

ALEGATO HISTORICO REGIONALISTA

ESTEBAN VALENZUELA VAN TREEK

Presentación de
Gabriel Salazar V.

COLECCION
ESTUDIOS SOCIALES

Ediciones SUR

© Ediciones SUR, 1999
J. M. Infante 85, Providencia, Santiago de Chile
surpubli@surprofesional.cl

R.P.I. N° 109.988
ISBN N° 956-208-054-4

Edición de texto:	Paulina Matta
Ilustración portada:	María de la Luz Vial y Robinson Palma
Diseño portada:	Formas Gráficas Fono/Fax (56-2) 235 4482
Composición y diagramación:	Paula Rodríguez / Ediciones SUR
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	LOM Ediciones Fono (56-2) 672 7343 - Fax (56-2) 673 0915 lom@cmet.net

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

A:
Juan Moreno (*in memoriam*),
el Hermano Jaime Jáuregui y José Álvarez,
profesores de Historia en Rancagua,
que despertaron la crítica y las preguntas.

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN, de Gabriel Salazar	6
---	---

A MODO DE PRÓLOGO El conflicto mirado desde las regiones como sujeto subalterno	10
---	----

CAPÍTULO I El pueblo mapuche y el cabildo colonial: un legado de resistencia al centralismo y de formación de país desde lo local	19
--	----

CAPÍTULO II El ideal federalista en la Independencia: derrota del país como unión de pueblos e imposición del Estado autoritario	37
---	----

CAPÍTULO III Las rebeliones libertarias y regionalistas: la lucha por la provincia democrática y autónoma	54
---	----

CAPÍTULO IV Un siglo de domesticación parcial: municipio mínimo, provincia ocupada y centralización vía partidos políticos	70
---	----

CAPÍTULO V	
De la desconcentración autoritaria a la descentralización condicionada de la concertación: el miedo a devolver el poder a los habitantes	91
CONCLUSIÓN	
La fragilidad del centralismos y las ventajas del ideario regionalista	116
ÚLTIMAS PALABRAS	
Decálogo histórico de la desobediencia regionalista	123
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

Presentación

¿Por qué Chile ha sido, es, y probablemente seguirá siendo —a menos que nosotros *hagamos* otra cosa— un país recalcitrantemente centralista? ¿Cuáles han sido los factores que han permitido que el centralismo, por más de 150 años, se haya impuesto una y otra vez sobre toda forma de real descentralización?

Desde luego, históricamente, son hechos ya archicomprobados que 1) la masa ciudadana nunca ha deliberado de manera libre e informada para decidir por sí y ante sí cómo organizar el Estado; y 2) que, en cada oportunidad que las comunidades locales se han alzado contra el peso del centralismo santiaguino, el intento ha sido abortado, por lo común, a sangre y fuego (como en 1829, en 1851, 1859, 1891 y 1927). Son hechos concluyentes, sin duda; probatorios de que el centralismo chileno no ha sido ni es producto de una decisión soberana de la ciudadanía, sino de la intervención directa o concomitante de los aparatos militares (o *poderes fácticos*); y ello con anuencia y complicidad de la clase política civil, y la presencia en bambalinas del gran capital mercantil-financiero. No se ha fundado ni se funda, pues, en la legitimidad ciudadana, sino en diversas formas usurpatorias de la soberanía. En este contexto, no sorprende que todas las propuestas de descentralización donde se planteaba que el gobierno debía ejercerse democráticamente ‘desde abajo’ (privilegiando instancias como los municipios autónomos, las asambleas provinciales o la soberanía comunal de las redes y organizaciones sociales de los propios ciudadanos) hayan sido desechadas como “anarquistas”, o con el pretexto de que la ciudadanía carecía de madurez para ello. Sus proponentes fueron, a veces, aniquilados o encarcelados; otras, tratados de ilusos, idealistas, cuando no ignorados. Tal les ocurrió a los “pipiolos” a fines de los años veinte, a los “liberales rojos” en los cincuenta, al Presidente Balmaceda en 1891, a los movimientos sociocráticos y municipalistas de la década de 1920, a los promotores del “poder popular” en 1973 y a los que creyeron en la Asamblea de la Civilidad durante la reciente “transición a la democracia”. Fue así como naufragó en Chile no sólo el anarquismo y el corporativismo, sino también el federalismo y la propia democracia social.

Desde que el centralismo —excluyendo la participación ciudadana— ha tenido a los poderes fácticos como fuente de soberanía, ha saturado la institucionalidad entera, de arriba abajo, con artilugios diversos de (adulterada) gobernabilidad. De un lado, la soberanía y la legiti-

dad han sido escamoteadas a la base ciudadana y radicadas en ‘centros de decisión’, transformándose así la naturaleza representativa del Estado en un poder autónomo, con capacidad de autorreproducción. Por otra parte, las leyes, menos que expresiones de la voluntad ciudadana, se han convertido en transacciones entre las promesas de la clase política civil y los intereses ya consolidados por los poderes fácticos que forzaron la instalación de la institucionalidad. De este modo, los jueces no han sido más que criaturas aherrojadas a la *letra* de la ley, sin jurisdicción alguna para juzgar el *modo histórico* en que esa ley se originó; ajenos, por tanto, al trascendental problema de la legitimidad o ilegitimidad cívicas del sistema institucional. Y, por tanto, la policía (que es también criatura de la ley e instrumento de los jueces) puede y debe reprimir constitucional y *legalmente* a todos los que se rebelan contra la ilegitimidad e ineficiencia del sistema. Así, los que resienten la adulteración inoculada en el ‘orden establecido’ y se rebelan legítimamente contra ella, terminan siendo, ante ‘esa’ ley y por ‘esa’ ley, subversivos, anarquistas, antisociales, pero no ciudadanos de una república democrática, con la misma dignidad, derechos y poderes que sus centralistas escamoteadores. Mientras, los que, al contrario, profitan del centralismo, se benefician por el sistema legal de represión que las adulteraciones permiten montar contra los que pensaban y piensan distinto.

El problema, sin duda, no es asunto de simple ingeniería política (si conviene más una forma presidencial o parlamentaria, unitaria o federal), ni de soberbia capitalina contra la dignidad provincial, sino materia de carácter económico-social y político: ¿cuáles son los intereses grupales y los aparatos institucionales que necesitan, a como dé lugar, duplicar el centralismo para reproducir esos mismos intereses y aparatos? Históricamente, esos ‘intereses’ han sido el capital mercantil-financiero y su socio principal: el capital extranjero (no el capital productivo minero, agrario o industrial) y los ‘aparatos’ de marras, los de las Fuerzas Armadas. De hecho, desde el siglo diecinueve, todos ellos han actuado conforme una alianza no escrita, tácita y operativa. Con respecto a esta matriz estratégica, los gobiernos ‘civiles’ han sido, tan sólo, buenos o malos administradores de los poderes así centralizados; buenos o malos mandatarios de la Constitución que ellos no decidieron y, en el límite, buenos o malos “instrumentos” de ese poder fáctico. Desde esta perspectiva, es irónico preguntarse si esos gobiernos se han desempeñado también, por añadidura, como leales o desleales ‘representantes’ de la soberanía civil.

El centralismo de origen fáctico, tras un siglo y medio de total hegemonía, ha tornado centralista —como el aprendiz de brujo— todo lo que toca: los partidos políticos, los *mass media*, la industria cultural, los proyectos privados de ascenso social, el espacio público, los símbolos de modernidad o posmodernidad, la telepolítica, la información estratégica, etc. Lo único que, tal vez, no ha centralizado, es la marginalidad social, la pobreza, el escapismo y la delincuencia (droga, asaltos, alcoholismo, violencia). O sea: sus propios desechos (el centralismo nunca se ha hecho ni se hace responsable de la contaminación acumulada por sus propios actos). Ante esta evidencia, ¿quién puede tomar en serio las políticas centralistas “de descentralización”? ¿Quién puede creer en descentralizaciones que no han sido impuestas por las propias comunidades locales? ¿Quién no tiende a pensar que la célebre “globalización” no es sino un disfraz comunicacional y mercantil de centros de poder que ocultan su viejo centralismo tras la red aerocomercial que hoy encubre apenas a los senectos mercados de siempre?

Muchos cantan hoy la victoria definitiva, si no del liberalismo sobre el socialismo, al menos de la globalización sobre la aldea local. O la de la densa red ‘mass-mediática’ sobre la voluntad histórica de los sujetos y comunidades locales. O sea: cantan el (supuesto) triunfo de la red mundial de los poderes centralistas.

Con todo, ¿cuán definitiva es esa victoria? Los apóstoles de la globalización, ¿no estarán haciendo el mismo ridículo que hizo, en 1988, Francis Fukuyama, cuando proclamó “el fin de la historia”? ¿Es que las bombas pos-lascivas del Presidente Clinton, o el *delirium tremens* de la cruzada ‘mass-mediática’ pueden lo que no pudo Foucault en el pináculo de su fama: “matar al sujeto”? La más mínima revisión en terreno de lo que sienten, piensan y dicen las mujeres pobladoras, los jóvenes marginales o los “colectivos” universitarios revelan que “el sujeto que vos matasteis goza de buena salud”. Que tiene mucho que decir. Que, entre otras cosas, está aprendiendo solo, en sus aldeas locales, a ser ciudadano. A ejercer cuotas (minúsculas) de soberanía democrática, cubriendo el aparente desierto cívico con el rocío de su nuevo amanecer.

Los excesos cometidos por la dictadura de Pinochet empujaron la ‘baja’ sociedad civil a aprender draconianas lecciones empíricas de autonomía. No existe un camino más directo a la autonomía que ser victimado. Y las ahora repetidas desilusiones propinadas por la democracia neoliberal han agregado lección sobre lección, cada vez más nuevas y completas, de neo-autonomización. Pues no existe camino más directo para perfeccionar la autonomía que desencantar a las víctimas. El centralismo, sin

populismo, no es más que un artefacto desocializado y mecánico de poder; un cuerpo exangüe, sin sangre ciudadana circulando por sus venas. Una carcasa política sin destino. O sea: es una invitación permanente a no tomarlo en serio y a buscar en sí mismos, en cada sujeto y entre todos los sujetos, la compañía, la sangre histórica, el futuro y, en suma, las fuentes descentralizadas del poder.

La 'crisis londinense' de Pinochet ha dejado al desnudo, aún más, las adulteraciones centralistas: las transacciones confidenciales entre las clases políticas civil y militar; la ilegitimidad de la Constitución de 1980; la criaturidad 'legalista' de políticos, jueces y policías; la militancia cesarista y la histeria fascista de los que se proclaman "demócratas de derecha" y "defensores de la Patria"; y, por cierto, el carácter faccionalista de los poderes fácticos, que no han buscado antes ni buscan ahora integrar 'toda' la nación sino deshacerse, fanáticamente, de la 'mitad' socialdemócrata y socialista de ella. Así, la centenaria "historia oficial" del centralismo se está vaciando de sus pseudo-legitimidades, y por eso, hoy, sus discursos parecen, o mentiras, o cáscaras vacías (que lo mismo da).

Ante todo eso, ¿estaremos llegando, no al fin de la aldea local o de la historia social, sino al comienzo de la 'era ciudadana'? ¿Al retorno de las 'tribus', grupos y comunidades locales? ¿No será ya momento para levantar la voz social y colectiva, no sólo contra el sempiterno centralismo, sino también contra sus aliados principales: los poderes fácticos y el delirio 'mass-mediático'? ¿No será ya el momento para rescatar o refundar la aldea local humanizada, más allá de la aldea global deshumanizada? ¿No será ya tiempo para abrir y lanzar, sobre el desierto posmoderno, el cuasi profético 'alegato del ciudadano local'?

Esteban Valenzuela, en este libro, inicia el alegato del sujeto local y regional contra el poder cosmopolita de los centros globalizados. Con ello, de hecho, inaugura la nueva era, abriendo una perspectiva distinta, insospechada, sobre nuestra historia. Como quien abre, en las bajas buhardillas del pueblo, un baúl de antepasado, polvoriento de olvido, pero lleno, aún, de vida. Y, por tanto, de futuro. La fuerza histórica, como toda sinergia social, no se pierde: se conserva para, llegado el tiempo, tener su definitiva primavera.

En línea con la apertura de Esteban, hemos querido hacer de esta Presentación, también, un 'alegato' para los nuevos tiempos.

GABRIEL SALAZAR

Providencia, diciembre 28 de 1998

A MODO DE PRÓLOGO

El conflicto mirado desde las regiones como sujeto subalterno

... como, por nuestra desgracia, fuimos por siglos leales a los reyes, necesitamos subordinar la organización del Estado a la organización de la provincia, subordinar la organización de la provincia a la organización del municipio, y subordinar la organización del municipio a los derechos naturales e inalienables del ciudadano.

Carta de Santiago Arcos a Francisco Bilbao.
Cárcel de Santiago, 29 de octubre de 1852

Por sobre sus desastrosas apariencias y el juicio general, que lo creía apto a lo más para dirigir una escuela provinciana, Sarmiento...

F.A. Encina, *Historia de Chile*, Tomo XIV, p. 173

La distribución territorial de los sectores de mayores ingresos del país no es en absoluto azarosa, ya que es bien conocido el hecho de que la clase alta chilena ha tendido a concentrarse en la capital. Si bien en años recientes se han gestado algunos cambios en este aspecto, las mejores oportunidades de todo tipo —económicas, culturales, lúdicas, etc.— han estado concentradas en Santiago. Posiblemente tengamos que reconocer que, aún hoy, sigue siendo válido el viejo dicho de que “Santiago es Chile”.

Sylvia Venegas y Enrique Cortés, investigadores del Ministerio de Planificación.
La Época, 2 de marzo de 1998, p. 9

El centralismo, aunque no lo admitan las elites de derechas a izquierdas, empresariales e intelectuales, es considerado en Chile algo natural, inevitable e inmutable. En lo más hondo, existe tanto la creencia en la “bondad” de Santiago y de los poderes centrales para socorrer al país, como un persistente menosprecio de lo provinciano. Siempre ha habido tensión entre fuerzas centralistas y descentralizadoras, aunque estas últimas suelen caricaturizarse como movidas por un mero resentimiento anticapitalino. Y ello oculta, además, que el propio Santiago ha sido víctima de un tipo de Estado centralizado, el cual ha negado un gobierno metropolitano poderoso para la macro-ciudad, que no logra superar sus problemas estructurales, con la crisis ambiental como el más notorio.

El centralismo como fatalidad se ha pretendido hacer sentido común en Chile. Se ha escondido su construcción histórica y su legitimación social-cultural. Y éstas abarcan desde la idea de orden que impusieron sectores oligárquicos y conservadores en el período portaliano, hasta los conceptos paternalistas y desarrollistas de modelos más solidarios impulsados por la izquierda y centroizquierda, en el siglo veinte, desde el Frente Popular. Para la elite y sus diversos grupos, la centralización ha hecho país. Con ello se ha generado la disonancia que implica hacer creer que la nación se hace desde el centro; por ejemplo, que los agricultores que se benefician por un canal de regadío deban agradecer a Santiago y al Ejecutivo, en vez de alegrarse porque algo de lo que producen haya sido restituido como inversión.

El centralismo es un fenómeno de construcción de un cierto tipo de Estado dominado por una elite política, con lazos en la burocracia y el poder económico, que a través del sistema de partidos políticos centralizados y un Ejecutivo todopoderosos, oprime, coopta o domestica a las comunidades regionales. Dicho Estado centralizador, hegemonizado por una elite que fue progresivamente asentándose en Santiago, engrosada por muchos líderes que una vez fueron regionalistas, ha construido un tipo de país donde se privilegia la homogeneidad. Se niega así la riqueza

za de la diversidad regional para pensar y proponer políticas de acuerdo a las particularidades y valores de los habitantes de los territorios.

Este ensayo pretende mirar la historia desde el punto de vista de una “comunidad subalterna”, como han sido las regiones y comunas en Chile: entes oprimidos por el Estado centralista, a veces con la brutalidad de las armas, otras con la manipulación de la cooptación y las dádivas; y ello hasta las formas más sutiles de proyectos y planes de desarrollo ofrecidos desde el centro, a los cuales “los provincianos” deben concurrir con su voluntad para no quedar fuera del juego. Nuestra intención es desplazarlos desde el Estado central a la visión regionalista y recodificar la construcción del Estado chileno. Se ha sugerido que los grupos subalternos al poder dominante pueden ser clases marginales, etnias, mujeres, bandidos. Nosotros agregamos “territorios” o “comunidades territoriales”, ya que, como bien plantea Jordi Borja, hay que enriquecer la visión clasista de la dominación y hacerse cargo de la importancia de lo local:

El pensamiento social y los partidos de izquierda se han movido muchas veces siguiendo orientaciones de división de la sociedad en grandes clases sociales, conceptos abstractos y universales, útiles en un análisis global del proceso histórico, pero muy insuficientes para analizar las realidades concretas. Para las clases populares la relación con el territorio y con las estructuras comunitarias con una base física (el barrio, la zona de trabajo, la ciudad, la comarca, la región) es fundamental. (*Borja 1987:36*)

En este *Alegato*, optamos por recrear un personaje opuesto a Martín Rivas; un actor contrario a ese joven provinciano que, para ser alguien, debe moverse a Santiago, símbolo del poder del centro en la novela de Blest Gana, quien, como tantos otros, relaciona movilidad social a abandono de la provincia y ascenso en la metrópolis. La elite/ciudad egocéntrica construye frente a un espejo la creencia de que la única alternativa es pensar el país desde sí misma hacia la periferia, hacia los territorios de Chile. Pero la Carmela de *La pérgola de las flores* y Martín Rivas son imágenes capitalinas. En provincias, hay antihéroes que no se encandilan con la capital y reivindican los pueblos, el regionalismo y la sabiduría de gozar la diversidad extramuros del poder central. Desde esas voces trataremos de hacer esta historia y rescatar la memoria de más de un difunto anticeutralista.

El trabajo rescatará cómo los habitantes de los territorios han luchado por un Estado como unión de pueblos y provincias diversas, bregando por una descentralización que nunca ha llegado. Desde el inicio se debe aclarar esta distinción básica y universal: un poder descentralizado con-

siste en que unidades de gobierno distintas eligen sus propias autoridades, poseen recursos propios, y desarrollan políticas de acuerdo a sus valores y prioridades (González y Tomic 1983). Con diversos nombres, en Chile la elite centralista ha promovido un poder mínimo en el ámbito comunal, y básicamente políticas de desconcentración. Ésta consiste meramente en un proceso interno del Estado central, que crea oficinas y entes de poder en los territorios para una ejecución más eficiente de algunos programas, siempre financiados, diseñados y decididos centralmente. Y ello aunque se maquillen con algunos ingredientes participativos, sean éstos consejos semielectos o consultas a regiones para acordar inversiones preestablecidas, en lo que llamaremos desarrollo regional condicionado o supervisado desde Santiago.

Identidad territorial siempre ha existido; no puede no existir. A pesar de la dominación del Estado-Nación centralista y homogéneo, es imposible eliminar la sociedad civil y una identidad común en cada territorio regional, sin importar el nombre con el que se lo haya conocido: ciudad, valle, partido, departamento, comuna, porfiadas provincias, hasta el esquema de las trece regiones elaborado por los técnicos de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) bajo Frei y Allende, e impuesto en los inicios del gobierno militar.

Por siglo y medio, una ciudad y su elite político-económica han ido consolidando un modelo definitivamente centralista, el cual, vestido de eficiencia y orden, ha convertido a las regiones y sus habitantes en “dominados”. El resultado es una obscenidad: la riqueza no sólo se concentra en pocas manos, sino en un territorio llamado Valle del Mapocho; y al interior de la megaciudad, en un gueto de poder: “de Plaza Italia para arriba”, donde viven los empresarios, los parlamentarios, los dirigentes políticos, rectores y académicos universitarios, líderes de opinión, e incluso los gerentes y dueños de empresas ubicadas en “la provincia”. Las “ocho manzanas” donde se aglutinaba el poder en Chile se han dispersado, sólo que en la misma ciudad.

Nos permitimos discutir una divulgada tesis de Sergio Boisier (1989), quien sostiene que el desafío de la descentralización pasa por fortalecer las regiones como sujeto de planificación articulado con el gobierno central. Sugiere que no hay regionalismo y que hay que “construirlo socialmente”, porque —supuestamente— en Chile la descentralización se inició como un acto desde arriba, como la construcción elitista promulgada desde el Estado en 1974. A tal idea se han sumado los técnicos de la tímida descentralización de fin de siglo, controlada o condicionada. El error es insistir en regiones impuestas, para luego reclamar que ellas se “construyan socialmente”. Una suerte de descentralización por decreto que no

respetar lo básico de la verdadera democratización territorial: permitir que las comunidades locales creen sus instituciones, políticas e incluso límites, sin por ello afectar un Estado unitario; sin menoscabar la función del Estado nacional en asegurar políticas redistributivas, la defensa externa y la protección de los derechos individuales.

En los países de democracia más avanzada, una comunidad local puede decidir en plebiscitos si quiere pertenecer a una u otra entidad territorial, o incluso crear un nuevo gobierno local. Aunque esta práctica ha servido para crear discriminación racial o económica, como lo demuestra Burns (1994) en el caso norteamericano, Chile es el otro extremo: rigidez absoluta y creación de regiones por decreto, con una fe de bautismo distorsionada por el sistema autoritario de la época. Boisier, que ha recorrido Chile y conoce de cerca el Purén "indómito", sabe que la provincia de Malleco y su identidad no requieren construcción social adicional. Si Chile encara un proceso de emancipación de los territorios y sus habitantes en el tiempo utópico de la democratización, probablemente descubra que lo sabio es facilitar un proceso de participación y discusión ciudadana para conformar provincias-regiones. Y probablemente éstas serán más que las trece regiones legadas del autoritarismo y menos que las antiguas provincias, por la pobreza y desolación de algunas. Así, la *identidad local* podrá expresarse vía plebiscitos que sancionen la pertenencia a una unidad de división administrativa, lo que permitirá construir una *institucionalidad regional democrática* y, por tanto, legítima. Y aceptar que el poder local nace de algo tan simple como habitar un territorio (Illanes 1993, Introducción). Quizá por el mismo carácter impuesto de las regiones, los chilenos siguen sintiendo mayor identificación con los municipios y sus comunas.

Cada vez que las comunidades han aspirado a una mayor autonomía local, a la creación de provincias o regiones democráticas, o que sus etnias han reclamado formas de autogobierno, se ha impuesto la lógica implacable del centralismo. Su estructura homogeneizante desconfía de la diversidad, no acepta distribuir el poder, castiga el desorden y el gesto libertario del que quiere sus propios modelos de desarrollo.

Este ensayo es sesgado, algo maniqueo en su rechazo a la falsa fatalidad histórica del centralismo. Casi una declaración de guerra a la historia oficial, a ésa que asocia progreso relativo de Chile en el contexto latinoamericano a una temprana centralización del poder político, el cual habría dado al país estabilidad y orden, valores sagrados en las sociedades conservadoras. En estas páginas se buscará mirar la historia desde una óptica regionalista, rescatando tanto las tendencias descentralizadoras de los territorios, como las propuestas emanadas desde minorías

proféticas de la propia elite. No se soslayará las contradicciones de los subalternos regionalistas y sus tendencias dobles a la confrontación y a la domesticación cínica ante el poder central. Pero, por sobre todo, se hará una épica de los episodios de contestación y construcción de propuestas alternativas al centralismo, subvaloradas en la historia oficial. El viaje histórico culminará con un análisis crítico de la regionalización controlada de las dos últimas décadas, en que se resaltan las claras señas de un resurgir de la demanda regionalista en este cambio de milenio.

La gran falsedad es el mito de que el centralismo ha asegurado mayor igualdad. Ya sea bajo un modelo de estatismo con centralismo, previo al golpe de 1973, o de libremercado con centralismo como el actual, la tendencia a la concentración de la riqueza, servicios, industria y poder en la capital se ha acentuado. Así se ha creado, lamentablemente en forma muy extendida en los círculos progresistas en lo social (reaccionarios en la democratización territorial), la historia mítica del centralismo como el padre que iguala oportunidades: “Es importante recordar que la dinámica centralizadora obedeció —históricamente— a una sostenida presión social y política de amplios sectores sociales, que vieron en ella una conquista que se enmarcaba en la perspectiva universalista de incorporación de sectores subalternos a lo que se conoció como Estado de Compromiso” (Morales 1989:38). Más adelante se demostrará cómo, felizmente, en la historia han existido voces progresistas y socialistas que entendían la emancipación social como un proceso de mayores libertades, derechos sociales y fuerte descentralización o autogobierno de las comunidades. O, como dice Jordi Borja, “la descentralización política administrativa es un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria” (citado en Coraggio 1989:493).

Rebelión regional, movimientos ideológicos y empresariales pro descentralización, intentos de reforma desde arriba, han sido parte de una historia fallida, pero que ha cuestionado esta idea ampliamente repetida de boca en boca, acuñada por el historiador Mario Góngora, de que en Chile la nación fue fundada por el Estado. Y ese Estado ha tenido nombre y apellido: Santiago y un centralizado sistema político. El propio Góngora (1981), atemorizado por la fase más dogmática del neoliberalismo a comienzos de los ochenta, plantea el tema del Estado como el gran integrador de la sociedad, mediador de conflictos y creador de instituciones públicas al servicio del desarrollo nacional. Sin embargo, se ha leído sus juicios como una profecía sobre el inevitable carácter centralista de Chile. Tal concepto ha sido alentado por el influyente libro *La*

tradición centralista de América Latina (1984), de Claudio Véliz, el que, en interpretación reduccionista, se lee como la afirmación del origen común de todos los males latinoamericanos: nuevamente, la idea de inevitable centralismo. En verdad, Véliz acota el centralismo latinoamericano a un proceso de predominio de una burocracia estatal y falta de iniciativa privada, lo que tiende a modelos económicos e institucionales dirigistas, pero lamentablemente concluye haciendo una profecía histórica muy cuestionable: “Nada indicaría que el centralismo pudiese cambiar en el último cuarto de siglo en América Latina” (juicio refutado por los procesos de mayor liberalismo económico y descentralización política que se han vivido en países tan distintos como Brasil, Argentina, Colombia y Bolivia).

Básicamente, Véliz sugiere que ha sido un fracaso el intento de imponer en Latinoamérica modelos provenientes de la Europa occidental, la cual sí vivió un proceso de revolución industrial y extensión de las libertades desde la Revolución Francesa. América Latina tendría un rasgo centralista que proviene de la particular fisonomía adoptada por el dominio español: ausencia de un pasado feudal (y, por tanto, de liderazgos locales fuertes), imposición de un tipo de Iglesia monolítica que no vivió períodos de disidencias e innovación como en Europa, inexistencia de una revolución intelectual de peso que modificara el panorama político-cultural (Véliz soslaya las ideas libertarias presentes en el proceso emancipador, como la abolición de los mayorazgos y la esclavitud en el caso chileno, para enfatizar sólo la ideología centralista y autoritaria que motivó desde San Martín hasta el tardío Bolívar y su concepto de presidencia vitalicia). Y, lo más importante para este autor, en Latinoamérica no hubo revolución industrial, con la expansión de agentes empresariales y liberales, sino la consolidación de una racionalidad burocrática premoderna que ha significado la conducción de la nación por parte de una casta burocrática ligada al Gobierno y a los servicios públicos, en vez de un empresariado moderno y regionalista. La burguesía chilena de la segunda mitad del siglo diecinueve será una notable excepción en ese pensamiento.

Hay influjos diversos, lo que hace difícil encasillar a un país como “hijo de una tradición” o condenado a ella. El propio Véliz reconoce que España vivió influjos liberales, como los que se expresan en la Constitución de 1812; que las ideas ilustradas y revolucionarias de raigambre francesa fueron claves en diversos países, como Argentina y Chile (Sarmiento, Echeverría, Lastarria, Vicuña Mackenna, Bilbao, entre otros), y que el mencionado culto al federalismo norteamericano se presentó como

paradigma de gobierno en diversas coyunturas. Todo ello, señala el autor, configuró corrientes políticas que produjeron reformas del Estado presidencialista y centralista. Al mismo tiempo, da cuenta de importantes desarrollos industrialistas provenientes de la sociedad civil y no del Estado, encontrables hasta la Gran Depresión de 1929, en la cual se vuelve a imponer un modelo de desarrollo que descansa en una articulación de políticas desde el centro: la sustitución de importaciones, con un Estado central como regulador, defensor de prerrogativas de una capa industrial acostumbrada al paternalismo estatal, y liderado por clases medias emergentes, de ideología centralista.

A nuestro juicio, es posible modificar las estructuras centralistas porque ellas fueron construcción histórica, no herencia inevitable. No se justifica el coro de profetas antidescentralización o escépticos del cambio, al cual incluso se sumó el historiador Sergio Villalobos (1988). Pese a que en la introducción de su ensayo apunta que los excesos del centralismo y sus problemas son una constante histórica “que permanentemente ha despertado queja y controversias” (p. 111); y a que da luces sobre los diversos momentos autonomistas en la historia chilena, Villalobos concluye, en relación con las posibilidades del regionalismo: “Para ser sinceros; nos parece que éste siempre será limitado”. Sin embargo, de sus propias investigaciones históricas se concluye la existencia de muchas tendencias latentes en Chile que contradicen este pesimismo antihistórico.

En síntesis, en los siguientes capítulos, usando fuentes secundarias y releando autores, buscaremos relevar la formación del país desde lo local y la nunca abolida demanda democratizadora de las provincias-regiones-comunas. Nuestro propósito es desnudar la falsa fatalidad del centralismo, el incumplimiento de la promesa de desarrollo equitativo de los territorios, y la durabilidad de su dominación hasta hoy.

Hubo una pugna por desvestirse de cierta rabia que trasunta el texto —no hubo caso con la objetividad— y se buscó ser coherente en la contabilidad lógica de la interpretación histórica, sin construir fetiches de lo local. Habermas (1987), tanto apocalíptico como profético, advertía que el discurso anti-ideologías podía arrastrarnos a perder las virtudes de la modernidad (la racionalidad comunicativa), despertando actitudes premodernas, como fanatismos religiosos, nacionales, étnicos o locales. Siguiendo ese consejo, dejamos claro lo obvio: no todo lo central es malo, ni todo lo local/regional, positivo. El sesgo se produce porque deliberadamente optamos por un observador —las regiones (provincias) y su búsqueda de autonomía y autogobierno—, lo que genera

inevitablemente una visión alternativa de la realidad (Maturana y Varela 1982). Hay un cierto goce en el vagabundeo de ideas de fin de siglo, que promueve el rescate de las tradiciones locales por sobre lo macro, al decir de Lyotard (1993). Buscamos superar una falsa antinomia, leyendo y rescatando desde la periferia-regiones (método posmoderno) la lucha descentralizadora no como regresión localista o tribal, sino como materialización del ideal democrático de la modernidad: dispersar el poder y ampliar el autogobierno de las comunidades como soberanos.

El trabajo es producto de dos cursos-investigaciones con la historiadora Florencia Mallon, en un programa de Magister en Desarrollo y Administración Pública (Universidad de Wisconsin, Madison). A ella agradezco sus comentarios, sugerencias bibliográficas, y su insistencia en invitarnos a mirar heterodoxamente el actor regionalista y observar otros países latinoamericanos. Reconocimiento a Claudio Barrientos por sus críticas y la insalvable discusión sobre las ventajas del caudillismo, así como a Steve Gayner y Reid Paul, con quienes conformamos un taller de estudios. Por cierto, guardamos deuda con cada integrante del seminario, quienes nos estimularon muchas búsquedas. No se puede omitir el reconocer como aportes sustanciales, los cursos y trabajos para los profesores Joe Thome y Leigh Payne (autoritarismo), William Tisenhuesen (desarrollo), Ved Prakash (urbanización), John Strasma y Paul Soglin (finanzas públicas y locales), Pamela Oliver (movimientos sociales), y Denis Dresang (federalismo). Finalmente, gratitud a la invisible red regionalista en Chile, con la que hemos estado discutiendo documentos y perspectivas. Muy especialmente con Claudio Urtubia, Braulio Guzmán y Lisandro Silva, de Rancagua; Diego Benavente, de Temuco, y Luis Hernández, de aquella innombrable ciudad capital de Chile. Finalmente, nuestra gratitud a quienes hacen posible la publicación de este libro: Augusto Varas y Alexander Wilde, de la Fundación Ford; la confianza de siempre de Alfredo Rodríguez, de SUR Profesionales; la crítica de Gabriel Salazar, quien, además, aceptó prologar el texto de un advenedizo en el ensayo histórico; a Gisela Naranjo quien lidió con las diversas versiones del manuscrito; y al equipo editor de SUR, en la persona de Paulina Matta.

CAPÍTULO I

El pueblo mapuche y el cabildo colonial: un legado de resistencia al centralismo y de formación de país desde lo local

... y me suplicó [Alderete] en el dicho nombre [vecinos y moradores de las ciudades de la provincia de Chile] mandásemos que en las elecciones que se hicieran en los cabildos de los pueblos de la dicha provincia cada un año de alcaldes y regidores, no se pudiese elegir ni eligiese persona ninguna para los dichos oficios que no fuese vecino, porque así convenía para la quietud y sosiego de los dichos pueblos.

Real Cédula del 21 de abril de 1554, Archivo de Indias 128–4–31

En la Araucanía no había capital, ni había un emperador para secuestrarlo y colocar a todo un país bajo dominación.

Stephen Lewis (1994)

Chile fue creado por el poder local, no hay duda. Después vino el Estado. Pedro de Valdivia fue elegido gobernador por un centenar de vecinos reunidos en el cabildo abierto de una pequeña aldea llamada Santiago del Nuevo Extremo. No había país, ni nación, ni Estado. Sólo un territorio con muchos pueblos autónomos. Además, otro poder descentralizado, el pueblo mapuche, resistió el peso del centralismo que vino a imponer homogéneamente instituciones, esclavitud (encomiendas), religión, derecho, urbanismo. Los españoles nunca encontraron al jefe central de los mapuches: allí estuvo la fuerza principal de este pueblo. El nacimiento de lo que hoy es Chile no es precisamente la imposición temprana de un Estado central. Es más bien la traumática pero inequívoca mezcla de instituciones desde abajo, que fue generando ciudades y gobiernos locales, y que sólo en la época portaliana (década de 1830) devino en un país-Estado autoritario (o de democracia restringida), centralizado (cada vez más en Santiago) y elitista (controlado por una elite burocrática y económica). Atrás quedó, presuntamente sepultada, la nación que se fue construyendo como unión de pueblos, y emergió la idea de que Chile nació genéticamente centralista, por el don de un poder total y metropolitano. Es la historia reduciendo el conflicto y el caos de cien pueblos que dieron origen a este Estado.

La historia oficial achaca al pasado hispánico el origen de los males nacionales, entre los que ocuparía un lugar preponderante el centralismo. Esta afirmación encierra dos graves omisiones: i) Chile no es sólo pasado hispánico; de un modo u otro, debe reconocerse la influencia cultural de los pueblos originarios, con sus estructuras descentralizadas; ii) el período colonial tuvo en el cabildo una institución clave, que desarrolló ciudades y órganos públicos, y se constituyó crecientemente en un poder representativo (aunque elitista) de los criollos; un poder que, con sutilezas o abierta rebelión, a fines de la etapa colonial se opuso a la pesantez del centralismo monárquico, expresado por el Virreinato, la Real Audiencia, el gobernador y los corregidores. No fue la estructura

el más lejano rincón del imperio un poder total que construyera el Estado una nacionalidad.

