llegar a ser. En consecuencia, no corresponde en este documento hacerse cargo de cómo debe organizarse la región residual de Iquique, eso recae en su comunidad y sus líderes, además del Gobierno Central.

<sup>29</sup> En algunas ocasiones se ha planteado dividir la comuna de Arica, creando una segunda comuna vinculada fuertemente a un sector poblacional. Siendo un tema a ser estudiado, en principio no tiene la urgencia ni envergadura para ser considerado en la actualidad. Además, existe en principio la percepción que tal nueva comuna tendría niveles de ingreso por habitantes inferiores a los actuales lo que constituye un argumento desfavorable.

Una nueva región significa dotarse de la Representación Regional de los Organismos del Estado Central:

Poder Ejecutivo (Gobierno Interior y Administración Sectorial), Poder Judicial y Poder Legislativo (organizado en distritos y circunscripciones) y de otras instituciones (Contraloría, Fuerzas Armadas, Servicio Electoral).  
Implica en teoría, un incremento de los costos en personal, gastos generales, infraestructura, etc.

La creación de un Gobierno Regional implica una nueva institucionalidad Política – Presidente-Ejecutivo y Consejo Regional- y un nuevo Servicio Administrativo del GORE.

Constituye un nuevo actor que altera distribución de recursos que Estado Central entrega a los GORE y con efectos directos en región residual (Iquique).

Sobre esto, algunas sugerencias generales:

- La región nueva requiere y merece tener toda la institucionalidad existente en las demás regiones, sea por su carácter simbólico o por su necesidad práctica en las labores del desarrollo.
- En ningún caso, la satisfacción de presencia de las instituciones del Estado debe debilitar o hacerse a costa de la región residual –Iquique-, pues esto estimularía o proyectaría tensiones o rivalidades que todo aconseja se superen a la brevedad. Lo que demanda Arica-Parinacota también se justifica para Iquique.
- Lo anterior debe compatibilizarse con la necesidad de neutralizar las críticas sobre aumento innecesario del Gasto Estatal en burocracia y no en desarrollo. Es decir, la propuesta debe combinar dignidad, austeridad, creatividad, eficacia y eficiencia (ver capítulo siguiente).
- Tema complejo es la reasignación de recursos que se entregan a los GORE, pues algunos parlamentarios podrían oponerse a la nueva región si esto reduce el FNDR que recibe su región. De mantenerse los recursos nacionales del FNDR y entrar a participar Arica-Parinacota y Valdivia, como se verá en detalle más adelante, las 11 regiones restantes verían reducido su participación en el FNDR en más de \$900 millones promedio.

## IV. Organización Político–Administrativa de la Nueva Región

### 4.1 Consideraciones generales

La propuesta de creación de la región Arica Parinacota, en tanto instancia de conducción político-administrativa del desarrollo de su comunidad y territorio, se sustenta en varios criterios y la necesidad de despejar de una serie de interrogantes.

Así, algunas de estas interrogantes son:

- ¿Es necesario reproducir en la nueva región el esquema institucional y de funcionamiento que existe en las demás regiones? ¿O, por el contrario, es posible diseñar un esquema diferente e innovativo que supere las debilidades institucionales históricas y anticipe las nuevas tendencias en la gestión territorial?
- ¿Cómo conciliar que la nueva región disponga de los elementos básicos de capacidad operativa y de estatus respecto del objetivo de evitar la expansión burocrática y las observaciones críticas que por esto pudieran levantarse?
- ¿Cómo se resuelve la constitución de la nueva región respecto de los recursos que compartía con su anterior radicada en Iquique? ¿Qué puede plantearse respecto de la región residual y de sus propias necesidades de gestión?
- ¿La nueva región debe necesariamente competir por los recursos tradicionales que el estado asigna a los GORE o es posible una salida alternativa? ¿Afecta la viabilidad de la nueva región que se produzca un deterioro de los recursos que reciben las demás regiones?
- ¿En qué medida se alteran los otros recursos que benefician a las comunas de la nueva región, como los aportados por la ZOFRI, patentes mineras, venta de terrenos fiscales?

Algunos criterios generales pueden anticiparse sobre esto y que orientan la búsqueda de respuestas a las interrogantes planteadas.

- En primer lugar, hay que asumir de inicio la mirada crítica que asimilará una nueva región a un aumento de la burocracia y de más gasto estatal. Esto obliga a procurar que la propuesta tenga un costo bajo. Sin embargo, la región nueva requiere y merece tener toda la institucionalidad existente en las demás regiones, sea por su carácter simbólico o por su necesidad práctica en las labores del desarrollo.
- La propuesta de organización debe acoger los procesos actuales de modernización del Estado con sus énfasis en la transparencia, probidad, en la eficiencia y obtención de resultados, más que en cumplimiento

burocrático de normas. Lo anterior, debe compatibilizarse con la necesidad de neutralizar las críticas sobre aumento innecesario del gasto estatal en burocracia y no en desarrollo. Es decir, la propuesta debe combinar dignidad, austeridad, creatividad, eficacia y eficiencia.

- Tercero, en ningún caso la presencia de las instituciones del Estado para conformar la nueva región debe debilitar o hacerse a costa de la región residual –Iquique-, pues esto estimularía o proyectaría tensiones o rivalidades que todo aconseja se superen a la brevedad. Lo que demanda Arica - Parinacota también se justifica para Iquique.
- Cuarto, la creación de la nueva región y la necesidad de proveerle los recursos para promover su desarrollo tampoco puede hacerse como un costo que deben pagar las demás regiones –viendo, por ejemplo, reducido su actual cuota de FNDR-. Esto no sólo transformaría en impopular la causa de la nueva región sino que facilita que las autoridades centrales eludan su programático compromiso de transferir crecientemente mayor recursos hacia las administraciones regionales.

#### **4.2 La Conformación de los Recursos Humanos**

La nueva institucionalidad pública se materializa esencialmente en:

- un Gobierno Regional,
- una Intendencia
- las Secretarías Regionales Ministeriales
- Servicios Públicos Desconcentrados (la gran mayoría) o Funcionalmente Descentralizados (SERVIU, Servicios de Salud).
- Contraloría Regional
- Poder Judicial
- Instituciones de la Defensa (FFAA) y de Orden y Seguridad
- Otras instituciones con diversos grados de autonomía (Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado)

La actual situación de la región de Tarapacá muestra que:

- El Gobierno Regional tiene personal y equipos instalado en la provincia de Arica.
- Hay una Gobernación provincial con un tamaño superior al promedio de las Gobernaciones.
- Varios SEREMI y Servicios Públicos tienen su oficina regional en Arica.
- La Corporación Arica Parinacota fue creada como una instancia derivada del GORE para ayudar al desarrollo de ambas provincias.

De lo anterior, se deriva que el esfuerzo fiscal que se requiere para construir la nueva institucionalidad puede aminorarse en la medida que se consideren aquellos actualmente operando en Arica y Parinacota.

Con tal reparo, el siguiente cuadro en su primera columna la institucionalidad mínima con que habría de operar la nueva región, en la segunda se identifican los servicios públicos actualmente con sede o ya operando en Arica-Parinacota donde dispone de capacidades institucionales y humanas y, en la tercera columna, se indica su existencia y se plantea la hipótesis si ella podría operar en calidad de institucionalidad regional, es decir, ser reconvertida.

Institucionalidad Pública Mínima	Institucionalidad pública actual	¿Existencia o reconversión?
Intendencia		No
Gobierno Regional		No
Gobernaciones Provinciales	Gobernación Provincial	Si
	Of. Prov. RR.EE.	
SEREMI SEGEOB	Of. Prov. SEGEOB	Si
SEREMI Hacienda		Si con Economía
SEREMI Economía		No
SEREMI Educación		No
SEREMI Salud		No
SEREMI MINVU	Unidad Des. Urbano– MINVU	No
SEREMI Serplac	Delegación Prov. SERPLAC	Si
SEREMI Obras Públicas		No
SEREMI Agricultura	SEREMI Agricultura	Si
SEREMI Trabajo		No
SEREMI Justicia		No
SEREMI Minería		Si con Economía
SEREMI Transp. y Telecom.	SEREMI Transp. y Telecom.	Si
SEREMI Bienes Nacionales	Of. Prov. Bienes Nacionales	Si
Dirección Regional SERNAM		No
Dirección Regional Pro-Chile	Of. Prov. Pro-Chile	Si
Dirección Regional I.N.E.	Of. Prov. I.N.E.	Si
Dirección Regional Sernatur	Of. Prov. Sernatur	Si
Dirección Regional CORFO	Dir. Regional CORFO	Si
Dirección Regional SERCOTEC	Of. Prov. SERCOTEC	Si
Of. Regional S.E.C.	Of. Prov. S.E.C.	Si
Dirección Regional SernaPesca	Of. Prov. SernaPesca	Si
Dirección Regional Tesorería	Of. Prov. Tesorería General	No
Dirección Regional S.I.I.	Of. Prov. S.I.I.	Si

Dirección Regional Aduanas	Of. Prov.Serv. Nac. Aduanas	Si
Dirección Regional FOSIS	Dirección Regional FOSIS	Si
Dirección Regional CONADI	CONADI	Si
Dirección Regional Planeamiento	Of. Prov. Planeamiento MOP	Si
Dirección Regional Vialidad	Dir. Prov. Vialidad	Si
Dirección Regional Arquitectura	Dir. Prov. Arquitectura	Si
Dirección Regional Obras Portuarias	Dir. Prov. OO. Portuarias	Si
Dirección Regional SERVIU	Of. Prov. SERVIU	Si
Dirección Regional SENCE	Of. Prov. SENCE	Si
Dirección Regional del Trabajo	Dir. Prov. Del Trabajo	Si
Dirección Regional I.N.P.	Of. Prov. I.N.P.	Si
Dirección Regional INDAP	Dir. Regional INDAP	Si
Dirección Regional CONAF	Dir. Regional CONAF	Si
Dirección Regional SAG	Dir. Regional SAG	Si
Dirección Regional I.N.I.A.		No
Servicio Salud Provincial	Servicio Salud Provincial	Si
Dir. Prov. Educación	Dir. Prov. Educación	Si
Dirección Regional JUNAEB	Dir. Prov. JUNAEB	Si
Dirección Regional JUNJI	Of. Prov. JUNJI	Si
Dirección Regional Registro Civil	Of. Prov. Registro Civil	Si
Dirección Regional Servicio Médico Legal	Of. Prov. Serv. Médico Legal	Si
Dirección Regional CONAMA	Of. Prov. CONAMA	Si

Los antecedentes expuestos permiten avalar la tesis que el aparato público ya existente en Arica y Parinacota cubre una parte significativa de la base administrativa que se necesitaría para construir la nueva institucionalidad regional, lo que anticipa un importante ahorro de costos respecto de un cálculo preliminar basado en la reproducción mecánica del 100% de la institucionalidad regional.

