

Geografía del desarrollo (regional) en Chile: Corfo, Odeplan y La Conara

Juan Rivas Maldonado *
Christian Loyola Gómez

pp. 111-136

Resumen

Se caracteriza el enfoque y el contexto que tuvieron las instituciones de planificación avocadas al desarrollo del país, considerando la apropiación política del concepto y su expresión territorial a través de políticas públicas. Se analizan las instituciones Corfo y Odeplan desde su creación y la importancia relativa que adquirieron los profesionales que en ellas trabajaron durante los diferentes gobiernos de Eduardo Frei Montalva, Salvador Allende Gossens y la dictadura de Augusto Pinochet. Con este último, se revisan los orígenes de la actual institucionalidad que da origen al modelo de desarrollo vigente, levantando apreciaciones respecto del sentido de apropiación territorial que la dictadura impulsó con la Conara.

Palabras Clave

Desarrollo / Región / Gobierno / Constitución / Dictadura

Abstract

The approach and context that the planning institutions devoted to the development of the country had is characterized, considering the political appropriation of the concept and its territorial expression through public policies. The Corfo and Odeplan institutions are analyzed since their creation and the relative importance acquired by the professionals who worked in them during the different governments of Eduardo Frei Montalva, Salvador Allende Gossens and the dictatorship of Augusto Pinochet. With the latter, the origins of the current institutional framework that give rise to the current development model are reviewed, raising appraisals regarding the sense of territorial appropriation that the dictatorship promoted with Conara.

Key words

Development / Region / Government / Constitution / Dictatorship

* J. Rivas Maldonado. Profesor en Educación Media en Historia y Geografía. Master en Dirección Estratégica en tecnologías de la Información. Académico Universidad del Bío-Bío, Ñuble-Chile, Facultad de Educación y Humanidades, Dpto. Ciencias Sociales.

Correo-e: jrivas@ubiobio.cl. <https://orcid.org/0002-8937-4572>

C. Loyola Gómez. Profesor de Estado en Historia y Geografía. Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Académico Universidad del Bío-Bío, Ñuble-Chile, Facultad de Educación y Humanidades, Dpto. Ciencias Sociales.

Correo-e: cloyola@ubiobio.cl. <https://orcid.org/0000-0002-9078-056X>

Introducción

En este artículo se pretende caracterizar, desde concepciones geográfico-territoriales, la expresión político-institucional del *desarrollo* en Chile, a través del análisis de las instituciones de planificación avocadas a tal tarea, considerando la apropiación política del concepto y su expresión territorial a través de políticas públicas. Ello exige la caracterización de instituciones gubernamentales, en este caso Corfo (Corporación de Fomento para la Producción) y Odeplan (Oficina de Planificación) que, enmarcadas en un contexto político nacional, influyen en el impulso de cambios al interior de la nación; esto implica caracterizar la denominación, origen y funciones de estas instituciones y, a partir de allí, el peso que tuvieron los profesionales que en ellas trabajaron en los distintos periodos analizados. La investigación revisa la acción de estas instituciones y sus implicaciones sobre la concepción del desarrollo del territorio nacional, levantando apreciaciones respecto del sentido de apropiación territorial que los gobiernos potenciaron.

El análisis estructura el relato de un proceso político-económico, consultando diferentes fuentes y literatura científica, para describir la complejidad que en el tiempo adquirió la noción de *desarrollo* y su uso como herramienta política en la definición de nuevos espacios de transformación que afianzaron un sentido de ocupación y evolución territorial. Ello involucra la caracterización de la Conara (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa) como estructura para el cambio del espacio político en la definición económica del desarrollo, es decir el estudio establece el análisis de un periodo de cambio en la definición de un proceso político-económico. El análisis de los cambios políticos permite determinar fases de análisis que coinciden principalmente con los gobiernos de Eduardo Frei Montalva, Salvador Allende y la dictadura de Augusto Pinochet. De igual forma existen algunas apreciaciones a periodos anteriores en el caso de la Corfo y posteriores a la dictadura, durante los gobiernos de la *Concertación de partidos por la democracia*. La caracterización considera la revisión de fuentes bibliográficas del periodo, informes emanados de las propias instituciones, leyes y decretos con fuerza de ley. Se responde al *¿cómo?*, también al *¿para qué?* y al *¿por qué?* lo que determina la ampliación de las condiciones de contexto para la estructura de un relato interpretativo al alero de las fuentes.

Los lineamientos de las *políticas de desarrollo* estructuran características de las instituciones de planificación para el desarrollo, lo que establece procesos de definición, concepción y apropiación del concepto en el tiempo.

La revisión de la instalación y operacionalización de la Corfo y Odeplan, considerando el contexto político complejo que involucra la historia reciente en Chile y las perspectivas económicas frente a la transición del modelo de desarrollo Cepalino a uno neoliberal de corte neoclásico, permite inscribir la profesionalización laboral, que encuadra el crecimiento en importancia de los economistas en los gobiernos. Ello otorga un marco de cambio en la concepción del *desarrollo*, lo que implicó una redefinición del Estado y una redefinición de los territorios. Diversas fuentes documentales y literatura científica, permiten realizar un acercamiento al *desarrollo regional* como perspectiva del desarrollo.

Las fases históricas de la Corfo

La primera fase histórica, de la Corfo corresponde desde su creación en 1939 hasta 1960, donde postulados y proyectos de intelectuales, ingenieros y gremios empresariales, convencidos de la necesidad de impulsar una industrialización nacional (así como la agricultura y la minería) mediante la intervención estatal, llevaron a la formación en 1939, de la Corfo, bajo el gobierno de Pedro Aguirre Cerda. Su función era la formulación de «(...) un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población» (Memoria Chilena, 2019), lo que para 1950 la había convertido (Corfo, 1950) en el organismo ejecutor de las políticas de gobierno en el ámbito del emprendimiento y la innovación. Para ello se estructuró una planificación que delimita el *territorio* en grandes regiones naturales¹ que consideran la diversidad climática y la amplitud latitudinal del país.

La Corfo (1950) publicó la Geografía Económica de Chile, texto de cuatro tomos que –en el primero de ellos–² considera diez regiones establecidas bajo criterios geográficos: Región del Norte Grande determinada por el límite con Perú hasta el paralelo 27°S (rio Copiapó); Región del Norte chico, definido por el rio Copiapó hasta el rio Aconcagua; Región Núcleo Central, comprendida desde el rio Aconcagua hasta el rio Biobío; Región de La Frontera, comprendida desde el río Biobío hasta el río Toltén o Valdivia (dependiendo); Región de los Lagos desde el borde anterior hasta el Seno de Reloncaví; Región de Chiloé, el archipiélago de los Chonos y la Península de Taitao, que considera obviamente

¹ Sin consideración de la política administrativa, pero utilizada frecuentemente en la descripción política territorial.

² Realizado por Humberto Fuenzalida

la isla de Chiloé hasta la Península de Taitao y Las Cordilleras Patagónicas, que comprenden los territorios cordilleranos frente a la isla de Chiloé; Región de Las Pampas Magallánicas en Magallanes y finalmente la Región de La Antártica Chilena. Se agrega una décima región correspondiente a las islas esporádicas definidas por las Islas de Juan Fernández, Isla de Pascua y otras islas (Corfo, 1950).

El segundo tomo de *Geografía Económica de Chile*, tercera parte, capítulo II de los *Recursos Naturales*, en su primer acápite relacionado a la actividad agrícola, elaborado por Reinaldo Wilhelm, considera seis regiones, que son: el Norte Grande, el Norte Chico, el Núcleo Central, Concepción y La Frontera, la Región de los Lagos y la Región de los Canales. El tomo tres, en su primera parte referida a las Ramas de la Producción capítulo I de Agricultura, elaborado por Hernán Navarrete y Gastón Carvallo, consideran la clasificación anterior y determinan zonas de acuerdo a características de suelo y clima, estas zonas son: Zona Norte Grande, Zona Norte Chico, Núcleo Central, Concepción y La Frontera, Zona de los Lagos y la Zona de los Canales. Finalmente, el tomo cuatro en su segunda parte capítulo XIII de *Síntesis Regional*, elaborado por Sergio Sepúlveda, considera también seis regiones (Corfo, 1950).