La leyenda negra en torno a España tras la Independencia satanizó la colonia, y luego las fotocopias de historias sucumbieron a la simpleza de atribuir a dicho período la herencia de la tradición centralista. Visión estática que sugiere que todos los habitantes de este territorio hubiesen estado por muchos años subordinados a una metrópolis central y a sus directrices. Pero fue el cabildo, la agrupación de los vecinos poderosos de cada incipiente territorio incorporado a la "civilización", el que fue construyendo el Estado, sus ciudades y servicios, desde abajo; un Estado legalmente dependiente de la Corona y de un poder centralizado, pero que por su propia pobreza, falta de recursos y lejanía, desarrolló importantes niveles de autonomía sobre los asuntos domésticos en la construcción de políticas e instituciones. De hecho, el cabildo colonial discutió agendas más amplias que las de los actuales municipios. Es efectivo que la Corona comenzó a nominar miembros del cabildo y que, a través de la Real Audiencia, buscó controlar el poder y centralizar decisiones para evitar disidencias a España. No obstante, por la propia guerra con Arauco y una frontera inestable, el poder estatal fue mínimo hasta las postrimerías del siglo dieciocho, en que los Borbones buscaron vigorizar el dominio burocrático.

Y Chile, como decíamos, no es sólo tradición colonial. Es también la historia, instituciones y cultura de sus pueblos originarios, entre los cuales los mapuches representan un ejemplo clásico de estructura descentralizada, tradicionalmente despreciada por una visión que asocia grandeza con ciudad y arquitectura, con escritura y existencia de un poder central que gobierna. Ese estilo organizacional de nuestro principal pueblo originario no dista mucho de las formas organizativas de las comunidades de los aymaras del altiplano, ni de la tendencia milenaria a gobernarse por consejos de comunidades que caracteriza a los atacameños, y muy especialmente a los habitantes de Rapa Nui. Pero escapa al objetivo y posibilidades de este ensayo analizar las formas políticas de organización de nuestros pueblos originarios. Sólo haremos mención al caso mapuche por su fuerte impacto no sólo en los territorios conocidos como la Frontera y en el sur, sino en toda la configuración de un país en formación, en que lo local y el caudillaje fueron rasgos esenciales.

Las estructuras descentralizadas del pueblo mapuche

Desde sus orígenes, Chile es mestizaje y cambio. No hubo dominación ni militar ni política de los españoles y criollos sobre los mapuches, los cuales influyeron en la constitución del carácter chileno y sus instituciones, aunque dicho influjo no haya recibido atención histórica. Pero no se puede negar trescientos años de guerra, narrativa, religión, estructura social que el pueblo mapuche desarrolló y que se mantiene manifiesta u oculta, a pesar de la imposición de estructuras políticas europeizantes. Uno de esos rasgos centrales es el caudillismo, la pertenencia a un clan, el rechazo a toda forma de imposición de un poder político central que dañe la autonomía de la propia comunidad. Dillehay (1990) apunta que “los mapuches nunca alcanzaron una organización de gobierno centralizado, pero eran dirigidos por jefes formales (lonkos y toquis) durante la guerra”, y agrega que la forma más jerarquizada de gobierno llegaba sólo a “una forma de unificación regional a través de la gran congregación religiosa”.

Molestan los calificativos de “pueblo menor” que historiadores suelen dar a los mapuches con relación a supuestas “civilizaciones mayores”, como la azteca o la inca, quizá encandilados por su desarrollo de fuerzas productivas, una mayor división del trabajo, la organización del conocimiento y la construcción de ciudades de imponente arquitectura. Sin embargo, invirtiendo la lectura histórica, se puede decir que esos imperios eran políticamente decadentes. Basados en un sistema de control centralista por una casta oligárquica y religiosa que explotaba al bajo pueblo convertido en esclavo, se diferencian de la estructura mapuche, más comunitaria y horizontal, la que a la postre mostró mayor efectividad tanto en la resistencia militar al conquistador como en el mantenimiento de su lengua, costumbres y estructuras económicas y políticas. Gleisner (1988) señala que ni los incas ni los españoles fueron exitosos al sur del Maule, porque “era imposible la derrota y subordinación de los mapuches a una autoridad central”. Éste es el mismo argumento que usó Infante, recordando que posteriormente el imperio inca pereció por su extremo centralismo. Lewis (1994) resume: “En la Araucanía no había capital, ni había un emperador para secuestrarlo y colocar a todo un país bajo dominación. La organización de los araucanos era más débil; las diferentes tribus y clanes se miraban con desconfianza y a veces odio... Sólo bajo situaciones de guerra, los clanes y tribus se unificaban para pelear contra el enemigo común... Los españoles nunca tuvieron la alternativa de una figura institucional de alto poder, que hubiera facilitado el colapso de la resistencia araucana” (p. 121, nuestra traducción).

Quizá Lewis, en su afán de dar un punto de vista intermedio, llama “débil” la estructura mapuche, al no valorar la virtud del desconfiar de un poder superior que trata de controlar la vida de un clan o una comunidad. La mentalidad moderna centralista y homogeneizada no puede desprenderse de sus prejuicios. Deliberadamente, en estas páginas se valora la desconfianza al centro, el espíritu libertario de autogobierno, y la negativa a depender de cualquier asomo de control por castas militares, políticas o religiosas centralistas y autoritarias (entrelazadas, en los casos de otras culturas precolombinas). El poder local, la organización en comunidades, sólo se subordinaba al cacique que hacía la guerra (el clásico poder de defensa de los estados modernos). En tiempos de paz, los mapuches prefirieron (o prefieren, ya que es lo que naturalmente muchas comunidades buscan recuperar) volver a la libertad que da una estructura política “débil”: gran sabiduría y herencia. Los españoles, tras perder la guerra con los mapuches, los reconocieron como pueblo libre al sur del río Biobío; y aunque intentaron imponer la lógica de un interlocutor, tuvieron que aprender a parlamentar con delegaciones plulares de varias comunidades. Una y otra vez, cierto esquema centralista occidental ha tratado de disciplinar a los mapuches, quienes, de una u otra forma —cooptados, activa o pasivamente—, resisten lo que no les es natural. Hay mucha relación entre descentralización e indomabilidad.

Casi medio milenio después, la prensa de Santiago (lunes 7 de diciembre, 1997: *El Mercurio*, *La Época*) informa que diversas coordinadoras mapuches y pehuenches han llamado a boicotear las elecciones parlamentarias, no asistiendo a votar o anulando el voto, como manera de repudio a la represión del movimiento mapuche, a la violación de sus cementerios sagrados en el caso del megaproyecto hidroeléctrico del Alto Biobío y a la explotación de algunas grandes madereras. En forma simplista se puede descalificar estos llamados como actos extremistas de grupos minoritarios, pero en verdad ellos encierran una cuestión cultural, una manera de entender la organización política que aún no ha sido erradicada entre los mapuches: la preeminencia de la cultura y comunidad local por sobre intereses y estructuras nacionales, con su racionalidad economicista y centralista.

Las estructuras organizativas descentralizadas entre los mapuches han perdurado hasta hoy, bajo esquemas que no son compatibles con el formalismo centralista de la tradición legal chilena. Se suele decir que ya no queda ni cultura ni organización mapuche, y que un ejemplo claro de ello es que los mapuches no votan por candidatos de su pueblo. Lo que no se entiende es que, al votar, el mapuche es colocado en un dominio

de acción regido por otras racionalidades, y que hay ancestrales formas pasivas de resistencia a las estructuras de dominación, como el no inscribirse, no votar, anular el voto (las formas cotidianas de resistencia). Y cuando los gigantes hidroeléctricos les ofrecen a los pehuenches compensaciones para abandonar sus territorios, el que discute con el alcalde o con el intendente no es un presidente ni una junta de vecinos. Entre los pehuenches, cada comunidad elige a un representante, todos los elegidos se reúnen en consejo y deliberan. Estructura descentralizada y de consejo, opuesta radicalmente a los dos conceptos pilares de nuestras instituciones: centralismo y presidencialismo. De hecho, la negativa de una decena de familias a permutas de terreno ha sido piedra de tope a dichos planes. Ellas representan a grupos que apelan a una soberanía sobre sus territorios. Las crecientes tomas de terrenos responden a un lonko, el que se debe a la comunidad local y no a una organización central.

No debe extrañar que una de las propuestas más lúcidas para evitar la “pacificación de la Araucanía” por la fuerza, fuera presentada por un chileno de la Frontera y una delegación de caciques al presidente José Joaquín Pérez en 1862: en ella se planteaba la constitución de una provincia autónoma araucana, con departamentos cuyos gobernadores serían los mismos caciques. Una nueva coyuntura para experimentar un tipo de Estado más flexible, pluralista y descentralizado fue tomada como una locura, y Pérez no hizo nada relevante al respecto. Prevalcieron la idea de orden y homogeneidad, y el crimen histórico de llamar “inferiores” a las culturas, pueblos e instituciones que son diferentes.

Leiva (1984), quien investigó los hechos relacionados con la conquista de Angol en 1860, explica la perversa lógica del centralismo de la época, que subvaloraba a los “indios de la periferia” de aquel país que aún no podía cruzar el Biobío:

El país era, además, reflejo de una sociedad centralizada cuyo punto medular, su capital, era a la vez la cabeza del accionar político, ese accionar que automáticamente hace entender a todos los hombres que aquél encarna la máxima sabiduría. La inteligencia en la sociedad republicana o política está al servicio del poder; es, en suma, una inteligencia práctica puesta al servicio de ciertos fines y objetivos y por ello mismo debe radicar lo más cerca posible del lugar donde esos fines pueden ser realizados. Hacia la periferia, en cambio, se tenía la impresión de que esa inteligencia iba decreciendo poco a poco, en grados descendentes. El último grado correspondía a los araucanos, y respecto a ellos había un poco la condescendencia del hombre urbano hacia el campesino. (p. 124)

En el marco de esa racionalidad, fue inútil sugerir que Santiago aceptara un tipo de gobierno provincial vinculado al propio modo de ser araucano y menos aún liderado por mapuches, lo cual había operado al final del dominio español. Por eso, como acertadamente resalta Bengoa (1985), el pueblo mapuche recuerda positivamente los diálogos y negociaciones con los representantes de la monarquía española, en especial los parlamentos de Negrete en 1793. Dichos encuentros implicaban la aceptación, por parte de los conquistadores, de la autoridad de los mapuches en esos territorios, de su autonomía política y administrativa, y un reconocimiento implícito de Arauco como pueblo semisoberano. En cambio, el Estado chileno, conducido desde la metrópolis, fue implacable y violento en su autoritarismo centralista, que tuvo su expresión más dura en las cruentas campañas de Cornelio Saavedra.

Investigadores y observadores de la cultura mapuche, como Carlos Aldunate (1978), se asombran de la persistencia en ella de ancestrales instituciones, en especial la del lonko como jefe grupal, líder de comunidades locales: "El sistema tradicional de organización mapuche no ha sufrido mayores modificaciones, pues las decisiones fundamentales que afectan los intereses de la comunidad, se siguen tomando con la participación de todos los miembros de mayor prestigio del grupo" (p. 42). Y ello a pesar del sometimiento de este pueblo a las influencias hispánicas, reflejadas en la nominación de gobernadores; o a pesar de la posterior forma de reducción (comunidades con títulos de merced) implantada bajo el gobierno chileno, que apuntó a una lógica más centralista al dar a un jefe mapuche la autoridad del reparto de tierras. Lamentablemente, Aldunate concluye que la organización descentralizada y grupal propia del pueblo mapuche fomenta la división y no facilita la implementación de "programas de desarrollo". En verdad, la lógica externa de intervenir en comunidades sin aceptar sus propias organizaciones es lo que ha llevado al fracaso de numerosas políticas estatales, como la privatización de la propiedad mapuche en 1980, que tiende a destruir la economía comunitaria que le es natural.

Los mapuches y otros pueblos originarios enriquecen el país, la diversidad pluraliza, lo que en las democracias avanzadas y descentralizadas es visto como un valor. El reconocimiento de la diversidad étnica, la aceptación y respeto por los pueblos originarios, están vinculados a los conceptos descentralizadores. Muestra de ello es lo ocurrido recientemente, en 1994, en Bolivia, donde junto con promover la descentralización y la participación popular, la Constitución fue reformada para declarar el carácter multiétnico del país. No fue sólo el acto simbólico de

contar con un vicepresidente aymara, sino el abandono del concepto de unidad como sinónimo de homogeneidad, basamento político-cultural del centralismo. Chile asumió otro camino: la idea de unidad monolítica, el miedo a la 'otredad', los mecanismos de negación de lo que es distinto, llámese región o etnia. El mismo Aldunate, director del Museo Precolombino, ubica esta deformación en los orígenes del Estado independiente: "O'Higgins, por medio de un senado consulto, hace desaparecer las diferencias sociales. Ya no hay más indígenas y no indígenas; en Chile somos todos uno, una nación de hermanos, una única nación y ya todos tenemos los mismos derechos y las mismas obligaciones. No hay privilegios y se acaban los protectores de aborígenes, por innecesarios. Eso, en mi opinión, fue la primera lápida para estos pueblos. Fue el principio de la negación de su existencia" (*El Mercurio*, 29 de junio, 1997, Cuerpo E, p. 14). Quizá el prócer fue bien intencionado —como lo suelen ser las ideas igualitaristas de corte progresista—, pero sentó las bases de una barbarie: la no aceptación de la diferencia, el no negociar con poderes que cohabitan el territorio llamado Chile (etnias y ciudades-regiones), la construcción de la implacable máquina del centralismo homogeneizante.

Un ejemplo de la violencia que produce el centralismo al negar derechos a comunidades diversas en el mismo territorio, es el grave conflicto detonado por la decisión de uno de los consejos de ancianos de Rapa Nui, de cobrar un "impuesto" a los turistas, al margen de la legalidad del Estado chileno. Nada más subversivo frente al poder central que un ente subalterno intentando desafiar su monopolio en la recolección de impuestos, base de todo su predominio. Un diálogo con el líder pascuense José Atimareka grafica la tensión entre diversidad y centralismo:

- P: ¿Qué opinión le merece la acusación presentada por el Ministerio del Interior?
- R: Quiero aclarar que lo que hemos cobrado en Orongo a los turistas en forma voluntaria, lo hicimos para llamar la atención de las autoridades. Sin embargo, ellos aplicaron la Ley de Seguridad Interior del Estado.
- P: ¿Qué los motivó a cobrar?
- R: Hay dos razones. ¿Quién puede cobrar en nuestra isla? Nosotros somos los herederos de Hotu Matua [el primer polinésico que pobló la isla y se convirtió en soberano de Rapa Nui], ellos son nuestros antepasados, es nuestra cultura, nosotros tenemos derecho a cobrar en nuestra casa y no Conaf [institución del Estado central que administra la mayor parte de las tierras en dicha isla]. Aquí hay una cosa bien clara: en principio se hizo un acuerdo entre Policarpo Toro [militar chileno que tomó pose-

sión de la isla el siglo pasado] y nuestro rey Atamu Tekena. Este acuerdo trata de que nosotros vamos a tener derecho a nuestras tierras, pero Chile no respeta ese acuerdo, y eso es lo que estamos reclamando. (*La Época*, 18 de febrero, 1998)

El país “civilizado” perderá una y otra vez la posibilidad de aprender y enriquecerse de la construcción social ancestral de los pueblos originarios. A pesar de todo, el caudillismo, la comunidad local mapuche o el consejo de ancianos pascuense siguen vivos, presionando por un tipo de Estado más descentralizado y flexible, que admita varios niveles de soberanía y autonomía. La rebelión regional seguirá brotando hasta que un nuevo pacto construya una hegemonía (el Estado) basado en la unión de lo diverso.

Valdivia y La Serena pudieron ser la capital, y luego Concepción

Primero fue la pequeña ciudad, después la provincia, y luego el Estado. Así debiera rezar el evangelio de la historia de nuestras instituciones, y no esa perversión de dar un poder metafísico al Estado central. De hecho, el origen del primer gobierno de este remoto territorio que en algún momento comenzó a denominarse Chile y devino en Estado, nació en una simple reunión de vecinos: el cabildo abierto de la aldea de Santiago que en 1541 nombró a Pedro de Valdivia como primer gobernador. Todo fue en nombre del Rey, pero nada tuvo que ver el monarca en el nombramiento del primer mandatario; el “soberano” fue una diminuta comunidad. No hay que olvidar la precariedad de ese mundo: unas pocas decenas de españoles asediados por los indígenas, una mera empalizada como protección de un Estado ínfimo que, a punta de sangre y mitos, fue construyendo su poderío. No vino el Rey de España ni mandó un ejército numeroso, ni arquitectos ni dinero para construir una gran ciudad junto al cerro Huelén y el río Mapocho.

El poder no estaba predestinado a Santiago; de hecho, tras la muerte de Pedro de Valdivia en manos mapuches se produjo una fuerte disputa de poder entre las ciudades-aldeas que conformaban el país imaginario y en construcción, sin una metrópolis dominante. Aunque el Rey nombró a Jerónimo de Alderete, el mismo heredero predilecto de Pedro de Valdivia, las emergentes ciudades le enviaron cartas proponiendo otros nombres para la Gobernación. Nuevamente, la historia destruye la idea falsa de un imperio español donde frente a las iniciativas centrales no había conflictos ni lógicas locales. Imposible que no hubiese tenden-

cias autonomistas entre pequeñas ciudades aisladas e incomunicadas, donde tardaba un año en retornar cualquier comunicación desde España. Así, la colección de archivos coloniales de José Toribio Medina (1897) guarda la transcripción de las cartas originales, que conforman una clase magistral de lucha por el poder central desde distintos cabildos regionales, con un epílogo obvio: se impuso el centro y la nominación autocrática de autoridades, pero quedó en el camino una herencia que se repite una y otra vez en la historia de Chile: las regiones deliberaron, propusieron, suplicaron, se resintieron, y al final obedecieron. Pero veamos la historia.

En diciembre de 1553, apenas llegada la noticia de la muerte de Valdivia, el cabildo de la ciudad de Santiago del Estero (en el este de Argentina, entonces unido con La Serena) envió una carta a España en la que pedía al Rey nombrara por gobernador a Francisco de Aguirre. Como argumento electoral se presentaba no sólo sus cualidades organizativas y militares y la gran extensión del territorio a su cargo, dividido por “las cordilleras de nieve”, sino también el que sería un buen negocio, ya que su fortuna le ahorraría gastos a la Corona:

... lo cual otro ninguno podría sustentar como el dicho Francisco de Aguirre, por haberla de sustentar siempre a costa de su hacienda, sin que V.M. gaste un solo real, y el tener posibilidad para todos y ser tal persona y tan servidor de V.M., de que todos nosotros y esta tierra viviremos muy contentos. (*Archivo de Indias, 77-5-10*)

De Aguirre era hombre ambicioso y osado, rico y avasallador (tanto que la leyenda asegura que tuvo cien hijos), lo que se demuestra en la misiva que envió al Rey, en la que se autopublicitaba como buen nombre para gobernador, y le hacía ver a la Corona en qué medida la había servido:

... así mismo descubrí las minas y procuré se señalase una para V.M., donde tanto provecho se ha sacado y se saca ... suplico atento a que toda mi vida me he empleado en servir a V.M. ... sea servido de mi hacer merced de la gobernación de esta tierra. (*Archivo de Indias, 2-2-1/13*)

Por su parte, las ciudades del sur se unieron para pedir al Rey que nombrara a Francisco de Villagra, quien había ido en socorro de esa zona tras el alzamiento indígena que terminó con la vida de Pedro de Valdivia. El cabildo de Imperial, dirigiéndose a la Audiencia de Lima, pidió se confirmara a Villagra, quien provisoriamente había asumido las potestades de gobernador en el sur. En enero de 1554 hizo lo mismo la

ciudad de Valdivia, tras larga queja por la pobreza de esa tierra, producto de la guerra con los araucanos:

... nos parece no se puede sustentar esta tierra si no es por vía de gobernación, y este cargo ninguna persona al presente lo puede tener que más convenga al servicio de S.M. y descargo de su real conciencia y bien de este reino, que es Francisco de Villagra. (*Archivo de Indias 70-4-4*)

Los partidarios de este candidato lograron unir muchas voluntades, y fue así como un mes más tarde, los cabildos de Villarrica y Concepción se sumaron a la petición de que los gobernara Villagra. Santiago, por su parte, explicaba por qué nombraron como “capitán general” y “justicia mayor” al teniente Rodrigo de Quiroga —había que justificar el autogobierno para evitar represalias—. Y luego, en una pieza de antología de campaña de difamación de los adversarios en una lucha electoral, las emprendieron contra el candidato oficial Alderete y el ambicioso Aguirre, acusándolos de no estar en Chile en los momentos del alzamiento indígena (uno negociando con el Rey en España y el otro de conquista en la zona diaguita allende Los Andes). Incluso, los santiaguinos insinuaban que el candidato oficial no quería pagar sus deudas. Tras recordar el testamento escrito por Valdivia en 1549 como profetizando su muerte, guardado en una “caja de tres llaves”, en la que el conquistador sugería como heredero a Alderete, el cabildo de Santiago del Nuevo Extremo arremete:

... con tanto que antes que sea recibido [Alderete] tome en sí las deudas que le debe para pagar con sus indios e haciendas, y no lo queriendo aceptar Jerónimo de Alderete con estas condiciones, nombró al capitán Francisco de Aguirre, y ninguno de ellos al tiempo de la muerte del Gobernador se halló en esta tierra. (*Archivo de Indias 140-7-31*)

Finalmente —cuestión inédita en la historia de este territorio—, Santiago se sometió a los deseos del sur, y en carta del 26 de febrero también optó por respaldar a Francisco de Villagra, radicado en Concepción. Pero en mayo de 1555 se publicó el título de gobernador de Chile para Jerónimo de Alderete, con manifiesta amenaza a este incipiente poder local y regional que asomaba díscolo y autonomista, y que había sido frustrado en sus deseos por el centralismo de la Corona. Los dardos iban en especial contra Villagra, para que no ejerciera más el poder de administrar justicia que el centro no le había dado:

... mandamos a Francisco de Villagra e a otras cualquier persona o personas que tienen o tuvieren las varas de la nuestra justicia en los pueblos de las dichas tierras y provincias, que luego que por vos el dicho adelantado don Jerónimo de Alderete requerido, vos las den y entreguen y no usen más de ellas sin nuestra licencia y especial mandado, so las penas en que caen e incurrén las personas privadas que usan de oficios públicos y reales para que no tienen poder y facultad. (*Archivo de Indias 128-4-6*)

Para contrarrestar la oposición local, Alderete, antes de ser confirmado como gobernador, sabiendo de la fragmentación y las tendencias localistas de los cabildos, había solicitado al Rey que atendiera el reclamo de los vecinos contra miembros impuestos en los cabildos pero que no vivían en el territorio. Esta pieza se puede leer también como el primer testimonio de rechazo al nombramiento de autoridades ajenas en los territorios. Ha sido éste abuso constante de quienes han ostentado el poder de dominación sobre el territorio y sus habitantes, ya se trate del poder de España o de Lima, y hoy de Santiago, junto a la elite centralizada, que no sólo nombra las autoridades regionales, sino también se asegura los cupos de la mayoría de las candidaturas parlamentarias. En abril de 1554 se había dictado esta Real Cédula:

... y me suplicó [Alderete] en el dicho nombre [vecinos y moradores de las ciudades de la provincia de Chile] mandásemos que en las elecciones que se hicieran en los cabildos de los pueblos de la dicha provincia cada un año de alcaldes y regidores, no se pudiese elegir ni eligiese persona ninguna para los dichos oficios que no fuese vecino, porque así convenía para la quietud y sosiego de los dichos pueblos. (*Cédula del 21 de abril de 1554, Archivo de Indias 128-4-31*)

Finalmente, toda esta lucha electoral fue inútil, porque tras la temprana muerte de Alderete en el viaje a América, el Virrey del Perú dictaminó que su hijo, Andrés Hurtado de Mendoza, fuese el nuevo gobernador.

Más allá de la definición por el Rey de un gobernador que no era gusto de los habitantes de Chile y sus cabildos, lo notable es cómo las ciudades y aldeas lideradas por los cabildos se consideraban poderes deliberantes, y conformaban una red de pueblos donde Santiago era un actor más. Varios polos pretendían la capacidad de deliberar y pedían el poder estatal-central (la gobernación, entonces). Como se analizará, este esquema de semiautonomía local y de país de multi-polos de poder sobreviviría a toda la colonia.

Ceballos (1990) hace una interesante valoración de ese país en formación de la época colonial, mezcla de mapuche, mestizo y colonizador, que luego fuera homogeneizado por el Estado centralista y la historia oficial en la forma del Estado Moderno que establece una casta oligarca en su gobierno, perdiéndose diversidad y localismos. Tal Estado-casta significó, en términos ideológicos, una cierta forma de desprecio a los valores más arraigados que tenía Chile, como territorialidad, religiosidad casi primitiva, matices regionales.

Cuatro siglos después, el país conformado en sus inicios por ciudades relativamente iguales, presenta cifras que alarman incluso al más ferviente partidario de la urbanización acelerada como forma de mejorar las economías de escala de los países del Tercer Mundo. Así, Morris y Lowder (1992) muestran el exceso de concentración poblacional en una ciudad como un fenómeno esencialmente latinoamericano; al respecto, destacan Montevideo con el 40 por ciento de la población, Santiago con el 34 por ciento y Buenos Aires con el 32 por ciento. Ciudad de México, a pesar de convertirse en la más poblada ciudad del mundo, contiene *sólo* el 24 por ciento de la población. Pero en México, Argentina, Brasil o Colombia, los países se conforman con una red de varias ciudades significativas. En Chile, en cambio, las segundas conurbaciones, Talcahuano-Concepción y Valparaíso-Viña del Mar, alcanzan sólo el 10 por ciento de la población de la capital.

A pesar de la historia oficial y de aquel eslogan según el cual “Santiago es Chile”, en los bares de provincia aún se escucha a media voz, con un tono entre resentido y derrotado, que “Concepción debió ser la capital”. Los habitantes de Concepción, los “penquistas”, no saben si perdieron la posibilidad de ser la capital en la derrota de Lircay, o antes, cuando la ciudad se convirtió en un lugar vulnerable, producto de la guerra de Arauco. La principal consecuencia de estar en la Frontera fue la temprana pérdida de la Real Audiencia: tribunal superior y representante por excelencia del poder colonial a través del regente y los oidores, que operaba como poder paralelo al cabildo sólo en las más importantes ciudades coloniales, fue establecido inicialmente en Concepción en 1567, y suprimido y reinstalado en Santiago en 1607. La centralización tiene allí una de sus partidas de bautismo. Pero después serían los propios penquistas —o “pencones”, como se les llamaba antaño— los que una y otra vez perderían la posibilidad de disputar el poder. Unas veces, porque su elite pretendió el poder central de Santiago (los Bulnes y los Prieto) en vez de repartir el poder bajo un sistema federal —o a lo menos de provincia autónoma— en un esquema unitario; otras, porque

se había dejado domesticar hasta el extremo de elegir parlamentarios de Santiago en la otrora “segunda capital”.

La Serena: la ciudad que se hizo a sí misma

En el norte, el caso del cabildo de La Serena es especialmente interesante por su larga trayectoria de gobierno semiautónomo. Lo corrobora Villalobos, quien, al explicar el fracaso de la experiencia federalista en la década de 1820 por el pavor al autogobierno de provincias como Valdivia, deja al margen de la crítica a La Serena, ya que allí el gobierno autonomista provincial funcionó de mejor manera. La razón se encuentra en ese doble carácter de gobierno controlado nominalmente por España, pero regido por el cabildo desde mediados del siglo dieciséis. Domingo Amunátegui Solar (1928) compiló la historia de los debates del cabildo serenense, y comprueba sus deliberaciones sobre asuntos amplísimos: regulaba asuntos económicos que hoy se manejan centralmente (fijaba precios, por ejemplo), deliberaba sobre las utilidades de las minas de oro en Copiapó (1707), la recaudación de impuestos en la forma de alcabalas (hoy atribución de Impuestos Internos, ente nacional), o los problemas del mercado de abastos (1795). Los servicios de salud, que sólo últimamente han comenzado a ser desconcentrados, fueron un problema local en la discusión sobre el mantenimiento del Hospital San Juan de Dios (1793). Igualmente, los cabildos tenían la atribución de regular la vida en común (la descentralización no sólo como el manejo de fondos de inversión, como se entiende hoy en Chile, sino como autonomía para legislar en asuntos locales), expresada en la prohibición de fuegos artificiales (1757). Decenas de municipios chilenos han perdido batallas judiciales en estos años noventa, haciendo impracticables sendas ordenanzas municipales en el intento de regular la venta de alcoholes o la asistencia de escolares en horas de colegio a negocios de juegos electrónicos. El fracaso del “derecho local” en las cortes se debe a que el municipio no sería un ente legislativo y que el derecho nacional siempre se impone, en este caso en la sacrosanta libertad de comercio establecida por la Constitución de 1980. Con los ojos de hoy, los cuerpos de gobierno local coloniales parecieran todopoderosos e intrusivos si se lee los debates sobre “las descortesías del cura” (1751), que provocaron acaloradas pugnas.

Se puede seguir enumerando discusiones que superan con creces el reducido marco en que se mueven los municipios en este fin de siglo: guardianes para la cárcel en 1795 (hoy atribución del gobierno central) o

debate sobre el arriendo de los terrenos de la pampa en 1793, también impensable bajo un esquema en que el Ministerio de Bienes Nacionales o el Ministerio de la Vivienda controla la mayoría de los bienes públicos en Chile. Por cierto, el gobernador era impuesto centralmente, pero en el esquema de un imperio de ultramar, el gobierno local en derecho, por necesidad o por osadía, fue capaz de discutir casi todos los temas que afectaban al territorio. Generó así una tradición de gestión administrativa y política que abarcaba desde temas judiciales, económicos, de educación y salud, hasta los más tradicionales de orden público, urbanismo, aseo y abastecimiento de agua.

Santiago también fue anticentralista

Santiago no ha sido siempre el lugar del poder. La propia capital sufrió el peso del centralismo impuesto por la Corona española y el virreinato del Perú, especialmente en la forma del proteccionismo económico, que entregaba facultades monopólicas a Lima en la comercialización de los productos chilenos, entre otras materias. Ugarte (1966) destaca la contradicción entre un cabildo con pocas atribuciones bajo las instituciones monárquicas que concentraban el poder en el virreinato del Perú, y la Real Audiencia, aunque el primero comenzó tempranamente a representar políticamente los intereses económicos de sus habitantes (adinerados) ante los poderes absolutistas: “encontramos un cabildo notablemente disminuido [siglo dieciocho] en sus administraciones e influencia... Sin embargo, la Corporación no deja de tomar acuerdos, especialmente económicos”.

Este hecho es de gran relevancia en una lectura crítica del falso fatalismo centralista: aunque en la historia de Chile formalmente los poderes locales y regionales nunca han tenido atribuciones o recursos económicos de relevancia, los entes locales de representación, democráticos o semidemocráticos, han buscado por cualquier medio ser portavoces de los intereses y valores de su comunidad. Este punto va a ser discutido más adelante, a propósito de lo engañosas que a veces pueden ser las cifras,

especialmente cuando se plantea que el Municipio pre-73 tenía escasas funciones, centrado en aseo y ornato por sus bajos recursos. En verdad, se observará que igualmente los regidores electos ejercían presión sobre los entes centrales para alcanzar proyectos. En el caso del absolutismo, el cabildo de Santiago era casi un organismo de poder nominal con pocas atribu-

ciones, pero se atrevió a desafiar a los poderes coloniales ante abusos tan irritantes como el hecho de que Chile no podía comerciar directamente a Panamá, debiendo vender más barato en Lima, la cual luego transaba a mejores precios en otros incipientes mercados. Incluso, hubo alianzas entre el cabildo y el gobernador Ortiz de Rosas para liberarse del comercio limeño. (*Ugarte 1996:37*)

El poder insurgente del cabildo

El cabildo colonial fue una institución limitada al interior de la propia legalidad absolutista, pero, como describe Luis Galdames (1926), fue un poder local que comenzó a representar los intereses de los habitantes criollos para entrar en solapados o abiertos conflictos con la Corona:

Así como el gobierno general de la colonia estuvo en manos de españoles, la administración local radicaba en los cabildos, que estuvieron casi siempre a cargo de los criollos. Los cabildos habían pasado por muchas vicisitudes en su organización. Nombrados sus miembros en un principio por los gobernadores, con derecho a designarse ellos mismos reemplazantes entre los vecinos de su jurisdicción, fueron después cargos electivos de la competencia de esos mismos vecinos, y pronto, funcionarios que compraban en subasta pública la “vara de regidor”. Los gobernadores, por su parte, nunca estuvieron privados del derecho de hacer estas designaciones. El nombramiento de sus alcaldes, que en un tiempo fue facultad del gobernador, llegó a ser más tarde objeto de elección anual por parte de los regidores. (*pp. 52–53*)

Desde el año 1100, España venía viviendo un proceso de unificación de los reinos, los cuales concedían fueros, derechos y potestades a las ciudades. Esto construyó una tradición de gobierno local a la cual no podían sustraerse nuestros conquistadores, lo que quedaba demostrado en sus propios resquemores frente a una autoridad que buscaba imponer los administradores locales desde fuera, como se observó en la pugna a la muerte de Valdivia. Se vuelve simplista la fórmula de que todo lo anglosajón es descentralizado, y lo español, centralizador. Sin duda, el catolicismo antirreformista fue romano y controlador, y la Corona española buscó crear un imperio monolítico, guiado desde una metrópolis; pero los conquistadores fueron obviamente seres más complejos que las instituciones que los gobernaban, así como la Iglesia tuvo diversidad en su seno a pesar de las corrientes homogeneizadoras (la expulsión de los jesuitas es el hecho más relevante de la disidencia y la represión de la

misma). El poder comunal era natural a muchos y esa tradición no estuvo ausente en las colonias (no hay que olvidar la propia rebelión de los comuneros contra la Corona).

Es notable cómo la descripción de Galdames sobre las competencias del cabildo a fines de la colonia, se acerca a la descripción del municipio limitado que el centralismo tolera a fines del siglo veinte, pero que a su vez lucha por más poder:

Las facultades de los cabildos no estuvieron sujetas a menores cambios. Aunque restringidos en los últimos años del siglo dieciocho casi exclusivamente a atender el aseo y ornato de las poblaciones, conservaban, sin embargo, la vigilancia de los abastos y del comercio local, la iniciativa e inspección de las obras públicas y el derecho de petición a las autoridades reales del país y de España. Podían asumir, además, en casos extraordinarios, la representación del pueblo por intermedio de procuradores, y en tales emergencias, para mejor resolver, hasta convocar a asamblea llamada "cabildo abierto" a los vecinos con casa, empleo o industria en la ciudad, quienes únicamente formaban "el pueblo". (p. 53)

Sin duda era restringida la concepción de "pueblo", tradición que continuará durante el siglo diecinueve, cuando, producto del voto censitario —que requería de los electores tener propiedades para poder votar—, tuvo derecho a participar en elecciones mediante ese mecanismo sólo el 5 por ciento de los habitantes. Pero, a pesar de ese sello clasista, existía la idea de que el "soberano" era un grupo de vecinos reunidos en cabildo, una institución local que les hacía ser "pueblo".

Fueron, por cierto, los cabildos en Santiago, Concepción y otras ciudades, los que proclamaron la independencia en 1810 mientras se liberaba el Rey preso por los franceses. Entes locales demandaron la creación de un gobierno autónomo, llamando a una junta para respaldar un primer "gobierno nacional". Con la independencia se inició un proceso de "chilenización", entendida como construcción cultural de una identidad común que superara apegos a España. Fue sólo tras el fracaso del experimento federal que comenzó a relacionarse dicha chilenización de los habitantes con una necesidad de gobierno fuerte y central que superara caudillismo y localismos, dos grandes legados de la forma de organización indígena y del cabildo colonial. Antes de este surgimiento de las concepciones centralistas, las ciudades provinciales, entre las cuales tuvieron un lugar destacadísimo Concepción y La Serena, tenían una voz deliberante esencial. El mismo Villalobos (1988), a pesar de su escepticismo respecto del regionalismo, reconoce que, tras la declaración

de Independencia, “el espíritu regionalista se dejó sentir ... de manera algo más marcada. En 1811 el Primer Congreso Nacional erigió la provincia de Coquimbo, mientras en Concepción los vecinos más connotados, reunidos en cabildo abierto, procedían a formar una junta de gobierno de Concepción, que fue una presión de descontento por la política absorbente de la capital y el carácter conservador del Congreso” (p. 119).