A la actual dotación de recursos humanos y directivos en Arica-Parinacota se deben agregar aquellos radicados en Iquique y que se justifican hoy día por las dimensiones de la Región de Tarapacá, pero cuyo número debe reducirse para ajustarse al nuevo tamaño. Para estimar el excedente se compara la actual dotación radicada en Iquique y la asignada a otras regiones de similar tamaño, tomando esto último como piso mínimo tanto para la región residual como para Arica-Parinacota.

Esta constatación –de un menor costo para constituir la nueva región- se ve reforzada por la posibilidad teórica de conjugar más de un cargo de exclusiva confianza en la misma autoridad personal. Es decir, que un SEREMI sirva funciones en más de un ministerio –situación que ha ocurrido-, o que un Director

Regional de Servicio represente a más de un servicio. Así ha sido, por ejemplo, el caso reciente de personas que asumieron la condición de tri o biministros desde el comienzo del Gobierno actual.

Esta última proposición, reclama un análisis de mayor acuciosidad para comprender su real alcance y viabilidad, al basarse en primera instancia en la lectura del art. 81, letra e) y art. 82 del Estatuto Administrativo -Ley N° 18.834 de 1989- que norma como compatible tal situación con cargos que tengan la calidad de exclusiva confianza. Si bien esta es una posibilidad por lo general poco usada, es perfectamente factible que la norma constitucional y legal que constituya la región de Arica establezca la posibilidad de integrar dos SEREMI bajo un mismo mando, que un SEREMI pueda ser simultáneamente jefe de los servicios que le son dependientes o que un Jefe de Servicio lo pueda ser de otros del mismo sector o ministerio.

Así, siguiendo la premisa sostenida en cuanto a requerir un margen menor de dotación nueva a nivel administrativo y de un segmento, igualmente menor, de autoridades en cargos de responsabilidad, el número de funcionarios a incorporar de forma permanente no es de gran magnitud.

A partir de antecedentes preliminares se establece el siguiente requerimiento adicional en personal para constituir la nueva institucionalidad.

- GORE : 40 funcionarios (además de 10 excedente de GORE Tarapacá)
- Intendencia : 5 funcionarios (más 9 aportados de Intendencia Tarapacá)<sup>30</sup>
- 10 SEREMI : 50 funcionarios (un promedio de 5 funcionarios nuevos)
- 30 Direcciones Regionales de Servicios Públicos: 36 funcionarios, con un promedio de 3 por aquellas inexistentes y la sumatoria de 1 en aquellas susceptible de conversión

Tal esquema resulta en un número aproximado a los 130 funcionarios nuevos, entendiendo que la mayor parte correspondería a profesionales y directivos, concentrándose, en consecuencia, entre los grados 4 y 7 de la Escala Única de Remuneraciones.

En el caso de la Contraloría Regional, en forma preliminar, puede plantearse lo siguiente:

La actual Contraloría Regional tiene 28 funcionarios, en tanto que las de menor tamaño (Magallanes y Aysén) tienen 22, en consecuencia se requieren 16 nuevos recursos humanos para constituir la nueva representación regional de la Contraloría, ahora con sede en Arica. Extrapolando los cálculos realizados por el estudio de la Universidad Católica para el Ministerio del Interior la dotación de la

---

<sup>30</sup> La Gobernación de Arica, con un tamaño ligeramente superior al de sus similares, también podría aportar unos 5 funcionarios, lo que reduciría los aportes que deba hacer Iquique.

nueva región debe incluir 2 directivos, 6 profesionales, 6 técnicos, 7 administrativos y 1 auxiliar.

En el caso del Servicio Electoral Tarapacá, este tiene actualmente 8 personas, otras tienen 5 (Magallanes), 6 Aysén y Atacama. Dado el reducido tamaño de su dotación, parece razonable suponer que virtualmente habrá que replicar aquella existente en Tarapacá.

Por ahora, se ha postergado la estimación detallada de requerimientos de las otras instituciones aquí no incluidas.

### **4.3 Estimación de Costos Iniciales y Recurrentes**

Inicialmente conviene diferenciar los costos iniciales, asociados a la instalación por primera vez de la nueva institucionalidad, de aquellos que son costos anuales permanentes. Entre los primeros, esencial será:

- la infraestructura, ya que permitirá la disposición física de las instituciones;
- el equipamiento inicial, preferentemente mobiliario, sistemas de telecomunicaciones e informáticos y vehículos.

De los costos anuales o recurrentes son claves los gastos de operación, comprendiendo:

- remuneraciones,
- bienes y servicios,
- inversión real.

### **Costos iniciales**

Para avanzar en el dimensionamiento de estos costos se considerará la cifra de 130 funcionarios como nueva dotación a los que se suman 10 en forma de traslado desde Iquique. En consecuencia, se necesitará de nuevo espacio para una cifra aproximada de 140 funcionarios, como el conjunto de nuevos funcionarios que necesitarían infraestructura y equipamiento.

Los cálculos que siguen se apoyan en los siguientes supuestos:

- que la actual administración ya radicada en Arica Parinacota dispone del espacio físico adecuado para seguir desempeñando sus funciones.
- que es adecuado considerar 10 mts<sup>2</sup> de espacio construido por funcionario,
- que se puede aplicar parámetros de proyectos FNDR para estimar el costo aproximado de \$650.000 por mts<sup>2</sup>.

El resultado indica que se requieren aproximadamente 1.400 mts<sup>2</sup> de construcción a un costo total aproximado a los M\$ 910.000.

Diversas consideraciones sugieren descartar medidas más baratas, como es el caso de reasentar la Gobernación de Arica en su edificio tradicional, liberando el edificio refaccionado para el uso exclusivo de la nueva Intendencia Regional; o bien la hipótesis optimista de que se dispondrá de terrenos fiscales donde construir.<sup>31</sup>

En cuanto al otro ítem inicial importante que es la de adquisición de equipamiento, se consideran los tres sub-ítemes más importantes a saber; mobiliario, informática y vehículos.

- en el caso de mobiliario una estimación de M\$ 180 por funcionario da un total de M\$ 25.200;
- para los vehículos si se considera 2 vehículos para Intendencia, 10 para las SEREMI y, aproximadamente, 30 para las Direcciones Regionales de Servicios, más 3 vehículos para el Gobierno Regional, se genera un total de 45 vehículos, los que a un costo promedio de M\$ 8.000 nos resulta en una inversión total de M\$ 360.000;
- en inversión computacional, considerando las diferencias propias de requerimientos según la función a cumplir, y sumando las necesidades de PC, Notebook, Impresoras, Scanner y otros, se puede llegar a un promedio de U\$ 1.200 por funcionario, lo cual deriva en un total de U\$ 168.000, lo que traducido a moneda nacional (U\$=\$670), supone un gasto final aproximado de M\$ 112.000

Los tres sub-ítemes arrojan un total aproximado de M\$ 435.000.-

Si se suman la inversión inicial, entre infraestructura, vehículos y equipamiento, se llega a una cifra aproximada de \$ 1.022.- millones.

### **Costos permanentes**

Los costos anuales de operación, básicamente nos hemos de centrar en tres de ellos, siguiendo la clasificación detallada en la Ley de Presupuestos del Sector Público: Gastos en Personal, en Bienes y Servicios, y en Inversión real para funcionamiento.

---

<sup>31</sup> Caso contrario los costos se verán obviamente aumentados, obligando a hacer esfuerzos entorno a encontrar un espacio que siendo de costo accesible, permita mantener la centralidad urbana del proyecto. Quizás pueda revisarse alternativas de permuta y venta como en el caso del Campus Velásquez, perteneciente a la Universidad de Tarapacá, y que ya fue analizado como alternativa para enfrentar la infraestructura de la iniciación del proceso de instalación de la denominada Reforma Penal.

*\*.Gastos en Personal*

Entiéndase todos los gastos que, por concepto de remuneraciones consultan los organismos del sector público para el pago del personal en actividad.

*\*.Bienes y Servicios de consumo*

Entiéndase los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de los organismos del sector público.

*\*.Servicios Básicos*

Entiéndase los gastos por concepto de consumos de gas de cañería y licuado, agua potable, derechos de agua, compra de agua particulares, energía eléctrica, servicios telefónicos en general.

*\*.Inversión Real*

Entiéndase los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes.