La orientación de esta territorialización tiene un sentido de funcionalidad interna específica, que propende a la explicitación de la riqueza natural, situación que se enmarca en el periodo que en Latinoamérica corresponde al de *sustitución de las importaciones*, por lo que el rol de la Corfo es agenciar la generación de empresas públicas estratégicas de acuerdo a las posibilidades del territorio y convertirse en un órgano esencial para el apoyo de la «inversión privada de mediano y largo plazo» (Muñoz, 2009). La premura con la que se realizó esta consolidación de una institución orientada al *desarrollo*, se encontraba encuadrada en la reconstrucción necesaria, producto de los desastres naturales de la época (terremoto de Chillán en 1939). De esta forma, la planificación del *desarrollo* como un sistema y como una estrategia nacional, involucrará reformas a las leyes 6364 y 6610, en la definición y operabilidad de los propósitos de la Corfo, el texto definitivo de creación quedará plasmado en la ley 6640 (10/01/1941).

El objetivo de la Corfo, se explicita en la creación de una persona jurídica de derecho público cuya finalidad, corresponde a la formulación de un plan de reconstrucción de nuestra economía con vistas principales al *desarrollo* y la nacionalización de la *riqueza* y el mejoramiento de las condiciones precarias de los *ciudadanos*. Cabe resaltar la no utilización del concepto *recurso natural*,

aún no adoptado, y la perspectiva ciudadana que el *desarrollo* nacional comprendía. El DFL N° 211 (05/04/1960), actualizó la legislación básica de la Corfo, incorporando disposiciones tendientes a fortalecer el consejo y fijar normas específicas para la agricultura y reglamentar modalidades crediticias (Muñoz, 2009). La corporación tuvo en sus orígenes un esquema gerencial con una oficina en NY por los importantes aportes del Export-Import Bank of Washington y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, creado producto de los *acuerdos de Bretton Woods*, además de cinco departamentos de gestión (minería, agricultura, industria energía y comercio) (Corfo, 1949).

El *desarrollo*, entonces, es entendido como un *vivir bien* «(...) mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país» (Corfo, 1949), la disminución de los costos de producción y la mejora en la situación de la balanza de pagos internacionales. Para ello se buscó el incremento de las actividades mineras y agrícolas, el incremento energético, más el desarrollo de la industria y el comercio, procurando la satisfacción de las necesidades regionales. Para realizarlo, se diseñó una estrategia que definió prioridades, tales como la asociación pública y privada; la mejora de las condiciones de conectividad; el fomento a la realización de estudios para la creación de economías a escala; el incremento del consumo nacional; el fortalecimiento del crecimiento urbano, a través de la inyección de fondos para la construcción de viviendas y disposiciones asociadas a la colocación y manejo de fondos públicos en la banca privada.

El *desarrollo* se estructuró en forma sectorial. En primer término, la *minería* en el norte del país, como el rubro más relevante, orientada fundamentalmente a la producción de metales refinados con un doble propósito: utilizarlos industrialmente en el país y posibilitar su exportación con mayores ventajas económicas que los metales en bruto. Al mismo tiempo, el plan buscaba estimular la producción de oro metálico para proporcionar un método directo de pago en materia internacional e impulsar la minería no metálica como base a la producción de fertilizantes. Para ello se potenciaría la construcción de refinerías y fundiciones, además de financiar estudios que sirviesen como prospectiva al desarrollo minero (Corfo, 1949).

El segundo sector productivo tenía un diagnóstico feroz pues la agricultura del periodo no estaba proporcionando lo que se esperaba de ella en el país. Los *planes de acción inmediata* de la Corfo, que contaban con una duración de dos años, orientaron las inversiones: al fomento del sector frutícola en las zonas norte y central del país; la importación de ganado para la producción

de carne y leche y el establecimiento de plantales de reproducción, además de la creación e incremento de cultivos industriales como lino, cáñamo y, muy especialmente, oleaginosas. En el mismo sector, pero en otra actividad se incentivó el incremento de la producción forestal sobre la base de formación de sociedades, plantaciones directas y establecimiento de viveros que se tradujeron en el crecimiento de la superficie plantada con *Pino Radiata* y *Eucaliptus Globulus*. De igual modo, se dio paso a una política de préstamos destinados a la construcción de establos, silos y galpones, además de obras de regadío y la adquisición de maquinaria agrícola (Corfo, 1949).

El tercer sector a planificar con líneas y estrategias de *desarrollo*, fue el energético. Para ello se buscó allanar el acceso a fuentes de combustibles para la producción energética, basando la estrategia en solventar la extracción de minerales y compuestos. El contexto proveyó la creación de programas que tendieron al impulso de las minas de carbón, con lo cual se incentivó la búsqueda de reservas y la habilitación de centros carboníferos en la zona de Arauco. Asimismo, se incentivaron las campañas de exploración y perforaciones petroleras en la zona austral, todo complementado con un plan de electrificación del país que, por intermedio de la Empresa Nacional de Electricidad, contemplaba la instalación de centrales hidroeléctricas (Corfo, 1949).

El cuarto sector tiene incidencia en los demás sectores. Tempranamente se elaboró un *Plan de Fomento Industrial* como cuarta línea estratégica de *desarrollo*. Su visión se basó en que la industrialización hace crecer la economía y con ello mejora las condiciones de vida de la ciudadanía. Los orígenes de la industrialización en Chile se encuentran en la coyuntura que planteaba la crisis de la primera guerra mundial y el cierre de los mercados. Esta situación se observó nuevamente durante la crisis económica de 1930, que afectó fuertemente las actividades agrícolas y mineras; por ello los sectores industriales a desarrollar se referían a la producción de vidrios, cemento, acero, químicos, paños, hilados de lana, calzado, madera, cartón, azúcar, cerveza, tabacos. Respecto de las restricciones al desarrollo de este sector, se plantean, referidas principalmente: a) la escasez de materias primas, energía eléctrica, combustibles y transportes; b) pequeña escala de producción y retraimiento de los inversionistas c) dificultades en el dominio de la técnica y d) individualismo excesivo, lo que ha limitado la cooperación (Corfo, 1939).

Respecto del quinto sector, la línea estratégica de fomento al comercio, fue relacionada con el transporte. Para ello la orientación tendió hacia la

formación y desarrollo de asociaciones de productores para mejorar la comercialización de sus artículos y a la organización de empresas dedicadas al comercio de importación y exportación. La Corfo actuó directamente en la compra en el extranjero de materias primas y productos elaborados, así como en la gestión de créditos en el Export Import Bank of Washington para atender a las necesidades del país relacionadas con el aprovisionamiento de materias primas para las industrias o de productos manufacturados, así como equipos de producción y transporte. Las importaciones realizadas en esa época comprendieron grandes cantidades de fierro en diversas formas, coque metalúrgico, drogas y medicamentos, maquinaria agrícola, zinc, carbón, sacos y otros productos que permitieron sobrellevar la escasez en el mercado mundial (Corfo, 1949).

El nexo de estas acciones con el transporte, se dio con la necesidad de aumentar el tonelaje naviero de la marina mercante, mediante la adquisición de barcos nuevos en el extranjero, lo cual no pudo realizarse debido a las restricciones en los mercados internacionales provocadas por la guerra. Por tal motivo, la Corfo debió orientar su acción únicamente al otorgamiento de créditos a armadores nacionales. De la misma forma, se consideró la obtención de recursos para mecanizar los principales puertos del país (Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso San Antonio y San Vicente). La mejora de las condiciones del transporte colectivo de pasajeros se verificaba en Santiago y Valparaíso; la Corfo adquirió trolebuses, autobuses reo y microbuses, los cuales fueron hechos por la Empresa Nacional de Transporte Colectivo (Corfo, 1949).