En otras palabras, desde el bautizo de Chile chocaron una tradición centralista y otra descentralizadora: la idea de que la libertad y el desarrollo se consolidaban en una unión de pueblos, versus el Estado central unitario (“consolidado”, se decía) que, supuestamente, aseguraría el progreso a todo el territorio.

CAPÍTULO II

El ideal federalista en la Independencia: derrota del país como unión de pueblos e imposición del Estado autoritario

La diferencia es que en el sistema federal nosotros mismos nos repartiremos los impuestos, y nunca se nos quitará más que aquello muy preciso. En el gobierno unitario central sufriremos una capitación de cinco pesos por vivienda y se recargará todo ramo de industria (...) sin que sepamos a qué fin se dedican esas contribuciones. Sobre todo, la libertad nunca es bien pagada, cualquiera que sea su precio; y que hay mucha más en la federación que en la unidad, nadie se atreve a disputarlo. De nada nos sirve un gran caudal mientras estamos cargados de cadenas.

Manifiesto de la Asamblea Provincial de Coquimbo, 6 de octubre de 1825,
redactado posiblemente por Manuel Antonio González

La provincia de Santiago comprende una población que excede cuatro tantos al menos a cualquiera de las otras dos [Coquimbo y Concepción] (...) Ninguno de estos males existe en el sistema consolidado, porque la fuerza y riqueza de la Provincia Central socorre y vitaliza a las más distantes, sufre los gastos administrativos y es formalmente el erario de las otras. Tratando de formarse soberanías federales tampoco puede disminuir la extensión de Santiago; porque no sólo debe contarse con la población actual, sino con la sucesiva y potencial...

La Abeja Chilena. Santiago, 21 de septiembre de 1825

Desde los albores de la Independencia se dieron dos fenómenos que muestran la cara contradictoria de la demanda regionalista: las ciudades y sus caudillos representaron un papel protagónico en la construcción del Estado nacional independiente, pero, a su vez, muchos de estos caudillos regionales fluctuaron entre sus tendencias regionalistas y la obsesión por el poder central asociado a Santiago. Había pasión por el territorio regional, su autonomía y desarrollo, y al mismo tiempo ansias de Estado nacional, de un nuevo orden ante el vacío que genera toda gran revolución, como lo fue el abandono del absolutismo español. Las regiones se sabían actores centrales y tenían poder, como lo expresan Rosas y la permanente disposición de Concepción a legitimar su poder como provincia autónoma.

Las regiones desarrollaron divergentes posiciones, al igual que el propio Santiago. La “independencia” fue un proceso de liberación parcial y progresiva de diversos territorios, que fue creando un sentido nacional y patriótico, aunque tardó décadas en consolidarse el proceso de “chilenización” desde el Estado. Se suele recordar —y en general con disgusto— que algunas regiones permanecieron leales a los españoles, que muchos mapuches fueron pro realistas, que Chiloé fue el último bastión de la monarquía. Pero este fenómeno también se dio en Santiago, donde desde el comienzo el cabildo estuvo dividido entre sectores pro monarca y abiertos revolucionarios. En ninguna ciudad existió pureza independentista, todas tuvieron divisiones. Jocelyn Holt (1997) recuerda el oportunismo —probablemente mezclado con miedo— de los habitantes de Santiago, cuando se volcaron a las calles a celebrar con gritos y pañuelos al aire la entrada victoriosa de los realistas que habían derrotado en Rancagua al ejército patriota. Mientras O’Higgins huía a Mendoza y Carrera intentaba reorganizar algunas fuerzas, Santiago, como símbolo del poder, recibía sin resistencia armada a los re-conquistadores. La ciudad provinciana convertida en cenizas, mientras la capital se acomodaba al poder.

Muere en 1814 la Patria Vieja, período en el cual se habían producido acciones de ciudades y propuestas de intelectuales tendientes a generar un sistema federal. Resaltamos los acuerdos asumidos en Concepción y Coquimbo-La Serena, tendientes a evitar un poder despótico en Santiago que pudiera relegar a un segundo plano a las provincias. Fue una época de ebullición, donde ya se destaca José Miguel Infante como impulsor de ideales federalistas, a los cuales se sumaban Henríquez, Irrisarri y el boliviano Manuel Padilla. No era una locura el modelo que proponían. La experiencia norteamericana de unir varias colonias-estados en una federación, tras discutir largamente en una convención la idea de un contrapeso al Estado central, se asemejaba bastante a la demanda de las provincias por crear un modelo no despótico y descentralizado en Chile. Encina (1948) descalifica estas propuestas, diciendo que, tras perderse la tradición hispánica, fracasarían tanto el unitarismo de O'Higgins como el federalismo ideologizado de Infante. Tras ello subsiste una idea paternalista que por dos siglos habían sostenido los centralistas: un país en pañales, con provincias pobres y poco educadas, con muchos caudillos y querellas internas, no era apto ni para una democracia plena ni para un sistema descentralizado. Culto endémico al orden, que no tolera el período de caos y ajuste que implica todo modelo participativo.

Entre los influjos constitucionales extranjeros no sólo destaca la Constitución de Estados Unidos; también la Constitución de 1812 dictada por Fernando VII en España y promovida por sectores liberales, el último esfuerzo monárquico de modernización y creación de un sistema político e institucional que conjugara monarquía con espacios de libertad y autonomía regional. Pero en los recién independizados países de América Latina, los que llamamos sus próceres libertadores —O'Higgins, San Martín y Bolívar— fueron incapaces de asentar modelos federales, de negociar con las ciudades y territorios confederaciones como modelos de nuevo Estado, según lo habían hecho los norteamericanos en la Convención de Filadelfia. Bolívar fracasó con su idea de gran confederación americana, y llegó a decir que la democracia y el federalismo eran ideales demasiados inalcanzables para los jóvenes pueblos de América. San Martín acabó proponiendo un modelo de monarquía constitucional en el sur de América. El propio O'Higgins devino en claro dictador, irritando no sólo a la aristocracia santiaguina, sino a sus antiguos aliados regionales.

Tras la derrota definitiva de los españoles en 1817–1818, O'Higgins se hizo del mando del país, e impuso un estilo autoritario desde el

centro que fue alimentando la frustración regional. Concepción siguió en guerra contra montoneros y resabios españoles en el sur. No obtuvo colaboración de un gobierno que emprendía obras educacionales y públicas sólo en Santiago, mientras la provincia sufría hambruna y el enojo de los militares impagos. Lo mismo ocurría en el norte, agravado por normas constitucionales adoptadas por una asamblea nacional que luego no eran refrendadas en provincias. Éste es el punto clave de los sistemas federales o de descentralización sustantiva: las regiones o provincias son co-constituyentes, la soberanía es de “los pueblos”, no de un ficticio “pueblo nacional” que dicta políticas y normas para todos. En Chile, más allá de la adhesión de Infante y otros ideólogos a las ideas federalistas, hubo entonces un grito regionalista propiciado por actores subalternos: las provincias que defendieron *su* autonomía, su soberanía como “pueblos”.

Illanes (1987:223) subraya el tono autoritario y centralista de la Constitución o’higginiana de 1822, que eliminó el carácter de provincias con semiautonomía de Coquimbo y Concepción, atribuyéndole el origen de la rebelión de Freire en su calidad de intendente penquista, revuelta refrendada en el norte. Hoy se enseña que Ramón Freire fue sólo un instrumento de aristócratas castellano-vascos, pipiolos (liberales) extremistas y caudillos militares resentidos. Sin embargo, Galdames (1925), que se suma al estribillo de que el federalismo fue un experimento exótico de algunos fanáticos en un país inmaduro para ello, reconoce que “las asambleas provinciales de Concepción y de Coquimbo, encabezadas por el respectivo intendente, mantenían su autoridad; declaraban que cualquier estatuto que se dictase, lo mismo que cualquier ley emanada del director supremo, debería someterse a la sanción particular de cada una; y mientras tanto procedían con independencia de todo otro poder” (p. 667).

Tempranamente, los líderes provinciales comprendieron que su soberanía estaba siendo usurpada por un concepto de Estado centralista, instigado por O’Higgins, que no supo negociar otra unión con las provincias tras el levantamiento en Concepción, seguido por sus aliados de Coquimbo-La Serena. A nuestro juicio, la crisis y la anarquía de la década de 1820 se debieron al fracaso de un sistema unitario presidencialista para construir consensos en un país emergente, constituido por varios pueblos-provincias que querían ser parte del nuevo orden en forma no subordinada.

El sueño de Chile como “unión de pueblos” y los vaivenes penquistas

Las vertientes conservadora y liberal de la historiografía, ambas igualmente centralistas y capitalinas, subestiman el papel de la demanda regional en cada una de las crisis nacionales de 1823, 1829, 1851 o 1859. Sólo oponen dictadura y democracia, laicismo y secularismo, anarquía y orden. La línea conservadora plantea que la caída de O’Higgins comenzó cuando éste irritó a la aristocracia al expulsar a representantes del clero abiertamente pro realistas, hecho agravado con la supresión de los títulos de nobleza. Los liberales enfatizan que el libertador trató de crear una verdadera dictadura. Ambas versiones coinciden en que la falta de recursos y el descontento de militares sin sueldo, aún en guerra en el sur, fue un hecho de mediana significación. Pero esencialmente atribuyen la rebelión de 1823 en Concepción a meros caudillismos, omitiendo el poder de las otras dos provincias.

Encina extrema el desprecio por toda influencia regional en la historia y toda factibilidad de sistemas federales para la época: “Las ocho secciones en que se dividió el país, salvo Santiago, carecían del vigor espiritual y económico necesario para sostener gobiernos provinciales” (1948:33). Temeraria afirmación que no permite explicar cómo Concepción y Coquimbo impusieron entre 1823 y 1829 modelos no centralistas de Estado, sólo derrotados cuando fracciones de la misma elite “penquista” se volvieron contrarias al federalismo. Corroboran también el peso de las provincias los datos del censo de 1831–35 (que no contabilizó a los “indios”), según los cuales Santiago, con sus 244 mil habitantes, apenas doblaba la población de Concepción, que llegaba a 118 mil. La importancia de San Felipe se explica en los números de la época, ya que Aconcagua alcanzaba los 137 mil habitantes. Colchagua, que permaneció más neutral en los conflictos, contabilizó 167 mil; Maule, 120 mil; Coquimbo, 90 mil; y Valdivia apenas 9 mil (sólo tenía comunicación por mar como enclave al sur de la Araucanía, aún no “chilenizada”).

Tras el ostracismo de O’Higgins, Santiago prontamente nombró una junta de gobierno, pero Ramón Freire, intendente de Concepción, reclamó su disolución: el sur no podía quedar fuera del poder una vez más, como acontecía desde 1810. Campos Harriet (1979) recuerda que el conflicto se había iniciado en noviembre de 1822, cuando en “nombre de la soberanía popular” el pueblo de Concepción eligió a Freire intendente y le pidió se rebelara. Hay una fecha clave en la historia regionalista: 30 de marzo de 1823, cuando los líderes de las asambleas provinciales de Concepción (Manuel Vásquez de Novoa) y Coquimbo (Manuel A. González)

lograron que el representante de Santiago (Juan Egaña) firmara el Acta de Unión de las Provincias, que se convirtió en un bosquejo de la futura Constitución federalista. Tres ciudades-provincia (o macro regiones actuales) comenzaban a pactar para construir un Estado descentralizado inédito en Chile.

Freire, consecuente con el mandato de la asamblea provincial y del cabildo de Concepción, promovió un sistema federal y descentralizado, con una idea simple, la misma de siempre: la provincia autónoma. Posteriormente, sin embargo, fue derrotado en la batalla de Lircay por otros penquistas: Joaquín Prieto y sus sobrinos Manuel Bulnes y José María de la Cruz (caudillo especialísimo, que estará en todas las rebeliones por medio siglo). Prieto, aliado con Portales y los conservadores, a pesar de rebelarse desde la provincia, se hizo del poder de la capital. Instalado en el centro, llegó a ser el primer presidente de los míticos “decenios de estabilidad”, e impuso el tipo de Estado autoritario y centralizado que hasta hoy perdura. Así, un clan poderoso de Concepción, la “esperanza de las provincias”, aniquiló todo vestigio federalista con la toma del poder central para administrarlo, sin regionalizarlo. Concepción perdió la opción de ser el contrapeso vital de Santiago, porque una parte de su elite abjuró de sus propuestas pro autonomía provincial, volviendo los ojos hacia el enemigo que había derrotado en 1823: propició el retorno de O’Higgins. De hecho, Concepción eligió como senadores para el Congreso de 1829 a dos ex ministros del prócer, Rodríguez Aldea y Miguel Zañartu (Campos Harriet 1979:133).

El sujeto subalterno de este ensayo —regionalistas, autonomistas, federalistas, descentralizadores— es un actor histórico impuro, débil, cambiante, en parte responsable del propio centralismo. Todos los sujetos subalternos —bandidos, proletariado, mujeres— lo son. Hay un juego de deslealtad y cinismo que impone el mismo grupo que ostenta el poder, consistente en hacer creer que sin alianza con dicho poder, la vida —en este caso, la autonomía del territorio subalterno— es imposible.

Las propias regiones sepultaron el federalismo, reza el rosario centralista. ¿Qué le ocurrió a Joaquín Prieto? Probablemente repitió la tragedia del pobre que, cuando llega a rico, se identifica con el explotador y trata aún peor que él a sus obreros. Prieto y Bulnes, que vivieron bajo “el resentimiento a Santiago”, llegaron a ser implacables paladines del orden central. El mismo caso se repitió en la Revolución Mexicana de 1910, cuando los caudillos del norte, especialmente de Sonora, tras adueñarse del poder central lograron ciertas inversiones para sus territorios,

pero encarnando un proyecto de modernización centralista, aunque formalmente fuera un régimen federal.

Este período es clave por lo contrapuestas de las interpretaciones históricas. Algunos historiadores marxistas (por ejemplo, Barria 1967, Ramírez Necochea 1972) han sugerido que los derrocamientos de O'Higgins, y especialmente el de Balmaceda en 1891, se debieron a que la oligarquía adinerada se opuso a sus afanes modernizadores e igualitaristas. La mayoría de la historiografía simplemente rotula el período tras la caída de O'Higgins y el establecimiento de la Constitución de 1833, como uno de caos producto de las luchas incansables entre diversos caudillos políticos y militares. Sin duda, ambos componentes son parte de dicho período de inestabilidad (aunque de la mayor creatividad política en la historia de Chile). Sin embargo, en esa decisiva segunda mitad de la década de 1820 se jugó la posibilidad histórica de convertir la diversidad de intereses, la pugna entre caudillos, la lucha entre ciudades, en una ventaja para el país desde el punto de vista de organización política, desarrollo cultural y económico. Los historiadores unánimemente aceptan que, producto de la Constitución portaliana y los decenios de estabilidad que la siguieron, Chile fue "distinto" al resto de los países de América Latina, sumergidos "en estériles guerras civiles entre caudillos regionales". En contraste, las guerras civiles en Argentina y Colombia, las disputas territoriales en Brasil, explicarían por qué esos países tendieron a estructuras descentralizadas. En el caso argentino, "el federalismo no respondió sólo a factores doctrinales, fue la puja entre provincianos y porteños, que todavía perdura... Se fue federal por un instinto de libertad y de autonomía" (Ramella 1971: 17 y 23).

El origen de la Constitución federalista de 1826, de José Miguel Infante, se encuentra en el Acta de Unión del Pueblo de Chile, que establecía que las provincias tradicionales (Santiago, Concepción, Coquimbo) enviarían representantes plenipotenciarios a debatir el nuevo Estado. El concepto de "unión de los pueblos", de Estado constituido por varias ciudades-provincia, es radicalmente distinto a la idea de Estado unitario dirigido desde una gran metrópolis. Walker (1995) explica cómo el federalismo norteamericano nació precisamente tras un largo proceso de inestabilidad, pugnas y convenciones entre la docena de colonias-estados que reclamaban una identidad propia y un poder deliberante en cuanto comunidad soberana. Allí se inventó la idea de contrapesos entre el gobierno central y lo regional, como forma de preservar la libertad y no sólo la separación entre Ejecutivo y Legislativo. Allí hubo "caos constituyente", pero devino en consenso y en un sistema federal basado en el concepto

de unión de diversos que aceptan en ciertos ámbitos ser una “nación”, y en otros siguen siendo “estados” (provincias) autónomos.

Es curioso que se califique la Constitución federalista redactada por José Miguel Infante casi como el mero ejercicio intelectual de un individuo aislado, en vez del reflejo de las ideologías de la época, articuladas con demandas reales de participación de poderes regionales en un Estado en formación. Simón Collier (1993) desprecia a Infante como un dogmático federalista radicalizado, inspirado por una moda ideológica más que “infundido por aspiraciones regionales”. Collier subestima la importancia de la resistencia provinciana al unitarismo, que la llevó a tomar las armas. La historia oficial siempre dirá que algunos de los segmentos liberales lograron sublevar regimientos en provincia, desconociendo que las provincias mandaban a sus líderes a encabezar la sublevación contra el centralismo santiaguino. La autoría intelectual de la insurgencia tiene un domicilio regional.

Encina, algo xenófobo con el boliviano Padilla, asesor pro federalismo de Infante, descalifica todo: “No es, pues, raro que, al implementar el régimen federal, no dieran pie con bola y que derrumbaran lo que aún quedaba en pie de la organización tradicional, sin crear nada nuevo en su reemplazo” (1928:34). Esto de la “organización tradicional” es muy parecido a lo de “recuperar el alma nacional” que las dictaduras han usado en Chile para justificar su poder en un destino casi metafísico de este territorio.

Se incubó, ya en esos años, el resentimiento contra Santiago, ciudad donde la elite aristocrática-burocrática, con lazos económicos principalmente en las haciendas del valle central, consumía los pocos recursos, comenzaba a centralizar todo el poder, y defendía sólo los intereses de las zonas aledañas:

Para las gentes de una y otra provincia, Santiago era la urbe opulenta y ociosa que absorbía todos los recursos del erario común, dominada por una aristocracia satisfecha de sus pretendidos abolengos y retrógrada en su mentalidad política. El clero, que en todas partes había combatido la revolución, gozaba aquí de positivo influjo. Y el gobierno, subordinado a esos elementos sociales, se preocupaba sólo de la región central, en que éstos tenían sus intereses. Semejante criterio podía ser exagerado, pero era la verdad que la capital consumía la porción más cuantiosa de las rentas públicas. (*Galdames 1925:677*)

El historiador luego recordará, como descargos de la capital, exactamente los mismísimos argumentos aquiescentes con el centralismo que

se oyen hoy: que Santiago tenía los mejores campos a su alrededor, el principal puerto y el único cruce con Argentina. Si ello era así y si la promesa centralista era dispersar riqueza, la pregunta obvia es por qué sólo en Santiago se creó universidad, educación de calidad, infraestructura, tecnología, servicios e instituciones de gobierno.

La temprana concentración de inversiones e instituciones en Santiago

Desde el origen del país se cometió el error de concentrar las obras públicas y educativas en Santiago y su corredor con Valparaíso, lo que explica no sólo la tendencia centralizadora, sino también la lógica concentradora en ese territorio. La historia de Chile se cuenta como historia de Santiago, porque allí ocurría la política y se hacían “las obras”. Veamos un texto muy conocido y representativo de la forma como se socializa y educa: el *Manual de Historia de Chile* de Frías Valenzuela (1956), que, usando a los historiadores oficiales clásicos —Barros Arana, Vicuña Mackenna, Encina, Galdames, Amunátegui, Edwards, entre otros—, construye una suerte de mínimo común de las “obras” de O’Higgins con un absoluto sello centralista, ubicándolas en su totalidad en Santiago. En lo material: se funda un Mercado de Abastos, el Cementerio General, se dota a Santiago de alumbrado público; el presidente-alcalde convierte el basural de la Cañada en el Paseo de las Delicias (actual Alameda), construye un teatro de comedias, termina la construcción del canal del Maipo; se arregla el camino de Santiago a Valparaíso, se restablece un orfanatorio y se crea un hospital militar. Y en lo intelectual, se reabren el Instituto Nacional y la Biblioteca Nacional (la que, a través de la historia, se irá apoderando de todo archivo provincial, como lo ha hecho el Museo “nacional” de Ciencias con los hallazgos arqueológicos). Lo nacional —que debía ser “los pueblos” y, por tanto, varias ciudades con inversiones educativas e infraestructurales— fue homologado a Santiago, ciudad que poco después consolidó la única universidad. La Serena, por acción de su cabildo, creó en la época un liceo, y Concepción tardaría un siglo para recién crear su universidad. Tras este listado, no hay que lucubrar mucho para comprender los resentimientos regionales, agravados cuando la Constitución dictada por el prócer se permitió delimitar fronteras en las provincias sin consultarles.

La prensa santiaguina se resistía al federalismo ya en 1825. El argumento era un coro que resuena hasta hoy: Chile era muy pobre para el federalismo, sólo se podía sostener un gobierno, y ése obviamente de-

bía ser Santiago (no había dinero para pagar los soldados en Concepción o construir un liceo en La Serena, pero era posible invertir en teatros y paseos en Santiago). Además, desde el comienzo, se desconfiaba de los provincianos “incultos”:

Faltan en Chile casi todos los elementos administrativos para formar muchos pueblos soberanos: suficientes hombres instruidos para las magistraturas legales y aun fiscales; departamentos y manos auxiliares; fondos municipales; genios, directores y creadores de un sólido espíritu público que aborreciendo igualmente la tiranía y el desenfreno, fijen la opinión en aquel punto necesario para que la moderación y virtudes de un pueblo lo conduzcan a la prosperidad. Estos defectos dificultan una federación chilena: hay otros que la hacen imposible... si ésta se verificase en tres Estados, sería peligrosísimo: porque es muy fácil y accesible que confabulándose dos de ellos, a cada paso opriman al tercero con su fuerza moral o física; y de la rivalidad pasen a la dominación. (*La Abeja Chilena*, núm. 8, Santiago, 21 de septiembre de 1825)

El texto muestra el ánimo catastrófico y egocéntrico de la elite santiaguina, que ha basado su dominación en una suerte de opresión cultural y psicológica sobre las provincias: en la capital está el saber para resolver lo que es bueno y justo para cada territorio; por eso el Presidente de la República y sus ministerios hacen comisiones para la pobreza en Chanco, o nombran al director de turismo en Tarapacá.

Sutil es la instrumentalización del miedo, lo que se liga a la desconfianza como un modo de ser en Chile: es preferible que el poder se concentre, para que territorios divididos no conspiren para destruir al otro. Santiago, por cierto, no sólo tenía la “razón” en 1825; también pasará a monopolizar la “fuerza” desde 1830.

En provincia había otra sensibilidad que no sólo se fundaba en resentimientos económicos, sino en la defensa de ese algo vago pero potente concepto de “soberanía en varios pueblos”. El peso y las amenazas de Santiago se hacían sentir, y las otras dos provincias buscaban acomodos, hacer compatibles “unidad nacional” y “provincia autónoma”. Un decreto de la Asamblea de Coquimbo, fechado en La Serena el 1 de julio de 1825, reconoce esa provincia como parte “integrante y esencial de la República de Chile”; agrega, sin embargo, que se reserva el derecho a aprobar todo cambio a la Constitución, aunque está dispuesto a acatar las leyes si “pasase en las otras dos” (Santiago y Concepción). (*La Década Araucana*, núm. 2, Santiago, 22 de julio de 1825)

Otro ejemplo de flexibilidad desde la provincia en aras de salvar el ideal federalista, es un Manifiesto del 6 de octubre de 1826. En él, Coquimbo reconoce ser pobre por sus terrenos estériles, pero acertadamente expresa que el concepto de federalismo no significa abandono de la solidaridad interprovincial; implica, más bien, colocar parte de los recursos en una caja común, lo que serviría para respaldar a regiones en tiempos de pobreza o de guerra con los indios.

Un curioso texto de Domingo Santa María (1902), que busca rescatar la figura de José Miguel Infante pero que a su vez es demoledor de su obra, muestra con claridad la lectura que hace de esa época un liberal cooptado por el centralismo (Santa María llegó a presidente), que también asocia el “experimento federalista” con algo “ilusos” y “ajeno”:

Respecto de las asambleas [provinciales], ni aún se acordaron de trazarles sus deberes y funciones y de separarlas de las municipalidades, para que ni embarazasen a éstas en su órbita de acción, ni impidiesen la libre marcha gubernativa. Si bien todas esas medidas podían halagar los intereses locales y estimular las ambiciones provinciales, se vulneraba no menos la tranquilidad pública que descansaba sobre cimientos tan débiles. (p. 104)

Lo cierto es que, bajo distintas modalidades, el federalismo fue sistema de gobierno en Chile entre 1823 y 1829 (aunque formalmente recién en 1826 se dictó la Constitución federalista). Se podría decir, sin embargo, que el país fue siempre descentralizado (las provincias se hacían a sí mismas) y sólo en 1830 se impuso el centralismo que “los pueblos” habían rechazado al oponerse a O’Higgins en 1823. Tras la Independencia, Chile basó su administración en asambleas provinciales, que funcionaban en la forma de una unión de las provincias de La Serena-Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Cauquenes-Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé (que se convertiría en un polo clásico de identidad local y diversidad). Los intendentes eran seleccionados por el Presidente a partir de una terna que le proponía el consejo provincial, cuerpo colegiado que sí era elegido autónomamente en cada territorio.

El gobierno central en 1822 fue presidido por Blanco Encalada, con Agustín de Eyzaguirre como vicepresidente. La situación económica era precaria: seguían las deudas de la guerra por sueldos impagos a militares, los ingleses reclamaban el pago de un empréstito pedido por O’Higgins, el negocio del estanco de tabaco fracasaba y no pagaba al Estado. Vendrá lo que exageradamente se ha llamado la “anarquía” debido a las disputas de límites entre las provincias (obvias rencillas entre líderes locales que por primera vez tenían la posibilidad de elegir cuer-

pos ejecutivos con más participación y potestades que el antiguo cabildo). Se achacaba a las provincias su pobreza, y la incapacidad de autogobernarse. Eyzaguirre, que había asumido el poder, lo entregó al Congreso, el que eligió a Freire, quien trató de tomar una postura intermedia. El federalismo crecía y reclamaba poder. No cuajó el concepto básico de que federalismo son dos niveles de poder fuerte. No se construyó consenso. Freire renunció y asumió Francisco Antonio Pinto. La clase política con predominio santiaguino fue ganando arrepentidos entre los representantes provinciales, que no veían frutos en el federalismo. Así se declaró en 1828 el fin de las leyes federales, pero la anarquía continuó. Se agudizaron las luchas entre liberales y conservadores, haciéndose más clara la agresión autoritaria propiciada por la corriente pelucona.

El héroe del federalismo, José Miguel Infante, consecuente hasta la muerte con sus ideales, no quiso dar su voto a constituciones que negaban un auténtico poder regional y autonomía provincial. Tras la debacle del gobierno como unión de provincias, Infante siguió promoviendo sus utopías a través de *El Valdiviano Federal*. Según Santa María, *El Valdiviano* no logró su tarea, porque el pueblo no estaba preparado. No obstante, reconoce que la ideología de Infante tenía raíces en una demanda de fragmentos de las elites de las provincias: “Los pueblos nada comprendían de esta cuestión, y menos por el lado inteligente que se les presentaba. Si bien deseaban algunos una administración propia, no comprendían cómo podían obtenerla, ni cómo elaborarla, ni cómo mantenerla sin romper con el resto del país” (Santa María 1902:114).

No hubo paciencia, ni el liderazgo político-pragmático necesario, y sobraron los líderes aristocráticos, mercantiles y militares que fraguaron desde Santiago, con más de un aliado en provincias, el país-estado-nación-ciudad dirigido desde un centro, que ha sido Chile oficialmente.

La pobreza provinciana como pretexto y razón del centralismo

El experimento federal no alcanzó a madurar en el país impaciente donde todo era nuevo y posible. El federalismo fue derrotado por una contrarreforma autoritaria y centralista que se hizo del poder para liquidar en nombre del orden toda democracia territorial. Sin embargo, la historiografía señala sólo causas estructurales al fracaso del ideario federalista. Se arguye una razón económica, que ha sido por dos siglos la panacea para justificar el centralismo: es inútil en Chile la descentralización,

ya que las desigualdades territoriales, la existencia de zonas pobres, obligan a integrar desde un Estado unitario. Así, se ha dicho que la provincia de Valdivia, “que en un comienzo había declarado que el nuevo sistema de gobierno era teóricamente mejor, no tardó en comprender y manifestar que carecía de recursos y que, si se permitía el federalismo, estaba condenada a la miseria” (Villalobos 1988:121). El historiador omite agregar que Valdivia era la provincia más despoblada, desconectada territorialmente y acosada por Arauco.

Ese argumento no explica del todo la rebelión conservadora; es necesario tomar en cuenta que la Constitución de 1828, escrita por el intelectual liberal español José Joaquín Mora, había restablecido la potestad del gobierno central de nombrar los intendentes en cada provincia, aunque se les respetaba su asamblea autónoma. Sin embargo, esta salida política de consenso —la Constitución liberal— ha sido denostada como otro experimento intelectual: sólo Portales y los suyos habrían interpretado las “vísceras” de la nación —al decir de Encina—, que reclamaban autoritarismo y centralismo. Con todo, Mora, en su intento de equiparar las facciones y territorios en lucha, propuso reforzar lo unitario o “nacional”, apelando a la acción “correctiva” y de “socorro” hacia algunas provincias que no estaban preparadas para la autonomía plena, por la poca base productiva y, por tanto, capacidad fiscal de recolectar impuestos. Illanes (1993:231–232) reproduce, citando a Federico Errázuriz, las posturas de las distintas provincias en esos debates: Valdivia quería federalismo, pero con Santiago auxiliando a las que “no tengan como sufragar los gastos” (el error de pedir caridad al centro en vez de reclamar un sistema redistributivo de una parte de los recursos); Chiloé era abiertamente pro federalismo; Concepción no contestó a la consulta de febrero de 1928, sobre la autonomía fiscal de las provincias; Santiago la consideró ilegítima (junto con reafirmar su antifederalismo); Maule se pronunció pro federal (Talca fue actor gravitante en el siglo diecinueve); Aconcagua reiteró su plena autonomía y desconoció todo poder central (San Felipe fue una cuna inagotable de sentimiento regionalista, que perdura hasta hoy en su rechazo a depender de Valparaíso); y Coquimbo expresó de manera elaborada una idea que puede ser leída como la propuesta por un federalismo moderado o por un estado unitario descentralizado. Según esta propuesta, la nueva República necesitaría un gobierno representativo nacional que ejerciera sus poderes, pero admitiendo niveles de autonomía en las provincias, tan básicos como el derecho de nombrar a sus magistrados. Agregaba que se debe proteger a los

ciudadanos de toda arbitrariedad por parte “del capitalismo y despotismo” (se asocia capitalismo a la concentración del poder en Santiago).

Tras la sugerencia de Coquimbo se abría la puerta a esa fórmula intermedia —equilibrio entre lo nacional y lo regional— ensayada en 1828. La función redistributiva y de garante de las libertades individuales —papel esencial de los gobiernos centrales, junto a la defensa exterior— era reconocida, junto a la necesaria preservación y ampliación de la autonomía provincial en las múltiples tareas de gobernar vía instituciones creadas y controladas por la comunidad local/provincial. Nuevamente, sin embargo, esa fórmula no logró los niveles de legitimidad y consenso necesarios entre la elite política, militar y económica de esa época.

El desenlace es conocido: crisis políticas y establecimiento de una heterogénea coalición de ultraconservadores, o’higinistas, comerciantes santiaguinos, y lamentablemente algunos líderes y clanes regionales, quienes tras el triunfo en Lircay moldearon la solución “natural” a Chile: un modelo autoritario, centralista, controlador, paternalista. A ello contribuyeron algunos segmentos de provincia que creían vanamente en el espejismo de la promesa nunca cumplida del centralismo como un sistema de desarrollo equitativo en el territorio nacional.

¿Por qué fracasó el federalismo? Ya se ha dicho que la historia oficial asegura que ello fue producto de la lucha de caudillos, la pobreza de muchas regiones y la inestabilidad política que generó una concepción foránea, ajena a este etéreo “ser de la patria”.

En esta lectura alternativa y regionalista, concluimos otras razones del fracaso, que se encuentran precisamente en el origen del Estado centralizador: i) no hubo capacidad de negociar consensos al interior de la clase dominante y los diferentes caudillos carecieron de la visión generosa de los estadistas que construyen legitimidad en la persuasión y el acuerdo (lo que se quiere decir es que el federalismo en sí no produjo la crisis, sino los propios líderes político-militares, que fueron incapaces de salvar sus diferencias); ii) Santiago y su elite articularon alianzas con líderes locales conservadores para restablecer un orden autoritario y centralizado que los favorecía en sus intereses económicos, entonces radicados en los valles centrales que rodeaban a la capital, y en el puerto de Valparaíso como punto de intercambio económico; iii) el régimen federal fue desechado por la impaciencia de las propias regiones y la resistencia de la elite capitalina, que no le permitieron asentar sus estructuras; iv) el caos político facilitó la reacción autoritaria y centralista, que venció militarmente e impuso por la fuerza un modelo distinto. Es decir, no hubo

sólo “inmadurez” o “pobreza” en las provincias, sino una activa acción conservadora restauradora de un tipo de gobierno autoritario, en la línea del despotismo español, como lo reconoce el propio Encina. Portales desecha el caos, la diversidad, el federalismo, la política (desde ahí se incubó el engaño de la política-apolítica), para generar un gobierno pragmático que busca administrar “en orden”.

En nuestra interpretación, la tradición centralista y autoritaria impuesta por los poderes principales de la colonia —la Monarquía, sus virreyes y gobernadores— venció a la tendencia descentralizadora incubada en los cabildos y asambleas provinciales, y expresada en las ciudades y territorios que hicieron la independencia e intentaron constituir el país como *unión* y no como *unidad*. Los “territorios” volvieron a ser subalternos.

La victoria del orden autoritario y centralista

Se culpa, entonces, a los intentos federalistas de precipitar el orden autoritario (a semejanza de aquella idea contemporánea del “caos” bajo Allende, como factor legitimador de un largo proceso autoritario), sin indagar en los orígenes del complot conservador y las razones estructurales de esas luchas. Pero así se ha escrito la historia de Chile, exaltando a los vencedores y su nuevo orden:

La Constitución de 1828, según los liberales (el propio Mora) “contiene todas las precauciones que anhelan los más ardientes amigos de la libertad para calmar los temores que el ejercicio del poder les pudiera inspirar”. Sería probablemente así, pero no logró transformar al Chile centralista de una versión sudamericana de los admiradísimos Estados Unidos de América; lo que sí consiguió fue precipitar un potente levantamiento conservador y centralista que, logrando hacerse con el poder, inauguró el período más largo de gobierno estable de ningún otro país latinoamericano. (*Véliz 1984:158*)

Extraña conclusión de Véliz, rotular de “juego intelectual” la propuesta de los federalistas y culparlos, más encima, del centralismo, sin dar cuenta de las luchas frontales encabezadas por las provincias. Santiago ha negado los movimientos anticentralistas como forma de esconder el origen de su dominación y predominio: “Menos frecuente, y ciertamente menos importante, ha sido en Chile la pugna centralismo-regionalismo” (Tagle 1991).