Se debe insistir que los servicios ya existentes seguirán cumpliendo su función normalmente, por lo que aquello que se ha de sumar corresponde a la que hemos denominado “nueva institucionalidad”, por lo que entendemos en el conjunto conformado por 1 Intendencia, 10 SEREMI, 30 Direcciones Regionales de Servicios y 1 Gobierno Regional.

Será esta última institución la que servirá de punto de proyección para los costos a estimar, en razón de que sus cifras son las que consideran mayores criterios de realismo y precisión para efectos de homologar la nueva burocracia regional.

Gobierno Regional: En este caso, parece lo más simple igualar su eventual gasto futuro con aquel gasto deducido para una entidad similar en similares condiciones de lejanía geográfica, de allí el duplicar estimativamente el gasto de la “región madre” (actual Tarapacá) en este rubro, con lo cual tendríamos un monto aproximado de M\$ 786.000 <sup>32</sup>, desglosados en personal M\$ 589.000, bienes y servicios M\$ 131.000, transferencias M\$ 60.000 (Cores), inversiones M\$ 2.000, y otros.

Se puede entender que dicha cifra podría ser vista como holgada por estar proyectada para permitir una dotación máxima de 59 funcionarios, lo que se presupuesta para el nuevo GORE, pero no lo es si se considera la diferencia de

---

<sup>32</sup> Según Ley de Presupuestos 2002

remuneraciones con respecto a parte de la institucionalidad desconcentrada a la que servirá de referencia.

Siguiendo lo expuesto, si se establece que dicho monto (M\$ 786.000) dota de presupuesto anual a esta entidad, desde Directivos a Auxiliares, incluyendo al Consejo Regional, tendremos que restar el presupuesto dedicado a pagos de estos últimos (aprox. M\$ 60.000), por lo que finalmente tendremos que con M\$ 726.000 se mantiene el funcionamiento (no sólo remuneración) de una entidad pública de 59 funcionarios, lo que da un promedio de M\$ 12.305 anual por cada uno de ellos, independiente de su función.

Pero con el fin de minimizar distorsiones, haremos más fino y hemos de utilizar montos más exactos, observando cifras desglosadas. Para esto, consideraremos incluso las modificaciones de gasto, situación que arroja las siguientes cifras de costo real para el presente año; personal de planta M\$ 535.226, personal a contrata M\$ 62.292, y personal a honorarios M\$ 12.751, lo que da un total de M\$ 610.269 para remuneraciones de 59 funcionarios, con un promedio de M\$ 10.343 por cada uno. Es importante señalar que los Gobiernos Regionales tienen un costo promedio, a nivel nacional, de M\$ 10.138.- anual por funcionario, lo que sitúa a la nueva región en un razonable valor.

Ahora bien, si trasladamos similar consideración para el caso de los gastos en bienes y servicios, y en inversión real, consideraremos como monto total anual real M\$ 228.835, pero que en este caso sirve para el funcionamiento no de la planta de 59 funcionarios, sino que suma a aquellas funcionarios adscritos a programa y proyectos de inversión, cuyos ítems pagan su remuneración pero no los costos que permiten su operatividad, el que se carga a la cifra anual del Gobierno Regional. Si se acepta tal situación, reconoceremos funcionamiento para 33 personas más, con lo cual el per cápita divide M\$ 228.835 por 92 funcionarios, con un promedio anual de M\$ 2.487

La sumatoria de ambos promedios nos arroja la cifra de M\$ 12.830 como costo promedio global anual por funcionario, que siendo muy cercana a la cifra original de M\$ 12.305, es más exacta, en la medida que transparenta la existencia de mayor número de funcionarios y también de aumentos financieros mayores al presupuesto inicial aprobado legislativamente.

La cifra subrayada es la que será utilizada como parámetro de proyección presupuestaria para el nuevo estrato funcionario a generar como segmento de autoridades regionales para Arica-Parinacota.

Para efectos de este capítulo, aceptaremos la creación de un Gobierno Regional con 50 funcionarios (número mínimo según Ley de Plantas de Servicios Administrativos de Gobiernos Regionales) y mayor que la menor dotación máxima que permite anualmente la Ley de Presupuestos. Ahora si aceptamos que el GORE de Tarapacá cuenta, la razón indicada, con 92 funcionarios (uno de los más excedidos a nivel nacional) para efectos contables debemos considerar sólo

los 59 que son pagados bajo el concepto de remuneraciones, por lo que podemos perfectamente suponer el traslado de al menos 9 funcionarios (dejando legalmente a Tarapacá también con 50), con lo que necesitaremos cubrir 41 plazas en este organismo.

Intendencia Regional: Si bien es cierto que la institución es nueva, puede recibir el aporte de la Intendencia original o residual que cuenta con 23 funcionarios. Si hemos supuesto que ambas entidades pueden asimilarse al 80% de aquellas de menor dotación en el país (Atacama y Magallanes) y quedar con 14 funcionarios cada una, podemos pensar en el traslado de 9 funcionarios entre Directivos, administrativos y auxiliares, ajustándose así la distribución promedio del Servicio de Gobierno Interior a través del país<sup>33</sup>. Tal situación obliga el ingreso de 5 funcionarios.

En el caso de la dotación de una SEREMI, las diferencias existentes entre los ministerios llegan a ser sustanciales, oscilando entre las 3 y las 25 personas. Al menos se debe considerar un SEREMI, dos técnicos, un administrativo y un auxiliar. Esta precaria dotación es coherente con la idea de que el SEREMI pueda ejercer, simultáneamente, como Jefe de los Servicios Públicos de su sector, reduciendo drásticamente la necesidad de personal ad hoc.

En lo referente a las Direcciones Regionales de Servicios, la situación es similar aún cuando la proyección de personal inicial es bajo, pues incluye un Directivo, un administrativo y un auxiliar, asumiendo que probablemente en la práctica pueden haber reubicaciones internas dentro del servicio, proveniente de las dotaciones provinciales que auxilian a su nivel regional. En estos dos niveles, y considerando los recursos humanos ya existentes en Arica y Parinacota, se requeriría la contratación de aproximadamente 90 funcionarios.

Así es que confirmamos la cifra global de aproximadamente 140 funcionarios nuevos, que a un costo anual promedio de M\$ 12.830, entrega una cifra total anual adicional aproximada, por concepto de funcionamiento de M\$ 1.796.000.

Es interesante agregar dos observaciones. En primer lugar, que el estudio de la Universidad Católica realizado para el Ministerio del Interior, considera que para la región Bío-Bío Interior (actuales provincias de Ñuble y Bío-Bío) se requieren 311 nuevos funcionarios a agregar a la dotación actual de los Ministerios y Servicios Públicos, incluyendo Intendencia y Gobierno Regional, cifra que más que duplica lo requerido para Arica y Parinacota.

Segundo, los resultados del mejor uso de los recursos públicos (adecuación de las políticas, mayor compromiso de la ciudadanía, reducción de tiempos de trámites, etc.); y el más fluido acceso de los ciudadanos, empresas y otras instituciones a las autoridades públicas mejorará, sin duda, considerando los 300 kms. que separan Iquique de Arica y los cerca de 500 respecto de Putre.

---

<sup>33</sup> Tarapacá cuenta con 9 directivos, siendo 6 el promedio nacional

Subsiste, por lo tanto, la estimación de un ítem que debiera reducir aún más los costos de funcionamiento de la nueva institucionalidad y se refiere a los recursos gastados por todos los organismos estatales –Intendencia, GORE, SEREMI y Servicios, principalmente- en sus desplazamientos regulares desde Iquique hasta Arica y Parinacota. Lo anterior, ha significado que algunos servicios deban disponer de lugares de alojamiento en Arica, además de los elevados gastos en viajes aéreos y de viáticos.

#### **4.4 Recursos para Financiar los Programas de Desarrollo Regional**

Los flujos que acceden a una región actual o por crearse se concentran en tres grandes ítems: decisiones de inversión privada, el comportamiento de la inversión sectorial (Ministerios y Servicios Públicos), los recursos asignados directamente al Gobierno Regional (FNDR y provisiones) los que requieren la decisión del Consejo Regional para su asignación a proyectos sectoriales (ISAR) y a iniciativas comunales (IRAL). Además, en el caso de la Región de Tarapacá es importante considerar otras fuentes de ingreso como los recursos derivados de la ZOFRI, patentes mineras y la venta de terrenos fiscales.

El análisis siguiente se centrará en los principales flujos de recursos cuyos cambios, por la creación de la nueva región, pueden anticiparse con cierto grado de aproximación. Por lo anterior, se descarta incluir la inversión privada futura y las inversiones sectoriales, aunque para esta última puede anticiparse un comportamiento inercial.

#### **La Cuota Regional Derivada del FNDR**

El FNDR constituye el fondo regional por excelencia y su comportamiento respecto de la creación de la nueva región puede basarse en varias hipótesis principales de derivadas.

Una primera hipótesis es que el monto nacional del FNDR no experimente reajustes importantes en los próximos años, en cuyo caso hay dos alternativas.

- Una es que el actual FNDR asignado a Tarapacá se divida en dos –Iquique y Arica-Parinacota- considerando algún criterio de proporcionalidad, como la población, sin afectar al FNDR de las demás regiones.