La segunda fase histórica corresponde al periodo comprendido durante la dictadura de Pinochet, tema que será expresado más adelante por su vinculación con Odeplan. La tercera fase corresponde a los años noventa, cuando la Corfo estaba convertida en una institución de gestión financiera, desfinanciada. La decisión del nuevo gobierno fue ponerle fin a esa actividad y transferir la administración de la *cartera* a la banca privada. Con ello se restringió la acción directa del Estado en la implementación de políticas públicas, relegando el sistema de subsidios e impuestos, como responsabilidad del Estado para la corrección de fallas de mercado, al propio mercado. Con ello se traslada el foco de *interés público* a uno *privado*, donde son los agentes económicos, quienes buscan la solución de las externalidades negativas con la comunidad, lo que dejaba fuera las externalidades ambientales y circunscribía localmente la acción de compensación. Esto demuestra un enfoque intere-

sado poco práctico y poco útil; además existía una crítica permanente a la entrega de subsidios porque (según expertos) podría acentuar las fallas de mercado por la sujeción del Estado a grupos de interés, quedando las fallas de mercado sujetas a justificaciones técnicas donde se evalúa en dinero, cual es la externalidad (positiva o negativa) que predomina y según ello el aporte gubernamental (Muñoz, 2009; Jiménez, 2009).

Se gestionaron recursos con el BID y el BM para la creación de fondos para la innovación tecnológica de las empresas (Fontec) y para el financiamiento de inversión en infraestructura, investigación y desarrollo (Fondef). En la medida que existía mayor conciencia de la complejidad de las restricciones que el *desarrollo* tenía en el esquema adoptado, la política pública asumía la modernización de las empresas que aún le quedaban, las cuales no habían sido privatizadas porque venían dando pérdidas o se encontraban arraigadas territorialmente; su cierre o privatización tendría un enorme costo social para las comunidades y por ende para los gobiernos.³ Además, se levantaban en Arica y Aysén fuertes cuestionamientos al esquema de *desarrollo* centralizado que mantenía sus economías estancadas, representando un riesgo geopolítico, por lo que el escenario planteaba un cuestionamiento al rol histórico que tenía la Corfo (Muñoz, 2009).

De esta forma la Corfo, se replanteó su lógica de enfrentar los problemas financieros de medianas y pequeñas empresas buscando la productividad regional, complementando los esfuerzos que se hacían desde otros ámbitos públicos, como la existencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), mirando los instrumentos más desde la perspectiva de las necesidades de los *usuarios* que de la gestión instrumental. Se formuló, entonces, el *Programa de Promoción de Inversiones Privadas en Regiones*, el cual buscaba la coordinación entre algunas actividades exportadoras con claras ventajas competitivas, como el cobre, por ejemplo, y la cadena de proveedores y servicios de asistencia técnica y de financiamiento. En contraste con las antiguas políticas industriales de carácter sectorial, impuestas desde arriba, de

³ La crisis del carbón llevó a un punto crítico a la Empresa Nacional del Carbón (Enacar), después de años de pérdidas acumuladas como resultado de una rentabilidad negativa y pérdida de las ventajas del carbón de Lota y Coronel, como fuentes de energía. En 1992 se habían cerrado los yacimientos de Lebu y Colico. Pero Lota seguía en funcionamiento, generando fuertes pérdidas. Los estudios e informes financieros sugerían la necesidad de cierre definitivo de esa empresa. Sin embargo, debido a los efectos sociales de esta medida, los cuales, aparte del desempleo de sus trabajadores, quedarían muy concentrados geográficamente en la región, hacían temer una explosión social de consecuencias imprevisibles. El cierre significaba reconocer la quiebra de la economía local, aparte del trauma cultural y psicológico que representaba para los trabajadores y sus familias abandonar un estilo de vida con profundas raíces históricas (Muñoz, 2009).

lo que se trataba ahora, era potenciar las ventajas competitivas de complejos productivos que habían demostrado, a través del mercado, sus posibilidades (Muñoz, 2009).

Con el tiempo, Corfo cambió su metodología de trabajo alejándose del concepto de instrumentos para el *desarrollo*, producto de la complejidad de «su gobernanza, la amplitud de su agenda y la dificultad para predecir sus resultados» (Dini, 2010:81), y dirigiéndose hacia estrategias asociativas. En este caso, para el año 2000 se concretó el *Programa Territorial Integrado* (PTI); el *Programa Nacional de Clúster* (PNC) y las *Agencias Regionales de Desarrollo Productivo* (ARDP) (Corfo, 2007). El primero de ellos coordina y articula proyectos vinculados al desarrollo empresarial destinados a mejorar la competitividad de un territorio en torno a sus actividades económicas (proyección). Cabe indicar que muchos de estos proyectos fueron absorbidos por los *Programas de Mejora de la Competitividad* (PMC) impulsados por las ARDP. Estas últimas creadas en 2006, son instancias de *desarrollo productivo regional sustentable* para el mejoramiento de la competitividad regional; su instalación corresponde a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 2008, las ARDP se transformaron en corporaciones independientes y comenzó la ejecución de los PNC. Este programa fue resultado del estudio del Boston Consulting Group «(...) acerca de los sectores con potencialidad para impulsar el desarrollo del país» (Dini, 2010:86), donde se revisaban aquellos cuellos de botella observados como restricciones al crecimiento económico. Ambas estrategias ARDP y PNC acentuaron la dimensión de concertación estratégica con actores públicos y privados externos a Corfo, en un escenario donde la economía chilena seguía dependiendo de los recursos naturales, y donde las iniciativas propendían a la creación y fomento de actividades intensivas en la venta de recursos naturales. Sin embargo, como las fuentes de financiamiento continuaron siendo indirectas, asociadas a señales de mercado, fueron disminuyendo por el propio desarrollo del mercado producto del accionar de la Corporación (Dini, 2010).

La planificación para el desarrollo, la Oficina de Planificación (Odeplan)

En julio de 1967 se crea la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, con rango ministerial (asesorar al presidente) para concebir y coordinar las políticas de *desarrollo* para el país (económicas y sociales), sobre la base de orientaciones fundamentales

al proceso de planificación (*Plan Nacional de Desarrollo*). Dicha oficina contaba con propuestas de políticas generales de corto y largo plazo que se requerirán para la preparación de los planes sectoriales del *Plan Nacional*; además, planteaba metas de inversión pública y proponía políticas de desarrollo regional. Odeplan, impulsado principalmente por Jorge Ahumada (Boissier, 2005), propondría regionalizar el *territorio* (Hernández y Ábalos, 1997) considerando los núcleos urbanos como *polos de desarrollo*. Odeplan tendría una organización nacional, con oficinas regionales en todo el país (11 oficinas) Orplanes y organismos comunales asociados (Orplac), (Secplac), (Odeplan, 1984; Huneus, 1998; García, 2014; Monti, 2020).

El inicio de las tareas de planificación en el gobierno de Eduardo Frei, se remontan a un año antes de su elección. En 1963, su asesor, Jorge Ahumada, conforma un equipo coordinado por Joaquín Undurraga, para abordar las tareas de conformación del programa de gobierno (Cecop), emanados del *Primer congreso de profesionales y técnicos de la Democracia Cristiana*. De este centro, coordinador del programa, saldrían los principales encargados sectoriales para llevar a cabo las actividades propuestas por el nuevo gobierno, pero la coordinación general sería prevista a mediano plazo en un organismo considerado en el programa. En paralelo nace Odeplan, para dar solución a corto plazo a la necesaria coordinación; su institucionalización consideraba un modelo descentralizado de funcionamiento que buscaba permear la administración pública, es decir una estructura de andamiaje para la modernización que fue vista como una organización paralela a la del Estado, por lo tanto, resistida en el Congreso Nacional (García, 2014; Monti, 2020).