Tras el régimen portaliano se encuentra la idea de que el progreso sólo se logra con un presidente fuerte, que asegura igualdad a los distintos territorios (por eso nombra a los intendentes y coloca funcionarios), evitando deliberación excesiva con órganos parlamentarios o regionales. Esa concepción centralista y presidencialista subyace a los liderazgos de derecha e izquierda en la historia de Chile. En nuestro país, el presidente se convierte en una figura casi mítica de los sueños y males del país, en el mandatario de todo el pueblo, que por obra y gracia del centralismo pasó a ser “un pueblo”. Galdames recuerda que la comisión constituyente de 1833 con facilidad enterró toda idea federalista e impuso el Estado central y unitario. Por cierto, a los portalianos les fue fácil, tras la guerra civil que ganaron y tras reprimir toda oposición. Pero un fantasma andaba vivo, *la idea de Chile como unión de varios pueblos*, lo que obligó a los constituyentes a intentar proscribir esa idea. Así se instauró el concepto de un país, de una nación construida desde el Estado, a lo cual quizá refiere Góngora (1981), pero que más allá del legalismo, es siempre quimera, porque a los habitantes de un territorio no se les puede expropiar la identidad. De un plumazo, se quiso convertir a Chile en *una* nación homogénea y disciplinada desde Santiago:

No ofrecieron dificultad las disposiciones relativas a *la república “una e indivisible”* y a la soberanía, salvo el determinar que ésta reside no en el pueblo, sino en una nación —que delega su ejercicio en las autoridades constitucionales— a fin de contener, se dijo, esa demagogia turbulenta que tanto abusa de la palabra pueblo. La otra expresión sobre la unidad e indivisibilidad del Estado, tendía a definir el régimen político que la nueva Constitución creaba en oposición al federalismo, tan disonante para la asamblea constituyente. (*Galdames 1925:912*)

Encina implora el advenimiento del orden tras el “desastre” federalista, descalificando el movimiento regionalista como “turbulencias lugareñas” (lo local como un lugar-cuerpo sin cabeza, sin posibilidad de autodeterminación, despreciado). El padre de la historiografía chilena agradece: “La regularidad, el orden y la eficiencia surgieron del caos, sin leyes ni decretos, como evocados por un conjuro” (Encina 1948:446).

Barros y Vergara (1991) refuerzan esta idea de un Chile que nació naturalmente como país centralista, al negar toda posibilidad de federalismo a la latinoamericana. Recuerdan la inestable alianza de pipiols, liberales y líderes provincianos en el federalismo —se elegía a un presidente unitarista pero se profesaba mayor regionalismo—, para concluir que fue inútil el deseo de imitar a los Estados Unidos bajo la interpreta-

ción ingenua de que el progreso acusado por aquel país era la consecuencia de su organización federal (pp. 84–85). Así se acabará toda autonomía local y provincial: el intendente de cada provincia fue ahora como el natural e inmediato agente del Presidente. En ellos radicó el control de la política local, creciendo Santiago como poder (Collier 1993:5).

Una versión menos cándida de este período (esa idea de que la anarquía política se debió a ideas federalistas de unos iluminados) la entrega Sergio Villalobos (1989) en su estudio sobre Portales, en el cual señala el origen aristocrático de la rebelión conservadora: “Fue la aristocracia, con todo su viejo prestigio y poder, la que gravitó para imponer el orden autoritario que le acomodaba” (p. 83). Encina, en cambio, parece justificar el premodernismo del pensamiento no democrático: “Para poder organizar el gobierno después de 1830 fue necesario apabullar con un manotón autoritario las lucubraciones del intelecto, y seguir sólo las sugerencias del instinto” (1948:41).

La Constitución de 1833 propuso una democracia restringida, a la que no se podría acusar de autoritarismo puro (Brahm 1992). En el pensamiento práctico de Portales, lo que se buscaba era asegurar el ejercicio estable y centralizado del poder en un Ejecutivo fuerte que debía gobernar por sobre las facciones parlamentarias o regionales. Sin embargo, el efecto práctico fue que se eliminó casi todo esbozo de democracia en el resto del territorio, con la excepción de la elección de regidores. A los municipios se les quitó sus atribuciones judiciales y en 1844 se dispuso que los gobiernos locales fueran presididos por el intendente, el cual era nombrado por el Presidente de la República y ya no tenía el contrapeso de una asamblea provincial (Rosenfeld, Rodríguez y Espinoza 1989).

Fueron los años en que el país creó instituciones nacionales, comenzó a prosperar su minería y agricultura, y a la vez se concentró el poder burocrático, administrativo, educacional y cultural en Santiago. Todo, “gracias a” este Presidente fuerte, alejado de debates “estériles”, sin oposición que reclamara libertades o asambleas provinciales que pidieran el fortalecimiento de la infraestructura y la creación de educación superior no sólo en la capital. El liberal Isidoro Errázuriz en 1877 será lapidario: “La obra de Portales consistió en hacer caer la vida pública en completo descrédito, al alejar de ella los espíritus; en desinteresar al país del ejercicio del derecho; en suprimir virtualmente congresos y municipalidades, tribunales y opinión en beneficio exclusivo del enorme potentado [el Presidente]” (Villalobos 1989:85). Es decir, la despolitización y represión de la sociedad civil para que el presidente-monarca pudiera

emprender el desarrollo del país sin distracciones ni “caudillajes locales”.

Sin embargo, las ideas libertarias de origen liberal inglés y francés, así como el federalismo-regionalismo que tenía su arcadia en Norteamérica, perduraron entre círculos inconformistas. Junto a esta insurgencia intelectual fue creciendo en las provincias la idea de que el desarrollo económico que ellas estimulaban no se había traducido en políticas de desarrollo eficientes por parte del Estado centralizado y sus órganos impuestos en las regiones. La paz portaliana será desafiada.

CAPÍTULO III

Las rebeliones libertarias y regionalistas: la lucha por la provincia democrática y autónoma

No soportaremos más este centralismo ciego y delirante. Al autoritarismo de Santiago opondremos nuestra valentía; a la ceguera de sus jefes, nuestra sana voluntad de progreso regional; al afán de imponer sus desaciertos, nuestra conciencia batalladora.

Pedro León Gallo en la Plaza de Copiapó, 1859

Allí están las provincias del norte, ricas provincias que habrían podido abrir con sus productos y con sus fuerzas naturales millares de fuentes de trabajo y de riquezas y centuplicar su prosperidad en pocos años, en bien propio y en bien de la República entera. ¿Y qué impulso, qué estímulos han recibido jamás esas provincias del Gobierno Central? Ninguno.

Manuel Antonio Matta, *El Copiapino*, 25 de enero de 1864

Entre Francia y Estados Unidos estaba la “república pura” para Chile, pero la rebelión comenzó en San Felipe

Las raíces de las guerras civiles del 1851 y 1859 se encuentran en el agotamiento del modelo autoritario y centralizado de acumulación de poder y en el abandono y pobreza de las provincias, que sólo padecían impuestos y no veían inversiones en sus territorios. Se sumaban a tal situación las ideologías en boga, especialmente francesas, y la idealización del federalismo estadounidense. Estas tendencias conmocionaron el pensamiento de toda una generación intelectual (la de 1842, con el rancagüino José Victorino Lastarria como líder), y a los rebeldes —como Francisco Bilbao, Santiago Arcos y el joven Vicuña Mackenna— que conocieron de cerca la Revolución de 1848 en París y buscaron alzar a los artesanos criollos.

La historia oficial y santiaguina de la guerra civil de 1851 destaca el asalto y la represión de los clubes de la Igualdad y la Reforma en Santiago como el episodio principal, y para ello reproduce los libros y epístolas de sus actores capitalinos. Sin embargo, una vez más, la chispa había comenzado en provincia, entre las capas medias y artesanales progresistas de San Felipe, que al desafiar al poder oficial fueron violentamente reprimidas, lo que produjo una revuelta local que durante varios días convulsionó a la ciudad aconcagüina. Luego, la insurgencia se extendió a Santiago y a la casi totalidad de las provincias. Fue clave en ello el levantamiento militar de La Serena, encabezado por José Miguel Carrera hijo, en demanda de democracia y regionalismo; a él se sumó Vicuña Mackenna, quien luego intentó alzar Ovalle e Illapel contra el gobierno de Santiago (Donoso 1925). José María de la Cruz —el conservador que ahora tendría debilidades liberales en su afán de ser presidente— hizo lo mismo desde Concepción, donde se había convertido, como intendente, en un líder indiscutido, tras haber sido derrotado por Montt en la disputa presidencial.

La rebelión proponía grandes reformas políticas, las cuales se resolverán sólo parcialmente en el período liberal de las décadas de 1870 y 1880: democratización por la vía de la limitación de las atribuciones presidenciales, mayor poder del Congreso, regionalismo y elección autónoma de asambleas provinciales, separación de la Iglesia y el Estado, y legislación social junto a educación como medio de emancipar a los obreros y artesanos. En síntesis, mayor democratización política, libertades respecto a la Iglesia, igualdad socioeconómica y descentralización. Impresiona la similitud con los debates actuales, tras otro largo proceso de autoritarismo y prosperidad económica excluyente y concentrada: democratización de la Constitución pinochetista, divorcio y fin de la censura como reivindicación de libertades culturales frente al catolicismo más conservador, mayor equidad social, y nuevo impulso a la descentralización. Es importante resaltar este hecho, ya que Ricardo Lagos (1993) —entre otros líderes políticos e intelectuales— ha comparado la actual realidad de Chile con el proceso de 1891, cuando el país tenía prosperidad económica y un ejecutivo eficiente y emprendedor, pero, producto de las divisiones políticas y los intereses de la clase alta, se abortó una posibilidad de desarrollo. A nuestro juicio, es más coherente comparar el Chile de los noventa con el período de los 1850 y 1860, en el cual, tras un largo episodio autoritario, se demandaba democracia y descentralización. La solución a las desigualdades sociales y regionales no parece ser sólo un Ejecutivo fuerte, como ya se ha ensayado históricamente. Más bien, radica en el impulso a una serie de reformas que apunten a entregar más poder a la sociedad civil, fortaleciendo gobiernos regionales de origen democrático, demandas que fueron parte de las plataformas de 1851 y 1859, a pesar de que la historiografía se centre en el conflicto intraclase dominante (Vitale 1971).

Es indudable la importancia de esa generación de jóvenes encandilados por los influjos libertarios, que la historia oficial sólo atribuye al ideario francés, subvalorando la atracción del federalismo estadounidense. En la década de los cincuenta del siglo pasado, Francisco Bilbao fue actor clave con sus críticas al catolicismo conservador, que asociaba con la leyenda negra del centralismo español y con toda una manera de pensar dogmática y supersticiosa. Bilbao ligaba liberalismo y federalismo en su defensa de la racionalidad, sugiriendo que Estados Unidos era la antítesis de Roma y su demanda de obediencia ciega. Elevaba así la Constitución de ese país al rango de “la más bella de todas”, debido a su promoción del autogobierno y la autonomía (Lipp 1975:25–33). Andrew Nickson (1995) resalta la difusión de las observaciones de Alexis de

Tocqueville sobre la importancia del poder local en la “grandeza” de la democracia estadounidense, idea federalista recogida por pensadores como el coronel Pedro Godoy. Planteaba éste para Chile el concepto de República Pura, la que debía promover formas de gobierno y leyes lo más cercanas posible “a lo que se ve en Estados Unidos” (Illanes 1987:37). El mismo Encina, después de fustigar a los rebeldes de “vialistas”, “pipiolos”, “igualitarios”, todos bajo el “histerismo liberal”, reconoce que “concebían la libertad y la democracia como fuerzas activas, capaces de crear por su propia virtud las aptitudes políticas y económicas que veían en Estados Unidos” (1950:167).

Lastarria y Vicuña Mackenna profesaban un fervor casi religioso por las ideas liberales francesas que motivaron la revuelta parisina, lo que les hizo culpar al pasado español y colonial por todos los males del centralismo y clasismo latinoamericano. La leyenda negra contra España fue, no obstante, rechazada por pensadores “más equilibrados”, al decir de Véliz (1984:163-165), como Andrés Bello, quien llamará a valorar aspectos del pasado español y a no encegucerse con las ideas afrancesadas.

Pero el papel que representaron estos jóvenes libertarios y los influjos ideológicos constituyen la historia capitalina de un proceso que tiene raíces más profundas. Se enlaza al resentimiento contra Santiago y el poder central que siguió incubado en las provincias, las cuales observaron tempranamente el desarrollo desigual entre ellas y la capital, y otorgaron —tanto burguesías locales como pueblo— respaldo a las rebeliones.

El desenlace de la revuelta fue nuevamente el triunfo de Santiago. En forma violenta y represiva el gobierno central exilió a muchos revoltosos, cerrando y proscribiendo las sociedades insurgentes. Campos Harriet (1979), invitando a leer el epílogo de la confrontación desde las regiones, dirá que Concepción se liquidó como alternativa histórica de poder: “Las consecuencias de la sangrienta revolución de 1851 y de la batalla de Purapel, que costó la vida a miles de chilenos, han sido analizadas desde diversos puntos de vista, pero siempre en un plano nacional. Para Concepción significó el fin de su preponderancia política rectora en el Gobierno de la República” (p. 140).

Manuel Montt, de la mano de su ministro Antonio Varas, guió con mano férrea el último decenio de gobierno conservador, ya que José Joaquín Pérez representaría un momento de transición hacia gobiernos más progresistas. La respuesta reaccionaria de Montt se tradujo también en la primera ley de municipalidades de 1854 (Illanes 1993:235-244; Rosenfeld, Rodríguez y Espinoza 1989). Formalmente establecía una serie

de competencias en la esfera local (muchas de las cuales hoy son inexistentes, como organización de la policía local y la promoción productiva, del progreso tecnológico y del comercio). Pero, a la vez, subordinaba el poder local a los intendentes, gobernadores y subdelegados (todos nominados centralmente), quienes tenían el poder de nombrar funcionarios, dictar normas y fijar la administración de cada provincia. Así, en la práctica, la Constitución autoritaria de 1833 proscribía el poder provincial o intermedio, aquel que es contrapeso real del poder central en la mayoría de los países; propugnaba, en cambio, un poder local formal, al cual no se le otorgaban ni recursos ni la autonomía para recolectar y/o ampliar impuestos, amarrado administrativamente al poder central, como apéndice del mismo gobierno central que es la “nación organizada”.

Guerra civil de 1859

La lucha contra el poder central despótico siguió viva, y contradictoriamente tuvo un protagonista esencial en un joven ex oficial que luchó con Santiago en la represión de la rebelión de 1851: Pedro León Gallo, quien, junto a Manuel Antonio Matta, dirigiría una insurrección de abierta plataforma libertaria y regionalista. Pedro León Gallo había heredado la fortuna de su padre, que había comprado por nada (una casa y algunos pesos) el riquísimo mineral de plata de Chañarcillo al modesto pirquinero Juan Godoy. Los Gallo eran familias de inmigrantes, lo que es significativo, ya que en el norte se hicieron parte de una forma de ser ricos sujeta a menos estratificación social que en la zona central, dominada por una oligarquía presumida de sus abolengos castellano-vascos.

La gran crisis bajo el gobierno montt-varista se desató en 1859 con la rebelión y alzamiento en armas de Copiapó y Concepción, con seguidores en La Serena, Talca, la zona de la Frontera y otras localidades del norte y centro-sur del país. Fue una lucha más claramente en nombre del regionalismo que las anteriores, que a su vez esconde el conflicto mayor entre la nueva burguesía minera, laboriosa y progresista, y la oligarquía terrateniente con lazos burocráticos con el Estado presidencialista y centralista dominado por Santiago. Maurice Zeitlin (1984) entrega datos que demuestran la pertenencia mayoritaria de los insurgentes a la nueva clase minera y productora triguera con alta tecnología de la época, unida a algunos banqueros, intelectuales y artesanos, en contraposición al Gobierno sostenido por la clase terrateniente del Chile central (Vitale 1971). Otros historiadores, como Encina (1949), re-

ducen el conflicto a la rebelión liberal, la cual habría manipulado ciertas demandas regionales en su rechazo al pago de nuevos impuestos.

Las familias Gallo, Matta, Vicuña, Errázuriz, entre otras, eran representantes de una nueva mentalidad modernizadora e industrialista que exigía un tipo de Estado más abierto, participativo y regionalizado. Era, además, una burguesía con fuertes lazos regionales en un país donde Santiago aún no era la ciudad topoderosa de este siglo, donde el norte (Copiapó y La Serena-Coquimbo) y la zona de Concepción eran aún contrapesos significativos.

Nuevamente, el padre de la historia oficial en Chile, que había considerado sin espíritu a las provincias en el federalismo del 1826, esta vez descubre que “la actividad minera que predominara sin contrapesos en la región, ha formado una sociedad sin tradiciones..., propensos al saqueo” (Encina 1949:307–308), atribuyendo así todo saber y tradición a la elite santiaguina.

Desde nuestra perspectiva, el saber y la tradición amasada en el norte fueron capaces de oponerse al peso del poder capitalino. Fue posible una rebelión mayor porque sólo es posible revolución regionalista bajo la existencia de una sociedad civil regional poderosa que obliga a contrapesos y a una mayor repartición del poder. En otros países latinoamericanos donde se ha desarrollado un sistema de mayor federalismo-regionalismo, siempre se descubre el factor “empresariado regional” como un actor relevante, pero aliado con sindicatos e intelectualidad progresista. En Chile, sin embargo, la burguesía industrial tendió a ser cooptada por Santiago. Villalobos resalta con agudeza cómo “la burguesía minera no permaneció en la región que le había deparado su fortuna, sino que se radicó en la capital, de la cual nunca se había desvinculado, para adoptar el tono y las costumbres de la vieja aristocracia. La adquisición de grandes haciendas, la construcción de palacios y el enlace con las familias tradicionales la asimilaron a este sector, reforzándola significativamente” (1988:144). El propio Pedro León Gallo terminó sus días en la capital, como ocurrirá con Vicuña Mackenna, que llegó a ser intendente de Santiago. Al hacerse parte del gobierno, desapareció su demanda regionalista. Al menos, Gallo y Matta, perdonados por Pérez por la amnistía de 1861, al llegar a ser parlamentarios auspiciaron ciertas leyes pro descentralización. Fundaron, además, el Partido Radical, como facción progresista escindida del liberalismo. Desde entonces, muchos líderes regionales han creído y apostado a la participación en partidos “nacionales” como fórmula para conquistar el poder y modificarlo en un país donde el sistema de partidos anima y retroalimenta el centralismo.

Importa acentuar que el auge minero de Copiapó fue dominado por capitales nacionales, asentados en el área, lo cual fue clave para la rebelión. Es decir, no fueron capitales foráneos, como los que posteriormente dominaron la explotación salitrera, los que aliados a inversionistas y banqueros santiaguinos fueron detonantes de la rebelión contra Balmaçada, debido a las pretensiones del malogrado presidente de controlar y aumentar los impuestos a la lucrativa actividad (Ramírez Necochea 1972). Es decir, en 1859 la rebelión no fue una alianza burguesa conectada al capital extranjero, sino una alianza interclases regional en contra de la burocracia de Santiago y la oligarquía de haciendas agrícolas tradicionales (el sector molinero moderno estuvo con la rebelión).

Claudio Véliz sugiere que una de las razones de la rebelión fue el intento gubernamental de crear mayor injerencia estatal en la economía, lo que molestó a los mineros y productores agrícolas partidarios del *laissez-faire* y opuestos a nuevos tributos en medio de la recesión. Es difícil dilucidar el factor clave, pero, sin duda, como resalta Zeitlin, la rebelión no fue la mera acción inspirada en ideas progresistas en boga en Europa y trasladadas a Chile: los intereses económicos de una nueva clase burguesa emergente fueron esenciales.

En el caso de Chile, parecen confluir diversos motivos en 1859: no se puede negar ni las tendencias libertarias y federalistas en boga entre los críticos del modelo autoritario portaliano, ni la crisis económica que afectaba a estas zonas mineras y el rechazo a los abusos que cometían autoridades nombradas centralmente. Los rebeldes de 1859 criticaron al Estado central de malgastar los impuestos, no reinvertirlos en provincias y obligarlas así a invertir en infraestructura, como fue el caso del primer ferrocarril chileno entre Copiapó y Caldera, financiado regionalmente. En ese contexto, la medida tomada en Santiago en las postrimerías de 1858, de elevar el impuesto a las exportaciones mineras en un 5 por ciento, fue un factor determinante en el conflicto, ya que gatilló el llamado a desobedecer al Estado y no pagar los tributos en momento de crisis: “Las calles de Copiapó se poblaban de vagos, mineros ociosos, gente desocupada y cesantes. La crisis se debía a los impuestos que el gobierno central había cargado sobre la minería. Hombres que un tiempo fueron económicamente poderosos ahora estaban en la ruina” (Bahamonde 1977:22). En sus investigaciones, Zeitlin corrobora que con posterioridad a la guerra civil de 1859, el Estado jugó un papel más significativo en la creación de infraestructura que favoreciera a las regiones, en especial líneas férreas, tendencia que alcanzó su apogeo

bajo la presidencia de Balmaceda y con obras simbólicas como el viaducto de Malleco.

La rebelión de 1859 se extendió por Atacama en lo que se llamó el “movimiento constituyente”, y en el sur los penquista volvieron a tomar las armas como eternos antagonistas de Santiago. La rebelión devino en guerra civil al ser seguida por provincias centrales, las cuales, aunque favorecidas por la construcción del ferrocarril Santiago-Talca, igualmente poseían un espíritu regionalista. Por ejemplo, *El Ferrocarril* de Curicó editorializó en 1858 que Santiago robaba los impuestos para devolver a la provincia sólo el 10 por ciento de todo lo que recaudaba.

Participación popular en el movimiento regionalista

Zeitlin sobrevalora el papel del conflicto al interior de las clases dominantes —esto es, la pugna entre los empresarios “modernos” de la minería y la oligarquía terrateniente del valle central— en las rebeliones de 1851 y 1859; al mismo tiempo, subestima el componente regionalista popular, vinculado a obreros y artesanos, al igual que a muchos profesores e intelectuales de origen medio que tuvieron un papel decisivo. Así, el sector “moderno” del empresariado reclamaba contra la concentración de inversiones en Santiago y su zona de influencia; detestaba la nominación desde la capital de la máxima autoridad en las provincias (el intendente); le irritaba el alza de impuestos, y luego no decidir su orientación en el gasto en el ámbito de la propia provincia. Sectores de artesanos y profesores reformistas coincidían en la falta de educación y leyes sociales en las zonas que producían riqueza, sin que ésta se tradujera en avances locales. Todo ello, sumado al autoritarismo del intendente de Atacama, alentó un movimiento que unió a artesanos reformistas, líderes regionalistas y empresarios liberales.

Fue así que, particularmente en la guerra civil de 1859, se constituyó un discurso común que idealizaba el regionalismo como palanca de desarrollo y mayor prosperidad para la totalidad de las clases regionales. Los empresarios progresistas y liberales de la época lograron articular intereses diversos en la revolución constituyente que encabezaron. El gobierno central, mostrándose como ente racionalizador e igualador de oportunidades, hizo hincapié en que la revuelta era sólo el motín de caudillos regionales que no querían pagar impuestos y, por tanto, buscaban preservar un régimen de explotación sin contrapesos: “El pueblo minero se unió a los patronos. El Centro de Artesanos y Obreros encabezados por Pedro Pablo Zapata, agrupó sus filas. Los pocos gobiernistas

que se atrevían a decir algo en Copiapó le preguntaban a don Pedro Pablo Zapata: ¿Te acuerdas, minero, del Ejército de la Reserva del Trabajo, que era el nombre que les daban a los cesantes que mantenían artificialmente los dueños de las minas para no aumentar las demandas de los trabajadores y tener que alzar los sueldos? ¿Te acuerdas que los dueños locales del poder político y económico, con el pretexto de impedir la vagancia, obtuvieron un decreto que entregaba al criterio policial el reclutamiento forzoso de individuos sin ocupación?” Así relata Bahamonde (1977:19) lo que argumentaron los oficialistas de la época.

No se puede, entonces, reducir la rebelión a un exclusivo movimiento al interior de la clase dominante, ya que en las ciudades rebeldes se sumó el papel de las ideologías libertarias, que fueron encarnadas en la activa participación de gremios de artesanos, profesores, obreros y minifundistas. Un hecho notable afectó a la arrogante oligarquía talquina, entonces ciudad pujante de la modernización agrícola y triguera:

También hubo bandas y guerrillas armadas que actuaron independientemente, con sus propios líderes. Estuvieron conformadas por artesanos, trabajadores y pequeños propietarios. Una de estas montoneras fue liderada por un pequeño propietario cerca de Talca, llamado Ramón Antonio Vallejos. Su banda ocupó Talca, armó a las clases populares, tomó armamento del cuartel de la policía, y logró imponer su régimen en Talca y alrededores. Encina recuerda que Vallejos hizo asustar a la arrogante aristocracia talquina... El insurrecto cobró impuestos a los grandes fundos, entre otras medidas. (Zeitlin 1984:67)

Incluso *El Mercurio*, preocupado de tanta inquietud social, llegó a pedir reforma agraria, dividir los grandes fundos, como una manera de romper con el atraso.

Sobre los sucesos de Talca existe una investigación inédita (Daitsman 1995), la cual exhaustivamente demuestra la conexión de la rebelión talquina con el movimiento insurreccional liberal de carácter nacional, que tenía como objetivo político derrocar el régimen montt-varista. Daitsman comprueba la participación de sectores populares y artesanales en la toma de Talca, pero diferirá de Encina en que Vallejos no era un “pequeño parcelero”, sino hombre educado y con estrechos contactos con Santiago, de un sector social mediano-alto, dueño de tierras en conjunto con sus familiares. Además, un empresario de apellido Pando habría sido el instigador esencial ligado a los rebeldes santiaguinos.

Las versiones que reducen el 1859 a una rebelión liberal anti montt-varista desconocen lo regional como discurso de otro Estado. Encina

insiste en la misma idea, citando, por ejemplo, que José Miguel Carrera hijo se trasladaba a lo que hoy es la Región de O'Higgins para asaltar Chépica y Peumo, y llamar a la insurgencia "desde afuera". Es decir, los territorios locales como puntos focales de un cuerpo nacional que tienen un corazón y una cabeza en Santiago. Es difícil creer que el apoyo alcanzado en varias ciudades por la rebelión haya sido una mera agitación ideológica de corte liberal, sin vínculos con una demanda democratizadora en lo social y político, aunque ésta no estuviese articulada como programa. Además, la provincia asoció liberalismo al fin de un régimen tanto autoritario como centralista.

Ya sea en Talca, Copiapó o Concepción, como en San Felipe en 1851, el componente popular y de extracción media fue actor de las revueltas, en alianza con empresarios "modernos". Quizá la mayor explicación del adormecimiento de la demanda regionalista en el siglo veinte sea no sólo la dominación sin contrapeso de Santiago, sino la falta de esta articulación de ideología insurgente con alianza interclases en las regiones. Garcés (1991), en su historia de los orígenes de las organizaciones populares, demuestra la fuerte presencia de artesanos en los hechos de San Felipe, la participación de profesores ilustrados aglutinados en el Instituto de La Serena, concluyendo que el movimiento igualitario de los artesanos chilenos estuvo fuertemente vinculado a los sucesos revolucionarios que conmovieron al país en 1851 (p. 40).

Haciendo una comparación histórica, hoy se aprecia menos participación de actores populares en las luchas regionalistas. En los actuales años noventa, en Chile resaltan las asociaciones municipales, corporaciones empresariales y las universidades regionales. La Corporación pro Biobío (Corbiobío) en Concepción y la Corporación de Talca, hacen un aporte en la articulación de asociacionismo empresarial, iniciativas como ferias y proyectos de innovación, así como en la creación de un discurso pro descentralización donde han tenido un papel vanguardista las "jornadas de regionalización". Sin embargo, regionalismo no es sólo mayor protagonismo del empresariado regional. Regionalismo es la posibilidad de democratizar el poder, de articular intereses localmente, de producir pactos sociales en las regiones, de discutir las condiciones laborales y ambientales, de dar vitalidad a la cultura local y valorizar manifestaciones religiosas y artísticas.

De la "locura" de elegir al intendente a la derrota en Cerro Grande

Pedro León Gallo, sus hermanos animados por su madre doña Isidora Goyenechea, y los Matta, articularon un movimiento regional a comienzos de 1859 que destituyó al intendente Chávez, y en pocas horas se tomó Copiapó y el puerto de Caldera, que luego fue bombardeado por la Esmeralda como respuesta del gobierno central. Los revolucionarios se llamaron "los constituyentes" y crearon su propia bandera, monedas (piezas de colección, como recuerda Collier), un himno, y un gobierno autónomo que contó con la bendición de los curas regionales, que hicieron sonar las campanas. La rebelión creció entre dueños de minas y pirquineros, que marcharon al sur hasta lograr un ejército de mil hombres. Luego de ocupar Vallenar, se les unieron mineros, curtidos por el trabajo duro en el Huasco, desde Chañarillo a Cachiyuyo y Carrizal.

El gobierno central se movilizó, pero en la batalla de Los Loros, en medio de quebradas a pocos kilómetros al norte de La Serena, sus fuerzas fueron derrotadas por las tropas constituyentes atacameñas, al mando de Pedro León Gallo y Manuel Antonio Matta y premunidas con más corvos que fusiles. El gobierno montt-varista redobló sus filas con batallones de todo el valle central, y las tropas al mando del general Vidaurre desembarcaron en Tongoy. La batalla final fue en Cerro Grande, entre Coquimbo y La Serena, donde tres mil capitalinos vencieron a los constituyentes atacameños, que en número de 700 huyeron a Argentina por el Valle del Elqui. En la memoria de los copiapinos quedaban las arengas de Pedro León Gallo como recuerdo de la época en que desafiaron con ferocidad al Estado central dominado por Santiago: "No soportaremos más este centralismo ciego y delirante. Al autoritarismo de Santiago opondremos nuestra valentía; a la ceguera de sus jefes, nuestra sana voluntad de progreso regional; al afán de imponer sus desaciertos, nuestra conciencia batalladora" (Bahamonde 1997:17).

El grito regionalista fue ahogado por la metrópolis y sus fuerzas, con un costo de vidas proletarias y mineras. Son las "animitas" que perduran aún en esos pueblos nortinos, entre la gente sencilla nunca cooptada por la capital y sus autoridades, que sólo respondieron con represión a las demandas de autonomía provincial: "Aferrados a los principios de autoridad y a las medidas de fuerza, se cerraron a toda iniciativa que importara el más insignificante cambio de régimen imperante" (Donoso 1943:52). El posterior gobierno de José Joaquín Pérez (1861–71) buscó la reconciliación del país, la integración al gobierno de algunos liberales —entre los cuales se encontraban caudillos regionalistas—, y un clima de mayor cooperación, sin dar pasos significativos en

la regionalización. Y ello a pesar de que Pérez tuvo en sus manos la posibilidad de usar la autonomía relativa de las provincias como arma de colonización y “pacificación” de la Araucanía.

En el doble juego que ha operado en la historia chilena: contestación e integración, Pedro León Gallo y Manuel Antonio Matta se incorporaron al sistema tras el exilio y la persecución, con la amnistía del Presidente Pérez y los posteriores gobiernos liberales apoyados por el radicalismo, que ellos habían contribuido a fundar. Desde la capital mantuvieron interés por la descentralización, patrocinando a fines de la década de 1860 una ley de mayor autonomía local. Pero se fueron integrando a la elite, que los hizo parte del sistema imperante, ya que no se devolvió poder alguno a las provincias.

Hay que anotar tres fenómenos en esta historia de los Gallo y los Matta, que hablan de la centralización de la política en Chile: i) el Partido Radical, que nació regionalmente, se convertirá en los años cuarenta de este siglo en un partido estatista y pro centralización de las políticas públicas; ii) el poder central en Chile suele integrar y cooptar a las capas disidentes, que en Santiago se van identificando con la misma elite “nacional”; iii) la demanda regional es transada y progresivamente abandonada cuando ella no se expresa autónomamente en la política nacional o como facción sólida al interior de los partidos tradicionales.

La provincia autónoma mapuche y el sueño de un Estado descentralizado y pluralista

Los mapuches en la Frontera (la zona que bordea el río Biobío desde Los Ángeles, pasando por Negrete, y tras la cordillera de Nahuelbuta, lo que es Arauco, Cañete y Lebu) mayoritariamente respaldaron la revolución de 1859, lo que costó cientos de indios muertos y prisioneros, y el refugio de muchos de los caudillos rebeldes en territorio indígena. Tenían los mapuches una relación ambigua, en que coexistían la aceptación y el rechazo junto a una cierta confianza, con algunos líderes políticos locales: el general José María de la Cruz, y muy especialmente Bernardino Pradel, que se habían sumado a la sublevación contra el régimen monttvarista.

Tras la crisis de 1859, el nuevo gobierno de José Joaquín Pérez se encontró ante un difícil dilema: desde Negrete se había intentado penetrar la Araucanía con el objeto de reconstruir el fuerte de Angol, pero la existencia de patrullas mapuches beligerantes y numerosos otros conflictos por tierras en la zona, daban testimonio de que aún la extensión

de la Frontera hacia el sur era tarea difícil. Hay que recordar que Chile, en estricto rigor, como continuidad territorial acababa en el Biobío, mientras Valdivia y Chiloé permanecían como enclaves al sur de la Araucanía. Pérez y sus asesores militares tenían opciones alternativas para intentar la conquista de Angol: una solución militar o la negociación con los mapuches. Esta última era alentada por segmentos liberales de Santiago, entre ellos Vicuña Mackenna, y por los mencionados líderes regionalistas, De la Cruz y Pradel, quienes, más bien por razones pragmáticas, consideraban más eficiente una conquista de la Araucanía por concesiones parciales a los araucanos y compra progresiva de terrenos.

En 1862, el Presidente Pérez, en medio de un clima de mayor reconciliación y apertura política, decidió aceptar la idea propuesta por Pradel, en cuanto a recibir una delegación de caciques en el Palacio de La Moneda. Tras negociaciones sobre la seguridad de la delegación en su paso por “tierras chilenas”, arribaron a la Maestranza de Santiago, donde pernoctaron. El ambiente fue tenso; se produjo un grave conflicto cuando un oficial del Ejército descubrió entre los mapuches al asesino de su hermano en los conatos de 1859. El diario *El Ferrocarril* plantea dudas respecto de lo acertado de propiciar reuniones del Presidente con indios.

Pérez solicitó hablar con Pradel a solas antes de la cita. De acuerdo con Leiva (1984:125),

Pradel pasó a exponer sus ideas que, en síntesis, contenían los siguientes puntos. Proponía, primero, empezar fortificando algunos lugares del territorio araucano a determinarse oportunamente. Luego, crear una provincia especial en territorio indígena y dividirlo en un número determinado de departamentos, siendo los gobernadores de esos departamentos los mismos caciques, quienes recibirían entonces un sueldo estatal. A continuación, permitir que los mocetones de esos caciques se constituyeran en fuerza pública, igualmente pagados por el Estado, y que servirían para hacer valer la autoridad contra los que se pudieran alzar o desconocer al gobierno.

Como se aprecia, la propuesta buscaba la cooptación de los mapuches, pero también planteaba el claro reconocimiento de una autonomía territorial no sometida a autoridades designadas por el presidente de la República, que asociaban a abusos y compra fraudulenta de tierras. Para acentuar este elemento de autonomía, Bernardino Pradel concibió una interlocución directa de los mapuches con el Presidente, no mediatizada por el Parlamento y otros poderes intermedios.