Al revisar, con base en la última década, las cifras de distribución porcentual FNDR al interior de la región de Tarapacá se observa la siguiente situación provincial:

	<b>IQUIQUE</b>	<b>ARICA</b>	<b>PARINACOTA</b>	<b>Regional</b>
<b>1990</b>	51,4	38,1	4,7	5,8
<b>1991</b>	45,0	35,9	3,5	15,6
<b>1992</b>	49,5	29,7	6,2	14,6
<b>1993</b>	50,0	36,8	6,3	6,8
<b>1994</b>	48,7	39,5	4,3	7,4
<b>1995</b>	45,7	36,4	4,5	13,3
<b>1996</b>	44,9	25,7	5,4	24,0
<b>1997</b>	28,5	31,7	5,7	34,1
<b>1998</b>	36,8	36,0	8,8	18,4
<b>1999</b>	48,4	22,0	5,1	24,5
<b>2000</b>	54,9	24,6	2,6	17,9
<b>2001</b>	53,1	28,5	2,7	15,7
<b>Promedio anual</b>	46,4	32,1	5,0	16,5

Considerando el elevado porcentaje de recursos computados como proyectos de relevancia regional, es conveniente revisar exhaustivamente este rubro para saber exactamente que proyectos contiene y evaluar efectivamente su carácter de interés regional. En cualquier caso y considerando guarismos, especialmente demográficos, una proporción con visos de racionalidad podría acercarse a un 55% para Iquique y un 45 para Arica-Parinacota.

Sin embargo, al existir legalmente la región de Arica-Parinacota esta adquiriría todos los derechos de las demás regiones, lo que tornaría difícil que se le asumiera como una región de segunda categoría impedida de aspirar a los fondos nacionales del FNDR al igual como lo hacen las demás regiones. Es decir, renunciar a que se le apliquen los criterios territoriales, sociales y económicos con que se asignan los recursos de este fondo.

Una alternativa sería establecer un periodo de transición de 2-3 años, durante el cual Tarapacá recibiría su cuota histórica más un suplemento creciente, luego del cual la región podría competir en igualdad de condiciones con las demás.

- Una segunda hipótesis es que la región de Arica-Parinacota, luego de ser creada, reciba al igual que las demás la cuota del FNDR de acuerdo a su realidad, en igualdad de condiciones de postulación que las demás, es decir, según los parámetros propios de la naturaleza redistributiva del fondo, el que a partir de ese momento verá aumentado su número de cuotas.

Sin embargo, hay otro factor que integran al análisis, y es que la creación de Arica-Parinacota como región, será en conjunto con la demanda reconocida y legítima de Valdivia, por lo que lo más realista será suponer la presencia de quince

regiones, en vez de las trece originales. La simultaneidad de ambas regiones es innecesario fundarlo dada la similar trayectoria, fuerza y reconocimiento que han recibido, incluso de las autoridades centrales.

A continuación, y con el supuesto recién indicado, el cuadro muestra las cifras comparadas de distribución inicial, correspondiente al 90% del FNDR entre la situación año 2002 con trece regiones y aquella proyectada con similares cifras pero en el escenario hipotético de quince regiones. Es conveniente aclarar que las cifras excluyen las provisiones asimiladas a las cuotas regionales del FNDR.

#### Distribución inicial FNDR 2002 <sup>34</sup>

	M\$	%	M\$	%	DiferenciaM\$
<b>“Arica-Parinacota”</b>			5.842.033	7,10	
<b>Tarapacá</b>	6.820.390	8,29	5.842.033	7,10	
<b>Antofagasta</b>	5.350.429	6,50	4.557.362	5,54	-793.067
<b>Atacama</b>	5.732.210	6,97	4.890.404	5,94	-841.806
<b>Coquimbo</b>	6.086.030	7,40	5.161.243	6,27	-924.787
<b>Valparaíso</b>	5.587.513	6,79	4.765.674	5,79	-821.839
<b>Metropolitana</b>	6.007.080	7,30	5.179.130	6,29	-827.950
<b>O’Higgins</b>	5.460.082	6,63	4.583.022	5,57	-877.060
<b>Maule</b>	6.474.429	7,87	5.479.904	6,66	-994.525
<b>Bío-Bío</b>	7.020.672	8,53	6.023.051	7,32	-997.621
<b>Araucanía</b>	7.076.376	8,60	6.008.033	7,30	-1.068.343
<b>“Valdivia”</b>			6.299.223	7,65	
<b>Los Lagos</b>	7.413.880	9,01	6.299.223	7,65	
<b>Aysén</b>	8.404.082	10,21	7.292.997	8,86	-1.111.085
<b>Magallanes</b>	4.860.203	5,91	4.070.046	4,95	-790.157
<b>Total</b>	<b>82.293.378</b>	<b>100,0</b>	<b>82.293.378</b>	<b>100,0</b>	<b>Prom.- 913.476</b>

Como se observa en esta simulación, el efecto sobre el resto de las regiones es de gran importancia, ya que hablamos de un promedio anual de 913 millones menos, incluyendo las menos afectadas como Magallanes y Antofagasta -790 millones menos- y otras como Aysén y Araucanía con cerca de \$ 1.100 millones menos.

El citado estudio de la Universidad Católica hace una simulación parecida, pero respecto de la creación de la región de Bío-Bío Interior y el resultado es muy parecido. En promedio, al aumentar a 14 las regiones y considerando los indicadores de la nueva Bío-Bío Interior, las demás pierden en promedio \$450

<sup>34</sup> Para efectos de cálculos a las nuevas regiones se han asimilado los índices a los de las “regiones madres”

millones, destacando Araucanía y Los Lagos que pierden \$700 millones. Es decir, las regiones por aumentar a 14, las antiguas perderían un 10% aproximadamente de su actual FNDR.

Al margen de que aparecen como “ganadoras” las regiones nuevas, también puede hacerse esta lectura para las “regiones madres” (las ex regiones de Tarapacá y Los Lagos), ya que si bien bajan sus cuotas absolutas, aumentan considerablemente sus cuotas relativas, ya sean en términos per cápita o territoriales.

En líneas generales, la proyectada cuota FNDR de las dos regiones derivadas de la actual Tarapacá tendería a mantener cierta proporcionalidad en relación a la distribución vigente de acuerdo a cifras provinciales, donde el factor geográfico “jugaría” a favor de Arica, y el demográfico y social “aumentaría” los montos de Tarapacá. Siempre teniendo en cuenta que en la proyección de las cifras absolutas, ambos territorios percibirían más de lo que hoy reciben.

Frente a este cuadro, es previsible que las bancadas parlamentarias y los diversos sectores políticos puedan ver con simpatía la posibilidad que Arica-Parinacota, como también Valdivia, sea una nueva región, pero difícilmente darán su apoyo si esto implica automáticamente que los recursos de sus regiones, sobre los que normalmente buscan incidir en su asignación, se vean mermados en forma tan drástica.

La conclusión anterior torna forzado unir la creación de la nueva región con un incremento absoluto del FNDR en un monto tal que, al menos, mantenga los recursos que históricamente han recibido las demás regiones y entregue a las nuevas los montos que les corresponden de acuerdo a los parámetros e indicadores con que se distribuye el FNDR.

### **ISARES, IRALES e Inversión Sectorial**

Frente al complejo cuadro planteado por el FNDR surge la posibilidad que otros recursos pudieran compensar esta situación.

Sin embargo, si bien las denominadas provisiones puede tener algún efecto de compensación en atenuar este deterioro, es también cierto que las más importantes de ellas son orientadas según demandas con fuerte base poblacional y, por ende, tienden a concentrarse en las regiones entendidas como metropolitanas (Metropolitana, Bío-Bío, Valparaíso, más Los Lagos). En consecuencia, difícilmente podrán servir para aminorar el efecto regresivo sobre regiones como Atacama, Coquimbo, Maule o Aysén.

En el caso de la inversión de origen sectorial (incluyendo ISARES), se da una situación similar a la anterior, pues gran parte de ella, obedeciendo a políticas centrales, se reparte con criterios de asignación demográfica, vinculada a las características de la cartera de proyectos y con independencia de la demarcación

jurisdiccional de donde se genere. Es decir, es muy posible que la inversión ISAR, IRAL y sectorial mantengan los cánones históricos de distribución de la inversión sectorial, al margen de la readecuación de la División Política Administrativa.

### **Los Otros Ingresos Regionales**

A los antecedentes ya mostrados, conviene indagar en los cambios que puede experimentar mañana la distribución de algunos ingresos que hoy día se consideran como regionales. En efecto, al ser dividida en dos la actual región de Tarapacá se modifica la base territorial lo que haría inevitable reanalizar la localización de esas fuentes de recursos y corregir su mecanismo de distribución.

El primero de esos ingresos está asociado a la tributación por patentes mineras. La ley 19.143 del Ministerio de Minería en su artículo único señala que: “Una cantidad igual al producto de las patentes de amparo de las concesiones mineras, a que se refieren los párrafos 1º y 2º del Título X del Código de Minería, que no constituyen tributos, se distribuirá entre las regiones y comunas del país en la forma que a continuación se indica:

- a. 70% de dicha cantidad se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que anualmente le corresponda, en el Presupuesto Nacional, a la región donde tenga su oficio el Conservador de Minas.
- b. El 30% restante corresponderá a la Municipalidades de las Comunas en que estén ubicadas las concesiones mineras, ...”

Para el año 2002, la Ley de Presupuestos contempló la entrega de M\$ 989.852 para la región, los cuales luego de ser ingresados al FNDR no tienen afectación territorial y se someten a la distribución intra-regional normal que resuelvan sus autoridades.

Se reconoce que la parte más importante de las concesiones mineras se encuentran en la provincia de Iquique, por lo que si bien el retorno hacia las comunas no sufrirá alteraciones, si será importante en la agregación o no de esta provisión a las cuotas de las regiones en que Tarapacá pueda dividirse. Por lo indicado anteriormente, estas reasignaciones irían en desmedro de la nueva región de Arica-Parinacota.