Regida por la ley 16635 (14/06/1967) Odeplan, propondrá las orientaciones del proceso de planificación, coordinará estudios, establecerá criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión del Estado y, además, promoverá la capacitación del personal de la administración pública. Odeplan estaría a cargo de un director, dos subdirectores y la ley contemplará la contratación de más de 200 funcionarios (profesionales), algunos de los cuales provendrían del departamento de planificación de Corfo (Huneus, 1998; García, 2014). La necesidad de coherencia entre las políticas a mediano y corto plazo, planteadas por Odeplan, significó la creación de un comité económico de ministros que a través de una metodología verificaban dichas relaciones. Por una parte, un modelo macroeconómico agregado, aseguró la coherencia entre las decisiones de gasto e inversión del sector público y privado con la evolución previsible de la oferta interna y la balanza de pagos; por la

otra, un modelo de presiones de costo, evaluaba la coherencia de las políticas salariales y cambiarias con las metas de control inflacionarias aceptadas; y, en tercer término, un modelo del sector monetario que evaluaba la coherencia entre la expansión previsible de la oferta de dinero y la demanda previsible de sueldos reales (García, 2014).

El equipo de Odeplan se dio a la tarea de elaborar el documento *Política Nacional de Desarrollo, directivas nacionales y regionales* (Odeplan 1968), es decir, de estructurar lineamientos centrales de planificación de políticas para el *desarrollo*, considerando la situación real de gobierno y las restricciones políticas y económicas. La estrategia de *desarrollo* consideraba cinco objetivos centrales: a) la aceleración del crecimiento económico; b) la redistribución progresiva del ingreso y la propiedad en beneficio de los trabajadores del campo y la ciudad; c) la reducción de las presiones inflacionarias; d) la realización de reformas estructurales en materia de tenencia de la tierra y educación; y e) el mejoramiento de las condiciones materiales de los sectores marginados, particularmente en los servicios de salud y vivienda. Un segundo documento programático elaborado fue el *Programa Básico Económico 1969-1970* (Odeplan 1969), con lineamientos para afrontar la crisis económica de 1967. Y un tercer documento fue *El desarrollo Económico y social de Chile en la década 1969-1980* (Odeplan, 1970), que sentaba las bases para la elaboración de un plan decenal, el cual fue entregado a los tres candidatos presidenciales a las elecciones de 1970: Allende, Tomic y Alessandri (García, 2014; Monti, 2020).

Odeplan en primer lugar, propuso una regionalización geoeconómica del país, definiendo una *política de desarrollo* basada en *polos de desarrollo* a nivel nacional, regional y local; y en segundo lugar, inició la formulación de estrategias de *desarrollo* regionales, asociadas al tercer lineamiento, correspondiente a la adecuación de las políticas globales a definiciones regionales. A nivel sectorial, la organización de Odeplan conformó oficinas sectoriales, como es el caso de Odepa, creada al alero del ministerio de agricultura, que elaboró el *Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980* (Odepa, 1968) permitiendo ordenar las actividades agropecuarias de acuerdo a lineamientos programáticos. Todos estos elementos relevaron la función técnica de Odeplan, avalada por el pluralismo político e ideológico⁴ al servicio

⁴ Aunque cabe considerar la influencia de la Cepal.

del *desarrollo* del país, al proveer información útil para la planificación en materia económica (Monti, 2020).

Al asumir el presidente Salvador Allende la presidencia, se estructuró un *Camino chileno al socialismo* que incluyó la *nacionalización* de los sectores bancario y minero, la profundización de la reforma agraria, la estatización de la industria manufacturera y políticas públicas que propiciaban aumentos salariales y control de precios que cambiaron la distribución del ingreso, con lo que aumentó la producción industrial, el empleo y el consumo (solo) en el primer año de gobierno (Seers, 1972). La influencia de Odeplan durante el gobierno de la UP, se vio severamente interrumpida porque los criterios políticos de la conducción económica no solo fueron distintos, «(...) sino que la dirección de ésta se concentró en una sola cartera, la de Economía y especialmente en la persona de su ministro, Pedro Vúskovic» (Huneus, 1998:37) desarrollista, cepalino (García, 2014). El Estado incrementaba su actividad e influencia desplazando al sector privado, jibarizándolo a pequeños negocios. El volumen de cambio implicaba la nacionalización de la gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral; la banca privada y seguros; el comercio exterior; las grandes empresas y monopolios de distribución; los monopolios industriales estratégicos; y, en general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social: la producción «y distribución de energía eléctrica; el transporte ferroviario, aéreo y marítimo; las comunicaciones; la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado; la siderurgia; el cemento; la celulosa; petroquímica y química pesada» (Díaz, 2014:195).

El plan incluía la expropiación de todas las compañías (nacionales y extranjeras) cuyo activo neto excediera los catorce millones de escudos (alrededor de un millón de dólares) comprándolas mediante bonos con intereses equivalentes al valor contable de su activo de 1969, usando para ello una legislación originada por el gobierno de facto de la República Socialista, resucitándose el Decreto Ley N° 520, de agosto de 1932. Para septiembre de 1971, se definieron como *ganancias excesivas* cualquier beneficio que superase el 12 por ciento ganado después de 1955, el *delta* debía ser pagado al Estado. Se sucedería entonces una serie de cancelaciones de créditos que incidieron en la contracción de la inversión, por lo que algunos bienes se volvieron escasos (Seers, 1972). Los resultados económicos del segundo y tercer año fueron una catástrofe, el boicot comercial externo y los cambios del aparato productivo «(...) con sus protestas, huelgas, tomas, falta de

repuestos, sabotajes, atentados de distinto signo político (...)» hicieron tambalear una débil economía (Díaz, 2014:202).

Cabe precisar que el escenario chileno, no escapaba a la realidad latinoamericana, mostrando un pacto social roto que mantenía a grandes proporciones de la población en la pobreza y sin derechos; por ello la enorme esperanza puesta en el gobierno de Allende por parte de amplios sectores populares. El escenario se había vuelto propicio para la realización de cambios; en diciembre de 1959, Fidel Castro entraba triunfante en La Habana, la revolución contra el capitalismo y el imperialismo *yanqui* era posible y su ejemplo traería repercusiones: en Argentina, la resistencia peronista sufrió un giro hacia las posiciones guevaristas; en Guatemala se organizó el *Movimiento Revolucionario 13 de septiembre* (1960); en Nicaragua nacería el *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (1961); en Colombia emergerían las FARC (1964); en Chile aparecía el MIR (1965) y en Bolivia actuaba el *Ejército de Liberación Nacional* (1966). Todos los movimientos tenían un carácter que avalaba la lucha armada y en Chile, la elección por las urnas de un gobernante que propiciaba la *revolución*, se convertiría en caso de estudio (Díaz, 2014).

Una de las principales críticas sistémicas que propiciaba la *revolución* de Allende correspondía a la tenencia de la tierra, lo que en Chile se expresó en la productividad de los predios agrícolas, donde se mantenían enormes extensiones de tierra (latifundios), que estaban controlados por clanes familiares emparentados, que actuaban a través de sociedades anónimas que dominaban la explotación y el comercio agrícola. La ley de reforma agraria de 1967 establecía que se podían expropiar los fundos mayores de 80 hectáreas que estuvieran mal explotados, abandonados o cuyos dueños no abonasen los salarios a sus trabajadores. Pese a ello, cuando se producía la expropiación el dueño tenía el derecho de quedarse con ocho hectáreas. El Estado pagaba entre el 5 y el 10 por ciento de la expropiación al principio, y el «resto en un plazo de 25 años; pero en muchos casos los propietarios fueron expulsados de sus casas o se les impedía el acceso, y en otros los pagos se retrasaban o no llegaban a concretarse» (Díaz, 2014:200). Al término del gobierno de Frei Montalva, se habían expropiado la totalidad de los predios que excedían de las ochenta hectáreas básicas.

Sin embargo, la profundización de la reforma agraria fue una preocupación del gobierno de Allende. Se utilizaron mecanismos legales para llevarla a cabo, pero también destacaron el incentivo y tolerancia de acciones al margen de la ley, como las *tomas* y *usurpaciones*, las cuales porcentualmente

representaban un número reducido, pero acusaban una vulneración de las leyes que el gobierno y sus funcionarios estaban obligados a respetar. Lo más polémico, sin embargo, correspondía al proyecto de creación de *Tribunales Vecinales*, que pretendía impulsar una administración de justicia local, que castigara la embriaguez, el maltrato a la mujer o denunciase a los asaltantes. Sus jueces se nombrarían entre individuos alfabetizados pertenecientes a un organismo de base, delegando en el presidente atribuciones de otro poder del Estado (populismo). La resistencia a estas acciones y otras, sumadas a hechos violentos que ya se venían propiciando a lo largo del país con resultados de muertes, establecerían una polarización que incidiría en el golpe de Estado cívico-militar, terminando por entregarle el poder a los militares (Díaz, 2014).