Luego se concretó la entrevista con el Presidente, frente a atónitos santiaguinos que observaron el centenar de caciques encabezados por Vicuña Mackenna. Quiso éste erigirse como el gran defensor de la “solución por consenso”, la cual había sido fraguada en tierras sureñas, en la zona fronteriza misma, como felizmente rescata Leiva. Pradel fue el primero en hablar y explicar los cuatro puntos de exigencias mapuches, la principal de las cuales se refería a la autonomía de Arauco:

1. Lograr se respetase el tratado de Negrete de 1793, mediante el cual se estableció la existencia de un territorio indígena independiente que comenzaba en el río Biobío y no en su margen sur. Puntos como Nacimiento y Negrete quedaban entonces fuera de esa delimitación.
2. Obtener el pago de los prejuicios y daños originados por la revolución de 1859, cuestión que harían ambas partes.
3. Se diera permiso a Bernardino Pradel para presentarlos oficialmente en los asuntos de tierras, en especial cuando denunciaban usurpaciones.
4. Hacer entrega de todos los cautivos araucanos que hasta la fecha estaban en poder de los cristianos. (*Leiva 1984:126*)

Probablemente Pradel, con intereses económicos en la zona, quería la paz para hacer prosperar sus negocios y convertirse en el interlocutor válido entre comunidades indígenas y el Estado central santiaguino, en actuación semejante a la de los gamonales en Perú; esto es, como puente de diálogo y representación política de las comunidades indígenas ante el poder central, lo que da poder tanto político como en el ámbito comercial (Mallon 1983). Con todo, no se puede desconocer que hubo un intento de revivir la autonomía mapuche, de acercar la estructura de departamentos al caciquismo en un área específica; un intento de buscar la coexistencia de un pueblo distinto al interior de un Estado democrático más flexible, que reconoce potestades a poderes regionales.

Sirvió de intérprete en este encuentro el lenguaraz Pantaleón Sánchez, quien explicó al Presidente los planteamientos del cacique Nahueltripay, “ya anciano y de aspecto venerable”, quien pedía especialmente la libertad de los presos de la revolución de 1859, la aceptación del Biobío como frontera, y la salida de todos los “infiltrados” en sus territorios. El Presidente Pérez sólo aceptó la libertad de los presos (“si son niños, se mandarán a escuelas”), la revisión de contiendas por tierras, y un vago compromiso de fronteras. Sin embargo, la doble estrategia del Estado chileno seguirá en las próximas tres décadas hasta sofocar la Araucanía hacia 1890: conversación y violencia, nunca soberanía; sólo reducciones pequeñas, confinamiento a las peores tierras; jamás aceptación de la posibilidad de acoger en el mismo territorio nacional la

existencia de otro pueblo con zonas semiautónomas, de otra cultura, de otro modo de ser, que se hubiese podido expresar políticamente en una autonomía de la provincia de Arauco. El Estado unitario como filosofía discriminatoria: ni los indios ni las regiones tienen la capacidad de autogobernarse; Santiago debía esparcir riqueza, dar ley y orden, nombrar las autoridades, imponer la "chilenización".

Tras el decenio de Pérez se sucedieron gobiernos liberales que dictaron leyes menores sobre funcionamiento municipal, sin incluir reforma regionalista alguna. Federico Errázuriz y Domingo Santa María, que habían sido activos participantes de las rebeliones de 1851 y 1859, no incorporaron en sus agendas políticas la demanda de autonomía provincial. El liberalismo se ocupó de la separación de la Iglesia y el Estado, de las guerras externas, del fomento económico y de ciertas políticas de perfeccionamiento democrático y ampliación del sufragio. Pero nada más. Sólo después de la guerra, bajo el presidente caricaturizado como el presidencialista exacerbado, Balmaceda, resucitará la utopía de la provincia autónoma como respuesta a una proposición modernizadora provenientes de las filas conservadoras: Irarrázaval y la ley de una comuna autónoma. Atrás queda la tormentosa década del 1850 y la confrontación abierta anticentralista; el Estado central supo hacer más sutil su dominación, con reformas mínimas, y lentamente una suerte de domesticación del regionalismo hará del centralismo un mal inevitable e incuestionable en la superficie. Subterráneamente, sectores excluidos emergentes harán de los poderes locales el lugar de constitución de sujetos por el cambio, los cuales no logran perfilar una plataforma regionalista al sucumbir a la promesa de un Estado integrador, mediado por un institucionalizado y centralizado sistema de partidos políticos.

CAPÍTULO IV

Un siglo de domesticación parcial: municipio mínimo, provincia ocupada y centralización vía partidos políticos

La eficacia del gobierno provincial autónomo requiere también hombres capaces de gobernarse por sí mismos... Cada provincia representaría en estas condiciones un centro regional de verdadera actividad social y de positiva riqueza. La provincia sería regida por un Intendente nombrado por el Presidente de la República, por una asamblea elegida por el pueblo en votación directa, por una municipalidad autónoma en cada departamento, y por Juntas Comunales autónomas en la región rural.

Presidente José Manuel Balmaceda, 1890

Queremos que el territorio vuelva a ser un emporio de actividades donde tengan cabida todos los hombres de lucha y buena voluntad... Queremos la Autonomía Regional, queremos que al reformarse la Constitución del Estado se tomen en cuenta las características tan especiales de esta región y que tanto difieren de las del resto del país.

Proclama del Partido Regionalista, *El Magallanes*, 8 de junio de 1932

Balmaceda: La provincia autónoma como cuarto poder

Hay que destruir la idea de que el presidencialismo de Balmaceda (1885–91) haya sido sinónimo de centralismo, aunque suelen operar como fenómenos paralelos. En su caso, fue una enérgica defensa de las potestades del Ejecutivo ante el Parlamento y los partidos políticos, que fueron progresivamente haciendo imposible la gestión del Ejecutivo, hasta el extremo de no aprobar la ley de presupuesto para 1890. Cansado de negociar, Balmaceda aprobó el presupuesto sin consenso. Se desató entonces la guerra civil, que significó que el Ejército leal al presidente fuera derrotado en Placilla, por la Marina. Ésta, sublevada con la aristocracia, se tomó el norte para aliarse a los capitales del salitre, atemorizados por los afanes presidenciales de regular y subir los impuestos que los afectaban.

María Angélica Illanes (1993) y Arturo Valenzuela (1977) sitúan a Balmaceda en la trinchera centralista. Por su parte, las corrientes conservadoras y liberales disidentes, además de los radicales, se alinearon en pro del proyecto de comunas autónomas impulsado principalmente por Manuel José Irarrázaval, parlamentario del sector renovador del conservatismo que había estudiado en Estados Unidos, convirtiéndose en un incansable promotor de la autonomía local. La oposición a Balmaceda reclamaba contra el presidencialismo y abogaba por la comuna autónoma, ahondando reformas parciales que algo habían liberado a los entes locales de la dominación impuesta por la ley de 1854, de Montt y Varas. En el papel, esta ley daba a las comunas muchas potestades, pero las dejaba supeditadas a los intendentes provinciales nominados por el gobierno central. Illanes reconoce allí una característica perversa del juego político en Chile: cuando la oposición propone algo, los del gobierno se resisten, como lo hicieron los liberales de Balmaceda ante la idea de comuna autónoma y otras reformas políticas, a pesar de que ellos las habían propiciado en las décadas de 1860 y 1870.

Pero hay que ir más allá y tratar de entender por qué Balmaceda planteó como contrapropuesta revivir la provincia autónoma, ente de carácter regional y territorial superior a una comuna, que por ese entonces quedaba a mayor merced del clientelismo electoral y la dominación del señorío ejercido sobre los territorios, especialmente por los oligarcas conservadores. En la historia chilena, los gobiernos han tolerado ciertos niveles de autonomía local y desarrollo municipal, pero se han resistido a crear provincias/regiones fuertes y electas democráticamente, las que sí son, en todos los países descentralizados o federales, polos de poder alternativos, contrapesos al gobierno central, entes capaces de integrar capas sociales emergentes al gobierno. El municipalismo es menos peligroso al poder central, especialmente en el marco de una historia en que los municipios han sido dispersados y se ha evitado la existencia de municipios mayores. Por ejemplo, hoy Santiago está dividido en más de una treintena de comunas, muchas de ellas débiles, sin recursos, atomizadas, con dificultades de escala para solucionar problemas estructurales. En cambio, un fuerte gobierno metropolitano de Santiago, o una región del Biobío o de Valparaíso autónoma y con recursos propios, se convierten en amenazas frente a una elite política en la que predomina lo nacional y central como ideología y práctica. En otras palabras, se acepta un municipio libre, pero la (provincia) región libre se hace subversiva del orden central.

A. Valenzuela (1977) va muy lejos al sugerir que gracias a la derrota de Balmaceda y el centralismo, junto a la dictación de la ley de comuna autónoma, se produciría en Chile una ola democratizadora de la mano del parlamentarismo y la autonomía municipal, a pesar del control por las elites económicas: "La ley [de comuna autónoma] y la Guerra Civil de 1891 fueron la culminación de una larga batalla entre la autoridad central del Ejecutivo por un lado, y el Congreso unido a coaliciones de señores (notables) locales, por otro. Con la derrota del Ejecutivo, el fuerte sistema presidencialista fue alterado, inaugurando un nuevo carácter en la historia chilena en la cual las localidades y el Congreso llegaron a ser los principales focos del poder" (p. 192). Así el 91 se presenta como una derrota del presidencialismo-centralismo y la apertura de un proceso de cambios. Sin duda, la ley de comuna autónoma fue un paso histórico que liberó potencialidades locales, pero que sirvió para consolidar la hegemonía sobre la política de una elite parlamentaria vinculada a la clase alta capitalina. Aunque tímidamente, se comenzaron a desarrollar partidos de capas medias, artesanales y obreras, como lo fueron el Radical, el Demócrata y el Obrero Socialista, en el norte.

A nuestro juicio, A. Valenzuela, al centrarse en el poder local (su estudio no abarca el ámbito provincial/regional), no repara en la lógica antioligárquica de Balmaceda, quien prefiere una fuerte provincia autónoma y democrática, a la dispersión del poder en pequeñas localidades controladas por los “señores”. Quizá se pueda sugerir que Balmaceda buscó ganar aliados entre los caudillos provinciales como forma de enfrentar el poder conservador unido a las localidades cercanas a sus haciendas. Lo que fuere, es irrefutable el testimonio histórico de su apuesta a la diversidad en un país que había conquistado riqueza y territorios tras la Guerra del Pacífico, y que, por tanto, necesitaba ejecutivos regionales en la forma de provincias autónomas. Así puede verse en los siguientes extractos del discurso de Balmaceda al abrir el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el 1 de junio de 1890:

Los intereses regionales en un territorio tan prolongado y de diversos climas como el nuestro, deben ser especialmente contemplados. La eficacia del gobierno provincial autónomo requiere también hombres capaces de gobernarse por sí mismos. Las provincias serían ocho (Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Santiago, Talca, Chillán, Concepción y Valdivia). Cada provincia representaría en estas condiciones un centro regional de verdadera actividad social y de positiva riqueza. La provincia [las actuales regiones] sería regida por un Intendente nombrado por el Presidente de la República, por una asamblea elegida por el pueblo en votación directa, por una municipalidad autónoma en cada departamento, y por Juntas Comunales autónomas en la región rural. El Departamento [estructura relativamente similar al tamaño de las actuales provincias] sería presidido por un Gobernador nombrado por el Intendente de entre los municipales que le presente en listas la respectiva municipalidad, y éste sería a la vez el alcalde de ella. El Gobernador no podrá ser removido sino por el Intendente con acuerdo de la Asamblea Provincial. Las juntas comunales elegirán cada año, de entre sus miembros, un alcalde, que será el jefe administrativo de todos los servicios locales. (*Silva 1974:50-51*)

El texto demuestra, además, que Balmaceda no se oponía a los municipios autónomos. El poder radicaba en una asamblea provincial autónoma elegida en forma directa; no obstante, se insistía en una doble dependencia muy similar al modelo centralista francés: elección de la asamblea regional, pero conservación del concepto de unidad por la vía de la designación del intendente (Francia avanzó a la elección democrática del presidente de las Regiones, el cual gobierna los territorios, mientras el Estado sigue nombrando un prefecto que coordina oficinas centrales y sus programas). Éste es el Balmaceda “campeón del presidencialismo”

(Bravo, Bulnes, Vial 1991), derrotado por la aristocracia parlamentaria, con el desenlace de un presidente que se suicida en la embajada argentina tras escribir su testamento político.

Parte esencial del legado de Balmaceda es su concepto del poder local y provincial como el “cuarto poder del Estado”, contrapeso al Ejecutivo desde las regiones, y en especial promotor de desarrollo en ellas. Balmaceda capturó la esencia de los ideales federales, que no buscan disminuir la autoridad presidencial y, al contrario, lo que hacen es fortalecer los tres niveles de gobierno (central, regional-provincial, local) como manera de producir modernización y modernidad, desarrollo y autogobierno. El argumento de muchos centralistas contra la elección libre de autoridades regionales es el temor al debilitamiento del gobierno central. Ese argumento es falso. Balmaceda supo que entregar poder sirve al propio gobierno central para fortalecerse, ya que se concentra en lo que le es propio. Entendió que Chile requiere más gobierno en los territorios, lo que puede alcanzarse en una combinación de presencia del gobierno central y legislativo provincial de origen democrático.

La ley de la comuna autónoma, promulgada en 1891 bajo el llamado régimen parlamentarista, iría acompañada por la creación de decenas de municipios en todo Chile. Sin embargo, los parlamentaristas, a pesar de su afán de libertad frente al Presidente autoritario, no dictaron una ley que creara las siempre anunciadas y nunca establecidas asambleas provinciales. El poder se movió del Presidente al Parlamento, y los gobiernos dirigidos por el Congreso y los gabinetes esporádicos archivaron toda posibilidad real de democratización y descentralización. Quizá los parlamentarios, ayer como hoy, temieron que autoridades regionales electas disminuyeran el poder político que ellos ejercían sobre el territorio. Los municipios pasaron a ser autónomos, pero se les quitó poder electoral (registro independiente) y se prohibió que tomaran empréstitos, en una limitación financiero-administrativa que por más de un siglo ha impedido a los entes locales embarcarse en proyectos más ambiciosos de desarrollo local. Sin recursos y con pocas competencias, vivirán un largo letargo, del cual sólo saldrán cuando se articulan líderes locales y emprenden acciones coordinadas con los representantes del Estado central.

Ya entonces, Balmaceda sentía la asfixia de Santiago, y con cierto paternalismo decía encontrar libertad y amistad en la provincia:

En Santiago, la opulenta capital, los círculos y las inevitables ambiciones de los caudillos agitan los ámbitos de la gran ciudad y crean a los gobernantes

situaciones en extremo azarosas y delicadas. No es allí posible la quietud del espíritu ni el sosiego de los partidos. Pero siempre que cruzo los límites de la capital y me acerco a los pueblos de provincia, encuentro en ellos amigos de pasadas luchas, correligionarios de un cuarto de siglo, hombres sin ambiciones personales y con todas las nobles ambiciones del progreso y de la felicidad nacional, ciudadanos de diversos partidos políticos, pero buenos patriotas; y entonces y cerca de vosotros no puedo menos de decir que me siento en medio de los míos. (*Balmaceda en Victoria, 27 de octubre de 1890. En: Silva 1974:54*)

Balmaceda quiso ir más allá de un municipio autónomo para extender el poder ejecutor de los gobiernos, capturando la esencia no siempre comprendida de los sistemas federales, que difunden el poder en nombre de la libertad en diversos territorios, entregando atribuciones y responsabilidades a los entes territoriales en procura de gobiernos poderosos (Eleazar 1987:33). El culto de la izquierda chilena a un gobierno fuerte y realizador no es incompatible con la provincia poderosa. Lo que se instaló en 1891 fue un municipio mínimo, mientras se fortalecían las agencias del gobierno central. Al no existir ejecutivos regionales-provinciales, naturalmente los partidos nacionales cooptaron a los territorios en su búsqueda de soluciones. El Estado se hizo débil y mediocre en provincias, ya que no tenía recursos ni generación democrática, más allá de que se instalaran en los territorios burócratas con oficinas y ciertos programas, entre ellos la creación de escuelas, que tuvo cierta efectividad.

Auge del poder local y miedo a él bajo el parlamentarismo oligárquico

Entre 1891 y 1910 se dio un proceso de desarrollo de los gobiernos municipales y a la vez de ampliación del sufragio, que permitió a algunos "rotos" y "rojos" (léase, líderes demócratas y luego socialistas) el acceso al poder. Los municipios llegaron a controlar el 11,4 por ciento de todos los fondos públicos en 1896, lo que fue luego bajando hasta llegar a 6 por ciento a fines de la década de 1960. (El "milagro" de los militares fue elevarlo a 9 por ciento hacia 1990, lo que ha permanecido bajo la Concertación como recursos propios. González y Tomic [1983] calcularon que llegó a sólo 3 por ciento en 1977 y que subió a 8 por ciento a comienzos de los ochenta.) Sucedió, sin embargo, que la gran afluencia de recursos por el salitre y el carácter oligárquico del período parlamentarista, crearon una cultura de bajos impuestos que hizo a los municipios dependientes de gobierno central y, lo que ha sido aún más

determinante, supeditados a los contactos políticos con el centro. Así se fortaleció un sistema centralista alimentado por los partidos políticos, con subordinación de las localidades como clientes.

La ley de 1891 daba formalmente a los municipios poder de fijar algunos tributos, como el impuesto a los bienes raíces, las patentes industriales y profesionales y, entonces, impuestos al tabaco y los alcoholes (hoy centrales). Pero, desde un comienzo, las comunas rurales —la mayoría del país entonces— tuvieron escasos ingresos, debido a que se creó la costumbre de tasar las propiedades muy por debajo de su valor, lo cual era de esperar en gobiernos locales controlados por los mismos propietarios. El Estado central y el Congreso, que luego asignaron carácter nacional al cálculo y recaudación de los impuestos a las propiedades, han consolidado una política de tasación irreal, en torno a la mitad del valor comercial. Desde el inicio de la autonomía local moderna, el poder central controla a los municipios dándoles “proyectos”, lo que ha generado el paternalismo y pasividad municipal en la búsqueda de medios para procurarse autonomía financiera. Alberto Edwards, citado por A. Valenzuela (1977:199), establece que a comienzos del siglo veinte los municipios rurales tenían un ingreso *per cápita* minúsculo comparado con algunas ciudades y zonas de Santiago (tendencia que perdura), y que en general los ingresos municipales eran ínfimos comparados con los municipios europeos o argentinos. Mientras Santiago gastaba veinte pesos promedio por habitante, en las 224 municipalidades rurales de poca población se gastaba sólo cuatro.

A pesar de sus debilidades, los municipios fueron escuelas de democracia, al discutir los problemas del territorio y demandar soluciones. La reacción antiparticipativa no se dejó esperar, y entre 1907 y 1910 se desarrolló en Santiago, promovido por la clase alta y *El Mercurio*, un movimiento de reforma (contrarreforma) municipal, que logró restringir el ya reducido padrón electoral y así evitar tanta “gente no preparada” en el gobierno de los municipios. Hasta el día de hoy, la tecnocracia gubernamental de izquierda y derecha, así como los empresarios, desconfían de concejales y alcaldes “sin preparación”. El centralismo ha llevado a creer que el conocimiento formal es infinitamente superior a la intuición de un concejal rural que sabe por experiencia que la prioridad en un sector es “mejorar el riego” o “electrificar”, aunque no sepa calcular la tasa interna de retorno de un proyecto. El colmo de la plutocracia de la política se dio en 1914, cuando una ley complementaria eliminó la interesante figura de asambleas de electores en cada comuna, “reempla-

zándolas por comités compuestos por los cincuenta propietarios que pagaban más impuestos en cada comunidad” (A. Valenzuela 1977: 213).

La comuna autónoma abrió caminos, y decenas de representantes “populares” y de “grupos subalternos” nacieron a la política desde lo local, desde allí donde la comunidad y el pueblo pobre viven, ganándose a codazos espacios como regidores en esta municipalización controlada por los notables. Al menos, fue un avance luchar/aliarse con los “señores” en los territorios.

Del “municipio popular” de Recabarren a la provincia autónoma

La literatura y ensayos críticos de entre siglos y en torno al centenario de la Independencia en 1910, centran sus dardos en la inferioridad económica; en la crisis del sistema político, expresada en la constante lucha de partidos y cambios ministeriales; y crecientemente en la cuestión social, por las luchas de obreros en el centro del país y entre los mineros en el norte. La descentralización, el regionalismo y el poder local no aparecen como medios para sacar al país de su estancamiento. Una de las pocas voces lúcidas fue la del tipógrafo y sindicalista Luis Emilio Recabarren, fundador del Partido Obrero Socialista que derivaría en el Partido Comunista, tras las reuniones en un caserón en la esquina de Calvo y Carrera Pinto, en el barrio estación de Rancagua en 1922. Salazar (1995) rescata el concepto de “municipio popular” en el pensamiento de Recabarren, que tiene su origen en la propia experiencia como líder social entre los pampinos del norte, donde conoció la incapacidad del Estado central para solucionar los problemas básicos de las capas populares y marginales. Es importante hacer notar que así como el Partido Radical nació en Atacama, el primer partido obrero chileno también tiene origen regional. Este movimiento popular-regional y las ideologías emancipatorias se conjugaron en el padre del movimiento obrero. A su vez, la estada de Recabarren en Argentina —donde el debate federalismo-municipalismo ha ocupado históricamente una mayor relevancia con la dictación de leyes que fortalecen el poder local— fue crucial para su pensamiento pro descentralización.

Recabarren, antes de la creación de un socialismo estatista, centralista y burocratizado en la Unión Soviética, valora la ligazón socialismo y poder comunal desde abajo, el ideal solidario unido a la lucha por la participación. Así, en Buenos Aires en 1917, publicó el texto “Lo que puede hacer la Municipalidad en manos del pueblo inteligente”, donde se lee:

Hay, además, otro factor importante, que no debiéramos olvidar por un solo momento los socialistas, y es esto: la perfección de la labor municipal y sus buenos resultados significan de hecho el ensanche o extensión de su labor y atribuciones, ampliándose así la esfera de los beneficios, lo cual implicaría la “descentralización” de muchas funciones acumuladas hoy en manos de un gobierno nacional, que resultan defectuosas, y a la vez ello revelaría, y esto es lo más interesante, el progreso de la capacidad administrativa, educacional y previsora del pueblo, sintetizado en su representación municipal. (*Recabarren 1971:448*)

Recabarren no cree que socialismo sea sólo el asalto al Palacio de Invierno y el copamiento del Estado central por una nueva clase. En su ideario, lo local aparece como un lugar privilegiado de articulación de bienestar para el pueblo. Es más, explícitamente el líder obrero advierte los males del centralismo: “Cuando los socialistas aspiramos a disminuir la fuerza de los poderes centralizados porque ello produce la tiranía y la corrupción, y también derroches y pésimos servicios, debemos poner nuestros ojos, nuestra ambición y nuestras esperanzas en una buena labor municipal. La municipalidad no es un poder ni una autoridad, es simplemente una comisión, pero elegida por los vecinos, para administrar y facilitar los servicios generales de cada pueblo” (*Recabarren 1971:449*). Notable el municipalismo de un Recabarren que singularmente, como Mariátegui en Perú, entendió la ligazón socialismo-cultura indígena, y propone en su socialismo con reminiscencias anarquistas y utópicas, la imperiosa opción por un trabajo desde abajo, desde lo local. Sin embargo, en este siglo la izquierda chilena, que siempre obtuvo mejor votación en las elecciones municipales, no hace suya una propuesta de mayor descentralización del poder. Como recuerda Galilea (1990), Allende, quien gana en las regiones, prácticamente no incluye en las cuarenta medidas básicas de la Unidad Popular mención al regionalismo. La izquierda pensó que la transformación se jugaba en la organización de los obreros y los pobres, en la toma del Estado central y en la modificación de la propiedad. El fantasma del caudillismo y el miedo a la supuesta debilidad redistributiva del Estado en un sistema descentralizado, han calado hondo en la izquierda, sumados a preocupaciones menos nobles (el Estado como movilidad social). El poder democratizador, subversivo y solidario de la descentralización requiere toda una reelaboración por estas fuerzas. Salazar (1998) lamenta que a comienzos de siglo (1900–1910), el movimiento popular y los movimientos por municipios limpios y fuertes de corte mesocrático, e incluso aristocrático, no hayan unido fuerzas en la idea de democratización y transformación del Estado.

Nada significativo ocurrirá en términos de regionalización en las primeras dos décadas del siglo, quizá con la excepción de la creación de la Universidad de Concepción en 1917. Impulsada por Enrique Molina Garmendia, su rector por tres décadas, se convertiría en una expresión de pensamiento progresista para la época (Salvat 1981). Sin embargo, fue durante la crisis del parlamentarismo en el gobierno de Arturo Alessandri, junto a las presiones militares que permitieron dictar la Constitución de 1925, que ocurrió un hecho inédito en la historia constitucional y que quizá delata al país y su clase política: la nueva Constitución estableció la elección de asambleas provinciales autónomas, pero éstas jamás fueron electas porque el Congreso no despachó la ley que las reglamentaba. Tampoco los posteriores Ejecutivos demandaron el funcionamiento de una provincia autónoma, convertida en fantasma en la historia centralista de un país que se desdijo de su propia Carta Magna.

Luz Bulnes (1988) recuerda que hubo debate en las comisiones constituyentes, respecto de las cuales Guillermo Guerra advirtió con un cierto horror que podían derivar en federalismo y en una crisis parecida a la de 1828. Citando al constitucionalista Alejandro Silva, Bulnes establece que “unidad política y descentralización administrativa son temas reiteradamente formulados a lo largo de la discusión, especialmente por los señores Alessandri, Maza, Guerra y Edwards” (p. 5).

Con todo, en la Constitución de 1925 continuó la ambigüedad de la actitud del poder político centralizado respecto de los municipios: se les reconocía autonomía, pero el Estado se guardaba, como ocurre hasta hoy, el derecho de decidir la estructura administrativa de los municipios y sus fuentes de financiamiento. Es decir, autonomía restringida o descentralización controlada.

La posterior dictadura de Ibáñez, cargada de antipolítica y centralismo, militarizó y uniformó las policías municipales en Carabineros, y centralizó numerosos servicios. La creación de Carabineros es interesante, porque la institución nació de la crítica a la ineficacia de las pobres “policías locales”. El remedio no fue dar recursos a los municipios, sino centralizar la policía y financiarla nacionalmente. Remedio sempiterno en la historia de Chile: como Carabineros funciona bien según los estándares latinoamericanos, no se concibe sugerir su descentralización, a pesar de que distribuyen más policías *per cápita* en Santiago que en regiones y que no aceptan intromisión civil-local en sus metas y prioridades.

La recesión de 1929 generó protestas populares, que llevaron a la caída de Ibáñez en 1931. Se sucedieron efímeros gobiernos, y en medio

de la anarquía y falta de provisiones para los servicios básicos por parte del Estado central, ciudades como Rancagua crearon comisiones de hombres notables —entre ellos Pablo Pallamar— que se hicieron cargo de los asuntos locales con inusitada autonomía: la autonomía que da la falta de gobierno central y que retrotrae a los hombres a la forma más básica y natural de gobierno: nombrar una comisión local.

En medio de la agitación social y la inestabilidad, la efímera República Socialista de 1932 tendrá mucho que ver con la emergencia de nuevos grupos izquierdistas regionales, los que formaron un partido nacional, el Partido Socialista (PS), en 1933. Particularmente, el líder Marmaduke Grove mostrará sensibilidad por los temas regionales y la reforma agraria, los cuales no se plasmaron con claridad en el programa de la nueva formación izquierdista.

El segundo gobierno de Alessandri (1932–38) no encerró innovación alguna en regionalización. No dictó el reglamento de las asambleas provinciales, sino más bien reforzó débiles agencias nacionales y el papel regulador del Estado central para salir de la crisis, lo que fue parte de una tendencia mundial promovida en los parámetros del *New Deal* de Roosevelt y las políticas keynesianas: mayor regulación estatal de la economía, proteccionismo, y activo papel del gobierno nacional en la promoción del Estado de Bienestar.

Punta Arenas: el Partido Regionalista

La domesticación de los territorios tuvo, felizmente, al menos en Punta Arenas, un actor contestatario, especialmente a comienzos de la década de los treinta: allí se creó el primer partido regionalista de Chile, el cual agitó demandas autonomistas que llevaron al Estado central a sospechar de “influencias secesionistas de origen patagónico y argentino” y, por tanto, a disciplinar a los insurrectos con una “campana de chilenización”. El aislamiento geográfico, el mosaico de culturas provenientes de diversas latitudes, y la tradición reivindicacionista en una zona de fuerte organización sindical campesina-ganadera, pueden explicar el florecimiento de estas expresiones que explotaron en la época de inestabilidad que siguió a la caída de Ibáñez.

Martinic (1992) da cuenta del sentimiento anticentralista en Punta Arenas: “No tardaron en ver que tras las causas reales o aparentes que justificaban campañas y reclamos cívicos (aduana, tierras, provincialización, aislamiento), subyacía una más profunda, que era la raíz de todos aquellos vicios y carencias: el centralismo nefasto, responsable directo y

lejano de la situación tristísima a la que había llegado Magallanes al concluir los años veinte... En aquel vicio, histórico por arraigado, que insensiblemente se había corporeizado en los hábitos gubernativos nacionales desde el principio organizador de la República y que en miope visión había dado y daba en confundir el centro del país —su zona metropolitana— con el total de Chile, empequeñeciendo en indebida apreciación al territorio vastísimo y disímil” (p. 1060).

El descontento fue liderado por los hermanos Pisano Blanco, el profesor Hugo Dauder, los abogados Chaparro y Castelblanco, el vecino Juan Bautista Contardi, el magallánico de origen croata Emilio Turina Blazina. Así, en agosto de 1931 se creó el Partido Cívico Regionalista, que luego, en marzo de 1932, cristalizaría en la Legión Cívica de Magallanes. Dicha organización estableció alianza con la Unión de los Asalariados, y juntos proclamaron unirse a la rebelión pro socialista de Marmaduke Grove. A ello los llevaron dos razones: sus comunes ideales socialistas, y el que Grove les habría prometido reformar la Constitución y dar autonomía a las regiones (Grove tuvo la lucidez de propiciar tempranas ideas de sindicalización campesina, reforma agraria y regionalismo). La proclama es una abierta rebeldía contra el Estado centralista:

Al unirse los hijos de Magallanes bajo la bandera de la Autonomía Regional, no hemos hecho más que llenar un vacío en nuestra vida ciudadana... Queremos que el territorio vuelva a ser un emporio de actividades donde tengan cabida todos los hombres de lucha y buena voluntad... Queremos la Autonomía Regional, queremos que al reformarse la Constitución del Estado se tomen en cuenta las características tan especiales de esta región y que tanto difieren de las del resto del país. (*El Magallanes, 8 de junio de 1932*)

El orador Manuel Chaparro fue más explícito, y en la asamblea provincial de Punta Arenas propuso federalismo: “la necesidad imperiosa de que los habitantes de Magallanes tuvieran derechos políticos para elegir sus representantes en el Parlamento y para obtener por tal vía la formación del Estado Federal de Magallanes” (*El Magallanes, 8 de junio de 1932*). El intendente Braulio Bahamonde llevó la inquietud a Santiago. El auge autonomista logró su apogeo con la creación, el 25 de julio de 1932, del Partido Regionalista de Magallanes, el cual en su declaración de principios proponía que el Estado formara grandes provincias, una “descentralización gradual y paulatina orientada hacia el federalismo”, aunque para Magallanes propiciaba la instauración del federalismo de inmediato (Martinic 1992:1062).

Magallanes no logró nunca federalismo, sino una política de concesiones parciales del Estado central, como lo ha sido una zona franca aduanera. Tampoco fructificó el sueño socialista de Grove, y el nuevo período de Alessandri no significó completar la ley de provincia autónoma. Ernesto Pisano llegó a ser alcalde de Punta Arenas, pero hacia los años cuarenta el Partido Regionalista decaía, tras una década de predominio en la política magallánica. La mayoría de sus miembros se integró a los partidos Radical y Socialista. Este hecho no es secundario: en la historia de Chile, el peso de un sistema centralizado de partidos ha sido la columna vertebral del sistema político (Garretón 1983). Dichos partidos cooptan las demandas y grupos regionalistas, e incluso designan candidatos en los territorios.

En la efímera propuesta federalista magallánica, se observa esta doble cooptación por parte del sistema de partido vía concesiones parciales del Gobierno: beneficios desde el centro hacia la región, sin darle a ésta autonomía, si es que era eso lo que buscaba, y no sólo “aterrozar” a Santiago, para lograr granjerías. Es sabido entre provincianos que hay que “apretar” cada cierto tiempo a los parlamentarios y a los ministerios, acusándolos de centralistas, para que “la vaca dé algo de leche”. Juego vicioso que daña las capacidades de gobierno de las propias regiones y sigue basado en cientos de burócratas estatales concentrados en temas que debieran resolverse y priorizarse regionalmente. Un estudio de cultura política demostraría todo el cinismo, desprecio mutuo, desconfianza, que encierran estas relaciones centro-regiones en las formas de lograr políticas y proyectos para los territorios en Chile. Globalmente, la respuesta del Estado es una campaña de “chilenización” y esta política de concesiones parciales.

El centralismo ha sido astuto y, lamentablemente, las regiones han sido ingenuas: jamás el Estado central ha dado autonomía política a las provincias o regiones, ni entregado directamente parte de los impuestos, pero las ha tranquilizado con “planes especiales” (desde la zona franca de Punta Arenas, vuelos aéreos más baratos, pasando por la Junta de Adelantos de Arica, la zona franca de Iquique y la última ley Arica patrocinada por Sergio Bitar en los noventa). Punta Arenas ha sido colmada de granjerías y hasta se baila la cueca (como en Arica). La lucha ha cesado: el “territorio” rebelde se ha hecho parte de la “patria”, de la “unidad homogénea”. Se establece el cinismo perpetuo: los puntarenenses abusan de su aislamiento, de la paranoia central al secesionismo, lo que gatilla en el Gobierno el plan privilegiado para la región rebelde. “Hijo aprovechador” y “llorón” (la región discola) y “padre paternalista” y

“adulador” (el Gobierno central); jamás la relación madura entre territorios y gobiernos, equipos humanos y comunidades diversas, que se desarrolla en esquemas federalistas o unitarios descentralizados. Magallanes no tiene autonomía para gobernarse ni tiene participación privilegiada en impuestos debido a sus problemas geográficos, lo que tendría garantizado en un esquema descentralizado real.

El Frente Popular y los radicales

El triunfo del Frente Popular y la alianza de centroizquierda hegemónica por el Partido Radical desde 1938 hasta 1952, fortalecerá un modelo político y económico de corte estatista: sustitución de importaciones y proteccionismo, crecimiento industrial concentrado en Santiago, marcado centralismo político y, por tanto, explosión demográfica en Santiago, que en treinta años pasa de medio millón a dos millones de habitantes hacia 1960. Analizando los censos, se observa que la población de Santiago Metropolitano representó en el siglo diecinueve el 20 por ciento del país, elevando su participación a un 30 por ciento a mediados de este siglo, para llegar al 38 por ciento en 1996. Gatica y Marcel (1997) demuestran que la sustitución de importaciones fortaleció la concentración económica en la capital. El liberalismo no hizo mucho después, salvo que en los períodos de crisis, en que se contraen los servicios y la industria, se generó un pasajero aumento de la participación regional en el producto, debido a la agricultura, lo que ha desaparecido desde la recuperación económica de 1985.

Los radicales, que fueron partido de la provincia, afincados en sus asambleas locales, las cuales facilitaron el ascenso de las capas medias en las principales ciudades, se convertirán en partido de Estado, que no hace reforma alguna para dar mayor autonomía y poder a entes territoriales. Al contrario, el Partido Radical fortalecerá el sistema clientelista, los favores hechos desde y por el centro.

