

Políticas Sociales y Segregación socio – territorial: Evaluación de las capacidades institucionales públicas para un desarrollo local inclusivo mediante un estudio de caso en el sur de Chile.

Dr. Carlos Haefner ¹

1. La semántica neoliberal y la modernización del Estado

En América latina, las diversas estrategias modernizadoras de nuestras sociedades periféricas – con sus variantes y contrapuntos – destacaron al Estado como un actor clave para impulsar dichas transformaciones y sus correlacionados procesos de construcción de vínculo social durante parte importante del siglo XX. Situación que comenzará a cambiar desde los setenta, período en el cual la concepción de Estado modernizador comienza a ser fuertemente cuestionado – tanto en los países capitalistas centrales y, por ende, sus efectos no se harían esperar en nuestras sociedades periféricas. Se comienzan abrir paso aquellos planteamientos que consideran – frente a los cambios de la economía mundial y sus tendencias neoliberales – una necesidad urgente que el Estado se *modernice*.

Sin duda, que los argumentos esgrimidos en sus diversos informes y planteamientos por la llamada *Tricameral Commission* de mediados de los setenta, y, posteriormente, el Consenso de Washington, serán gravitantes respecto al rol futuro del estado en el marco de la economía neoliberal que se empieza a desplegar en el período. Se encargarán de diagnosticar un Estado sobre exigido en demandas y, a la vez, sobredimensionado en su tamaño. Proponiendo iniciar acciones que apuntaron hacia la privatización de las prestaciones sociales y la despolitización de la sociedad para lograr disminuir las crecientes presiones que estaba asumiendo el Estado en las últimas décadas. Se plantea, entonces, que ante exceso de participación y déficits para responder a las demandas la solución reside en tecnocratización de las esferas gobernantes; es decir, dar la conducción del Estado ya no a políticos, sino a actores sociales como las empresas, asociaciones y algunas instituciones que representen a los principales grupos de interés, de manera que como representantes de los principales grupos de la sociedad, serán capaces de conciliar más fácilmente las diferencias que surjan entre los miembros de la sociedad. Según Offe², la modernización estatal propugnada en ese período logra operar como una subordinación positiva que busca hacer eficientes sus acciones para acoplarse estructuralmente al mercado; con ese fin despliega un programa de toma de decisiones sustentadas en el esquema costo/beneficio, que se instala como uno de los criterios-guía de la renovada racionalidad del Estado. Como señala Monedero (2008)³. El neoliberalismo no fue simplemente una sustitución bien intencionada de una paradigma quebrado – el keynesianismo – sino un intento de reconstruir la tasa de ganancia al precio de superar el marco regulador de los Estados nacionales, de cargar sobre amplios sectores de la población el ajuste económico y de construir un modelo de desarrollo desigual que terminaría por crear las mayores diferencias de renta en la historia de la humanidad conocidas.

En definitiva, se postula que ha habido un modelo de organización social que resulta inadecuado para responder a las demandas de las actuales tendencias de desarrollo económico; en consecuencia, debe estimularse un proceso que permita la diferenciación del sistema político y el sistema económico. Por ello, el Estado reformado debe hacerlo no desde una postura de eje articulador, sino más bien como catalizador de condiciones que permitan la promoción de la economía abierta. Se trataba entonces de convertir al Estado en una suerte de categoría *zombie*⁴.

¹ Dr. en Sociología. Mg. En Economía. Profesor Titular y Coordinador de Investigación en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Valparaíso. Profesor de Análisis de Políticas Sociales en el Magister en Políticas Sociales y Gestión Local, Escuela Latinoamericana de Postgrado y Políticas Públicas (ELAP), Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

² Offe, C (1994) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial.

³ Monedero, JC (2008) *Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal*. Centro Internacional Miranda, Venezuela.

⁴ Beck, U y Beck-Gernsheim, E (2002) *Individualization*, Londres, Sage,

En América Latina, los argumentos centrales de la *comisión tricameral*, las propuestas derivadas del consenso de Washington, los lineamientos de los organismos internacionales, como el FMI y Banco Mundial, entre otros asumen residencia en la región por la vía de ciertas dictaduras militares desde fines de los setenta y la década de los 80. En otros casos, éstas llegaron a consolidarse en sistemas democráticos “restringidos” que heredando el modelo neoliberal y sus programas modernizadores – ya sea de primera o segunda generación – los aplicaron rigurosamente y lo continuarán haciendo y fortalecerán sus despliegues en los 90 y años siguientes.