Como dato ilustrativo del monto percibido por esta vía, durante el año 2001, la Ley de Presupuesto asignó a la región una cuota inicial de M\$ 989.852, para posteriormente durante el año ajustar la asignación de la provisión que ascendió a M\$ 1.690.004, de los cuales a Tarapacá le correspondió M\$ 250.122, es decir, la región sumó M\$ 1.239.974.- Considerando la proporcionalidad con se ha dividido el FNDR históricamente, puede suponerse que Arica-Parinacota recibieron más de \$500 millones por este rubro. Para conocer la cifra exacta hay que descontar a esos \$500 millones los aportes por patentes mineras generados en las dos provincias –Arica y Parinacota- para deducir así el beneficio neto que les genera el actual estado de cosas o el perjuicio por asumir una autonomía regional.

Una segunda fuente importante que complementa los recursos regionales son los ingresos por concesión de ZOFRI. En efecto, originalmente, se establecía en la Ley 18.846 de 1989, que dio forma a la empresa sociedad anónima de carácter público conocida como ZOFRI (Zona Franca de Iquique), la retribución expresada en su artículo 12, señalando: “Las sumas que por concepto de precio de la concesión a que se refiere esta ley le corresponda percibir al Estado de Chile, cederán en beneficio de la Municipalidad de Iquique”.

Posteriormente, este artículo fue modificado por obra de la Ley 19.085 de 1991, cuyo artículo 3 señalaba la sustitución del artículo 12 –ya reseñado- por la siguiente redacción: “El precio de la concesión cederá en un cuarenta por ciento a favor de la Municipalidad de Iquique; en un treinta por ciento a favor de las demás Municipalidades de la provincia de Iquique, por iguales partes, y en un treinta por ciento a favor del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, I Región de Tarapacá.”

Nueve años más tarde, la Ley 19.669 mediante su artículo 5 modificó nuevamente lo referente a la distribución de este fondo y estableció los criterios que hoy rigen, suprimiendo el aporte del 30% al Fondo Nacional de Desarrollo y reemplazando por la transferencia a las comunas de las otras provincias. “... en un veinte por ciento en favor de la Municipalidad de Arica y en un diez por ciento dividido por iguales partes a favor de las Municipalidades de Camarones, Putre y General Lagos...”.

La evolución de los alcances de este beneficio son notorios; primero, se generó en beneficio puntual de la comuna de Iquique, luego se extendió a toda la provincia y, finalmente, se regionalizó. Es decir, experimentó una fuerte tendencia a la equidad y solidaridad intra-regional. El cuadro siguiente sintetiza la distribución realizada en los últimos 12 años:

### **Distribución Costo de Concesión Zona Franca de Iquique** (Millones de pesos actualizados a dic. 2001)

	%	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
IQUIQUE	40	241,7	585,8	613,5	543,3	572,8	716,6	900,5	937,4	985,6	865,5	745,9	658,1	8.366,7
FNDR	30		439,4	460,1	407,5	429,6	537,4	675,4	703,0	739,2	649,1			5.040,7
P. ALMONTE	6		87,9	92,0	81,5	85,9	107,5	135,1	140,1	147,8	129,8	111,9	98,7	1.218,7
PICA	6		87,9	92,0	81,5	85,9	107,5	135,1	140,1	147,8	129,8	111,9	98,7	1.218,7
COLCHANE	6		87,9	92,0	81,5	85,9	107,5	135,1	140,1	147,8	129,8	111,9	98,7	1.218,7
CAMIÑA	6		87,9	92,0	81,5	85,9	107,5	135,1	140,1	147,8	129,8	111,9	98,7	1.218,7
HUARA	6		87,9	92,0	81,5	85,9	107,5	135,1	140,1	147,8	129,8	111,9	98,7	1.218,7
ARICA	20											372,9	329,1	702,0
PUTRE	3											62,2	54,8	117,0
GRAL.LAGOS	3											62,2	54,8	117,0
CAMARONES	3											62,2	54,8	117,0
TOTAL		241,7	1.464,5	1.533,7	1.358,3	1.432,1	1.791,5	2.251,3	2.343,4	2.464,0	2.163,7	1.864,8	1.645,2	20.554,0

Las cifras reseñadas indican que este fondo es un aporte importante para las comunas de la actual Región de Tarapacá, incluyendo las de las provincias de Arica y Parinacota que reciben \$500 millones, aproximadamente, por este concepto. A esta información habría que agregar el volumen de recursos que aporta la zona de extensión de Arica que, sin embargo, no se estiman demasiado relevantes.

La forma de abordar esta potencial merma de recursos de que disponen hoy los municipios dependerá de los recursos que reciba la nueva región de Arica-Parinacota. Si el FNDR crece y la región ve aumentado el monto absoluto de recursos que recibe hoy, el GORE nuevo no tendría problemas en compensar esa pérdida incrementando el volumen de recursos que canaliza a iniciativas comunales. Esto podría oficializar, por ejemplo, mediante la suscripción de convenios GORE-municipios que afiancen aún ese compromiso.

Sin embargo, si la nueva región sólo recibe el mismo volumen absoluto de recursos de ahora (45% aproximadamente del FNDR actual de Tarapacá), la ausencia de los aportes de la ZOFRI podría constituir una pérdida absoluta y sería uno de los costos de la autonomía regional. Una alternativa paliativa sería demandar un reajuste de la inversión sectorial de manera de compensar ese daño.

Otra fuente de ingresos que ha existido en muchas y también en Tarapacá son los ingresos generados en la venta de terrenos fiscales. Actualmente, por mandato de la Ley de Presupuestos<sup>35</sup>, del producto por la venta de bienes inmuebles fiscales, y después de incorporarse transitoriamente al presupuesto del Ministerio de Bienes Nacionales, los recursos se destinarán finalmente en un 65% al presupuesto de inversión del Gobierno Regional donde se ubica tal bien enajenado, un 25% se ingresa a beneficio fiscal a través de rentas generales de la nación, y el 10% restante queda a disposición del mismo Ministerio de Bienes Nacionales.

En el caso de dividir la actual región de Tarapacá, donde el fisco aún posee la propiedad de cerca del 70% de su superficie<sup>36</sup>, este beneficio seguirá teniendo proyección en la actual provincia de Iquique, pero bastante menos en las provincias de Arica y Parinacota, en razón de que estas últimas tienen gran parte de su territorio bajo afectación de diverso origen.

Parte importante de esas provincias se encuentran sujetos al régimen propio del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE) y a las restricciones derivadas de la propiedad de Comunidades autóctonas. Tal hecho aparece aún más complejo si a lo anterior se agrega que existirían muchas dificultades a la hora de establecer la propiedad de los terrenos. Esto explica que desde 1998 se

---

<sup>35</sup> Ley 19.702, artículo 15, para el ejercicio presupuestario 2002

<sup>36</sup> Según datos del Ministerio de Bienes Nacionales

encuentra en elaboración el Catastro de la Propiedad Fiscal e Indígena que ayudará a despejar el tema.

En este caso, y según los últimos ejercicios presupuestarios, estamos refiriéndonos a un mecanismo que significa alrededor de M\$ 170.000 anuales, pero que visto en perspectiva podía perfectamente aumentar su aporte a la(s) región(es).

La última fuente interesante de recursos son los aportes reembolsables y provisión por compensación en inversión sanitaria. Agregar este último punto puede parecer extraño en la medida que en la región en análisis, el tema aún no es materia de discusión y en el ámbito de la inversión regional no presenta mucha información. Se trata de una transferencia intragubernamental, asociada a la venta de las empresas sanitarias a privados y en donde este mecanismo supone la compensación del fisco por la inversión que vía FNDR la región ha hecho en infraestructura sanitaria.

Las cifras, no guardando siempre la dimensión de lo exactamente invertido, son más que importantes, y seguramente deberá ser objeto de cálculo y negociación en el marco de la división de la región. Esto último es muy importante, pues la región de Arica-Parinacota puede demandar que los recursos que se le puedan asignar por la venta de la empresa sanitaria sirvan para afrontar los costos iniciales de la instalación de la nueva región, como también para compensar los menores recursos que se le puedan asignar por FNDR durante un periodo preestablecido de transición –reduciendo el impacto en otras regiones- y dándole tiempo al Gobierno Central para subsanar a mediano y largo plazo este desafío.

## CONCLUSIONES

### 1970: Arica Polo de Desarrollo Emergente

1. Hacia mediados de los '70, la ciudad de Arica y su entorno vivían un proceso de acelerado crecimiento económico, uno de los más marcados del país y que la transformaban junto con Antofagasta, en destacados polos de desarrollo urbano de la macroregión norte de Chile. Este proceso se basaba en algunos beneficios arancelarios que el país le había concedido, los que en la práctica reconocían las dificultades que le generaba su condición de área fronteriza, el reducido mercado local y la distancia a los grandes centros nacionales. Lo anterior, se complementaba con una peculiar institucionalidad, la Junta de Adelanto de Arica, que como instancia pionera de esfuerzo público-privado-comunitario, era la encargada de elaborar y ejecutar las grandes políticas de desarrollo en las que se conjugaban criterios técnicos y la participación ciudadana.

2. La decisión del Gobierno Militar de introducir cambios sustantivos a la División político-administrativa preexistente, como también promover una nueva imagen del ordenamiento territorial chileno, tuvo un profundo impacto en el proceso de desarrollo que había tenido la provincia de Tarapacá, en su organización social y económica interna, en el aporte que realizaba al progreso de todo Chile, a los equilibrios estratégicos y a su inserción en el contexto sudamericano.