En este período se confía en el Estado central como eje del desarrollo, lo cual es reforzado por la acción de la Corporación de Fomento y la Producción (Corfo). El regionalismo es domesticado por la imagen “realizadora” e “industrializadora” del gobierno central, lo que despierta esperanzas cuando se observa la construcción de la siderurgia de Huachipato, las refinerías en el Norte Chico, se explota el petróleo en Magallanes, o se construyen hidroeléctricas. Sin embargo, se acentúa la disparidad regional y la concentración de servicios e industrias manufactureras en Santiago, así como oportunidades culturales y educaciona-

les. La falta de reforma agraria condena a la pobreza a un tercio del país, produciendo olas de emigrantes, especialmente hacia Santiago, lo que crea cordones de miseria en la capital. La elite conservadora es reemplazada por otra de corte desarrollista, pero igualmente encandilada con el postulado de que “el país se hace desde el Estado”. No hay planificación regional de las inversiones o autonomía para concertar estímulos productivos o inversión en educación superior en el ámbito regional. La Corfo “piensa” los territorios desde las ocho manzanas del poder santiaguino. El gobierno central consolida la ilusión de articular todas las soluciones, aunque el sistema responda básicamente a las demandas de los actores metropolitanos organizados —asociaciones de empresarios, sindicatos industriales, gremios profesionales—, excluyendo campesinos, indígenas y provincias secundarias. El historiador Gabriel Salazar (1998) califica este modelo social-burocrático de igualmente paternalista y autoritario, despreciativo del desarrollo de la sociedad civil desde abajo, modelo opuesto donde lo municipal y regional es clave.

De los polos regionales a la idea de planificación regionalizada

Bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964–70), se impulsaron “polos de desarrollo” como manera de dispersar el desarrollo industrial concentrado en Santiago, y sacar del atraso a zonas extremas o deprimidas económicamente. Se definieron zonas con ciertas “vocaciones”, y se buscó levantar la industria con incentivos tributarios; entre ellos, muy especialmente la exención de tarifas de importación de maquinarias e insumos cuando la empresa se localizaba en esas áreas preferenciales (política hoy impensable en el Chile neoliberal, que acusa de “distorsión del mercado” la más insignificante regulación estatal). Así, Constitución y Concepción se especializaron en celulosa, Arica en la industria automotriz, Rengo en electrónica y fósforos, Osorno en agroindustria lechera, entre otras “vocaciones” decididas centralmente en la planificación del territorio. Pasó al olvido el concepto de democratización regional, no era parte de la agenda; se creó un consenso implícito entre todos los actores políticos respecto de que el Estado central y sus organismos eran los llamados a sacar a las regiones del atraso.

Los polos de desarrollo —popularizados por el mundo en los años sesenta como manera de evitar la sobreconcentración en una megaurbe (Prakash y Jakobson 1971)— fueron una acción interesante de carácter desconcentrador desde el centro hacia la periferia. Al menos tienen ese valor en un contexto de fuerte desequilibrio, como el del caso chileno.

Aunque muchos tecnócratas rechacen livianamente estos planes como “un fracaso” (la impaciencia en Chile hace considerar fracaso cualquier proyecto que no hace milagros en cinco años), la mayoría de los países de desarrollo medio, especialmente asiáticos, han logrado aminorar las tendencias a la concentración en una gran urbe por la vía de combinar estas dos políticas: desconcentración del centro hegemónico (función básicamente del gobierno central) y activación de la descentralización vía gobiernos regionales/provinciales democráticos y poderosos (función de emprendimiento de la propia comunidad regional).

El aporte más significativo en el camino de pensar Chile regionalmente fue la creación de la Oficina Nacional de Planificación, Odeplan, en 1966 y sus oficinas regionales. De hecho, fue el gobierno de Frei el que creó el concepto de regiones, como unidad administrativa mayor que las provincias, que permitiera un desarrollo más autónomo de una unidad territorial con poder suficiente. Los generales que tomaron el poder en 1973 y que dictaron la ley de regionalización en 1974, sólo agregaron una región al proyecto de doce regiones que Odeplan había diseñado bajo los gobiernos de Frei y Allende, y que no se convirtió en ley debido a la parálisis política producto de la polarización del país. Sin duda, acertaron en pensar la idea de fortalecer una estructura administrativa poderosa entre lo local y lo nacional; equivocaron, sin embargo, el camino, al no considerar la identidad provincial y no propiciar una política democrática de asociación de provincias en regiones más amplias, pero con consenso de los habitantes y elecciones democráticas, lo que les hubiera dado un impulso enorme. La regionalización, como ya veremos, nació como un acto de bonapartismo tecnocrático hecho desde arriba por planificadores, sin comunicarse ni conversar con los actores del territorio, lo que es básico en una planificación moderna y democrática (Silva 1995).

La política de planes especiales para ciertas provincias significó al menos el reconocimiento de diversidad territorial y de necesidad de incentivos. Esto fue acompañado por leyes especiales, corporaciones como la de Arica, y fondos específicos, como los del cobre, que se convirtieron en una primera experiencia de fondo regional de inversiones, que permitió obras de envergadura con criterio regional. Según Hernán Pozo (1986), estos planes especiales y las zonas francas son muestras de voluntad descentralizadora en los gobiernos de Allende y Frei, aunque los califica como “iniciativas emprendidas desde el centro”. Pozo incurrir en dos errores: el origen fue siempre una demanda local por desarrollar esos territorios y, lo que es más complejo, son tipos de descentrali-

zación de doble filo, ya que —como se explicó en el caso de las ventajas dadas a Punta Arenas— los “regalos” desde el Gobierno central tienden a cooptar las regiones, sin entregar nunca lo básico de la descentralización: poder regional para elegir las autoridades, y hacerse cargo de sus desafíos.

En el ámbito local se observa el decaimiento de los municipios, organismos con escasas competencias, y aún menores fondos propios. Es tal la decadencia, que Gustavo Martínez (1967) los califica de “sociedad política cerrada” al describirlos como organismos que básicamente se miraban a sí mismos, en los cuales los regidores estaban más preocupados de las demandas de los funcionarios que del desarrollo local. Es decir, una organización corporatizada y rutinizada en tareas como aseo y ornato, nombrar las calles y fijar el tránsito.

Sin embargo, esta repetida imagen de los municipios débiles previos al golpe militar ha sido rebatida con fundamento, al investigar más allá de las cifras financieras y el marco legal. Al investigar en detalle catorce municipios a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, A. Valenzuela (1977) comprobó que, a pesar de la debilidad estructural municipal, sus regidores, y especialmente el alcalde, funcionaban como líderes de los habitantes del territorio, pero dependientes de los mediadores políticos entre las demandas comunitarias y los organismos del Estado. En palabras de A. Valenzuela:

La vital importancia de contar con lazos en el poder central para obtener recursos para impulsar el progreso local nos lleva a un detallado examen del sistema de “mediadores” como redes y estructuras que canalizaban los recursos. Mientras el alcalde era el principal “mediador” en el ámbito local, el diputado o senador de la zona representaba el papel predominante en vincular estas demandas locales con la ciudad capital, interviniendo ante los organismos burocráticos (los ministerios) para ayudar y conseguir financiamiento para los proyectos de sus “clientes” locales. La red que definía estos vínculos realidad local-poder central fue el partido político, lo que hacía de los votos y el apoyo electoral el motivo último de todo el sistema. (*p. xi; nuestra traducción*)

Volvemos a la tesis principal: el centralismo no se heredó; ha sido una construcción histórica de la elite concentrada en Santiago, o con fuertes lazos hacia el sistema de partidos dominado por Santiago, sostenido por la burocracia central, el poder económico e incluso social-sindical (veremos cómo el sindicalismo y otros movimientos sociales también han tendido a la centralización). Oprimido y debilitado, o quizá ladino,

el líder local, buscando caminos para lograr progreso en su territorio, se vio obligado a militar en un partido y entrar en transacciones con los diputados y senadores para conseguir proyectos. Este modelo ha sido predominante en este siglo; no obstante, hoy existe un mayor poder decisorio en la región para una parte de los proyectos de infraestructura. Es importante no perder de vista que las oficinas del gobierno central aparecen ejecutando las obras, como los entes que controlan los recursos públicos en Chile, pero la demanda y las gestiones tienen en su mayoría orígenes locales, articulan sueños de ciudadanos y comunidades anónimas.

El municipio no cuenta en las finanzas públicas, pero ha sido el motor de la pesada maquinaria estatal. Los poderes locales gobiernan sin gobernar en Chile, bajo el sistema de predominio de agencias nacionales, lo que hace malgastar fondos en la tortuosa falta de entrega de recursos y decisiones a los gobiernos territoriales.

Ese esquema, que obliga a humillarse y andar de ministerio en ministerio a muchos alcaldes, gobernadores e intendentes, no ha cambiado en esencia en el Chile actual. Arturo Valenzuela entrevistó a decenas de regidores y alcaldes, logrando reconstituir la esencia del poder: preparar los “proyectos”, asegurar con el “partido” buenos contactos, y emprender “el viaje a Santiago”. En los noventa, aun el subsecretario de desarrollo regional y administrativo, gasta la mitad de su agenda en recibir a los políticos locales que tienen que ir a “apurar” proyectos, o conseguir “paliativos” a las deudas de salud y educación.

El poder descentralizador de la reforma agraria y la lucha social

El período de las “concepciones totalizadoras”, como las definió Góngora, o el período de reformismo social bajo Frei y Allende, significó intentos de transformación “desde arriba” en el afán de la justicia social. Sin embargo, hay tendencias a la descentralización ligadas a la misma búsqueda de igualdad. El territorio emerge como espacio de cambio, especialmente en el sector agrícola. El fin del latifundio y del sistema semifeudal de dominación de los campesinos, significó la entrega masiva de tierras y la búsqueda de formas organizativas nuevas en lo social. Destaca la creación de “sindicatos comunales” (Thome 1989) en zonas campesinas, como única forma de lograr un interlocutor válido en el proceso de distribución de tierras y modernización del agro. A diferencia de los sindicatos industriales por ramas de la producción —los que se presentaban en las federaciones nacionales en Santiago como interlo-

cutores de sus pares empresariales—, la única manera de fortalecer la organización campesina era darle carácter territorial. De hecho, en los noventa, una de las pocas formas de organización campesina efectivas han sido los modelos territoriales de “casa de los temporeros”.

La propia radicalización de la reforma agraria en lo que hoy es la Araucanía, llevó a Salvador Allende a instalar en Temuco durante varios meses en 1971–72 —caso único en la historia nacional— al ministro de Agricultura, Jacques Chonchol y sus principales asesores. Los cordones industriales, la demanda de los trabajadores por participación en las empresas —lo que fue realidad en el consejo de administración de Chuquicamata tras la nacionalización del cobre en 1971—, también fueron procesos que empujaron a observar que la transformación social implicaba un fuerte componente regional. No obstante, ni la Democracia Cristiana, ni los partidos agrupados en la Unidad Popular, proyectaron a partir de este dato una propuesta de descentralización más acabada: los partidos y los ministerios siguieron siendo las instituciones articuladoras entre el Estado y los movimientos populares, sin buscar un nuevo tipo de Estado. Las tomas de terrenos solían ser instigadas o apoyadas por regidores izquierdistas, pero no lograban una resolución en el ámbito local; el intendente y sus llamados a Santiago intervenían. A pesar de ello, la creciente proliferación de conflictos locales obligó a oficinas como la Corporación de Reforma Agraria a desplegar una acción de carácter provincial, articulando informalmente negociaciones con las fuerzas policiales, jueces, latifundistas, líderes políticos y sindicatos. La “Revolución en Libertad” y la “Vía Chilena al Socialismo” escapaban al control central, el que indirectamente estimuló una acción descentralizada, pero no fortaleció entes autónomos provinciales con poder decisorio. Los conflictos rebotaban a Santiago como consecuencia del propio centralismo (universalmente se valora la descentralización y su papel favorable a la estabilidad democrática, al dispersar la conflictividad social sin eliminarla ni reprimirla).

Paradójica la izquierda chilena: tuvo un origen marcadamente regional, pero se fue haciendo centralista en esta creencia de que el “asalto al Palacio de Invierno” abría las puertas a la transformación total. Concepto estructuralista profundizado por el llamado “centralismo democrático”, que hacía caer la conducción de todo el proceso de cambio en la dirección “iluminada” en tanto “vanguardia del pueblo”, expresada en los comités centrales (en los cuales ha sido notoria no sólo la falta de líderes populares y sindicales, sino también de dirigentes provincianos). Error para la izquierda que no supo integrar estilos más localistas

y asambleístas, que estuvieron en el origen del Partido Obrero Socialista (luego Partido Comunista), del Partido Socialista, y que fue común a los mejores tiempos del radicalismo y sus asambleas. Una casta dirigente marcadamente santiaguina tomó estos partidos y trató de “bajar órdenes” por todos los territorios. Así como la derecha homogeneiza a los habitantes de los territorios en conceptos como “patria” o “mercado”, la izquierda hizo lo mismo con la idea de “pueblo” o “clase”, sin distinguir que el pueblo es también pluralidad territorial. Hasta hoy, como se explicará, los dirigentes de los partidos izquierdistas tratan de modelar desde Santiago la política y repartirse los cupos del poder, a pesar de que en las elecciones de diciembre de 1997, quince de los veinte distritos en que la izquierda se acerca al 50 por ciento de los votos, se ubican en provincias mineras y aldeañas (Valenzuela 1998).

Sin embargo, hubo corrientes progresistas en los sesenta con una impronta descentralizadora, como el cambio vivido por la Iglesia Católica tras el Concilio Vaticano II, luego profundizado por los obispos latinoamericanos en Medellín y en los setenta en Puebla. La Iglesia, manteniendo el principio de centralidad y fidelidad a Roma, promovió que cada Iglesia local se insertara en el medio social y cultural. Creció el poder descentralizado y colegiado en la Iglesia, así como las comunidades eclesiales de base. Tales tendencias descentralizadoras fueron resistidas por los grupos conservadores, que buscaron retornar a un tipo de control centralista, asumido desde que la Iglesia hizo suyas las estructuras del imperio romano (Boff 1982). La iglesia “liberacionista” ha resistido el centralismo de corte conservador, y sigue potenciando miradas regionales a los problemas de la pobreza en San Paulo, el noreste brasileño, Copiapó, Linares o Punta Arenas en Chile, diócesis al sur en Argentina, o en Chiapas en México.

En síntesis, durante los gobiernos de Frei Montalva, y especialmente de Allende, se concibió el Estado central como el motor del desarrollo, integrador y negociador de todo conflicto social; no obstante, se comenzó a reconocer la disparidad regional, a incentivar la planificación regional del territorio, y a dictar ciertas leyes específicas de incentivo de inversiones en zonas extremas o atrasadas con un municipio débil, pero políticamente activo en la búsqueda de representar lo local. La dinámica social sobrepasó las “revoluciones” controladas desde el centro, especialmente como consecuencia de la reforma agraria, luchas sindicales y de pobres urbanos, radicalización de sectores medios y estudiantiles, lo que movilizó actores populares que demandaron “en exceso” a un Estado hiperconcentrado, incapaz de elaborar el alto nivel de conflictividad.

Los pueblos marginales (pobres de la ciudad, campesinos, indígenas) se movilizaron territorialmente, sin lograr flexibilizar al Estado. La gravedad de la crisis desembocó en el quiebre democrático de 1973.

El centralismo y el presidencialismo agudizan las crisis políticas, ya que restringen a pocos actores el “destino nacional”. Tanto descentralización como parlamentarismo son estructuras flexibilizadoras y negociadoras por excelencia. La lección sigue pendiente, y hay que releer cómo el bombardeo de La Moneda y la muerte del Presidente Allende no fueron sólo la violenta destrucción de la democracia por la alianza conservadora-militar, sino el fracaso más profundo de una política y un Estado centralizados.

CAPÍTULO V

De la desconcentración autoritaria a la descentralización condicionada de la concertación: el miedo a devolver el poder a los habitantes

Latino América tiene que resolver sus problemas de concentración poblacional junto a su expansión demográfica. Una cosa no tiene valor sin la otra. Debemos desarrollar nuestras ciudades en forma funcional, y al mismo tiempo diseminarlas.

Luis Alberto Sánchez, ex vicepresidente del Perú (1967)

Nos interesa que las personas que se incorporen al Partido Regionalista, entiendan que el regionalismo es una forma de obtener la justicia social en este país, lo que no se ha experimentado hasta ahora.

Guillermo Fernández, vicepresidente del Partido Regionalista.
Diario El Sur de Concepción, 14 de febrero de 1998

Regionalización/municipalización de Pinochet

La dictadura militar promulgó la regionalización planificada por los técnicos de Odeplan desde 1965 y entregó mayores competencias a los municipios, en un contradictorio proceso que fue acompañado de represión política y control de la ciudadanía. En el ámbito regional se dictó la ley que creó las regiones, más conocidas por sus números que por sus nombres, como si ello reflejara su falta de identidad, que tradicionalmente ha radicado en las provincias; o como si con ellos, los números, se quisiera echar un manto sobre los nombres, que destacan a unas provincias sobre otras. Porque entre estas últimas se mantienen los conflictos. Los más recurrentes han sido la disputa entre Arica e Iquique por la hegemonía de la Región de Tarapacá; la demanda de autonomía de la provincia de Aconcagua, perteneciente a la Región de Valparaíso; la crisis existencial de la provincia de San Antonio, tironeada entre Valparaíso y Santiago; cierta opinión crítica en Curicó; y el separatismo incansable de Valdivia, que parece humillada en sus abolengos por ser subalterna de Puerto Montt. Por cierto, los militares no le preguntaron a ningún actor local en qué región quería quedar. Un ejemplo paradigmático es el pueblo de Alhué, que ha pertenecido a la Región Metropolitana, pero se reconoce lazos con la de O'Higgins.

Así, la regionalización fue claramente un caso de desconcentración desde arriba, con la imposición de una nueva división territorial que vino a menoscabar las provincias. En Chile, sin embargo, las divisiones administrativas nunca han durado más de un siglo. Un buen ejemplo es el caso de Rancagua, que fue "partido" al final de la colonia, integrante de la provincia de Colchagua en la Independencia, luego anexada a Santiago (estuvo bajo la tutela del intendente Vicuña Mackenna), provincia de O'Higgins desde 1925, y ahora capital de la provincia de Cachapoal y de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins.

Algunos teóricos del gobierno militar, como Melnik (1990), quien trabajó en Odeplan, aventuran un ideal cuasi democrático-anarquista-

futurista en la regionalización autoritaria, la cual habría estado inspirada en la opción por las personas y las comunidades. Según estos postulados, el gobierno militar habría sido pionero en Latinoamérica en predecir el cambio tecnológico y el regreso a las pequeñas localidades. Ello no se compadece, sin embargo, con la propia ley de regionalización, en cuya concepción fue reconocidamente clave “la seguridad del Estado”, como se desprende del propio decreto ley de regionalización: “El concepto de desarrollo debe ser incorporado al régimen de administración interior como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y la seguridad interior del país” (Rodríguez 1983). El control político inhibió la creación de una red social pro regionalización en paralelo a la reforma desde arriba. Boisier (1990:21) resume acertadamente: “La regionalización ha sido un proceso dialéctico iniciado por el Gobierno militar que no pudo resolver su propia contradicción lógica entre autoritarismo y descentralización, impulsada ahora con amplio sentimiento anticapitalino, lo que requiere la acción de la sociedad política (Congreso) y la sociedad civil (corporaciones empresariales, universidades regionales)”.

A. Valenzuela (1977) muestra el carácter político y represivo hacia los municipios del gobierno militar. Si desde el mismo 11 de septiembre expulsó, exilió y encarceló a 120 alcaldes de la Unidad Popular, también aumentó los alcaldes vinculados al Partido Nacional, y mantuvo hasta fines de 1974 a 60 de los 80 alcaldes de la Democracia Cristiana (DC). Para Valenzuela, ello no sólo demuestra la colaboración de muchos militantes de dicho partido con la dictadura en sus inicios, sino también la clara opción de favorecer o tolerar a los políticos que eran opositores a Allende. Más tarde, Carlos Montes (1987) demostrará cómo el ultraderechista gremialismo, el que luego fundara la Unión Demócrata Independiente (UDI) o “partido de los alcaldes”, irá copando los municipios en la clara opción política de perpetuar la dictadura, aunque revestida de falso apoliticismo.

En el nuevo régimen tampoco hubo, entonces, opción por las comunidades, sino un claro disciplinamiento de la sociedad a través de los alcaldes designados, quienes manipularon los municipios y a sus funcionarios como soportes de la campaña de “reelección” de Pinochet por otros ocho años en el plebiscito de 1988. Así, al analizar los datos de las finanzas municipales en los ochenta, se aprecia el fuerte repunte que tuvieron sólo por ese año plebiscitario bajo el ministro de Hacienda Hernán Büchi, con un considerable aumento de las transferencias del Estado al fondo común municipal.

Una visión más consistente con la ideología neoliberal es la de Rodrigo Moncada (1990), quien reconoce que la descentralización tuvo básicamente motivaciones económicas: mejorar la efectividad del gasto, desconcentrar servicios que ayudaran a la eficiencia del sector privado volcado a los mercados internacionales, disminuir el tamaño del Estado central. De hecho, en el período 1975–78 fueron exonerados miles de funcionarios públicos, y se inició un proceso de desconcentración de oficinas públicas, lo que no implicó autonomía regional, sino la dispersión de servicios por el país, con relativa mayor independencia administrativa.

Por otra parte, la descentralización también obedeció a razones de carácter geopolítico. En un momento en que se avizoraban conflictos con Perú, Bolivia y Argentina, se buscó fortalecer la presencia del gobierno central a través de los intendentes, todos los cuales fueron fueron militares. La idea jerárquica de mando militar permeaba todo el esquema.

Los tecnócratas neoliberales del pinochetismo hicieron suyas las orientaciones de los bancos multinacionales que propiciaron la reducción del aparato estatal, privatizaciones y la descentralización como caminos para mejorar la eficiencia en la entrega de ciertos servicios, sin relacionar municipalización con participación ni democracia. Nickson (1995:22–23) resume las orientaciones vinculadas a descentralización que impartió el Fondo Monetario Internacional, a comienzos de los ochenta, en pleno auge del reaganismo y la crítica al Estado de Bienestar. Las políticas de ajuste estructural diseñadas para hacer frente a las crisis fiscales de América Latina implicaron transferir competencias desde el Estado central en una lógica economicista. Básicamente, se pensó lo municipal como un nivel más eficiente para contratar servicios de acuerdo al mercado. Otros aspectos que sugiere Nickson —como la ventaja de los municipios para fijar prioridades, por su cercanía a los problemas, y para promover que la comunidad fiscalice los programas— no fueron relevantes en el caso chileno. Como se analizará, el gobierno central siguió diseñando las prioridades y se reprimió la participación comunitaria libre (formalmente siguieron existiendo las juntas de vecinos creadas en los sesenta, pero incluso en ese ámbito la dictadura revisaba las listas y autorizaba a los dirigentes).

Los mayores aportes de esta desconcentración se hicieron en el ámbito de la regionalización de ciertas inversiones, que se canalizaron a través del Fondo de Desarrollo Regional, estructurado según el concepto de fondos concursables promovido por los organismos financieros

internacionales. Este Fondo representa un mínimo porcentaje del gasto del gobierno central en las regiones, ya que hasta hoy los ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo quintuplican los fondos regionales. Un estudio de la Secretaría Regional de Planificación de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins en 1993 concluía que, del total de inversión pública en la Región, sólo 5 por ciento tenía origen municipal, un 12 por ciento era regional, mientras el 83 por ciento correspondía a fondos administrados por las oficinas del Estado central.

Quizá el aporte indirecto más significativo al fortalecimiento de una identidad regional fue la creación de las universidades regionales en 1981 en algunas zonas, a partir de sedes de universidades nacionales. Ello efectivamente ha ayudado a articular una autoridad intelectual regional, que investiga la realidad local y trata, en la mayoría de los casos, de articular propuestas de mayor descentralización. Pero volvemos a la misma limitación de toda desconcentración: estas universidades dependen de recursos nacionales distribuidos por el gobierno nacional, y no responden a un gobierno regional con el cual acordar programas mutuos (encuentros y coordinaciones de rectores universitarios provincianos han venido reclamando una mayor interacción y soporte económico con la autoridad regional).

En el ámbito municipal se fortalecieron algunos tributos, junto a la creación de un fondo común que busca morigerar la enorme brecha entre los cinco municipios ricos del país y la mayoría pobre. Hubo lo que Apablaza y Schiefelbein (1984) han llamado un proceso de "alcaldización", ya que no fue acompañado de ningún espacio de participación. La dictadura siguió nombrando la totalidad de los alcaldes del país, y aunque en sus postrimerías creó un ente llamado Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco), éste no alcanzó legitimidad social ni política, al estar compuesto exclusivamente por partidarios del régimen. Buscó también una mayor profesionalización de la planta municipal (World Bank 1993), pero con discutibles resultados, porque al privatizarse los servicios de aseo y ornato disminuyó automáticamente el personal no calificado, como advierten Marcel y Gatica (1997).

El proceso más conocido de este período en este ámbito fue la municipalización de los servicios de educación y salud primaria, y ello en un proceso plagado de ambigüedades: los entes locales funcionaban como administradores de los salarios de los funcionarios y de los consumos básicos según parámetros nacionales, con servicios que técnicamente seguían dependiendo de los respectivos ministerios. Esta municipalización educacional y de salud entró en crisis en la segunda mitad de los

ochenta debido al congelamiento de la subvención estatal (E. Valenzuela 1992), lo que explica la caída de la calidad de la educación, tendencia que recién ha comenzado a ser revertida en democracia.

El mito de la política social descentralizada

Otros autores, como Tarcisio Castañeda (1990) exageran al decir que el régimen militar prácticamente inventó una forma descentralizada de hacer política social. Castañeda desconoce una relativamente eficiente tradición pública chilena en focalizar el gasto social en los bolsones de pobreza desde comienzos de los sesenta. Lo que hicieron los militares y sus tecnócratas, tras destruir el Estado de Compromiso como articulación entre el Estado y actores sociales, fue mejorar las técnicas de focalización en la entrega de los subsidios asistenciales a la extrema pobreza. Pero es absurdo hablar de descentralización, ya que —en este ámbito de las políticas sociales— lo único que hacían los municipios era aplicar fichas para evaluar la pobreza y luego mandarlas a las oficinas desconcentradas del Estado, que otorgaban beneficios preelaborados. (Por lo demás, muchos de estos beneficios se venían dando desde 1939, cuando Allende, como ministro de Salud de Aguirre Cerda, promovió la repartición institucional de raciones alimentarias y programas de salud en las escuelas pobres.) Es decir, no había diseño ni capacidad de fijar prioridades en el ámbito de una institución de gobierno distinta y generada democráticamente. Este modelo de elaboración de la política social desde arriba ha continuado bajo la Concertación, morigerado con los fondos concursables, que dan una acotada capacidad de elaborar proyectos a entes locales.

Pablo Jordán (1994) llamará a este esquema uno de carácter francés, que sólo *desconcentra* en los territorios tareas nacionales, sin dar efectiva autonomía: “Como alternativa al modelo de origen francés existe la tradición sajona, que lejos de concebir al municipio —o al gobierno provincial o departamental— como un ejecutor desconcentrado de políticas públicas, coloca el acento en el concepto del *self government* o autoadministración local, y con ello los poderes de la autoridad local son reales y efectivos” (p. 353). No es éste un estudio comparativo, pero señalemos que es esencialmente correcto que los países europeos —no sólo sajones— tienen altos niveles de descentralización, aunque con diversos grados. En un análisis comparado, Nozari (1995) concluye que, poseyendo altos niveles de autonomía respecto al nivel central, en países como Canadá e Inglaterra los municipios dependen más de recursos

estatales, mientras que en Alemania y Suecia poseen mayores recursos y mayor autonomía para regular sus asuntos (p. 3).

Más allá de modelos españoles, franceses o sajones, pensando en el modelo latinoamericano, hay que recalcar la necesidad de traspasar recursos no condicionados a los municipios, para que puedan ejecutar política social según sus prioridades. Por ejemplo, el gobierno central puede ampliar los recursos para atención primaria de salud, lo que siempre es bienvenido, pero en muchos territorios urbanos la prioridad puede ser las escuelas marginales y la capacitación para el empleo de jóvenes y mujeres jefas de hogar. El municipio debe archivar sus diagnósticos y esperar las directrices del gobierno central, las que suelen ser ciegas, ya que la homogeneización niega la naturaleza de lo que es diverso (los territorios y sus desafíos). Así, los presidentes se permiten decir que el "nivel local" será "clave" en "implementar" tal o cual política pensada centralmente. En su mayoría, los municipios no implementan programas propios, por la debilidad financiera estructural. Claudia Serrano (1994), junto con criticar la desconcentración autoritaria, inspirada en el principio de subsidiaridad, sugiere que al menos la población internalizó que el municipio era importante en la entrega de ayudas paliativas; entre ellas, los subsidios asistenciales (30 dólares al mes), madera y algunas planchas de zinc para mejorar las mediaguas, orientación para subsidios habitacionales (lo que históricamente ha hecho), y la inscripción para los programas de empleo mínimo en los períodos más oscuros del ajuste neoliberal, que alzó el desempleo al 30 por ciento (1975 y 1983).

Esencialmente, durante todo un siglo ha persistido la brecha entre las expectativas, la legalidad y las posibilidades del municipio, el cual, a pesar de sus debilidades legales y financieras, es percibido por la comunidad, en la práctica, como un ente significativo. Muestra clara de esta contradicción es una encuesta realizada por Cieplan en 1992, en la cual los entrevistados en el gran Santiago consideran que las principales obligaciones del municipio son las de urbanización, ayuda social y seguridad ciudadana. Sucede, sin embargo, que en estos ámbitos no tienen competencias claras ni recursos, y dependen de negociaciones y proyectos diseñados y aprobados por los ministerios centrales. Ello corrobora la vitalidad de lo local o la tendencia "natural" de la comunidad a articular soluciones con su municipio, el cual debe desplegar su legitimidad política (concejo electo), capacidad de *lobby* y calidad de los proyectos para obtener fondos y exigir soluciones y políticas (en el caso de transporte y seguridad ciudadana). El poder que no le dan ni la ley ni los

estrechos recursos, lo asume el municipio en la articulación con la comunidad y la demanda hacia el centro, por la vía de programas y comisiones que exigen resultados a las agencias del Estado central en el territorio (Rodríguez y Winchester 1997, E. Valenzuela 1996).

Un caso paradigmático ha sido la centralización de las normas del transporte en el Ministerio del ramo, sumada a la desregulación del transporte público bajo la dictadura y la eliminación de potestades municipales (como dar cupos de taxis), lo que se ha traducido en un caos del transporte en todas las ciudades chilenas por sobre los cien mil habitantes. El municipio no tiene potestad alguna para regular el transporte colectivo, su tamaño, calidad, tarifa y rutas, salvo cambiar el sentido del tránsito en las calles. Despojados de atribuciones, dependen de un Ministerio que se ha concentrado sólo en los problemas de Santiago. Lo trágico es que gremios locales de transporte y autoridades municipales han buscado políticas de autorregulación, las que no tienen ninguna efectividad legal ni práctica. A. Valenzuela explica cómo a comienzos de los setenta se inició este despojo por la sospecha de corrupción municipal en la entrega de "cupos". El remedio ha sido siempre el mismo: en vez de ayudar a la tecnificación y transparencia de ciertas políticas, se opta por centralizar, asociando dicho proceso a eficiencia y transparencia. El resultado ha sido desastroso: el territorio vivencia la pérdida de su calidad de vida por la falta de regulación, sin contar con poder alguno para intervenir. En otras palabras, el lado más oscuro de la dominación central: no gobierna ni deja autogobernarse a los habitantes.

En síntesis, desconcentración que mejoró la focalización de lo mínimo y traspasó educación y salud primaria, sin democratización ni entrega sustantiva de mayores recursos, como lo ha hecho Colombia, la que constitucionalmente reparte tributos (especialmente los impuestos al valor agregado) a las regiones y municipios, los cuales con mayor libertad pueden fijar sus programas (Nickson 1995:145). Es la misma discusión de los últimos treinta años en Estados Unidos: el dilema entre privilegiar "*categorical grants*", fondos condicionados por el Estado central a objetivos específicos para que los ejecuten entes territoriales, o promover "*block grants*", que implican la entrega de fondos con mayor flexibilidad para que cada ente local los aplique. López Murphy (1995) concluye críticamente que en Chile la totalidad de los fondos son condicionados. Claudia Serrano y Dagmar Raczynski (1999) evalúan 140 programas sociales de la década concertacionista, y concluyen críticas de su dispersión y del centralismo en el diseño de los mismos. El Estado multiplica

sus instituciones sociales en vez de fortalecer los programas a cargo de las regiones y municipio.

El “regionalismo controlado” de los 90

La Concertación ha avanzado con excesivo gradualismo en los temas de la descentralización, como reconocen Marcel y Gatica (1997). En 1992 se democratizaron las elecciones municipales, y en términos de recursos se aprobó una moderadísima reforma que sólo aumentó en 10 por ciento los ingresos totales de los municipios. La creación de estatutos nacionales para los trabajadores de educación y salud rigidizó aún más el papel de meros pagadores de sueldos de la mayoría de los municipios, con la excepción de aquellos que, por contar con recursos o la voluntad política, se han atrevido a innovar en estas áreas claves del desarrollo local.

En el ámbito regional, Patricio Aylwin dio un paso mayor al crear consejos regionales elegidos indirectamente por concejales en cada provincia (estos consejos ya venían funcionando desde las postrimerías del gobierno militar, conformados por representantes empresariales y gremiales, el gran actor sociopolítico del pinochetismo). Esta institución tiene relación con la vieja asamblea provincial autónoma, pero delibera sólo muy débilmente (no puede vetar el presupuesto del intendente designado); el Fondo Nacional de Desarrollo Regional no ha recibido mayores recursos, y el poder sigue concentrado en los ministerios y sus oficinas regionales. No hay campaña para elegir a los consejeros regionales, ni debate público alguno de propuestas. En la cultura partidista y centralizada, las cúpulas políticas llegan a un acuerdo que luego votan alcaldes y concejales pasivamente (el cuerpo electoral por provincias). Excepcionalmente algún consejero disiente, pero básicamente es un cuerpo que asegura que la totalidad de las comunas reciban algún proyecto, evitando centralismos regionales. Es decir, discusión del limitado fondo de inversiones, porque, como se ha explicado, los gobiernos regionales no tienen recursos propios, ni potestad de fijar normas, reclamar resultados a los órganos públicos, policiales, o lo que fuere. La falta de elección popular es un factor determinante en su bajo perfil, aunque no el único; una suerte de autolimitación cultural inhibe dar dirección a las agencias centrales en el territorio.

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se ha encandilado con el concepto de “convenios de programación”, mediante los cuales sube de 20 a 40 por ciento la parte de la inversión que se decide regionalmente. Esta decisión regional —consistente en que los ministerios les pregun-

tan a entes regionales, y a veces éstos a locales, qué les parecen ciertas inversiones— es, sin embargo, un espejismo; y ello porque las inversiones vienen acotadas a cierto tipo de proyectos, y muchas veces lo único que ha ocurrido es que el Ministerio consigue fondos extras para hacer en un período más breve lo que ya tenía diseñado y resuelto en su plan quinquenal de inversiones, como ocurre en el caso de Obras Públicas o Vivienda.