A partir del golpe militar, Odeplan retomaría las funciones encomendadas por la ley y las adaptó a las nuevas tareas políticas del nuevo gobierno. Su legitimación al interior de este se basó en el rendimiento logrado, es decir, en el reconocimiento de su desempeño por parte de la Junta Militar. Sin embargo, los estudios de las grandes políticas públicas que decidió acometer Odeplan entraban en el ámbito del Comité Asesor de la Junta de Gobierno (COAJ); de igual forma se cruzaban con las actividades que desempeñaba Corfo, a la cual le correspondía hacerse cargo del desarrollo productivo y de las industrias estratégicas del país (más de 400 empresas). Sin embargo, Corfo carecía de profesionales para atender estas tareas y mantenía una contradicción básica con el programa económico del gobierno, el cual buscaba terminar con el *Estado Empresario* que la Corfo había ayudado a crear; por ello se inició un proceso de privatización desprolijo y poco transparente (por decir lo menos) (Huneus, 1998).

Rápidamente, Odeplan consiguió legitimarse a través de una política de cooperación con el equipo económico, lo que le permitió diseñar criterios para la evaluación social de *todos* los proyectos de inversión del régimen dictatorial. Para ello, el equipo *gremialista* reclutó un amplio número de profesionales para trabajar en el gobierno (en regiones) asegurándoles becas de perfeccionamiento en el extranjero, estabilidad laboral y carrera funcionaria, lo que ayudaría en la adhesión al régimen. De igual forma Odeplan, con el patrocinio del BID, desarrolló un programa de capacitación de funcionarios públicos en evaluación social de proyectos, programa continuado por la PUC (Instituto de Economía) en la búsqueda de profundizar las reformas económicas pensadas más allá de la dictadura y asegurar al *gremialismo* como posterior fuerza política (Huneus, 1998; Quiroz, 2018).

La gestión profesional de los problemas del desarrollo

El crecimiento que los profesionales estaban alcanzando en las burocracias ejecutivas (fenómeno de carácter mundial), principalmente economistas que desplazaban a otros profesionales como asesores, obedecía a la necesidad de gestión efectiva a problemas complejos (Silva, 2012), terminaba fortaleciendo la creciente creencia de que las cuestiones económicas eran centrales para los gobiernos y las relaciones internacionales. Ello llevó a la construcción de un *corpus* técnico especializado en las organizaciones multilaterales para el análisis de la realidad, ante lo cual, los gobiernos levantaron contrapartes con *otros* economistas, para traducir el lenguaje técnico, lo que permitió a estos profesionales alcanzar mayores grados de legitimidad. Cuando la racionalidad técnica fue aceptada, esta permitió justificar prácticas políticas con otros propósitos y, a la vez, permitió el ascenso político de aquellos con esas especializaciones y sus visiones ideologizadas, como la desnacionalización de los problemas y la consideración de que los problemas sociales son solo problemas económicos (Markoff y Montecinos, 1994; Montecinos y Markoff, 2012).

Ahora bien, los economistas pasaron de ser un grupo de profesionales con habilidades técnicas para convertirse en representantes de una comunidad intelectual que desarrolla un cuerpo de ideas que no sería (supuestamente) manipulable por el sector político. La independencia de juicio entonces, es percibida como un vehículo de legitimación, que les permite auto validarse a través de una narrativa mesiánica que disminuiría la ansiedad al trabajar con la incertidumbre de la continua y frecuente crisis, haciendo que su participación en los gobiernos tenga un tinte ritual, en virtud de la legitimidad externa, favorecida por su integración a los espacios de decisión política; por tal razón, cada vez más el sector político tomará decisiones presentándolas como si tuvieran justificación económica racional. De igual forma, el fracaso político se subsume en el fracaso económico, validando el recambio de economistas y no el de políticos, a pesar de los perversos efectos de las políticas económicas (Markoff y Montecinos, 1994; Montecinos y Markoff, 2012; Gárate, 2012).

De esta forma Odeplan, durante la dictadura, se inserta en un escenario dominado por el equipo económico conocido como los *Chicago Boys*, dirigidos por el ministro de economía Sergio de Castro y los *gremialistas* liderados por Jaime Guzmán (opositores al gobierno de Allende). La literatura le asigna al primer grupo la responsabilidad de la conducción económica (economía capitalista), sin tener mayores intereses políticos y, a los segundos

la misión de establecer una arquitectura jurídica (democracia protegida) sin tener en perspectiva al equipo económico. Sin embargo, queda claro que todos ellos se conocían desde la universidad (la PUC) (Gomes, 2013), donde habían tenido activismo partidista.⁵ Por ende, los *Chicago Boys* ampliaron su influencia política más allá del sector económico, influyendo en los ministerios y en los gobiernos regionales, el «(...) neoliberalismo no era solo un recetario de soluciones integrales, sino también un amplio y cohesionado grupo de profesionales que trabajaban eficazmente por el éxito del gobierno» (Huneus, 1998:138).

Cabe considerar que a pesar de las importantes diferencias que había entre la «*revolución en libertad*» del gobierno de Eduardo Frei Montalva, la «*vía chilena al socialismo*» del gobierno de Salvador Allende y la «*revolución silenciosa*» de la dictadura de Augusto Pinochet, se constata la existencia de un estamento de tecnócratas fundamentales en la toma de decisiones. Estos profesionales, vilipendiados como *pequeños burgueses* en el gobierno de Allende, serán revalorizados en la dictadura de Pinochet, sobre la base de la negación de la capacidad que la política tenía en la resolución de problemas; consistentemente, la idea no solo era negar a los políticos, sino también negar la *democracia* como sistema de gobierno. Fue la expansión del aparato del Estado, la aplicación de la reforma agraria, las nacionalizaciones del cobre y otras empresas y las profundas reformas neoliberales, lo que fortaleció la posición de individuos (calificados) en las cúpulas gubernamentales, invisibilizados por las administraciones anteriores a Pinochet y por ellos mismos en su rol luego en dictadura, por lo que existe poca conciencia (histórica) de su responsabilidad política en el desempeño del régimen dictatorial (Silva, 2012).

El contexto se complementa con el debate entre estructuralistas y monetaristas que, a fines de la década del cincuenta, fue el prelude al nacimiento de los *Chicago Boys*. El enfoque estructuralista tenía un carácter dominante y sus directrices emanaban desde la Cepal (Santiago), y planteaban la importancia que los gobiernos latinoamericanos tenían en la construcción de su propio *desarrollo*, a través de la adopción de políticas públicas que

⁵ Guzmán fue presidente del Centro de Alumnos de la Escuela de Derecho, al igual que Jovino Novoa fue presidente de la UDI. Miguel Kast fue presidente del Centro de Alumnos de Economía (1969/70) y secretario general de la FEUC (1970/71). Hernán Larraín fue presidente del Centro de Alumnos de Derecho, vicepresidente (68/69) y presidente (1969-79) de la FEUC. Arturo Fontaine Talavera (1973/74), Juan Antonio Coloma (1976/77), Andrés Chadwick (1977 /78) y Jaime Orpis (1981/82) fueron presidentes de la FEUC, aunque designados por el rector-delegado. Tomás Irarrázabal, elegido en 1970; Javier Leturia, elegido en 1972 y Cristián Larroulet fue presidente de la FEUC en 1974/75.

favorecieran la industrialización nacional, el proteccionismo y reformas a la distribución del ingreso y tenencia de la tierra. Los monetaristas (un grupo muy minoritario) en cambio consideraban la intervención del Estado como una de las principales causas de los problemas existentes a la fecha, ellos propendían a la adopción de políticas de libre mercado que favorecieran la iniciativa privada en el camino al *desarrollo*, sus planteamientos serán apoyados por el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, a través de becas y convenios con la Facultad de Economía de la PUC, para evitar la propagación del keynesianismo y cualquier enfoque que oliera a planificación estatal comunista, como el enfoque de la Cepal, visto como la versión keynesiana en Latinoamérica (Silva, 2012).