La nueva organización político-administrativa se basó en un conjunto de criterios cuya revisión rigurosa muestra varias debilidades que, en muchos casos, erosionan la validez de los diseños resultantes. Concretamente, los criterios que aplicó CONARA son discutibles en su propia lógica y, en casos específicos, se observa la aplicación arbitraria de algunos de ellos. Aún más, documentos oficiales enfatizan que, en caso de conflicto entre la percepción o propuestas de la ciudadanía y la opinión de los técnicos, la nueva división político-administrativa privilegiará la opinión de este segundo actor.

La determinación de ciudades capitales no reconoció que su sola condición – fortalecimiento de los equipos administrativos, ahora a cargo de un territorio regional de mayor envergadura- implicaría ventajas artificiales para algunos centros urbanos y provincias. Tampoco se consideró la cobertura territorial efectiva que tendrían los equipos directivos y administrativos que se instalaron en ella, desconociendo la existencia de comunidades que por su distancia a la capital regional se verían marginadas del acceso a los servicios, estímulos, subsidios y otros productos que provee el Estado. Asimismo, se desconsideró el impacto que el nuevo ordenamiento político-administrativo tendría en situaciones de bipolaridad urbana al interior de las nuevas regiones. Justamente, en la actualidad, son dos las situaciones conflictivas más destacadas las que corroboran esto: Arica-Iquique y Valdivia-Puerto Montt.

## Decisión de CONARA: Errores Geopolíticos y Económicos

3. En el caso específico de la Región de Tarapacá, los criterios, imagen objetivo y decisiones adoptadas por CONARA son altamente cuestionables en su origen y consecuencias. El diagnóstico, evaluación y propuesta para la nueva región consideró de manera decisiva la cuestión geoestratégica –cuya propia racionalidad interna se demostró errada- y subvaloró otras dimensiones sociales, económicas, culturales e históricas.

La visión geopolítica que se impuso anticipaba el recrudecimiento de los problemas con países vecinos con el centenario de la guerra del Pacífico. En ese contexto, se optó por una visión conservadora que, en vez de pretender ampliar los espacios de influencia transfronteriza que ya estaba generando el acelerado desarrollo de Arica, se prefirió retroceder los límites de defensa virtual a la ciudad de Iquique.

Complementariamente, la imagen objetivo buscada con la propuesta de CONARA no se cumplió: después de más de un cuarto de siglo no se ha alterado el patrón de ordenamiento territorial preexistente, no hubo impulso efectivo al desarrollo la zona altiplánica –donde tampoco se cumplió con la creación de la propuesta provincia de Puchultiza- y tampoco se elevó la participación de la región en la población nacional, que pasaría del 1.9 al 4.4%. Concluyendo, el único objetivo alcanzado fue equilibrar el desarrollo urbano de Arica e Iquique, lo que se logró deteniendo el crecimiento de la primera y propulsando el de la segunda ciudad.

Dos son los grandes errores cometidos por CONARA en la Región de Tarapacá y están asociados a la decisión de debilitar Arica en beneficio de Iquique. La primera ciudad tenía un 50% más de población que la segunda y estaba alcanzando economías de urbanización importantes y, sobre todo, muy superiores a las otros centros urbanos que existían en su entorno nacional e internacional. De no haber interferido en su dinamismo, Arica se pudo transformar en un fuerte elemento disuasivo de eventuales amenazas bélicas externas y se pudo constituir en un polo de desarrollo, no sólo de alcance regional, sino que de influencia en el centro oeste de Sudamérica. Asimismo, la consagración de este rol para Arica pudo haber sido consistente con el deseo de impulsar de manera simultánea, pero no antagónica, el de Iquique. Es decir, al cuestionamiento desde la perspectiva geopolítica, se suma la decisión de ignorar las ventajas que para el crecimiento económico había alcanzado esta ciudad. Las ciudades, especialmente cuando están a punto de lograr un tamaño medio, ofrecen fundamentalmente ventajas y escasos problemas, axioma que está en el ABC de los planificadores del desarrollo urbano regional, incluso, los de países que aplican esquema capitalistas ortodoxos.<sup>37</sup> Cierra este balance de la torpe visión imperante en la época, el que

---

<sup>37</sup> Una última demostración de esto fue la decisión del actual Gobierno norteamericano, conocido por su valoración de las lógicas de mercado, que frente al impacto en la economía urbana de Nueva York por el atentado a las Torres Gemelas, decidió subsidiar y acelerar la recuperación económica de la ciudad inyectando subsidios por US\$ 40.000 millones de dólares.

la inexistencia de un conflicto externo fue reemplazado por tensiones intraregionales como resultado de una política oficial, las que se han agravado con el tiempo.

### **Una DPA Generadora de Permanentes Tensiones**

4. La División Política y Administrativa ha continuado siendo un tema relevante en la discusión nacional. Probablemente, muchos de los problemas se habrían obviado o aminorado en sus efectos de haberse continuado el proceso de descentralización y desconcentración en beneficio de autoridades e instancias administrativas más cerca de los territorios y ciudadanos. En general, en las diversas regiones se acusa que las insuficientes transferencia de competencias y recursos a las regiones sólo ha beneficiado a las capitales regionales generando en muchos casos un nuevo fenómeno de centralismo.

La mejor evidencia de las debilidades del trabajo de CONARA es que la DPA ha sido objeto de permanentes cuestionamientos, lo que ha obligado a los distintos gobiernos, incluido el militar, ha realizar algunos ajustes, especialmente, a través de la creación de numerosas nuevas comunas. Asimismo, la demanda por modificar la constitución, permitiendo incrementar el número de regiones, ha sido parte de la discusión sobre las reformas políticas a la carta fundamental.

5. Los criterios usados para justificar las reformas a nivel comunal son, en muchos casos, también válidos para el nivel regional. Así, algunas avalan categóricamente la propuesta de Arica-Parinacota, como por ejemplo, antigüedad de la demanda, amplio arco social y político de respaldo, dotación de recursos propios que no afectan la región de origen, suficiente tamaño demográfico, económico, político, social e institucional. Además, en el caso de esta futura región se agrega un arraigado y reconocido sentido de identidad socioterritorial.

El estudio realizado por la Universidad Católica concluye que –considerando un amplio conjunto de variables y criterios, tomando como base una reformulación del trabajo de CONARA- la nueva región Arica-Parinacota cuenta con mayores méritos para ser región que otras, como Antofagasta y Atacama. Además, posee tamaño territorial, demográfico, eventual capital regional, con similares o mejores condiciones que, por ejemplo, Magallanes, Aysén y Coquimbo.

### **Alternativas Teóricas Inconducentes**

6. Una cuestión interesante de dilucidar era la posibilidad de usar otras alternativas teóricamente factibles. El estudio concluyó que las propuestas de instaurar una Gobernación Reforzada –muy similar al rol y estatus de las actuales Intendencias-; la declaración de Territorio Especial –categoría sugerida para Isla de Pascua y algunas zonas conflictivas de la zona sur del país-; o la relocalización de la capital regional –eventual traslado de la sede de la Intendente y del Gobierno Regional desde Iquique a Arica-; son exactamente eso, alternativas teóricas pero que en la práctica no terminan por resolver el problema y los objetivos planteados.

Aún más, presentan numerosos problemas legales, de imagen y de aceptación social lo que los hace inconvenientes. En consecuencia, se concluye que la única alternativa sigue siendo la creación de la nueva Región.

## **Una Administración Regional Mirando el Siglo XXI**

7. La organización política y administrativa de una nueva región debe considerar la institucionalidad política y administrativa básica que las caracteriza: Intendencia, Gobierno Regional, las Secretarías Regionales Ministeriales, las Jefaturas Regionales de Servicios Públicos. Debe contar, además, con una representación del Poder Judicial y del Parlamento –Circunscripción Senatorial-, además de las Fuerzas Armadas y de Orden, del Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado y otros.

Hay dos factores que obligan a sortear varias definiciones en la construcción de la nueva Región. Uno de ellos es la fuerte sensibilidad ciudadana y de algunos sectores políticos a la creación de mayor burocracia y gasto fiscal que implican las nuevas instancias. Otro es la conveniencia o no de reeditar en la Región, el esquema tal como funciona en el resto del país.

Se estima altamente conveniente que la organización política y administrativa de la nueva región incorpore cabalmente los juicios que se derivan de más de 10 años del actual esquema, las nuevas tendencias que proponen las reformas y la agenda de modernización del Estado que el Gobierno está impulsando con amplio apoyo político y parlamentario.

Una primera alternativa es introducirle algunas modificaciones al actual esquema de administración que opera en las regiones. Esto consistiría, básicamente, en simplificar el esquema de dirección de la administración pública desconcentrada y que hoy se expresa en 14 SEREMI y 50 servicios públicos. La gran mayoría de las quejas de Intendentes, Gobernadores y Consejeros Regionales se refieren a la multiplicidad de autoridades, dilución de responsabilidades y aumento innecesario de los costos de funcionamiento del aparato gubernamental. En concreto, se sugiere que la reforma legal que acompañe la creación de la nueva región permita la fusión de representaciones ministeriales –reeditando la figura de tri y biministros instaurada en el nivel central- y, sobre todo, que los SEREMI puedan ejercer simultánea y directamente como Directores Regionales de los Servicios dependientes. En este último caso, se contaría en la región con 14 personas que ocupando cargos de SEREMI tendrían el control directo de las actividades de toda la administración desconcentrada operando en su territorio, facilitando así el cumplimiento de las orientaciones que entrega el Intendente, la articulación con los Gobernadores, la coordinación entre sectores y una relación más fácil y productiva con municipios y otros actores del desarrollo regional.