Para Ozlak⁵ desde la década de los ochenta somos testigos de la aparición y consolidación de diversos procesos identificatorios de un cambio sustantivo en el eje centralizador del Estado. Fenómenos como la desregulación y apertura de mercados, el ajuste del estado y la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, han redefinido los roles tradicionales del estado nacional – principalmente sus funciones benefactoras y empresarias – replanteando a la vez el papel del mercado, la empresa privada, los actores y espacios sub – y supra –nacionales. Estos procesos han contribuido a conformar distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica.

Las consecuencias del ajuste estructural y el desmantelamiento del Estado generará profundas consecuencias sociales y económica; como el aumento de la fragmentación y pauperización social, el debilitamiento de las organizaciones sindicales y la privatización de la previsión social y de los sistemas educacionales y salud; situaciones que están ampliamente documentadas y cuyos efectos de exclusión los seguimos observando en nuestras sociedades. En el fondo, estas reformas de primera generación tuvieron un claro propósito de acumulación capitalista, donde las políticas neoliberales se orientaron, por un lado, a tratar de reducir el tamaño (privatización, desburocratización, descentralización) y la intervención (subsidiaridad) del Estado y, por otro, a lograr la máxima desregulación posible de las relaciones entre capital y trabajo.

Las tecnocracias neoliberales latinoamericanas que lograron cartas de ciudadanía en el marco de las dictaduras militares – como la de Chile – se convirtieron en la columna vertebral del pregonado nuevo orden societal; como afirmaba O Donnell⁶ “En una sociedad en la que se ha prohibido *la política*, impresiona la cuota de poder efectivo que esto deja a los tecnócratas”. Habría que señalar que las siguientes camadas de tecnócratas que se instalan en el Estado con el advenimiento de la democracia – de corte liberal, por cierto – no han perdido influencia y ello queda probado con la continuidad del modelo post dictadura.

Paradójamente, en la década de los noventa es el mismo Banco Mundial que había propiciado el desmantelamiento del Estado en América Latina plantea un cambio de giro ante la evidente polarización, empobrecimiento de la población y riesgos de una amenaza a la gobernabilidad producto de la desigualdad y la pobreza presente en la región⁷. Se comienza a propiciar y apoyar financieramente las llamadas reformas de *segunda generación*, enfocadas a la cuestión de la racionalidad funcional organizativa del Estado, con la idea de fortalecer el aparato estatal y volver más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la reinención del gobierno⁸, en procurar, al mismo tiempo, de restablecer ciertos equilibrios sociales y políticos perdidos en el curso de la primera etapa, más allá de sostener los equilibrios macroeconómicos ya logrados⁹.

Con ello se persigue una suerte de viabilidad económica del proceso modernizador, donde la reforma estatal de *segunda generación* se concibe como una acción que lo pondrá al servicio de una mayor eficiencia económica y al fortalecimiento del sector privado para la generación de un crecimiento que

⁵ Ozlak, O (1997) Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. En Revista Reforma y Democracia N° 9 de CLAD, Caracas, Venezuela.

⁶ O Donnell, G (1997) *Contrapuntos, Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.

⁷ Banco Mundial. (1997). Informe sobre Desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación. Washington: Banco Mundial.

⁸ Osborne, D., Gaebler, T (2002) *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona. 2002.

⁹ Ramírez, María. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Estudios Políticos, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 115-141).

asegurara la armonía social. Por tanto, la activación de estas iniciativas “conducen a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollit y Bouckaert, 2000)¹⁰.

En consecuencia, afirmar que los programas de desarrollo económico – social y los rediseños estatales que muestran en la actualidad gran parte de los países en América Latina son tributarios del modelo neoliberal no es exagerado. Aunque podríamos matizar el argumento, afirmando que en algunos países se ha tratado de morigerar los impactos del modelo con políticas públicas que con cierto grado de eficacia ha reducido la pobreza. No obstante, está constatado que esos esfuerzos no han sido suficientes para impedir la aceleración de los procesos de desigualdad social en la región. El caso de Chile al respecto es paradigmático.

2. Modelo de desarrollo en Chile post dictadura ¿Transformación productiva con equidad o Modelo neoliberal ajustado

Con el inicio del proceso de transición a la democracia en Chile iniciada en los años 90, se abrirá un tenue debate en torno a revisar el rol del Estado y sus implicancias en la economía, como también qué papel debe asumir para corregir los denominados *fallos de mercado* generados por el modelo de desarrollo neoliberal implementado en dictadura. En estos años – fines de los 80 y principios de los 90 – en que gran parte importante de los países latinoamericanos adoptaban programas de ajuste estructural y sus terapias de shock, las economías asiáticas alcanzaban tasas de crecimiento significativas y lograban un liderazgo internacional gatillado por sus exportaciones de productos con mayor contenido tecnológico. Todo lo cual venía a poner en entredicho las denominadas *del Consenso de Washington* y generándose espacios para visualizar variantes al modelo en expansión en la región.