Una voz solitaria y valiente en estos temas ha sido el intendente de la Región de Los Lagos, Rabindranath Quinteros, quien no sólo alertó en 1994 en relación a que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional se venía convirtiendo en la “caja chica” de los proyectos que no podían financiar los municipios; además, en 1997 ha llamado la atención sobre el hecho de que los “convenios de programación”, al pedir acuerdos con aportes de la Intendencia, están reduciendo los ya escasos fondos regionales. El aspecto positivo es que los municipios y las regiones, como en los sesenta, han demostrado que tienen proyectos que escapan con creces a sus acotados fondos. Los convenios de programación generan una mayor institucionalidad para el diálogo entre niveles de gobierno, pero son esencialmente acotados, ya que no hay una libre disposición de fondos que permita desarrollar líneas alternativas de proyectos. En otras palabras, se puede llegar a decir que se está descentralizando casi todos los gastos si, por ejemplo, cuando se reparten los fondos para viviendas o para parques, se les pregunta a las regiones si están de acuerdo (cómo no estarlo); entonces, la inversión se contabiliza como “gasto regionalizado”. Según Marcel y Gatica (1997), la inversión regionalizada ha crecido de 15 a 28 por ciento entre 1990 y 1996.

Lo mismo podría hacerse con decenas de programas nacionales, como alimentación en las escuelas, creación de jardines infantiles, o los proyectos para la extrema pobreza del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). Éste es otro caso curioso, presentado como un modelo de descentralización en la política social según el Banco Mundial: el gobierno nacional define programas —por ejemplo, fomento de la participación y desarrollo económico-social—, el Fosis regional define zonas pobres con acuerdo del Consejo Regional, luego se llama a un concurso donde participan Organismos No Gubernamentales, consultoras y grupos comunitarios organizados. La visión desde lo local es diametralmente distinta: el gobierno central sigue modas de política social y según orientaciones y valores asumidos desde el Estado nacional (por técnicos, ministros, y con respaldo parlamentario), lo que genera proyectos signi-

ficativos, pero que sólo duran un año y en forma inorgánica introducen recursos a una comunidad.

Esta falsa descentralización nos devuelve a la misma crisis estructural: no hay descentralización bajo un modelo en que el diseño de las políticas y los recursos se manejen centralmente, aunque se revistan de descentralización por la vía de consultas a órganos locales. El Ejecutivo y el Congreso siguen fortaleciendo programas nacionales en vez de aumentar los recursos municipales y regionales (D. Valenzuela 1998). Ningún cambio significativo de tendencia ha ocurrido bajo la Concertación. El esquema es parecido al de Costa Rica, país de menor población, donde el Estado trabaja directamente con organismos comunitarios y no gubernamentales, lo que hace perder centralidad a los poderes locales. Chile es un caso de complejas relaciones intergubernamentales, en que el centralismo oscila entre la dispersión de fondos en estas pequeñas iniciativas y la alta concentración. El principio básico de los modelos federales-descentralizados no se cumple: favorecer un gobierno democrático en el territorio, que institucionaliza la participación y la movilización de los recursos públicos, dándoles racionalidad de acuerdo a los valores y demandas comunitarias.

Los pocos municipios poderosos que existen en Chile trabajan con distintas ONG y fondos participativos con la comunidad, pero sus proyectos son parte de la elaboración de organismos técnicos locales, que los integran en una planificación de largo plazo. El esquema Banco Mundial de fondos concursables vía Estado central es una forma moderna y sofisticada del viejo populismo y clientelismo centralista, defendido por la elite política, que se sigue resistiendo a devolver recursos a los gobiernos locales/regionales.

La nunca cumplida promesa de 1830

Otro problema de fondo —como Marcel y Gatica (1997) indican— es que aunque la inversión regionalizada ha favorecido a las provincias sobre Santiago, ella representa sólo una parte menor del gasto público y sólo el 10 por ciento de la inversión total del país. Y ello porque ahora, a diferencia de los sesenta, el gran generador de riqueza es el sector privado, no el Estado. Pero es Santiago el que concentra la inversión productiva y en servicios, con la excepción de grandes inversiones privadas mineras en el norte y las hidroeléctricas en el sur, que no dan empleo estable en regiones. Así, la Región Metropolitana absorbió el 90 por ciento de los nuevos empleos industriales que se crearon en Chile entre

1987 y 1995, pasando su participación en el PIB de 40 por ciento a mediados de los ochenta a 49 por ciento en 1998. Esto explica por qué en la capital los niveles de pobreza han disminuido a 17 por ciento, mientras en la mayoría de las regiones (con la excepción de las extremas) la pobreza perdura y se mantiene a tasas entre 25 y 40 por ciento (Keterer 1996).

Las cifras muestran la falsedad de ese postulado que logró poner fin a la experiencia federalista; esto es, que en Chile el sistema unitario es inevitable, porque las provincias son pobres y un país centralista, con Santiago a la cabeza, podía desarrollarlas sin disparidades. En verdad, tras siglo y medio de centralismo sólo hay mayor concentración, mayor dominación desde la capital, con nombres más sutiles. Para ahondar las disparidades, un estudio sobre competitividad regional de la Corfo (1996) demostró que Santiago tiene todas las ventajas para atraer las inversiones: los dos mejores puertos cerca, conectados con las carreteras que más inversiones han recibido, y reacondicionado paso fronterizo con Argentina y el Mercosur; Banco Central para trámites; tecnología; variada oferta de terrenos industriales, universidades, capacitación, y ahora el monopolio del gas natural. Debido al decaimiento del concepto de lo público en Chile tras la revolución neoliberal, el gobierno de centroizquierda no hizo nada en el período 1994–95 para discriminar positivamente un proyecto de gasoducto que favorecía a las tres regiones al sur de Santiago. El dogma fue no afectar las decisiones libres y teóricamente descentralizadas del mercado. Como el mercado con centralismo es ciego en sus decisiones, se sigue concentrando ventajas en Santiago. Nuevamente la contradicción fue la misma: las regiones no tuvieron potestad legal alguna ni recursos para subvencionar un proyecto estratégico para su competitividad (en todos los países capitalistas desarrollados existen diversas formas de subsidios o exenciones, a través de los cuales los gobiernos regionales y locales compiten por posibilidades).

Lo paradójico es que los centralistas siguen sacando la conclusión al revés, sugiriendo que debido a la creciente brecha entre Santiago y las regiones atrasadas, se debe mantener la centralización para favorecerlas. Es decir, las provincias sufren 150 años de dominación central y concentración de oportunidades en Santiago, y aún deben esperar que la capital las ayude y les limite la soberanía. La agudización de la brecha en la última década ha sido factor clave en el rebrote del sentimiento antisantiaguino en regiones, y en la articulación creciente de propuestas y organizaciones.

Los costos de la dominación central de los territorios subalternos

En las puertas del tercer milenio, el Presidente de la República de Chile aún nombra directamente a varios centenares de autoridades que conforman las intendencias (llamadas eufemísticamente gobiernos regionales desde 1991), gobernaciones, y especialmente las decenas de oficinas ministeriales y servicios nacionales en los territorios. Representan al gobierno en la región y no a la región frente al gobierno. Sus preocupaciones son cumplir las órdenes de Santiago y evitar equivocarse o enemistarse con el gobierno central y/o los partidos de la coalición de turno sobre los que basan su apoyo. Es decir, son funcionarios que viven más en el miedo al error que en la pasión de cumplir un mandato popular.

Esta suerte de delegados del gobierno en regiones tienen dos jefes: los ministros y los intendentes, por lo cual nunca queda claro quién manda y pide cuentas, o quién los puede remover. A veces, hay diferencias en los nombramientos o en las evaluaciones, y entonces surge la pregunta de perogrullo: ¿Quién tiene la razón? ¿El ministro o el intendente? Así, se convierte en un misterio la petición de cuentas, lo que se agrava en las secretarías poderosas como Obras Públicas, Vivienda, Salud y Educación, las que pueden hacer su gestión soslayando absolutamente a las autoridades regionales, las que si no ejercen cierto liderazgo político se convierten en simples figuras de protocolo y timbraje. No hay, por tanto, programa regional por el cual pedir cuentas, ni debate de políticas regionales, ni tampoco autonomía fiscal, ni posibilidad de innovación y competencia entre regiones, ya que todo es "central". Este centralismo llega al extremo de que las regiones no pueden tener sus diseños de viviendas sociales ni rebajar impuestos para atraer empresas; no tienen ningún papel en los conflictos sociales (la crisis del carbón se resolvió con el cierre de las minas y la total ausencia de alguna intervención del gobierno regional del Biobío); no pueden exigir resultados a la policía, no nombran jueces, no tienen presupuesto propio, no se pueden endeudar para megaproyectos, no pueden dictar ordenanzas según los valores e ideas de convivencia social de sus ciudadanos.

En el mundo moderno, descentralizar y dar autonomía regional-local expande la democracia, genera petición y rendición de cuentas, mejora las políticas públicas (al haber competencia entre niveles regionales y nacionales), sirve a la estabilidad democrática (la oposición puede tener intendentes, lo que debiera anotar la Concertación: así como la DC "no pudo gobernar treinta años", ella también saldrá expulsada del Estado central y tendrá que volver a la sociedad civil, sin posibilidades de gobernar región alguna). En la tradición federalista (Elazar 1984,

Petersen 1995, Walker 1995), el gobierno central tiene la tarea de velar por los derechos individuales y procurar medidas redistributivas si se producen desequilibrios regionales. Pero el motor del desarrollo son las regiones que buscan la competitividad, hacen políticas de fomento productivo, apoyo a universidades e investigación, administración de justicia y policía, infraestructura, turismo, y demases. Chile se acerca a la descripción de la Francia absolutista del siglo dieciocho: es el gobierno central el que tiene órganos nacionales para hacer políticas de la mujer, deportes, juventud, apoyo a pequeños campesinos, pavimentación de veredas, y decenas de otras funciones que debieran radicar exclusivamente en entes regionales y locales. En otras palabras, el gobierno central trata de impulsar el desarrollo de los territorios —lo que debe ser atribución soberana de éstos—, y no se concentra en sus roles distributivos, para lo cual está mejor ubicado.

Pero, quizá lo más importante, es un concepto progresista de la democracia lo que está en juego, ya que en Chile persiste la concepción presidencialista y centralista de su historia constitucional, agravada con el autoritarismo vigente de la Constitución de 1980. Bajo la idea progresista, la comunidad debe tener el poder y controlarlo a través de gobiernos cercanos a ella misma; por lo tanto, el poder público vuelve a su soberano, retorna a la comunidad, la que participa y ve asumidos sus valores y preferencias en la movilización de los recursos públicos (de sus propios impuestos), lo que es la esencia de la política desde el comienzo de la civilización (Rehren 1992). A pesar del culto al mercado, no se propicia el mismo tipo de competitividad entre diversos órganos públicos, manteniéndose un monopolio estatal sin contrapesos. La discusión sobre modernización del Estado se reduce en Chile a nuevas privatizaciones y a la introducción de tecnologías en el aparato público. No existe el concepto de modernización democrática entendida como un nuevo pacto nacional del cual nazca un Estado descentralizado.

El proceso se ha extendido por Latinoamérica pero aún no toca a Chile, que en su obsesión por los rankings debiera esmerarse en ser ejemplo de descentralización. El tema financiero tiene soluciones simples y solidarias, probadas desde Alemania a Colombia, como son los esquemas en que las regiones reciben directamente un porcentaje de impuestos nacionales (como el IVA), lo cual, además, es corregido con fórmulas que ayudan a las regiones más pobres y aisladas, evitando la desigualdad (Ter-Minassian 1997). La virtud de estos sistemas es que cada gobierno regional puede decidir autónomamente si gasta más en educación, en carreteras, en protección ambiental, o entrega subvencio-

nes al sector privado que invierte y crea empleos. En el actual esquema, las regiones son sólo cumplidoras de las tareas nacionales.

El centralismo es tan acentuado que el gobierno se permite eximir al 70 por ciento de la población de pagar contribuciones de bienes raíces, el impuesto local por excelencia en todo el mundo, sin retornar el dinero que dejan de percibir los entes locales. Por eso los municipios chilenos siguen recaudando menos del 10 por ciento de los impuestos, con una debilidad financiera estructural que no ha sido mejorada (López Murphy 1995), bajo un esquema que ni siquiera les permite pedir préstamos o emitir bonos para encarar transformaciones mayores de su territorio. El país del "orden" (el principal daño psicosocial en la elite que vivió como culpa el fin de la democracia y fue convertida al mercado, ha sido la sacralización de la estabilidad y el consenso como ideología de la no-reforma), a pesar de tener los mejores indicadores macroeconómicos de América Latina, no se atreve a descentralizar, a dejar que otros tomen deudas, a *confiar*: verbo democrático ausente en la política chilena.

La tensión centralismo-descentralización se da en cada política. Las últimas dos reformas de cierta significación en Chile durante los noventa han sido las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación y, en el ámbito judicial, la creación de fiscalías independientes. En la primera, todo el protagonismo lo asumió el Ministerio de Educación en la meta nacional de ampliar la jornada de clases. Las regiones y comunas tienen que cumplir esas metas acriticamente. Es decir, en el miedo a las voces divergentes, no se acepta que una región prefiera usar el dinero para mejorar los salarios de profesores y su perfeccionamiento, entrenándolos en métodos más modernos y participativos de enseñanza, en vez de ampliar las horas de clases de los niños bajo el modelo pasivo-autoritario de enseñanza que ha dominado en Chile. Esto es sólo posible en sistemas descentralizados, donde se permite la innovación, se tolera el fracaso y el rediseño, donde "cada comuna es un laboratorio donde se prueban distintas experiencias. Si es exitosa, se copia rápidamente en otras ciudades; si es un fracaso, rápidamente se abandona" (Petersen 1995:19).

En Chile no hay opción: la política es "nacional", y si ampliar las horas no fue todo lo socialmente rentable de lo que se esperaba, un territorio específico no tiene opción alguna de cambiar esa política hasta que el pesado buque del gobierno nacional enmiende rumbos. En la reforma judicial no hubo ningún intento descentralizador: los fiscales regionales son designados por el fiscal nacional, nombrado e instalado en Santiago. Es decir, no tienen que rendir cuenta regionalmente, salvo

a las cortes de apelaciones, que son igualmente nominadas desde Santiago por la Corte Suprema y el Ministerio de Justicia. Los esquemas de elección democrática de los fiscales, como ocurre en los países descentralizados, son impensables. La ventaja clásica de la descentralización —gobiernos que se ajustan a los costos de mercados por su cercanía y flexibilidad, y que están sujetos a presiones políticas (alguien exige resultados)— es desechada: localmente no hay petición de cuentas (*accountability*). El pensamiento centralista perpetúa su desconfianza hacia la provincia.

De aprobarse la iniciativa de consejo regional electo (como la idea truncada de asamblea provincial autónoma de Balmaceda), el Presidente Frei y el Congreso podrían provocar el punto de inflexión histórico: esos consejeros, con la legitimidad popular, pasarían a ser un poder político alternativo que reclamaría mayor autonomía y elección del intendente. Muchos de ellos obtendrían más de cien mil votos, convirtiéndose en representantes de los “pueblos regionales”, lo que puede revolucionar la política chilena y desafiar el centralismo y sus órganos de dominación.

La ingeniería política para ser nominado

El actual nombramiento de autoridades en las regiones comienza cuando los partidos (las “fracciones”, en la jerga decimonónica) hacen sus “plantillas”. Éstas contienen ternas o quinas de nombres para cada uno de los cargos, en números con cierta referencia al porcentaje de peso electoral del partido en el gobierno, o a la influencia de los parlamentarios —los cuales a veces compiten entre camaradas— en la zona. Cada partido, y a veces las diferentes tendencias, presentan sus listas, que se tramitan en Santiago. Tras salir nominado, el funcionario no sabe a quién le debe el cargo, nadie sabe dónde está el poder. Jamás tendrá ante sí un programa de compromisos votado por una mayoría de ciudadanos en su región, que le entregan un mandato y lo obligan a cumplirlo. En la democracia regionalizada el poder tiende a ser más transparente, tiene rostro y domicilio. En las trastiendas del nombramiento centralista, nadie sabe quién decidió y por qué.

Las elecciones cambian el juego radicalmente: cuando hay que ser elegidos, hay que pensar el territorio, ser parte de él, crear programas, y gobernar eficazmente para tener opción de seguir en ese poder regional. La mediocridad de muchos órganos regionales sería transformada por un proceso de mayor innovación, como se comprueba en los siste-

mas descentralizados con los debidos controles legales contra la corrupción. Resaltamos esto último porque descentralización no significa falta de control; al contrario, hay mayor control y petición de cuentas. La bancarrota de la ciudad de Córdoba fue usada por los centralistas para caricaturizar una "autonomía sin límites" a mediados de los noventa, a lo que sumaron casos de corrupción municipal, que les sirvieron para reforzar el miedo al caudillaje local. Son fantasmas de terror que se levantan para no repartir el poder. Además, allí están los ejemplos de gobiernos regionales y locales exitosos: Curitiba, Porto Alegre, Mendoza, Bolívar y numerosos en Chile, a pesar de las limitaciones. El responsable de la descentralización bajo la administración de Aylwin, Gonzalo Martner (1993), asegura que la Concertación está mejor inspirada que el economicismo autoritario de los militares, aunque hasta ahora los frutos sean modestos para una alianza que hizo de la democratización su sentido de ser: "La descentralización del Estado tiene ante todo un sentido político; ser un aporte de la ampliación de las conductas democráticas, cooperativas y participativas de la sociedad". Hace tiempo que eso se sabe en regiones, cansadas de observar cómo la "descentralización del Estado" se traduce en mera desconcentración o "consultas".

Resurgimiento de tendencias anticentralistas

No obstante el centralismo del sistema político y administrativo chileno, hay en el país mayor presión social y ciudadana, y la queja crece, al decir de Boisier (1990). La creación de la Asociación Chilena de Municipalidades (Martelli 1992) significó impulsar un interlocutor que, en sus sucesivos congresos (Valparaíso, Valdivia, La Serena), ha demandado mayores atribuciones y recursos, y que aunque ha tenido poco éxito, ha tratado de presionar por leyes que acojan los puntos de vistas municipalistas. Esta Asociación, aunque ha elegido dos alcaldes santiaguinos a su presidencia tras acuerdo entre los partidos, ha tenido un perfil más combativo y político que la otrora Confederación Nacional de Municipalidades; ésta, que sobrevivió hasta mediados de los setenta, era más una organización corporativa de regidores y funcionarios municipales, aunque también ofrecía cierta asistencia técnica. En el ámbito regional se ha constituido una incipiente coordinación de consejeros regionales, que realizan encuentros en los que han pedido mayores competencias.

Para los partidos políticos ha sido más difícil, ya que el sistema binominal y la propia ley de partidos, que exige un alto número de inscritos, tienden a reproducir un sistema centralizado. La clase política capitalina, de izquierdas a derechas, ha logrado ponerse de acuerdo para dictar leyes que facilitan ser candidato con el mero declarar cualquier domicilio en una región, violentando el concepto acogido por Alderete en 1550: hay que habitar el territorio del cual se quiere ser representante. La hipocresía legal encuentra resquicios no sólo para las nulidades como vía de tener ley de divorcio, sino también para apoderarse de la representación regional en un sistema de elección binominal que desalienta la creación de colectividades regionalistas. Las directivas “nacionales” fijan los cupos, negocian las prioridades y reparten las regiones. Los casos en las elecciones de diciembre de 1997 son muchos, y cubren todo el espectro político. Por ejemplo, en la publicación rancagüina *El Alba* (octubre-noviembre 1997), se señala que ninguno de los candidatos a senadores por O’Higgins vive en la región.

Hay, sin embargo, síntomas alternativos: en la totalidad de los partidos tuvieron resultados electorales más favorables los parlamentarios que pertenecen a los territorios. Al respecto, la señal más poderosa ha sido la creación de bancadas regionalistas en el Congreso. Como lo señala el senador Carlos Cantero (RN), retomando la idea de que las regiones deben jugar sus apuestas de desarrollo: “Estamos a tiempo para establecer las bases de la profundización de la regionalización con instrumentos efectivos, porque hasta ahora las regiones lo único que hacen es palear falencias, los efectos deficitarios, pero no están en condiciones de promover el desarrollo, y queremos darles las herramientas legales necesarias” (*La Epoca*, 13 de abril de 1998).

Una propuesta mucho más integral proviene de las propias regiones. En Temuco se creó el Movimiento de Acción Regional, MAR, y en Concepción, una agrupación de empresarios y profesionales ha constituido el Partido Regionalista, PARE, el cual pretende ser partido legal en tres regiones, como lo exige la ley: Maule, Biobío y Araucanía. Algo está pasando, y ello es indudable; así lo muestran el cansancio con el centralismo, la comprobación de que la brecha entre Santiago y las regiones se acrecienta, y la voluntad democratizadora que lentamente ha ido aumentando (incluso, en antiguos partidarios de la dictadura militar que reconocen las limitaciones de una regionalización autoritaria y meramente desconcentradora).

En octubre de 1998 se realizó la primera Cumbre de las Regiones en Viña del Mar y Valparaíso, la que demandó mayor descentralización.

Aunque controlada por el gobierno en pacto con Corbiobío (Corporación pro Biobío), permitió al Ejecutivo reiterar la promesa de elegir los consejos regionales. Grupos regionalistas y ecologistas autónomos realizaron una cumbre alternativa, pidieron democratización regional y elección de los intendentes, y anunciaron levantar el primer candidato presidencial regionalista.

En el ámbito sindical también se han vivido procesos de rebeldía al centralismo, ya que las centrales sindicales, siguiendo la tradición socialdemócrata europea, propiciaron la negociación por ramas de actividad con sus contrapartes empresariales, que también se dan estructuras nacionales. Pero la refundación capitalista bajo Pinochet eliminó toda negociación por rama, atomizándola a cada empresa. La mayor innovación provino de las federaciones y confederaciones sindicales territoriales, propiciadas por el sindicalismo vinculado al MAPU y que tiene raíces en los cordones industriales de la Unidad Popular. Así, desde 1979 se han ido creando federaciones sindicales territoriales en torno al eje industrial de avenida Vicuña Mackenna, en la comuna de Maipú (Fesima), Santiago Norte y Concepción, entre otras. Este sindicalismo fue virulentamente perseguido por la elite sindical santiaguina, asociada a las internacionales sindicales comunistas, socialistas, demócratacristianas y también estadounidenses. Las federaciones sindicales territoriales fueron acusadas de divisionistas del movimiento sindical, aunque siempre propiciaron la aceptación del sindicalismo territorial al interior de una refundada CUT (Boletines del Movimiento Sindical Unitario, MSU, 1986–1987). Para estos sindicatos es natural la solidaridad entre los trabajadores de un territorio. A pesar de la exclusión, el hecho de representar el 12 por ciento de los sindicatos del país, los llevó a legitimarse y ser aceptados como tales en la Central Unitaria de Trabajadores desde 1988–89. El fallecido presidente de Fesima, Fanor Verdugo, llegó a ser el tesorero nacional de la CUT.

Otra rebelión regionalista fue la encabezada en Rancagua por el sindicalista Danilo Jorquera, quien, como presidente de la CUT Provincia Cachapoal, sufrió las consecuencias del centralismo y decidió crear, con otros ocho sindicatos (el suyo representa trabajadores contratistas de la mina El Teniente), una Federación Sindical de Cachapoal de corte territorial, y autonomizada de la CUT. El quiebre se produjo por un episodio que grafica el lastre centralista: Jorquera y los sindicatos de Rancagua habían alcanzado un acuerdo con las autoridades del Ministerio de la Vivienda en la Región, para dar cada año un cupo de subsidios habitacionales a socios de sus sindicatos, recursos que serían adminis-

trados por ellos mismos para optimizar la calidad de las viviendas. Repentinamente, en 1995 se les informó que el Ministerio en Santiago y la directiva central de la CUT, sin consulta alguna a ellos, habían llegado a un acuerdo que no contemplaba cupos para Rancagua. El hecho no sólo desautorizó a los directivos regionales de ese Ministerio, sino que violentó toda lógica territorial. La respuesta fue el solitario y riesgoso camino de la autonomía y el quiebre (el diario *El Rancagüino* reproduce ampliamente esta polémica en sus ediciones del año 1995).

En el ámbito estudiantil y universitario el proceso ha sido similar. La historia ha sido escrita por la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, FECh; de la Universidad Católica, FEUC; y de la Universidad de Santiago (ex Técnica), Feusach. Aunque en distintos períodos, bajo el autoritarismo los segmentos más activos de la lucha antiautoritaria se desarrollaron en provincia. En Santiago trescientos estudiantes se tomaban por unas horas un campus y era titular de todos los diarios; en cambio, cinco mil estudiantes en Concepción, Temuco o Antofagasta podían parar por un mes sus universidades, sufrir la muerte producto de represión policial (como Caupolicán Peña en el Barrio Universitario penquista), y ello sólo despertaba unas breves notas de prensa (E. Valenzuela 1987, Capítulo "Las provincias también existen"). Así, se sabe que José Domingo Gómez Rojas fue el poeta romántico de las rebeliones de la FECh en los años veinte, o que Alejandro Rojas y Miguel del Solar lideraron reformas universitarias en las universidades de Chile y Católica en Santiago, pero hay desconocimiento del inicio de la Reforma en Valparaíso y en Concepción (a la que sólo se la recuerda por el nacimiento del MIR). El centralismo alienta el protagonismo santiaguino: como todo se "negocia" con el Ministro de Educación, mientras los provincianos organizan venirse en tren a protestar, los líderes capitalinos son el movimiento estudiantil "nacional".

El centralismo en los medios de comunicación es alimentado por Santiago, pero también es producto de cierto acomplejamiento regional. En Chile los diarios regionales sobreviven con dificultad. En los ochenta hubo una fuerte arremetida de la cadena El Mercurio, que hoy concentra la propiedad de la mayoría de la prensa en regiones, y ninguno ha podido (o querido) desde la región convertirse en diario nacional, como ocurre en la mayoría de los países desarrollados, en que la prensa nacional se piensa, edita y distribuye desde distintas ciudades. El peso de los canales de televisión, radios y prensa santiaguinos es total. Una excepción notable es la Radio Biobío, de Concepción, la cual, con el empuje de la familia Mosciatti, ha comenzado a revertir la historia: desde la

periferia (la provincia) ha conquistado otras regiones y logró expandirse a Santiago, a pesar de las serias barreras burocráticas que encontró.

Los canales nacionales han creado diez minutos de programación local, lo que ha servido para fortalecer la identidad regional, al reconocerse colectivamente los problemas y avances. Sin embargo, Santiago hegemoniza el grueso de la información, los programas de opinión, el show, la historia, los reportajes, las teleseries con sus tragedias simplonas de familias adineradas del barrio alto como falsos prototipos nacionales (la provincia, una vez más, es sólo una extensión de ese poder, un paisaje algo exótico).

La actividad cultural igualmente tiende a concentrarse en la capital, no sólo porque el gobierno gasta la mitad de sus recursos culturales en Santiago, sino porque la acumulación de posibilidades en dicha ciudad actúa como un imán que termina por vaciar de talentos a la provincia. Literatos, pintores, fotógrafos, videístas, deben emigrar a la capital como único medio de lograr recursos, tener acceso a galerías, contactarse con el poder económico y político que actúa centralmente en su mecenazgo. A pesar de ello, aunque Hernán Godoy (1982) y otros limiten la cultura a estas expresiones sofisticadas en Santiago, en las regiones perduran y crecen movimientos artísticos, muchos de ellos populares, desde el aumento de los encuentros de payadores y cantores a lo humano y lo divino, el revivir de la cueca, hasta los talleres de poesía y el rock. Pero allí está Santiago, como poder total; el mismo que atrajo a la talentosa profesora del Valle del Elqui, Gabriela Mistral, y a un jovencito de Temuco, Neruda, quienes desde Santiago no sólo obtuvieron sus representaciones diplomáticas, sino que vieron catapultadas sus carreras literarias al Nobel. La región queda como recuerdo y sensación, la imagen de noches de estrellas claras o la sonora lluvia del sur en los techos de zinc. No se puede ser grande quedándose en La Serena o en Temuco; hay que ir al centro y quedarse allí, como en el sueño de Martín Rivas o de la Carmela de San Rosendo: el provinciano ama su terruño, pero sabe que sólo se realiza en Santiago; entonces emigra, se desnuda, cree que el mundo es la capital, y la provincia un pasado romántico, dulce, pero sin fortaleza ni oportunidades. Maldición de Chile, que, sin embargo, es resistida en la natural creatividad que se desarrolla en provincias. Así como los rancagüinos Luis y Arturo Gatica dominaron la música en los cincuenta, en los noventa el grupo de rock "Los Tres" de Concepción lidera el mercado. Todo un símbolo que deberá resaltarse en una nueva geografía cultural de Chile que escape al enclaustramiento capitalino.

Santiago, víctima de su propio centralismo

Es tragicómico el anuncio de una autoridad del gobierno central en su declaración de que descontaminar Santiago iba a tomar cuarenta años. Tragicómico en dos sentidos: por la no-acción que es planificar a cuarenta años, y porque un funcionario del gobierno central se hace cargo supuestamente de los problemas que debiera asumir la autoridad de la ciudad. Pero dicha autoridad no existe, y la tragedia ambiental metropolitana recuerda la frase profética de Radomiro Tomic previendo el golpe de Estado de 1973; es como una tragedia griega en que todos saben que se va al desastre, pero nadie hace nada consistente para prevenirlo, sólo “parches”. La crisis de Santiago es una parodia y una metáfora; algo así como el centralismo ahogándose producto de sus propios excesos. Pero eso es un lugar común, porque en estricto rigor, los propios habitantes de la megaciudad han sido una comunidad territorial subyugada por el centralismo que está yuxtapuesto, que se cuele por todos los rincones, pero es perverso en su ineficacia para resolver el mayor problema de su propio territorio-domicilio.

Santiago es victimizado por el propio sistema que le ha dado poder, mayores alternativas educacionales y socioeconómicas, pero dudosa calidad de vida. Sus municipios, y especialmente su Intendencia, carecen de todo poder para articular soluciones estructurales. De hecho, los intendentes, con un magro fondo regional y competencias sólo en temas de orden, son conocidos cuando dan instrucciones en los partidos de fútbol de alto riesgo o cuando plantan algunos árboles en el cerro San Cristóbal. Para los temas globales de un gobierno metropolitano, como congestión, medio ambiente, vías estructurales, transporte, estructura de macro-áreas recreacionales, evacuación de aguas lluvias, entre muchas otras, no hay autoridad clara responsable, con recursos y potestades legales. Todo depende de una tortuosa red de oficinas centrales, a veces con criterios diversos, y con poca efectividad. Hace más de cien años, cuando terminó la intendencia de Vicuña Mackenna, murió el gobierno regional o macro-municipal de Santiago. La ciudad capital decae presa de su propio centralismo, y el gobierno regional no es más que un bonito edificio en una esquina de la Plaza de la Constitución.

Las grandes ciudades del mundo tienen una poderosa autoridad metropolitana que racionaliza problemas, crea normas e implementa políticas que van más allá de las particularidades de los cuarenta municipios que conforman hoy la Gran Capital. Elaborar un plan regulador metropolitano, reforestar los faldeos de la cordillera para evitar aluvio-

nes, subvencionar transporte público no contaminante, evitar la instalación de nuevas industrias, construir sistemas integrados de evacuación de aguas lluvias, coordinar acciones policiales, crear campañas de salud pública e invertir en las escuelas más pobres, crear una red de parques y áreas recreativas, estandarizar los sistemas de tránsito, mantener las vías estructurantes de la ciudad, solucionar la disposición final de la basura, son algunos de los temas netamente *metropolitanos*. El lastre del centralismo, contradictoriamente, impide crear una centralizada autoridad territorial en el Santiago Metropolitano (ya explicamos que desconcentración no es el gobierno débil; por el contrario, son potentes y efectivos gobiernos territoriales que concentran facultades dispersas y mal administradas por decenas de oficinas del gobierno central o que superan las posibilidades de acción de un municipio).

La comicidad de los poderes centralistas que rigen Santiago amerita sólo algunos brochazos, lo que demuestra, además, cómo los ministerios se distraen de los problemas "nacionales": en 1996 el ministro de la Vivienda apareció repetidamente en la prensa preocupado por conseguir los fondos para comprar un nuevo elefante para el zoológico de Santiago; el ministro de Obras Públicas ha gozado del centralismo inaugurando modestas pasarelas peatonales o lidiando con los peajes para entrar al aeropuerto de la ciudad; el ministro de Salud tuvo que recibir a una delegación de los trabajadores de los consultorios de Cerro Navia, porque es con ese organismo que se negocian las subvenciones y los dineros; el ministro de Educación anda preocupado de encontrar terrenos para ampliar las escuelas de Independencia, porque el municipio local no tiene plata; el ministerio del Interior recibió al alcalde de Puente Alto, quien le pidió dinero para comprar cuatro motos a Carabineros.

A estas alturas, es redundante señalar que en los países desarrollados (esa palabra mágica que despierta un sueño de civilización y supremacía entre los chilenos) hace ya mucho tiempo que los zoológicos son municipales, que los aeropuertos son regionales o de macro-ciudades (al igual que los metros y las empresas de agua potable), que la policía nunca dejó de ser local, y que hay un poder metropolitano que resuelve los problemas de transporte.

El alcalde de Santiago, Jaime Ravinet, propuso la figura de un Alcalde Mayor, pero no tuvo eco alguno (la elite no soporta líderes locales/regionales con demasiado poder). Mientras Santiago siga dependiendo de normas contradictorias, mientras el Presidente y los ministros sigan convirtiéndose esporádicamente en alcaldes y secretarios de la ciudad

(el país-ciudad que muy a menudo es Chile), no habrá políticas públicas a la altura de una urgencia que no soporta cuarenta años.

El otro aspecto de un plan sensato para Santiago es revalorizar lo público, regular el bien común por sobre los intereses privados. El Plan Chacabuco, del Ministerio de la Vivienda bajo la administración de Frei Ruiz-Tagle, expande en miles de hectáreas las zonas residenciales e industriales del Gran Santiago hacia su sector norte, a pesar de la catástrofe ambiental y de la hiperconcentración económica y de la industria manufacturera en la capital. En vez de restringir el crecimiento de la macro-ciudad con un cordón verde —lo que es el ABC de la planificación para ciudades en riesgo y países con una metrópolis sobreconcentradora—, se legaliza a las industrias que se instalaron ilegalmente, y se amplía la oferta de terrenos. El nuevo Plan Pudahuel seguirá ampliando la oferta de terrenos industriales y habitacionales que prometen aumentar la brecha con provincias y dejar a Santiago liberada a las fuerzas del mercado. En Tailandia, país pro mercado, el gobierno central decidió eliminar impuestos a las empresas que se instalan fuera de Bangkok, lo que ha moderado el crecimiento de esa ciudad y logrado que el 40 por ciento de las nuevas inversiones se ubiquen en otras regiones (Handley 1992). En Chile no sólo no se da autonomía a regiones o subsidios a las empresas que se instalen fuera de la capital, sino que además el gobierno central omite toda política de regulación de la megaciudad —la que genera enormes gastos para paliar sus negativas externalidades ambientales—, factor clave en todo proceso sensato de urbanización (Tolley y Thomas 1987; Badshah 1996).

Los intereses económicos de las numerosas inmobiliarias que operan en la capital hacen que Santiago agrave su crisis en desmedro propio y de las regiones (lo que le sobra en inversión industrial y en servicios hace falta en regiones). Su riqueza y su poder la llevan hacia un acto de suicidio, lo que por cierto es leído por la elite como otro grito apocalíptico de ecologistas de turno o de socialistas con distorsiones regulatorias. Vendrá la catástrofe, y quizá se entienda en algo las ventajas de la descentralización. Si viviera Vicuña Mackenna, requeriría mucho más que los presos de la cárcel local con las que remodeló el Cerro Santa Lucía, para generar un pulmón verde en la ciudad poluta que se ha esparcido como una mancha en los territorios de Chile. En síntesis, Chile continúa retrasado en su proceso democrático y modernizador. La raíz autoritaria y centralista sigue premiando un sistema que domina a las regiones y limita a los municipios. La descentralización sigue siendo un poder subversivo que todavía requiere mayor visibilidad por parte de la provincia

—pasar del cinismo, el acomodo y la queja a la demanda regionalista— y una comprensión por las elites en quienes reside el poder central. Ha habido avances parciales, desconcentración de cierto gasto público, pero el Chile de fin de milenio está lejos de devolver el poder a los habitantes de los territorios, que es lo básico de la democracia y el reencuentro pendiente con su origen como país.