Una segunda alternativa es simplificar el actual esquema, en la forma como se vio recién, pero aprovechando la reforma legal que crea la nueva región para traspasar algunos programas y fondos (eventualmente algunos servicios) a la

dependencia del Gobierno Regional. Como se sabe, el Poder Ejecutivo, acogiendo múltiples demandas y la experiencia lograda en la década, ha propuesto una reforma regional que considera entre sus aspectos fundamentales el traspaso de competencias hoy centralizadas en beneficio de los Gobiernos Regionales. En consecuencia, la creación del GORE Arica-Parinacota podría implicar una situación pionera respecto de cambios que debieran beneficiar a todos los GORE del país. Las áreas que pueden señalarse son varias y pueden incluir capacidades de gestión –atribuciones, recursos financieros y humanos- en fomento productivo, desarrollo social, infraestructura y urbanismo, entre otras. Esto implicaría crear, al interior del GORE, los denominados Servicios Públicos Regionales encargados de recibir tales traspasos y asumir la gestión de los nuevos recursos y responsabilidades.

Una tercera alternativa consiste en identificar aquellas áreas de gestión que por su naturaleza corresponden nítidamente a ámbitos de confluencia de intereses y capacidades público-privadas. Arica tuvo una excelente experiencia con la Junta de Adelanto, como espacio de encuentro y compromiso entre amplios sectores locales. Hoy día cuenta con la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota, que también ofrece posibilidades en ese sentido. Hay temas, como el desarrollo del turismo, la capacitación laboral y el manejo de instrumentos de fomento productivo que ofrecen posibilidades concretas para que el diseño de políticas, operatoria de instrumentos y ejercicios de decisión, seguimiento y evaluación queden radicados en la Corporación u otra instancia de encuentro y compromiso público-privado. En consecuencia, la reforma que cree la nueva región puede reconocer como una nueva forma de gestión pública para el desarrollo regional esta nueva institucionalidad que se empieza a mostrar como una gran posibilidad en muchas áreas del país.

Una cuarta y última alternativa, es reeditar el esquema existente en todas las regiones del país y que, por conocido, se hace innecesario comentarlo.

### **Costos de una Administración Regional Convencional**

8. Considerando la diversidad de situaciones posibles, que extenderían innecesariamente estas conclusiones, para estimar los costos sólo se ha estimado lo que significaría la implantación en la nueva región del esquema convencional.

Para los cálculos se ha considerado: asimilar la dotación de la nueva región a aquellas otras que poseen el menor tamaño en la materia (Aysén, Magallanes, etc.); se reconoce que en Arica existen recursos humanos e institucionales que exceden el tamaño regular de las gobernaciones y direcciones provinciales regulares, lo que genera un excedente que ayudaría a conformar el nuevo plantel regional; finalmente, se incluyen recursos que deben ser traspasados desde Iquique, considerando el menor tamaño que tendrá la región residual.

La conformación de un Gobierno Regional, Intendencia, completar las SEREMÍAS y Servicios Públicos faltantes da un total de 140 personas nuevas. Los costos

iniciales –edificios, equipamiento, vehículos, etc.- implican una inversión de \$1.350 millones de pesos. A su vez, los gastos permanentes de este personal –estimado en \$12.8 millones promedio per cápita- alcanza a \$ 1.796 millones anuales.

Estas cifras iniciales deben ser ajustadas considerando los resultados del catastro en desarrollo, que debieran permitir una reducción significativa de los nuevos recursos humanos e institucionales necesarios. A esta reducción se agregan los menores costos de viáticos que implica hoy día los viajes semanales de directivos y funcionarios Iquique-Arica-Putre.

Las autoridades de 14 SEREMI, los 50 servicios públicos, del GORE, además de la Intendencia y Gobernaciones regulares existentes en la región tienen en promedio un viaje semanal Arica-Parinacota-Iquique, lo que implica pasajes y viáticos para dos personas por a lo menos dos días (promedio mínimo pues muchas veces se desplazan más personas). Lo anterior, da un total de 68 instituciones –sin incluir otros órganos del Estado- con un costo de traslado aéreo de \$5.440.000.- semanales que multiplicado por 52 semanas sube a \$290 millones, a ello se agregan 2 días de viáticos por dos personas (\$20.000.- por día por 4 da \$80.000.- por viaje), es decir, se repite el gasto de pasajes a un nivel similar. En total, se destinan más de \$290 millones al año en traslado Arica-Parinacota-Iquique y otros \$260 millones en viáticos para directivos y personal. Es decir, en dos años de funcionamiento del Gobierno Regional de Arica-Parinacota se obtienen ahorros, prácticamente, similares al costo de construcción de oficinas y equipamiento para la nueva institucionalidad. Es previsible suponer que los mayores costos de instalación de otros órganos del Estado, no incluidos en el cálculo anterior –como Contraloría, Consejo de Defensa del Estado, Servicio Electoral- puedan tener ahorros significativos que terminen absorbiendo los costos iniciales de su instalación en la nueva región. Incluso, la creación de una nueva circunscripción electoral senatorial puede experimentar un análisis de costos-beneficios similares al recién realizado.

En los cálculos anteriores, se excluye la estimación de los beneficios que traería una administración regional más cerca de los territorios y comunidades, más legitimada y menos estresada por las tensiones que soporta actualmente.

## **Recursos Financieros para el Desarrollo Regional**

9. Los recursos para financiar los programas de inversión regional y local ofrecen un análisis más complejo. En primer lugar, es previsible que los inversionistas privados se sientan más estimulados a generar proyectos en Arica y Parinacota al contar con autoridades más cercanas y comprometidas con sus expectativas y desafíos. Es frecuente escuchar a agentes privados quejarse del perjuicio que les implica tener que realizar diversos trámites en la cabecera regional, sufrir largas tramitaciones o dialogar con funcionarios que no conocen y que no pueden aquilatar sus problemas ni comprometerse con sus soluciones. Para este actor, la nueva región se constituye en aliada para dinamizar sus inversiones.

Una segunda fuente de recursos son las inversiones sectoriales. Estas, hoy día, se canalizan a las regiones y territorios considerando políticas nacionales, criterios de asignación demográfica, déficits sectoriales u otros. Es decir, puede anticiparse que la nueva región recibiría el flujo histórico que ha beneficiado a sus actuales provincias (Arica y Parinacota). Sin embargo, el saldo podrá ser aún más favorable, pues al contar ahora de directivos regionales propios –SEREMIS y Jefaturas Regionales de Servicios-, podrán influir con mayor eficacia y eficiencia ante sus autoridades centrales. Debe recordarse que los recursos bajo denominación ISAR e IRAL tienen en la práctica una asignación interregional parecida a los presupuestos sectoriales.

10. La principal fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Desde 1990 a 2001, la distribución intraregional fue de un 55%, aproximadamente, para la provincia de Iquique y un 45% para las de Arica y Parinacota.

Sobre el comportamiento de este fondo a mediano plazo pueden formularse tres hipótesis.

La primera es que la nueva región se constituya simultáneamente con Valdivia, aumentando así a 15 el número de regiones. Hipótesis que, en general, se estima plausible dada la similar trayectoria y fuerza de la demanda que ambas han impulsado y los trastornos sociales y políticos que implicaría acoger una demanda y desestimar otra.

Segundo, que el presupuesto total del FNDR se mantenga en términos absolutos, sólo ajustándose por la tasa de variación del IPC o del presupuesto nacional. Esta alternativa es extremadamente compleja, pues al realizar una redefinición de los recursos aplicando los criterios de distribución del FNDR a las 15 regiones, se produce una pérdida promedio en las 11 regiones históricas –las que no sufren división- de \$913.000 anuales. Es difícil suponer que ellas, expresadas en sus bancadas parlamentarias, apoyen la causa de las dos nuevas regiones en desmedro financiero de las propias.

Tercera hipótesis, que la creación de las dos nuevas regiones vaya acompañada de un incremento del presupuesto total del FNDR que no implique castigo a las demás regiones. Esta alternativa, salvo una gran presión política parlamentaria, debiera ser resistida por la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Este último caso, obliga a buscar soluciones alternativas que concilien la viabilidad de la región, los intereses de las otras regiones y la exigencia de la DIPRES de no expandir innecesariamente el presupuesto.

11. En las otras fuentes de recursos que hoy benefician a la región y las provincias de Arica y Parinacota también surgen antecedentes complejos. Considerando cifras anuales de \$1.200 millones de pesos que ingresan al FNDR de la región por concepto de patentes mineras, unos \$500 millones benefician a las dos provincias, en un diagnóstico que indica que la mayor parte de estos recursos se originan en

actividades mineras localizadas en Iquique. Una segunda fuente de recursos los provee la ZOFRI y alcanzan a los \$1.650 millones anuales, aproximadamente, de los que \$330 benefician al municipio de Arica y \$170 restante a las otras comunas de ambas provincias. Tercero, los ingresos por venta de terrenos fiscales, estimados en \$170 millones en los últimos años, y que también se originan fundamentalmente en enajenaciones realizadas en la provincia de Iquique, estimándose poco probable que en Arica y Parinacota pueda usarse esta fuente de ingresos dadas las restricciones que pesan en sus terrenos fiscales (SNASPE, Comunidades Autóctonas, etc.).