Los trabajos del economista Fernando Fajnzylber prepararon el terreno para el surgimiento de lo que se ha denominado la economía del desarrollo del post ajuste y que se expresaría en el denominado enfoque neo estructuralista formulada por la CEPAL; cuyos fundamentos quedaron plasmados cuando este organismo publicó un informe titulado *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*.

En el centro del análisis de Fajnzylber son dos ejes sustantivos que dan forma a su pensamiento y que influirán a las concepciones neo estructuralistas, el de la industrialización trunca y el del casillero vacío. Fajnzylber expone la idea de casillero vacío en un estudio que compara los patrones de crecimiento de las economías latinoamericanas con los de las economías desarrolladas y otras en desarrollo.¹¹ Parte de la consideración de que los dos objetivos principales del desarrollo económico y social son el crecimiento y la distribución del ingreso. En tal sentido, estas ideas se recogen en el Informe de CEPAL, donde el enfoque neo estructuralista se presenta como un diagnóstico alternativo al neoliberal, sobre la situación de subdesarrollo de los países que habían aplicado la industrialización por sustitución de importaciones y recogía un conjunto de recomendaciones de política económica del problema del subdesarrollo latinoamericano.

Además la transformación productiva con equidad – se sostiene en el informe – pretendía crear nuevas fuentes de dinamismo que permitiesen alcanzar algunos de los objetivos de una nueva concepción de desarrollo basada en crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear las condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población. En forma complementaria y no menos importante, se plantea la necesidad de lograr cambios institucionales que permitiesen una nueva forma de interacción entre los agentes sociales públicos y privados, entre el Estado y la sociedad civil. La transformación productiva y la inclusión de los sectores más carenciados de las sociedades debería venir acompañada de una política redistributiva mientras perdurase la heterogeneidad estructural.

¹⁰ Pollit, T. C. y Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.

¹¹ Fernando Fajnzylber, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’”, Cuadernos de la CEPAL, núm. 60, Santiago, Chile, 1990.

Las formas tradicionales de intervención del Estado también deberían modificarse aumentando su eficacia y eficiencia sobre el sistema económico, sin que ello signifique necesariamente ni el aumento ni la disminución del sector público. La transformación productiva debería darse en un contexto institucional determinado y éste tendría que ser democrático, pluralista y participativo. Las estrategias políticas deberían reflejar la voluntad mayoritaria y estar sujeta a los cambios que ésta determine; además, la concertación estratégica se convertiría en herramienta decisiva de la transformación productiva con equidad y en ella el papel del Estado pasaría por ser el anfitrión de la misma y generar comportamientos convergentes con los propósitos comunes.¹²

En esta apuesta por desplazar el modelo anterior y posicionar un enfoque neoestructuralista del desarrollo - se observa que, en un primer período las políticas públicas se orientaron a intentar resolver las graves brechas sociales generadas por la aplicación del modelo neoclásico instalado y desplegado durante la dictadura en el país.

En un segundo momento, desde fines de la década y hacia adelante se dará énfasis a modelos orientados a la modernización de la gestión y gerencia pública entre otras materias, sin generar cambios reales en el modelo de desarrollo económico heredado de la dictadura. No obstante, es posible reconocer algunos hitos en materia de políticas públicas sociales orientadas al mejoramiento de coberturas, sin que ello haya sido gravitante, por ejemplo, en el establecimiento de metas redistributivas.

2.1 Las Políticas Públicas y el supuesto de la capacidad subnacional para abordar la exclusión económica y social de los territorios

En el marco de la estrategia neoestructuralista, la configuración del sistema de políticas públicas que gatilla el Estado desde los noventa se inscriben más bien en el énfasis dado al rol regulador del Estado en el marco de reglas de libre competencia y, por otro lado, es cuanto es un ente que promueve el estímulo y fomenta las iniciativas privadas.¹³ La intervención estatal - se afirma - no debe conducir a suplantar a las fuerzas del mercado con una acción excesiva sino selectiva que sostenga la actividad del mercado. La cuestión ya no es tener más Estado o más mercado, sino optar por un mejor Estado y un mercado más eficaz y equitativo. El problema esencial no es la talla del Estado respecto al mercado, sino su capacidad de gestión y de concertación con el sector privado.¹⁴ Para los Neo estructuralistas, el Estado debe complementar al mercado mediante una acción activa y dinámica.