Para 1968 se había creado el Cecec que se encargó del programa económico (neoliberal) del candidato conservador Jorge Alessandri para las elecciones de 1970, buscando la «(...) liberalización de los mercados, estímulos a la iniciativa privada, disminución del Estado, la apertura económica y el fin de la discrecionalidad gubernamental en la toma de decisiones económicas», para varios en esa época algo difícil de implementar en democracia. Al perder la elección, la cruzada de los *Chicago Boys* continuará durante todo el gobierno de Allende. Tras el golpe de 1973, el equipo económico nombrado tendría un carácter moderado que no produjo los efectos esperados, siendo entonces que las ideas radicales de los *Chicago Boys* atrincherados en Odeplan, comenzaron a observarse con mayor atención (Gomes, 2013). Para 1975, su líder, Sergio de Castro, sería nombrado ministro de economía iniciando el *tratamiento de shock* sobre la base (según ellos) de una *tecnocratización científica* del proceso de toma de decisiones, alejada de postulados políticos e ideológicos, cuya meta es la construcción de una sociedad tecnificada donde los más capaces tomen las decisiones (Silva, 2012; Quiroz, 2018).

Odeplan cumplió tres funciones políticas: el reclutamiento de profesionales y su adoctrinamiento político en favor de la dictadura; la preparación de las principales reformas económicas, como la privatización del sistema de pensiones y de la salud y la privatización de las empresas públicas; y la formulación de políticas para el combate de la extrema pobreza. El gobierno de Pinochet presentó entonces dos racionalidades: una racionalidad económica que privilegió la eficiencia, el lucro y la libertad económica y, por el otro, una racionalidad que canceló la libertad política, convirtió a los derechos humanos en bienes subordinados a los intereses políticos y justificó el empleo de la violencia, el asesinato y la coerción. Fácil se hizo aplicar medidas de

liberalización económica al no encarar la oposición de los sindicatos, al no existir el Parlamento, al mantener a la opinión pública censurada y controlada por una prensa pro-régimen, en un escenario de restricción a la separación de poderes y al respeto a la legalidad (Huneeus, 1998).

El planteamiento neoliberal fue institucionalizado como dogma, serán solo las leyes del mercado (supuestamente impersonales y no arbitrarias) las que permitirían lograr la igualdad de oportunidades. La libertad económica se presentó como la llave de la libertad política, pero existían matices en este postulado, ya que: no se admitían ideas de izquierda, se justificaba el gobierno autoritario como necesario (dictadura) y se elaboró un *corpus teórico* que negaba las reivindicaciones políticas anteriores a la dictadura, asociándolas a la influencia de grupos de interés. La nueva Constitución –llamada *de la libertad*– será el corolario de este proceso, permaneciendo casi inalterada durante todos los gobiernos de la *Concertación de partidos por la democracia*, luego de la dictadura.⁶ Esto conllevó a: relegar al Estado a un rol subsidiario en materia económica; reevaluar el papel de la inversión extranjera y el sector privado nacional en el logro del desarrollo económico; utilizar mecanismos de mercado y criterios de eficiencia para el desarrollo de actividades económicas; y la necesidad de mantener las finanzas públicas sanas, consolidando la estabilidad macroeconómica (Silva, 2012).

Tal fue el grado de ideologización, que se buscó establecer las reglas del neoliberalismo en todas las esferas de la sociedad a través de *modernizaciones* que implicaban la introducción de una nueva ley laboral, la transformación del sistema de seguridad social, la municipalización de la educación, la privatización de la salud, la internacionalización de la agricultura, la transformación del poder judicial y la descentralización y regionalización del poder del Estado. Pero el (supuesto) éxito económico tenía a la mayor parte de la población chilena sin participar de los beneficios de este proceso de modernización, por la naturaleza no igualitaria del modelo de desarrollo «(...) y la nula disposición del equipo económico a implementar políticas de redistribución de ingresos» (Silva, 2012:85). El modelo caería en 1981: el aumento de la deuda, el descontrol y la especulación llevaron al colapso generalizado, la crisis económica redundó en desempleo y en protestas. Se removió a De Castro por De la Cuadra (otro *Chicago Boy*) y llegaría a Interior

⁶ Hasta el *estallido social* de 2019 que decantaría en un referéndum en 2020 que crea una *Convención Constituyente* para la elaboración de una nueva constitución

Sergio Onofre Jarpa (derecha tradicional) que no comulgaba con esta nueva derecha encarnada por los *Chicago Boys*. En 1984 fueron reemplazados en Hacienda y Economía. La economía se recuperó recién en 1985, lo que marcaría el reinicio de las medidas neoliberales, Pinochet caería por su propia institucionalidad en 1988.

Territorialización del desarrollo, la Conara (Comisión Nacional de Reforma Administrativa) y el proceso de regionalización

En 1973 Odeplan, en el gobierno de Salvador Allende, plantea las *Directivas Nacionales y Regionales* para la elaboración del *Plan de 1974* (Odeplan, 1973). La segunda parte del documento hace alusión a las directrices regionales donde planea la jerarquización de las provincias que conforman el país en función de lineamientos estratégicos. El gobierno socialista considera la planificación y la especialización de los *territorios* bajo una mirada complementaria: en primera instancia estima que las provincias estratégicas para la producción de bienes esenciales son: Santiago, Valparaíso y Concepción; un segundo nivel considera las provincias estratégicas en la producción de alimentos: Aconcagua, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Ñuble, Biobío,⁷ Cautín, Valdivia y Osorno; provincias estratégicas en la extracción y procesamiento de riquezas básicas: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Magallanes; y diagnostica la necesidad de expansión de la producción de provincias consideradas atrasadas: Coquimbo, Maule, Arauco, Malleco, Llanquihue, Chiloé y Aysén (Odeplan, 1973).

La dictadura de Pinochet se dio a la tarea de reformar administrativamente la estructura del Estado de acuerdo a una nueva Constitución, a través de una *Reforma Macro funcional*, una *Reforma Macro estructural* y la *Regionalización*, considerando a esta última como la expresión territorial del proceso. El principio que guía esta reforma administrativa es la descentralización, bajo un supuesto carácter *apolítico de la administración pública* (Boissier, 2005), que buscaba: otorgar legitimidad a las acciones de *desarrollo* político/económico/social, mejorar la gestión administrativa, asegurar la productividad y optimizar la gestión de gobierno. En ese escenario nace la *Comisión Nacional de la Reforma Administrativa* (Conara), como un organismo que asesora al Presidente con el DL N° 2093 (04/01/1978), dependiente de este y que actúa

⁷ Bio-Bio en el texto

bajo dos principios: el de descentralización de poder ya mencionado, y el principio de subsidiariedad, que traspasa funciones que hasta ese momento mantenía el Estado, a entidades privadas (Quiroz, 2018).

La *Constitución* (1980) de la dictadura, con su carácter refundante de las estructuras de poder que manejan el territorio –y que mediante actos y formas simbólicas fue expresado en las dos fechas (1810-1973) que coronaban el amplio salón del edificio que albergó la Unctad III (*Diego Portales* en dictadura, hoy *Gabriela Mistral*)–, estableció 13 regiones, 51 provincias y poco más de 300 municipios con lo que se desconcentraban las estructuras del Estado central. Sin embargo, el control sectorial impedía el arraigo a intereses y problemas regionales, estableciendo que la planificación sectorial fuera la forma de establecer políticas para el *desarrollo*, porque la planificación territorial implicaba deshacerse en la práctica de poder político (control) (Quiroz, 2018) que bajo la doctrina de *seguridad nacional* de la dictadura, se convertía en un acto impracticable para Pinochet y todos sus secuaces. Hay que considerar en este escenario que la expresión política partidista se encontraba prohibida y constantemente deslegitimada; ni siquiera existía un partido único, por lo que la cohesión se entendía sobre la base de la conducción centralizada y autoritaria de Pinochet,⁸ de esta forma la adhesión *gremialista* en los puestos en el gobierno se expresaba por vínculos entre sus miembros.