12. Concluyendo, la creación de la nueva región, al igual que la de Valdivia, enfrenta algunas dificultades que podrían acarrear una reducción de algunos de los recursos públicos que la han beneficiado hasta recientemente y un manejo complicado respecto de la principal fuente de financiamiento regional (FNDR). Sin embargo, la dirigencia política regional puede conciliar en diversos grados cierta cuota de esfuerzo y sacrificio propio –reducción de costos-, el establecimiento de algunos plazos que le den viabilidad inicial para demandar ajustes o compensaciones posteriores y, finalmente, comprometer a la bancada parlamentaria y al Gobierno a respaldar con un monto razonable de recursos la creación de la nueva región, la que, además de elevar la eficiencia de la gestión pública, contribuiría con una innegable mayor legitimidad y gobernabilidad en el manejo de los asuntos regionales.

## PROPUESTAS PARA UNA MAYOR VIABILIDAD

1. La causa de Arica-Parinacota Región, si bien cuenta con algunos puntos de debilidad ya indicados, muestra simultáneamente muchas fortalezas a ser exhibidas y evaluadas en cualquier análisis serio o debate organizado al respecto. No es sólo la historia, las erradas decisiones de CONARA o la complicada gestión interna que caracteriza la actual región. La nueva región tiene fortalezas propias y sus problemas –en parte derivados de su lejanía a los centros sociales, políticos y económicos nacionales- pueden ser transformados en oportunidades de desarrollo para sus habitantes, Chile y también para los pueblos vecinos.

En consecuencia, una primera propuesta es asumir cabal y sistemáticamente la promoción pública de la conveniencia de crear la nueva región, sea mediante artículos redactados por sus líderes sociales y políticos, seminarios y la organización de eventos en la región, otras regiones o de carácter nacional.

Se sugiere un ciclo de seminarios con al menos tres temas:

- Evaluación del actual esquema de División Político y Administrativo y su aplicación en el caso de Tarapacá.
- Propuestas para una nueva organización de la gestión pública regional.
- Bases para el desarrollo de la nueva región que articule: políticas nacionales y regionales, oportunidades de los tratados internacionales y la integración fronteriza.

2. Hay tres temas de gran relevancia actual, pero que son de naturaleza estructural y que se deben aprovechar en el debate sobre la nueva región:

- La necesidad de administrar en forma directa y descentralizada los compromisos y temas que por tratados históricos vinculan a Chile con Perú y Bolivia. Una región con dirigentes que los conocen puede transformarlos desde problemas y obstáculos a posibilidades y oportunidades, a la par que reduce la preocupación de las autoridades centrales.
- Las posibilidades asociadas a los tratados internacionales que transforman a Arica-Parinacota en una excelente plataforma para proveer al centro oeste sudamericano de productos venidos de otros continentes y la posibilidad de constituirse en canal promotor de exportaciones de materias primas y productos sudamericanos al resto del mundo.
- La conveniencia de iniciar en la nueva región la conformación de la estructura política y administrativa que se desea instaurar en todo el país. Es decir, una administración desconcentrada que se preocupa, fundamentalmente, de la ejecución de políticas nacionales, un gobierno regional que asume cabalmente la conducción de las

políticas regionales y la fuerte articulación con las administraciones municipales, y la generación de esquemas público-privados que permiten integrar a los esfuerzos de desarrollo a empresarios, gremios, colegios profesionales, organizaciones laborales y sociales, universidades, ONG y otras.

3. La creación de la Región Arica-Parinacota aparece vinculada a la reforma constitucional –artículo 45, sobre número de regiones- y otras reformas a la administración regional, en consecuencia, su suerte va aparejada a otras materias que, si bien tienen estrecha relación no terminan por encapsularla. Hay varios argumentos para sugerir que la comunidad impulse un proyecto de reforma ad-hoc que cree la nueva región (eventualmente junto a Valdivia):

- Primero, las reformas regionales se ha evidenciado no constituyen parte del componente central del amplio paquete de reformas políticas que impulsa el Gobierno. En consecuencia, siempre está la amenaza de que por transacciones diversas o para simplificar la agenda legislativa se decida bajar la insistencia en la reforma regional.
- Segundo, aunque no se explicita, existe en varios sectores temor a que la apertura genérica del número de regiones de lugar a una multiplicación de demandas –cada una con su inevitable respaldo parlamentario-, complejizando la discusión focalizada de aquellas que tienen efectivo merecimiento. La hipótesis, como ocurrió por ejemplo con la Ley de Casinos, es que habría mayor apoyo político a una reforma acotada, es decir, incrementar el número de regiones sólo en aquellas que tienen reconocida historia y fundamentos.
- Finalmente, una reforma constitucional y legal focalizada, permite que esta incluya alguna de las propuestas de organización político-administrativa señaladas más arriba y que van en la línea de construir una forma de gestión del desarrollo moderna, ágil, eficiente, transparente y participativa. Es decir, facilita una redacción con suficiente detalle para transformar la nueva región en un caso piloto, de diseño avanzado, que pueda ser visto por el Gobierno central como una experiencia sin reeditar esquemas arcaicos ni arrastrar al conjunto de sistema a un esquema no probado.

4. Uno de los aspectos complicados tiene que ver con la mala imagen que tiene sugerir cambios administrativos que van acompañados de fuertes recursos estatales. En consecuencia, uno de los objetivos debe ser reducir al máximo los costos de instalación y de funcionamiento regular de la nueva estructura. El estudio entrega una evaluación preliminar de costos que implicaría crear la nueva región considerando, principalmente, una reedición del esquema administrativo

vigente en las demás regiones. Se sugiere, en una segunda etapa, trabajar con mayor detalle tal propuesta lo que implica afinar los antecedentes:

- Realizar un catastro detallado sobre los recursos político-administrativos existentes en las dos provincias: personal, vehículos, oficinas, etc.
- Dimensionar aquellos que pueden ser, razonablemente, trasladados desde la actual capital regional.
- Establecer los costos adicionales que genera el funcionamiento de la región y que debieran eliminarse o reducirse drásticamente debido a la creación de la nueva región (viáticos y traslado funcionarios públicos, etc.).
- Determinar los costos que para los agentes privados tiene la actual situación y que se transformarían en ahorro en un nuevo esquema.

5. Arica-Parinacota Región debe asociarse a aire fresco y legitimidad, renovación y eficiencia, transparencia y participación en la gestión de los asuntos públicos de la comunidad. En el estudio se han sugerido nuevas formas de organizar la nueva gestión regional, sin embargo, parece conveniente profundizar la naturaleza de estas propuestas para:

- Apreciar sus características en tanto arquitectura novedosa que no tiene precedentes en el país.
- Definir sus componentes políticos, administrativos, financieros y participativos.
- Anticipar los elementos favorables y dificultades que pueden generar (reconociendo que todo cambio impulsado por objetivos favorables enfrenta inercias institucionales, culturas burocráticas, etc.).
- Definir las modalidades con que se presentarán al debate con las autoridades políticas nacionales, parlamentarios, la propia comunidad regional, entre otras.

6. Todo lo anterior debe plasmarse en un proyecto de ley que junto con crear la nueva región defina con claridad su propuesta administrativa y vaya acompañada de los ajustes legales correspondientes. Sea mayor o menor el cambio que implique con el actual status quo, muy probablemente implicará reformas a cuerpos legales sectoriales o bien introducirse en novedosos diseños jurídicos y administrativos.

7. Uno de los aspectos complejos del estudio se refiere al impacto que la nueva región –además de Valdivia- tendrían en las otras 11 históricas. Es imposible suponer que habrá respaldo a una reforma que afecta el corazón de las inversiones regionales, además de ser aquellas que más interesan a parlamentarios, municipios y dirigentes de todas las regiones. Debe abrirse una discusión para evaluar las alternativas al problema:

- Proponer que durante algunos años –3 o 4- no se altere la distribución del FNDR y que las nuevas regiones se financien con el porcentaje que, como distribución intraregional, han recibido en promedio en los últimos años. Es decir, Arica-Parinacota recibirían el 45% de lo que asignaría a la Región de Tarapacá, en una proyección a futuro. Esto debe tener un horizonte finito para luego aspirar a un tratamiento no discriminatorio, igual que las demás regiones.
- Demandar que la creación de la nueva región vaya acompañada de una ampliación en un 1/13avo del actual FNDR nacional. Esto genera el problema de cómo tratar a las regiones residuales –Iquique y Puerto Montt, en el caso de Valdivia- siendo injusto que reciban igual volumen de recursos que antes de la partición.
- De lo anterior fluye otra alternativa: que se eleve el FNDR, pero que todas las regiones compitan de acuerdo a sus características y los criterios con que se distribuyen tales recursos.

Cada una de estas propuestas tiene posibilidades y dificultades, que pueden acercar o alejar la creación de la región o bien consagrarla como una región de segundo nivel. Aquí la opinión de la bancada parlamentaria será fundamental.

8. La situación de las otras fuentes de recursos no ofrece muchas alternativas. Es poco probable que la nueva región y sus comunas puedan continuar beneficiándose de recursos que se generan en una región vecina, sobre todo luego de una separación que, inevitablemente, será polémica. La caída en los recursos –ZOFRI, patentes mineras y venta de terrenos fiscales-, en especial aquellas que ya son parte afianzada de los ingresos municipales, es complicada y lo lógico sería esperar que se le compense aumentando los recursos de FNDR que se le asignen, a la par que debieran reducirse aquellos asignados a Iquique.

9. Finalmente, la decisión del Gobierno de privatizar, sea la propiedad o al menos la administración vía concesión, las empresas sanitarias abre una posibilidad que -siendo políticamente sensible- podría ayudar a darle viabilidad inicial al proyecto. Tal como se hizo en Bío Bío y otras regiones, parte importante de los recursos que ingresen al Estado por esta operación podrían ser solicitados para reforzar durante algunos años el despegue administrativo-financiero de la nueva Región (costos de instalación, caída en los ingresos, etc.).