Conclusión

La fragilidad del centralismo y las ventajas del ideario regionalista

El centro es, desde su origen, conceptualmente un invasor. Lo que queda fuera de él está cubierto por su sombra gobernante. Su fuerza es superior a la energía de los diferentes puntos bajo su órbita. De ahí que al trasladar a la sociedad humana esta definición, habitar fuera del centro implique existir en puntos diseminados que aceptan su poderosa luz y guía. Las iniciativas, las directrices, son un torrente emanado en un continuo que alimenta y hace posible la existencia sociocultural de estos puntos dependientes.

Jorge Bravo. "Siglo XXI: Chile federal o Santiago y sus doce colonias". Onda, MAR, Boletín de red regionalista articulada desde Temuco, 1997.
<http://www.geocities.com>

Sin duda, Jorge Bravo desde una especie de reflexión regionalista-filosófica, y el discurso de la Cumbre Alternativa de las Regiones, son dos ejemplos de la irritabilidad que se cuele en el aire, lo que suele reflejar no sólo estados de ánimo, sino una oculta predisposición al cambio, a respaldar un quiebre que lleve a una refundación de Chile con menos dominación central. A los anuncios pesimistas de Véliz o Villalobos, entre tantos otros, de que no se avizoran aires descentralizadores, y que condenan a Chile y Latinoamérica a una cultura centralista, este texto responde que el centralismo y su herencia autoritaria están siendo nuevamente desafiados desde la sociedad y por segmentos del Estado-élite, lo que presagia su fin. Pareciera que caemos en el mismo mal de quienes proponen el centralismo como fatalidad: profetizar su fin, con un dejo determinista. Tal ha sido el propósito de estas notas interpretativas, elaboradas a partir de una investigación sobre la historia desde la mirada regionalista en tanto sujeto subalterno, y en función de la utopía democrática-descentralizadora de la modernidad.

El centralismo es frágil porque no es una fatalidad, es tan sólo un tipo de Estado construido por una elite, el cual aún se resiste a devolver a los pueblos de los territorios la capacidad plena de autogobierno de quienes construyeron (y hacen) el país desde lo local/provincial. Decimos fragilidad de un modelo de siglo y medio, porque no hay predestinación, y porque el centralismo puede ser desechado en una coyuntura de mayor movilización de las corrientes pro descentralizadoras, unidas a los segmentos democratizadores de la elite. Además, la globalización genera patrones políticos y económicos comunes, entre los cuales la descentralización es fundante. En ese aspecto, Chile (más bien, su elite) está atrasado y se mantiene como un país premoderno, refractario a la diversidad, apegado al concepto de nación como homogeneidad, temeroso de niveles mayores de autonomía de las regiones y de las minorías étnicas (lo que sienten como un retroceso). Y, lo más importante, el centralismo es frágil porque, a pesar de sus pretensiones dominadoras, las regiones/provincias y comunas, más allá de la dominación formal o

de sus limitaciones legales-financieras, han seguido siendo redes de articulación de los deseos de la comunidad que busca desarrollo, expandir su identidad, ser en el mundo, aunque aparezcan silenciadas en largos períodos históricos. Escondida en el mero resentimiento antisantiaguino se encuentra la tradición de autoemancipación de los territorios, la lucha de los antepasados progresivamente domesticada por el juego de dádivas y control del centralismo. Sometimiento que, como se analizó, se ha generado a través de una herencia perversa, la de hacer suponer que Santiago y el gobierno central serían los actores que distribuirían riqueza. Ello ha limitado la democracia territorial e inhibido las potencialidades de los habitantes de provincias que, confiando en una promesa incumplida, incubaron la cultura paternalista y, por frustración, el resentimiento anticapitalino.

Con todo, la utopía democrática-descentralizadora ha sobrevivido y se dan síntomas de activación regionalista. La consistencia histórica del sueño regionalista es asombrosa, y con nuevos nombres hoy se escribe el mismo ideario de 1823 o 1859. A continuación, resumimos lo esencial de las ventajas de la descentralización (un extracto fue publicado en *Revista Mensaje*, mayo 1998):

a. Autoridades electas se verían obligadas a crear plataformas de desarrollo regional

El fin de los intendentes designados cambiaría automáticamente el modo de ser país: el gobierno pasa a ser de la región y no un apéndice del gobierno central *en* la región. Autoridades electas se ven compelidas a realizar diagnósticos y proponer políticas según los valores locales. Hay que contactarse con la comunidad, ganar la confianza ciudadana y cumplir las promesas para aspirar a continuar en el poder. El soberano, la comunidad regional, recupera el poder escamoteado. La soberanía de la provincia fue la meta que progresivamente quisieron alcanzar los criollos; el resentimiento a la metrópolis (España) facilitó el grito independentista.

b. Mejoraría la petición de cuentas e impediría la corrupción

Cuando la comunidad elige órganos pluralistas de gobierno regional y delega su poder en un representante elegido, crecen las formas de fiscalización, contrapesos, crítica y control del poder. Se sabe que una parte de los impuestos queda en la región, y se tiende a exigir responsabilidad y resultados. La elite del poder central, derechista o izquierdista, ha

usado siempre los casos aislados de corrupción municipal para justificar su dominio y demonizar una mayor autonomía. Así lo hicieron los grupos reaccionarios que pidieron restringir la participación local en 1907 porque había muchos "rotos", y aún lo hacen los líderes de los partidos que seleccionan candidatos, o el Estado central que no deja tomar empréstitos a los entes locales.

c. Distribuiría el poder y ayudaría a la estabilidad democrática

Está aún muy fresco el año 73 como para sostener que bajo un esquema descentralizado la crisis hubiese sido menor (los parlamentaristas dicen lo mismo, si hubiera habido menos presidencialismo). Como es imposible comprobar una hipótesis sobre lo que pudo haber ocurrido, al menos digamos que el centralismo contribuyó a la polarización, y generó pocas válvulas de escape o de construcción de alternativas de compromiso a la crisis. Universalmente se acepta que bajo un esquema de regiones democráticas, gobierno y oposición no se desangran en la lucha por el poder central, ni se centralizan todos los conflictos sociales. Dispersión del poder es también evitar la polarización, diluyendo el exceso de conflictividad. Los partidos políticos aprenden a convivir y gobernar desde distintos espacios, con mayor pluralidad y una cultura de cooperación.

d. Aumentaría la innovación y la eficacia regional

Con autoridades electas, mayores competencias y recursos, cada región se convertiría en una escuela de ciudadanía, en un agente de promoción económica, en un equipo de diseño de políticas públicas y sociales. Se permitiría el error y la experimentación, y a la vez se imitarían los éxitos y se buscaría igualar la competitividad de las otras zonas. Se incentivaría la cooperación y el aprendizaje. Actualmente, el despilfarro de energías locales y regionales, debido a que los programas son diseñados centralmente, es enorme. Florence Eid (1996) aplica, para el caso de Chile, la teoría de "agencia", la que básicamente demuestra que, al igual que el sector privado, las organizaciones centralizadas son más burocráticas, menos flexibles, con menores estímulos y, por tanto, no adecuadas para la innovación que reclama la mentada globalización. De hecho, en Chile, a pesar de los pocos recursos, la mera elección de autoridades democráticas en los municipios desde 1992 ha dado cabida a un proceso de mayor innovación en estos niveles, desde las formas de aumentar los

fondos de desarrollo vecinal (Fondeves), hasta la búsqueda de insertar a los municipios en la promoción de nuevas inversiones. Ejemplos son el desarrollo de la mediana empresa textil en La Ligua, el proyecto “Rancagua Emprende”, o las acciones del alcalde Jorge Soria tendientes a convertir a Iquique en el gran puerto y centro de inversiones y negocios de toda la zona central de América del Sur.

e. Crecerían los polos de inserción en la globalización

Actualmente, en Chile los principales actores en la globalización son las grandes empresas y el gobierno nacional. En otros países, cada región busca aumentar sus exportaciones, fortalecer sus ventajas competitivas, hacerse parte de la globalización con emprendimiento y flexibilidad. Bajo el centralismo, se espera las instrucciones del gobierno central y no se toman riesgos. Cuando Punta Arenas planteó un Magallanes autónomo bajo un esquema federal, en vez de estimularse el ímpetu sureño de autogobernarse y fortalecer un polo de desarrollo distinto y alternativo en el territorio de Chile, el centralismo impulsó políticas de domesticación y cooptación. Los grandes países alientan varios polos autónomos, porque, además, es positivo para la competencia y la seguridad nacional: si hay crisis en un área, no cae todo el sistema. Messner (1996) acuña el concepto de “competitividad sistémica” para insistir en la necesidad de descentralizar como parte de un proceso efectivo de inserción en los mercados mundiales.

f. Se fortalecería la diversidad cultural, la identidad local, dignificando a las comunidades indígenas

Los países con democracia territorial se han enriquecido con el potenciamiento de la diversidad regional, incluidos movimientos culturales, arquitectura, escuelas de pensamiento ligados a universidades, y valores regionales. En vez de hacer bailar la cueca a los ariqueños, la ciudad debiera expresar con libertad toda la magia del carnaval nortino y altioplánico. A pesar de los esfuerzos oficiales, unos cuantos centenares asisten al festival de la cueca en Arica, mientras que cientos de miles acuden a la fiesta religiosa y carnavalesca de La Tirana. Los territorios se defienden de toda opresión a su cultura. La descentralización debiera llevar a la aceptación de formas diversas de organización política al interior del territorio nacional, valorando esa pluralidad, que no atenta contra unidad alguna sino que la fortalece en su legitimidad democrática. La creación de municipios mapuches con territorios propios, la valora-

ción político-administrativa de los consejos de las comunidades aymaras y la entrega de autonomía a Isla de Pascua, son caminos que de una u otra forma se recorrerán. Ellos constituyen demandas latentes y explícitas que claman desde 1550 y 1890 por la aceptación de formas flexibles de cohabitación en el territorio, que respeten autonomías y modos de ser.

Estas ventajas de la descentralización no son novedosas: fueron las intuiciones de Coquimbo y Concepción y, por cierto, las reflexiones de José Miguel Infante, que tempranamente vio la virtud de la estructura descentralizada mapuche y advirtió sobre el despotismo del centralismo. Infante compartía con Encina que el centralismo se unía a la tradición autoritaria de la dominación colonial, pero la gran diferencia fue que Infante rescataba la otra fuerza histórica que pujaba por un modelo democrático y descentralizado, que no traicionara los ideales emancipatorios de la Independencia. El modelo presidencialista y centralista, con democracia restringida y tutelada, expresa la continuidad de la tradición, la que, sin embargo, siempre ha sido contestada. Cuando la Asociación Chilena de Municipios haga su congreso en el 2001 y descubra que aún no consigue nada sustantivo desde su constitución en 1993, inevitablemente aparecerá la palabra resistencia, movilización, como algo necesario a la propuesta. Son los ciclos históricos y los quiebres a los que llevan modelos de opresión sin flexibilización.

Lo contradictorio es que Chile cumple todos los requisitos teóricos para impulsar la democratización regional: estabilidad política, crecimiento económico, altos grados de institucionalidad y educación, comparativamente baja corrupción.

En esta propuesta democratizadora no se busca disminuir el Estado ni eliminar roles normativos y redistributivos del gobierno central, sino más bien construir la utopía truncada desde 1830: un Estado moderno y democrático, flexible y participativo, donde el poder de definir políticas (la movilización de los recursos que son de todos) no resida en una elite gobernante que desde el centro busca vanamente crear desarrollo en todos los territorios. La única barrera es que la elite se empecina en sus privilegios en la ciudad-Estado de Santiago, donde vive gregariamente.

La utopía truncada pero posible de emancipación de los territorios implica *confiar*, como verbo democrático. La lección histórica es que nunca se han unido tres fenómenos: propuesta democratizadora de la elite, período de prosperidad-estabilidad, y movilización de grupos regionalistas. Síntomas de ello, como las bancadas regionalistas de diputados y senadores, las articulaciones de asociaciones locales, partidos y

fracciones declaradamente regionalistas, junto a las movilizaciones indígenas que también presionan por tierra, autonomía y respeto a la diversidad, llevan a concluir estas páginas con un sello positivo. Que esta relectura desde el sujeto regionalista invite a investigar muchos hechos que se mencionaron genéricamente, contribuyendo a una menos capitalina historia de Chile, y sobre todo, a fortalecer las señas de identidad históricas del creciente movimiento regionalista.

ÚLTIMAS PALABRAS

Decálogo histórico de la desobediencia regionalista

... los socialistas aspiramos a disminuir la fuerza de los poderes centralizados, porque ello produce la tiranía y la corrupción.

Luis Emilio Recabarren, 1917

En el país solemne y patriótico que es Chile, con un ancestral culto a las derrotas y el martirologio, hay que culminar este esbozo de interpretación regionalista de la historia nacional con la exaltación de los “mártires del regionalismo”. Hay muchos, como los dos mil que murieron en 1851 en la batalla de Loncomilla, al mando de José María de la Cruz, sufriendo una de las más sangrientas guerras internas de la historia. Pero De la Cruz quería el poder de Santiago, su regionalismo era en función del poder central. Por eso, nos quedamos con los mineros atacameños, de Copiapó y Carrizal, de Caldera y Vallenar, los que creyeron en que la redención proletaria y democrática se jugaba en una provincia autónoma; en la idea de un Atacama soberano. Aquellos que flamearon otra bandera y tuvieron su himno. Los centralistas insistirán que fue sólo un motín encabezado por el rico minero Pedro León Gallo, que terminó siendo parlamentario en Santiago, cooptado por los salones del poder capitalino. Pero lo que no se puede ocultar son los muertos de la batalla de Cerro Grande, ni las voces autonomistas y regionalistas que se transmiten de generación en generación y que aún se oyen en la plaza de Copiapó, bajo esos añosos pimientos.

Cuando Concepción (el Sur) y Coquimbo (el Norte) obligaron a Santiago (el Centro) en 1823 a firmar el Acta de la Unión de los Pueblos de Chile como cuasi-nueva Constitución, se daba vida a otro modelo. Luego, fueron traicionados por segmentos de la propia elite provincial, que se mudó a Santiago y se acomodó al poder central, profitando de sus privilegios. Los mártires del 59 se jugaron la vida para que, al menos, el espíritu de desobediencia regional no muriera. La historia oficial no puede negar su sueño, aunque no haya ni monumentos, ni monolitos, ni calles, tan sólo olvido.

El mayor legado de estos “subversivos muertos” —en la jerga del gobierno centralista y autoritario de la época—, reivindicados como mártires en estas páginas, no es precisamente una clase de lucha armada, sino la voluntad de resistir y desafiar el poder central y su dominación. Rescatando hechos ensayados en la misma historia analizada,

encontramos al menos diez formas de resistencia. Ellas constituyen una suerte de Decálogo de la Desobediencia Regionalista, que demuestra cómo se ha desafiado al centralismo:

1. Creación de banderas regionales que agitaron el valor de la diversidad, rescatando viejos himnos y recreando las epopeyas de cada valle y territorio.
2. Revueltas impositivas, por el cobro de impuestos pero no envío del dinero a Santiago.
3. Destitución de los intendentes impuestos desde Santiago y restitución de la soberanía a asambleas provinciales y locales.
4. Resistencia a los candidatos santiaguinos en la provincia, desde la rebelión al simple no votarlos, lo que se ha hecho desde la creación del concepto de Chile como territorio.
5. Desarrollo de agrupaciones regionalistas y creación de clubes y grupos con plataformas regionalistas, a veces facciones de los partidos nacionales.
6. Denuncia de la concentración de inversiones y ventajas impositivas en Santiago, en desmedro de la provincia.
7. Reacciones airadas ante el uso peyorativo de la palabra “provinciano”. Canciones y letras populares irónicas hay por doquier, mostrando una resistencia cultural.
8. Creación de asociaciones y corporaciones locales-regionales, aún no lo suficientemente pluralistas e interclases.
9. Cuestionamiento de la hegemonía política de Santiago, y reiterada búsqueda de convertirse en un poder alternativo.
10. Intentos de re-contar la historia de Chile desde la óptica de la provincia. Algunos cronistas e historiadores lo han hecho, aunque aún tímidamente.

Extraño terminar un texto con un decálogo, lo que desnuda los sesgos del autor. Al menos, la serenidad de haber hecho una opción de observador y de narrativa. El héroe provinciano que hace país, desafía el centro, y construye un estado democrático y tolerante, es una historia en plena construcción. No hay soledad histórica en este camino. El país nació desde lo local, el centralismo ha sido la construcción de la clase dirigente; fue y es desafiado. Están dadas las condiciones para re-fundar Chile y volverlo a su origen: el poder local-regional en su diversidad, la soberanía en quienes habitan los territorios.

Referencias bibliográficas

- Ábalos, José. 1985. "Crecimiento regional versus la comodidad". Revista *EURE*, Vol. XII, N° 34–35. Santiago.
- Aguilar Camín, Héctor. 1980. "The relevant tradition: Sonoran leaders in the Revolution". En: *Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution*. Véase Brading (1980).
- Aldunate, Carlos. 1978. *Cultura mapuche*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Amunátegui Solar, Domingo. 1928. *El cabildo de La Serena*. Santiago: Editorial Universo.
- Arcos, Santiago. 1989. *Carta a Francisco Bilbao y otros escritos*. Prólogo de Cristián Gazmuri. Santiago: Editorial Universitaria.
- Badshah, Akhart. 1996. *Our Urban Future*. London: Oxford University Press.
- Bahamonde, Mario. 1977. *El caudillo de Copiapó*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Bangkok Bank Monthly Review*. 1990–1991. Vols. 31, 32 y 34.
- Barría, Jorge. 1967. *Chile en el siglo XX*. Santiago: ILARI.
- Barros Arana, Diego. 1894. *Historia jeneral de Chile*. Tomo XIII. Santiago: Rafael Jover, ed.
- Barros, Luis y Ximena Vergara. 1991. "Los grandes rasgos de la evolución del Estado de Chile 1820–1925". En: Raúl Atria y Matías Tagle, eds. *Estado y política en Chile*. Santiago: CPU.
- Bengoa, José. 1985. *Historia del pueblo mapuche: Siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones SUR.
- Bethell, Leslie. 1993. *Chile since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beyer, Glen. 1967. *The urban explosion in Latin American*. New York: Cornell University Press.
- Biblioteca Nacional. 1966. Colección de Antiguos Periódicos Chilenos. Vol. XX. Santiago.
- Blest Gana, Alberto. 1967. *Martín Rivas*. 11ª edición. Santiago: Editorial Ziz-Zag.
- Boff, Leonardo. 1982. *Iglesia, carisma y poder*. Santander: Sal Terrae.
- Boisier, Sergio: 1989. "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos". En: *Descentralización del Estado*. Véase Laurelli y Rofman 1989.
- . 1990. "El Mensaje Presidencial al Congreso: una lectura desde las regiones". En: *Desarrollo y regionalización*. Véase Libertas 1990.
- Borja, Jordi. 1987. "Descentralización: una cuestión de método. En: *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Santiago: ICI-Flacso-Clasco.

- Brading, D.A., ed. 1980. *Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution*. London-New York: Cambridge University Press.
- Brahm, Enrique. 1992. *Tendencias críticas en el conservatismo después de Portales*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bravo, Fernando, Francisco Bulnes, Gonzalo Vial. 1991. *Balmaceda y la Guerra Civil*. Santiago: Editorial Fundación.
- Bulnes, Luz. 1988. "La regionalización y sus antecedentes jurídicos". En: VV.AA., *La regionalización*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Burns, Nancy. 1994. *The Formation of American Local Governments. Private values in public institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, Tim. 1997. *Innovations and risk taking: the engine of reform in local governments in Latin America*. Washington: World Bank.
- Campos Harriet, Fernando. 1979. *Historia de Concepción*. Santiago: Ediciones Universidad Técnica del Estado.
- Castañeda, Tarcisio. 1990. *Política social y descentralización en Chile durante los 1980*. Santiago: CEP.
- Ceballos, Florencio. 1990. "Ensayo preliminar sobre una institucionalidad democrática descentralizada". En: *Desarrollo y regionalización*. Véase Libertas 1990.
- Collier, Simon y William Sater. 1996. *A History of Chile 1808–1994*. London-New York: Cambridge University Press.
- Comisión Nacional de Reforma Administrativa, Conara. 1978. *La reforma administrativa integral chilena y el proceso de regionalización*. Santiago: Conara.
- Coraggio, José Luis. 1989. "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular". En: *Descentralización del Estado*. Véase Laurelli y Rofman 1989.
- Corfo: Corporación de Fomento de la Producción. 1996. "Estudio de la competitividad de Santiago y las regiones" (documento). Santiago: Corfo.
- Crawford, William. 1994. *A Century of Latin-American Thought*. New York: Praeger.
- Daitsman, Andrew. 1995". *The People Shall Be All: Liberal rebellion and popular mobilization in Chile 1830–1860*". Thesis Ph.D. University of Wisconsin-Madison.
- Dillehay, Tom. 1990. *Araucanía, presente y pasado*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Donoso, Ricardo. 1925. *Don Benjamín Vicuña Mackenna: su vida, sus escritos y su tiempo*. Santiago: Imprenta Editorial Universo.
- . 1943. *Desarrollo Político y Social de Chile desde la Constitución de 1833*. Santiago: Imprenta Editorial Universo.
- Drago, Guillermo. 1992. *La historia de Rancagua*. Rancagua: Ediciones del Círculo Fénix.
- Echavarría, Federico. 1978. *Sistema federal para salir del atraso*. Bogotá.
- Edwards, Alberto. 1976. *La fronda aristocrática*. Santiago: Editorial del Pacífico.

- Eid, Florence. 1996. "Agency Theory, Property Rights, and Innovation in the Decentralized Public Sector". Paper for Prof. B. Holmstrom. Urban Studies and Planning, MIT. Boston.
- Elazar, Daniel. 1984. *American Federalism*. New York: Harper.
- . 1987. *Exploring Federalism*. Tuscalosa: University of Alabama Press.
- Encina, Francisco Antonio. 1948 (Tomo X), 1949 (Tomo XIII), 1950 (Tomo XIV). *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Frías Valenzuela, Francisco. 1956. *Manual de Historia de Chile*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Galdames, Luis. 1925. *Historia de Chile: La evolución constitucional 1810–1925*. Tomo I. Santiago: Universidad de Chile e Imprenta Balcells.
- Galilea, Sergio. 1990. "Apuntes descentralizadores". En: *Desarrollo y regionalización*. Véase Libertas 1990.
- Garcés, Mario. 1991. *Crisis social y motivos populares en el 1900*. Santiago: Documentas/ECO.
- Garretón, Manuel Antonio. 1983. *El proceso político chileno*. Santiago: Flacso.
- Gleisner, Hager. 1988. *Centralismo en Latinoamérica y descentralización en Chile*. Concepción: Universidad Católica-sede Talcahuano.
- Godoy, Hernán. 1982. *La cultura chilena*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Góngora, Mario. 1981. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones de la Ciudad.
- González, Raúl y Blas Tomic. 1983. *Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave*. Santiago: OIT-Preal.
- Habermas, Jurgen. 1987. *The Philosophical Discourse of Modernity. Twelve lectures*. Cambridge: MIT Press.
- Handley, Paul. 1992. "Coast of Good Hope. Thailand's Eastern Seaboard plan yields results". *Far Eastern Economic Review*. Vol. 19.
- Illanes, María Angélica. 1987. "Del mito patriótico al positivismo militar. El pensamiento del coronel Pedro Godoy". En: VV.AA. *El pensamiento en Chile 1830–1910*. Santiago: Nuestra América Ediciones.
- . 1992. *La dominación silenciosa: productores y prestamistas en la minería de Atacama. Chile 1830–1860*. Santiago: Instituto Profesional Blas Cañas.
- . 1993. "El proyecto comunal en Chile (Fragmentos): 1810–1891". En: *Revista Historia*, Vol. 27. Santiago: Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Jaksic, Ivan. 1989. *Academic Rebels in Chile*. New York: State University of New York.
- Jocelyn-Holt, Alfredo. 1997. *El peso de la noche*. Buenos Aires: Ariel.

- Johnson, Freda and Diana Roswick. 1991. "Local fiscal capacity. En: *Local Government Finance*. Véase Petersen & Strachota 1991.
- Jordán, Pablo. 1994. La descentralización: un proceso en desarrollo. En: Luis Larraín, ed. *Chile hacia el 2000*. Santiago: CEP.
- Joseph M. Gilbert. 1980. "Caciquismo and the revolution". En: *Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution*. Véase Brading (1980).
- Keterer, Rodrigo. 1996. "Hacia una política nacional para el desarrollo productivo de las regiones". Documento de trabajo, Ministerio de Economía. Santiago.
- Lagos, Ricardo. 1993. "Discurso inaugural Chile XXI". Santiago.
- Laurelli, Elsa y Alejandro Rofman, ed. 1989. *Descentralización del Estado*. Buenos Aires: Fundación Ebert y CEUR.
- Legassa, María Victoria. *Gobierno local y políticas sociales en el Gran Santiago*. Santiago: PET.
- Leiva, Arturo. 1984. *El primer avance a la Araucanía: Angol 1862*. Temuco: Ediciones de la Universidad de La Frontera.
- Lewis, Stephen E. 1994. "Myth and the History of Chile's Araucanians". *Radical History Review* 58. US.
- Libertas (Fundación). 1990. *Desarrollo y regionalización*. Santiago.
- Lipp, Salomon. 1975. *Three Chilean Thinkers*. Montreal: McGill University.
- López Murphy, Ricardo. 1995. *La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: BID.
- Lytard, Jean Francois. 1993. *Political Writings*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mallon, Florencia. 1983. *The defense of community in Peru's central highlands: peasant struggle and capitalist transition, 1860-1940*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1994. "The Promise and Dilemma of Subaltern Studies: Perspectives from Latin American History". *American Historical Review* 99: 5, pp. 1491-1515.
- Marcel, Mario y Jaime Gatica. 1997. "Economía regional y descentralización". Mimeo.
- Margolis, Julius. 1974. "Reform as Reorganization". En: *Fiscal Issues in the Reform of Metropolitan Governance*. Baltimore: Lowdon Wingo, Johns Hopkins University Press.
- Martelli, Giorgio, ed. 1992. *Una asociación nacional de municipalidades*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.
- Martínez, Fernando. 1980. *Reseña histórica de Chillán*. Universidad de Chile-Ñuble.
- Martínez, Gustavo. 1967. "El municipio chileno: un sistema político cerrado". En: *Cuadernos de Desarrollo Urbano* 10. Santiago: CIDU-Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Martinic, Mateo. 1992. *Historia de la Región Magallánica*. 2 tomos. Punta Arenas: Universidad de Magallanes.
- Martner, Gonzalo. 1993. *Descentralización y modernización del Estado en la transición*. Santiago: LOM Ediciones.
- Maturana, Humberto y Francisco Varela. 1982. *El árbol del conocimiento*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Medellín, Pedro. 1994. *La modernización del Estado en América Latina. Entre la reestructuración y el reformismo*. Bogotá: CIDER.
- . 1997. "Contribuciones del modelo boliviano de descentralización". En: *El pulso de la democracia...* Véase Ministerio de Desarrollo Humano, Bolivia 1997.
- Medina, José Toribio. 1897. *Colección de Documentos Inéditos para la Historia de Chile*. Tomo XIII: *Valdivia y sus compañeros*. Santiago: Imprenta Elzeviriana.
- Melnick, Sergio. 1990. *No es la región ni el territorio: son las ideas y las personas*. En: *Regionalización: la experiencia chilena...* Véase Universidad Nacional Andrés Bello 1990.
- Messner, Dieter. 1996. *Latinoamérica hacia la economía mundial: Condiciones para el desarrollo de la "competitividad sistémica"*. Buenos Aires: Prosur, Fundación Friedrich Ebert.
- Mideplan: Ministerio de Planificación y Cooperación. 1995. "Realidad económico-social de los hogares en Chile". Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Humano, Bolivia. 1997. *El pulso de la democracia: Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Moncada, Rodrigo. 1990. "Estrategia de descentralización y regionalización". En: *Regionalización: la experiencia chilena...* Véase Universidad Nacional Andrés Bello 1990.
- Montes, Carlos. 1987. "Informe al Comité Central del MAPU: Cómo enfrentar el Plan Municipal de Campaña de Pinochet". Documento. Santiago.
- Morales, Eduardo. 1989. "Estado y políticas sociales en situación de crisis". En: *Descentralización del Estado*. Véase Laurelli y Rofman 1989.
- Morales, Joaquín. 1981. *Historia del Huasco*. Universidad de Chile-La Serena.
- Morris, Aldom. 1984. *The Origins of the Civil Rights Movements*. New York: Free Press.
- Morris, Arthur y Stella Lowder. 1992. *Decentralization in Latin America*. New York: Praeger.
- Movimiento Sindical Unitario (MSU). Boletines, 1986–1987. Archivos CEDAL / ECO (Prensa Sindical). Santiago.
- Nickson, Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder, CO: Rienner.

- Nozari, Fariborz. 1995. *Comparative Summary. Local self-government in selected foreign countries. Report for Congress*. Washington: Library of the Congress.
- Odeplan. 1970. *El desarrollo regional en Chile en la década 1970-1980*. Santiago.
- Paley, Julia. 1994. *Teoría y política de la construcción de identidades y diferencias en América Latina y el Caribe*. Caracas: Unesco.
- Petersen, John and Dennis Strachota, eds. 1991. *Local Government Finance*. Washington, DC: GFOA.
- Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Petras, James and Maurice Zeitlin. 1967. "Miners and Agrarian Radicalism". *American Sociology Review* 32: 578-586.
- Pinto, Jorge. 1983. *La Serena colonial*. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.
- Prakash, Ved and Leo Jakobson. 1971. *Urbanization and National Development*. Beverly Hills: Sage.
- Ramella, Pablo. 1971. *Replanteo del federalismo*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Ramírez Necochea, Hernán. 1972. *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Recabarren, Luis Emilio. 1971. *El pensamiento de Luis Emilio Recabarren*. Santiago: Austral.
- Rehren, Alfredo. 1992. "El gobierno local en la ciencia política". *Política* 29. Santiago.
- Rodríguez, Alfredo. 1983. *Por una ciudad democrática*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. 1997. "Fuerzas globales y expresiones locales. Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina". En: Rodríguez y Winchester, eds. *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rosenfeld, Alex; Alfredo Rodríguez y Vicente Espinoza. 1989. La situación de los gobiernos locales en Chile. En: Jordi Borja y otros, eds. *Descentralización y democracia: Gobiernos locales en América Latina*. Santiago: CLACSO, SUR, CEUMT-Barcelona.
- Rousseau, Mark. 1987. *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective*. New York: Praeger.
- Salazar, Gabriel. 1995. "Municipio popular y construcción del Estado: El pensamiento de L.E. Recabarren". *Revista de Sociología* 6. Santiago.
- . 1998. "El municipio cercenado". En: Gabriel Salazar y Jorge Benítez, eds. *Autonomía, espacio y gestión*. Santiago: LOM Ediciones.
- Salvat, Pablo. 1981. "Notas introductorias al pensamiento de Enrique Molina. En: *Panorama del pensamiento popular chileno*. Santiago: Academia del Humanismo Cristiano.

- Santa María, Domingo. 1902. *Vida de Don José Miguel Infante*. Santiago: G. Miranda Editor.
- Sassenfeld, Heindrich, ed. 1992. *Asociación Chilena de Municipalidades: Necesidad y viabilidad*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.
- Sayago, Carlos María. 1874 (reimpreso 1973). *Historia de La Serena*. Buenos Aires: Editorial Fco. de Aguirre.
- Serrano, Claudia. 1994. "Municipio, política social y pobreza". En: *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: Cieplan-Unicef.
- Serrano, Claudia y Dagmar Raczynski. 1999. "Síntesis de la evaluación de programas sociales y territoriales". Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia (mimeo).
- Shiefelbein, Ernesto y Viterbo Apablaza. 1984. *La regionalización de la educación en Chile: ¿municipalización o alcaldización?* Santiago: CPU.
- Silva, Fernando. 1974. *Pensamiento de Balmaceda*. Santiago: Editorial Gabriela Mistral.
- Silva, Lisandro. 1995. "Planificación comunicativa. El caso de Rancagua". Tesis de Master en Urbanismo. Universidad de Chile.
- Stepan, A. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Strachota, Dennis. 1991. "State involvement in local finance". En: *Local Government Finance*. Véase Petersen & Strachota 1991.
- Subercaseux, Bernardo. 1996. *Chile: ¿Un país moderno?* Santiago: Grupo Zeta.
- Tagle, Matías. 1991. "Conflictos, regímenes y crisis políticas". En: Raúl Atria y Matías Tagle, eds. *Estado y política en Chile*. Santiago: CPU.
- Ter-Minassian, Teresa. 1997. *Decentralizing Government. Finance and Development*. Washington, DC: IMF.
- Thome, Joseph. 1989. "Frei's Law and Allende's Agrarian Reform". En: W. Thiesenhuessen, ed. *Searching for Agrarian Reform in Latin American*. Boston: Unwin Hyman.
- Tolley, G. and V. Thomas. 1987. *The Economics of Urbanization and Urban Policies in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Ugarte, Carlos. 1966. "El Cabildo de Santiago y el comercio exterior del Reino de Chile durante el siglo XVIII". En: *Estudio de historia de las instituciones políticas y sociales*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Universidad Nacional Andrés Bello. 1990. *Regionalización: la experiencia chilena 1974-1989*. Santiago: UNAB.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Durham NC: Duke University Press.
- Valenzuela, Darío. 1998. "El municipio en la horca". Rancagua.

- Valenzuela, Esteban. 1987. *Fragmentos de una generación*. Santiago: Emisión.
- . 1992. "Educación y salud: Diagnóstico y propuesta de alternativas de solución a los déficit municipales". En: G. Mainhold, ed. *La descentralización en Nicaragua: ¿De la delegación de servicios a la transferencia de competencias?* Managua: Fundación Friedrich Ebert e INIFOM.
- . 1996. *Rancagua: La fecundidad de un gobierno local*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.
- . 1998. "La izquierda y la porfiada historia". Revista *El Alba* (Rancagua, septiembre).
- . 1998a. "Democratización regional". Revista *Mensaje* (Santiago, mayo).
- . 1998b. "Adiós al municipio, o la fecundidad de una red de gobierno local". *Proposiciones* 28. Santiago: Ediciones SUR.
- Van Gunsteren, Herman. 1976. *The Quest of Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: Wiley.
- Véliz, Claudio. 1984. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Villalobos, Sergio. 1988. "Conformación histórica del centralismo". En: VV.AA. *La regionalización*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- . 1989. *Portales: una falsificación histórica*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Vitale, Luis. 1967. Interpretación marxista de la historia de Chile. Santiago: Editorial Prensa Latinoamericana.
- . 1971. *Las guerras civiles de 1851 y 1859 en Chile*. Serie Historia Social. Concepción: Universidad de Concepción.
- Walker, David. 1995. *The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington*. New Jersey City, NJ: Chatham.
- World Bank. 1993. *Chile: Subnational Government Finances*. Washington DC.
- Zeitlin, Maurice. 1984. *The Civil Wars in Chile*. Princeton, NJ: Princeton University Press.