La Conara buscará la reducción del aparato público y la aplicación del *modelo de desarrollo*, convirtiendo al sector privado en la piedra angular del crecimiento económico. Para ello se refunda el *territorio* en una lógica europeizante y homogeneizante de acuerdo a parámetros de equilibrio en el aprovechamiento de los recursos naturales, distribución de la población (seguridad nacional), participación social e igualdad de oportunidades. Estos parámetros respondían a la creación de un supuesto nuevo contrato social en el territorio, basado en polos urbanos de *desarrollo*, marco que dejará atrás los antagonismos urbanos/rurales y de ricos/pobres (Stöhr, 1969; Boissier, 2005). Con el decreto ley 575 (14/07/1974) del Ministerio del Interior, la dictadura dio comienzo a la *regionalización* de Chile, con dos elementos fundamentales: uno geográfico-técnico que buscaba delimitar el territorio y

⁸ Emulando a Franco, Pinochet establecerá un régimen basado en el nacionalismo, el catolicismo, el fascismo y el anticomunismo, de corte antiparlamentario y autoritario, favorecerá el liberalismo económico y se mantendrá en el poder apoyado por las FFAA.

otro político-filosófico que buscaba cumplir con los objetivos de la *Reforma Administrativa* (Boissier, 1976; 2005).

La reforma planteaba niveles decisionales: el primero determinado por el Presidente de la República y los organismos directamente relacionados con la regionalización y la planificación: la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, el Consejo Nacional de Desarrollo, Odeplan, Conara y Corfo. En segundo nivel: el Intendente regional que cuenta con la asesoría de Serplac, el Consejo Regional de Desarrollo y las Secretarías Regionales Ministeriales. El tercer nivel: el Gobernador provincial que cuenta con el apoyo técnico de la Secretaría Provincial de Desarrollo y Planificación (Sedplac) y el Comité Asesor Provincial (CAP). El cuarto nivel: el alcalde de las comunas, asesorado por la Oficina Comunal de Planificación y Desarrollo (OCPD) y el Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco). El municipio se considera la base real de participación ciudadana y de contacto con las necesidades concretas de desarrollo y promoción social.

Los Gobiernos Regionales eran la administración superior de cada región. Fueron creados mediante la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre el Gobierno y Administración Regional, publicada en el diario oficial en marzo de 1993, por lo que los Gobiernos Regionales se instituyen en nuestro país como un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que la ley inviste de atribuciones para cumplir con las funciones de administración superior de cada *región*. Su objetivo es dar cumplimiento a tareas vinculadas a la administración del *desarrollo* económico, social y cultural de la región, sobre la base de principios de equidad y eficacia en la asignación y uso de recursos públicos y en la prestación de servicios. Por su parte, la función de Gobierno Interior es ejercida por la Intendencia Regional y las Gobernaciones Provinciales.

De este modo, los órganos que componen el Gobierno regional son el Intendente, como su ejecutivo, y el Consejo Regional, como el ente que hace efectiva la participación de la comunidad. De esta forma el gobierno regional debe: a) elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo de la región y su proyecto de presupuesto; b) resolver la inversión de los recursos que le corresponde asignar tanto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como de otras fuentes de financiamiento sectorial; c) asumir acciones destinadas a la promoción y fomento productivo, ordenamiento territorial, capacitación laboral, tecnología, desarrollo social, cultural y medioambiental, entre otras; d) brindar asesoría a municipios, atender situaciones de emergencia

o catástrofe y participar en acciones de cooperación internacional. La planificación se desarrolla a través de las *Estrategias Regionales de Desarrollo*, un plan de *desarrollo* con proposiciones y vías de actuación institucionales en materia económica y social, construidas sin mecanismos participación o instrumentos financieros asociados (Zapata, 2002).

La planificación del *desarrollo* regional necesita la descentralización como intersección del plano territorial con el plano político. La centralización es un proceso político acumulativo, que requiere de un movimiento social para su ruptura, sin embargo, la descentralización como estrategia disidente de largo alcance, choca con la estructura cultural centralista (Ábalos, Boissier, Cavada, Meneses, Palma, Silva, 1989) en la creación de nuevas estructuras. Diversos autores han ido estableciendo diferencias semánticas referidas a los conceptos de desconcentración, deslocalización o descentralización (Rodríguez, 1995), las cuales se resumen en la facultad política que tienen los territorios (y sus sociedades) a tomar sus propias decisiones. Para ello, según Boissier (2004), se requería de capacidades decisorias que solo se podían asegurar convirtiendo a la *región* en una persona jurídica con recursos y normas propias para su funcionamiento, pero la descentralización, asociada a la subsidiariedad, no es un acto de amor (Boissier, 2004, retomando a Maturana),⁹ sino otras tergiversaciones de la dictadura llevada a *extremis*, considerando que hay derechos sociales (DDHH) en un marco de justicia social, que debe cumplir el Estado.

El *Gobernador Regional* es el órgano ejecutivo del gobierno regional, preside el *Consejo Regional*. Debe coordinarse con los demás órganos y servicios públicos. Le corresponde también la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependen o se relacionan con el Gobierno Regional. Además, debe asignar los recursos del o de los programas de inversión del Gobierno Regional, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y aquellos que corresponda en virtud de transferencias de competencias que haga el presidente de la República.

La reforma constitucional del 2017 ley 20.990, dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional y la creación de la nueva

⁹ «La subsidiariedad envuelve el reconocimiento del ser humano como persona humana en su doble condición de individualidad y sociabilidad, es decir, como sujeto de su propio destino logrado siempre en asociación con otros; se es persona humana solo entre personas humanas. La solidaridad, a su turno, es una expresión práctica del amor, en el amplio sentido en que Humberto Maturana emplea este concepto, basado en el reconocimiento, entendimiento y cooperación con 'el otro'» (Boissier, 2004:28).

autoridad regional designada llamada *delegado presidencial regional*. La ley 21.074 (fortalecimiento de la regionalización del país) establece facultades, competencias y nuevas funciones del gobierno regional, lo cual incluye modificaciones a la ley 19.175 de gobierno y administración regional. Las modificaciones a las leyes 21.074 y 20.990 eliminan la figura del *Intendente regional*, separando la línea de gobierno interior (orden y seguridad pública) de la de administración regional. La función de gobierno interior recae en el *delegado presidencial regional*, nombrado por el presidente; para la administración regional, se crea la figura del *gobernador regional*, actor político electo por sufragio universal, quien cumplirá la función de ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional (BCN, 2017; 2018; Montecinos, 2020).

Conclusiones

Las perspectivas espaciales que la Corfo propendía para alcanzar el desarrollo, determinan un esquema de apropiación territorial sustentado en directrices sectoriales, buscando favorecer el bienestar de la ciudadanía. Su enfoque para alcanzar el desarrollo se enmarca en los enfoques que la Cepal proyectaba y, de allí, la intencionalidad de los planes elaborados en los diferentes periodos analizados. Sin embargo, hay que considerar que los enfoques de la Corfo fueron resistidos fuertemente en el periodo de dictadura por contravenir los postulados económicos neoliberales, lo que favoreció el desmantelamiento del *Estado Empresario* en beneficio del sector privado.

La creación de Odeplan, en el gobierno de Eduardo Frei se planteó dentro de las necesidades y complejidades que el crecimiento del Estado requería por el crecimiento del país en general, la consolidación del grupo de profesionales a cargo del diseño de planes y la importancia que estos habían adquirido en un escenario donde la economía se convertía en el aspecto más importante a consolidar del desarrollo. Odeplan es quien funda la perspectiva asociada al fortalecimiento urbano como polo de desarrollo a partir de la influencia Cepalina. Estas perspectivas tienen implicaciones políticas para la institución; Odeplan tenderá a transformarse en el tiempo a partir de los esquemas de desarrollo que defiende, desde ser la piedra angular durante el gobierno de Frei Montalva a no ser siquiera considerada como organismo técnico en el gobierno de Allende, para convertirse en un reducto para los postulados político-económicos que después serán la base ideológica de la dictadura de Pinochet.

La descripción temporal del estudio, arma las diferentes visiones que los gobiernos van plasmando en el tiempo y definen la importancia del Estado en la construcción del desarrollo nacional, vislumbrándose los énfasis ideológico-políticos que plasman en las instituciones del Estado. Interesante es observar como el trauma del gobierno de Allende para un sector de la población permitió el silencio y luego la impunidad con que actuó la dictadura de Pinochet, sobre la base de afincar posiciones doctrino-económicas que modificaron la estructura de organización territorial para caminar a nuevas formas y redefiniciones de desarrollo. Por ello, la complejidad del análisis histórico-político-económico va mostrando la profunda imbricación que las personas (profesionales) tienen en el desarrollo de los procesos y las diferencias que los enfoques tienen para lograr objetivos (con matices) similares.

Por último, cabe especificar la enorme importancia que tiene la Conara de la dictadura de Pinochet en la definición de un nuevo contrato social, el cual fue impuesto a los territorios desde las cupulas y sin participación, situación que tiene a Chile *ad portas* de nuevas definiciones producto del hartazgo de amplios sectores de la población con el actual pacto. Todos estos elementos otorgan un marco de cambio en la concepción del desarrollo que, visto en retrospectiva, permite observar continuas redefiniciones, impulsadas por la necesidad y por visiones ideológicas establecidas desde el Estado en el tiempo, por diferentes gobiernos. Lo anterior implica redefiniciones del Estado mismo y, lo que es más importante, redefiniciones de las regiones.

Referencias bibliográficas

Abalos, J., S. Boisier, J. Cavada, F. Meneses, R. Palma y C. Silva (1989) «La descentralización en el discurso político de la transición en Chile». Ilpes/APPR. Documento 89/03 Serie Investigación, Santiago.

Boisier, S. (2005). «La regionalización en Chile: ¿Quo Vadis?» Texto preparado para ser discutido en el Seminario sobre Evaluación de la Regionalización, organizado por la Universidad de Los Lagos. http://www.cedet.ed.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/LA REGIONALIZACIÓN EN CHILE.pdf

Boisier, S. (1976). *Diseño de planes regionales, métodos y técnicas de planificación regional*. Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, canales y Puertos, Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial.

Corfo (1939). *Plan de Fomento Industrial*. Corporación de Fomento de la Producción. Santiago: Universo S.A.

Corfo (1949). *Esquema de diez años de labor 1939-1952*. Corporación de Fomento de la Producción. Santiago: Empresa Editora Zig-Zag.

Corfo (1950). *Geografía Económica de Chile*, Tomos I, II, III, IV. Biblioteca Nacional de Chile. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-121977.html>

Díaz Nieva, J. (2014). «En torno a la erosión del Estado de Derecho. Las primeras medidas del gobierno de Salvador Allende: entre el miedo y la polémica». *Revista Derecho Público Iberoamericano*, 5, 173-208. <https://www.derechoiberoamericano.cl/wp-content/uploads/2018/04/RDPI-5.pdf>

Dini, M. (2009). «Capital social y programas asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento de Corfo», en *Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de Corfo entre 1990 y 2009*. Santiago: Muñoz Gomá Editor. Andros Impresores, <http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/13854/Desarrollo.%20pdf?sequence=2&isAllowed=y#page=79>

Gárate, M. (2012). «El nuevo estatus del economista y el papel de los think tanks en Chile: el caso de Cieplan», en Tomás Aristía, ed., *Produciendo lo social: Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

García D'Acuña, E. (2014). *La experiencia de la planificación del presidente Frei, 1964-1970*. Santiago: ILPES-CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33718/S7500738.pdf?sequence=1>

Gomes, G. (2013). *El corporativismo al encuentro con el neoliberalismo: la síntesis de la dictadura chilena (1973-1990)*. Ponencia presentada en la XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Mendoza: Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. <https://cdsa.aacademica.org/000-010/220.pdf>

Hernández, L. y J. Abalos (1997). «Numeración o nominación de las regiones una cuestión de identidad». *Revista de Derecho* 4, 141-152. <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2272/2477>

Huneus, C. (1998). «Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario los «Odeplan boys» y los «gremialistas» en el Chile de Pinochet». *Revista Ciencia Política*, vol. XIX, 125-158. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7048>

Jiménez, L. (2009). «El papel de la Corfo en el desarrollo financiero de Chile 1990-2008», en *Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de Corfo entre 1990 y 2009*. Santiago: Muñoz Gomá Editor. (53-78). Andros Impresores. <http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/13854/Desarrollo.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Markoff, J. y V. Montecinos (1994). «El irresistible ascenso de los economistas». Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Revista Desarrollo Económico* vol. 34, n° 133, pp. 3-29. <https://doi.org/10.2307/3467228>

Memoria Chilena (2019). «Corporación de Fomento a la Producción (1939-1952)». Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, Biblioteca Nacional de Chile, Biblioteca Nacional Digital de Chile. Consultado el abril de 2019. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3508.html>

Ministerio del Interior (1974). Decreto Ley 575. Regionalización del País. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6210>

Montecinos E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política*. Epub 18 de junio de 2020. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>

Montecinos, V. y J. Markoff (2012). «Del poder de las ideas económicas al poder de los economistas», en *Produciendo lo social: Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

- Monti, A.** (2020) De la planificación como técnica a la cultura de la planificación. John Friedmann en Chile 1959-1966. *Revista EURE*, vol 46, (137) 27-46. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3148/1256>
- Muñoz, O.** (2009) El desarrollo institucional de Corfo y sus estrategias desde 1990. Corfo. En *Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de Corfo entre 1990 y 2009*. Corfo, FLACSO-Chile, Catalonia. <http://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/123456789/13854/Desarrollo.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Odepa** (1968). Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980. Unidades de uso agrícola de los suelos de Chile entre las provincias de Aconcagua y Chiloé Chile. Ministerio de Agricultura; Chile. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias; Chile. Servicio Agrícola y Ganadero; INIA (Chile); Instituto Nacional de Investigación de Recursos Naturales (Chile).
- Odeplan** (1967). *Cuadro de transacciones intersectoriales para la economía chilena, 1962*. Santiago de Chile: Odeplan.
- Odeplan** (1968). *Política de desarrollo nacional, directivas nacionales y regionales*. Santiago de Chile: Odeplan.
- Odeplan** (1969). *Programa básico del bienio 1969-1970, análisis y perspectivas*. Santiago de Chile: Odeplan.
- Odeplan** (1969b). *Estrategia para el desarrollo de la región de Magallanes*. Santiago de Chile: Odeplan.
- Odeplan** (1970). *El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970. 1980*, Tomos I y II, Santiago de Chile: Odeplan.
- Odeplan** (1973) *Directivas Nacionales y Regionales para la elaboración del Plan 1974*. Santiago de Chile: Odeplan. Consultado el 22 de mayo de 2019. <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/DIGITALIZADOS/Odeplan/O32-Pdn-1973.pdf>
- Odeplan** (1984). *Oficina de Planificación Nacional*. Presidencia de la República. Consultado el 21 de mayo de 2019. <https://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/DIGITALIZADOS/Odeplan/0253-1984.pdf>
- Quiroz, R.** (2018). Política y geopolítica en el proceso de regionalización del régimen autoritario chileno (1973-1990). *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 63 n° 2, 52-63. https://doi.org/10.21579/issn.2526-0375_2018_n2_52-63
- Seers, D.** (1972). Report on the Odeplan/IDS Roundtable: La Via Chilena. *IDS Bulletin*, Vol. 4, 2-3. Consultado el 09 de agosto de 2020. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/11606/fj.1759-5436.1972.mp42-3010.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Silva, P.** (2012). Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado Y Presente. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 175-190. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200010>
- Stöhr W.** (1969). «Metodología para la delimitación de las regiones en Chile», en *Manual de Planificación Regional*, Centro de Estudios Urbano-Regionales, CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Zapata, J. G.** (2002). Misión del ingreso público. *Economía y Coyuntura Política*, 290. 35-46.