Para el caso de Chile, el primer gobierno democrático post Pinochet, de Patricio Aylwin, definió la tarea nacional en términos de "*transición a la democracia*" y apuntó hacia la idea de una "*Transformación Productiva con Equidad*", - inspirada en el modelo cepaliano manteniendo los equilibrios macro-económicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo económico.

Al decir de Toloza y Lahera (1998) el modelo económico y social chileno se inserta como un componente de la estrategia de crecimiento con equidad cuya función es asegurar la igualdad de oportunidades, superando la visión básicamente asistencial de las políticas sociales implementadas durante el régimen militar.¹⁵ Esta nueva estrategia de desarrollo hacia afuera, se fundamentaba en la constatación que la modernización económica se había caracterizado por ser muy concentrada y desigual en la distribución de sus beneficios del desarrollo, dejando grandes sectores rezagados. La base económica-material de esta estructuración de la sociedad, siguió siendo la instaurada en dictadura, pero levemente corregida para validarla como legítima: "Así, una tercera variante o tercer modelo chileno comienza en 1990. Hemos denominado a esta etapa la de las reformas a las reformas, pues hubo un perfeccionamiento del modelo de mercado, fortaleciendo el componente social y corrigiendo fallas graves de la política económica."¹⁶

¹² Cepal (1990) op.cit,pp15-16

¹³ Olmos, c; Silva R(2011) I rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. Serie Indagación, N° 27, Expansiva, Santiago de Chile

¹⁴ Claude Berthomieu y Christophe Ehrhart, op. cit., p. 77.

¹⁵ Toloza, Cristián. Lahera, Eugenio. (1998). "Chile en los noventa". Presidencia de la República - DOLMEN Ediciones, Santiago de Chile. p. 313.

¹⁶ French-Davies, Ricardo (2008). "Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad". JC Sáez Editor. Chile. p. 17.

En particular, la aplicación de éste modelo suponía la búsqueda de una fase de desarrollo buscó potenciar el tema social mediante una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad, cimentando una nueva visión sobre las políticas sociales: “se inserta como un componente de la estrategia de crecimiento con equidad cuya función es asegurar la igualdad de oportunidades, superando la visión básicamente asistencial de las políticas sociales implementadas durante el régimen militar”.¹⁷ Este sistema constituye un modelo mixto -o híbrido- de Estado-Mercado, en que el Estado no pretende garantizar el bienestar de las personas sino que busca maximizar las oportunidades para que los individuos alcancen su bienestar sea cual sea la visión individual de bienestar que tenga.¹⁸

Por tanto, un punto fundamental para la estrategia neoestructuralista es la disciplina de las finanzas públicas.¹⁹ Las reformas del sistema impositivo será un eje importante de sus planteamientos con la finalidad de controlar la evasión fiscal y modernizar el sistema impositivo.

Respecto al gasto público, proponen establecer prioridades en los programas de inversión pública y reducir los subsidios, con excepción de aquellos con efecto redistributivo. La política fiscal tendrá en el primero gobierno post dictadura como sustento la base el denominado “crecimiento con equidad “. El cual queda claramente explicitado en la siguiente afirmación de Arellano (2004) “Crecimiento con equidad significaba, en primer lugar, crecimiento y las políticas económica y social debían estar diseñadas para favorecerlo, en ningún caso arriesgarlo. En el pasado muchas veces la política social había arriesgado el crecimiento. Se arriesga el crecimiento cuando las iniciativas de gasto público van más allá del financiamiento posible en el corto plazo, exponiéndose a desequilibrios macroeconómicos que pueden llevar la economía a una situación de crisis, y con ello ponen en riesgo toda posibilidad de llevar a cabo la política social. En el mejor de los casos, cuando no hay crisis, se reduce el ritmo de crecimiento y con ello la posibilidad de contar con una base sólida de recursos para el esfuerzo social. También la política social puede arriesgar el crecimiento si su diseño e implementación se traduce en ineficiencias y trabas al crecimiento. La preocupación por evitar ambos riesgos estaba muy presente en el diseño de la política económica y social”.²⁰ En consecuencia, la política fiscal de los noventa se caracterizará por plantear la noción de responsabilidad fiscal como marco para la implementación de sus políticas públicas.

De acuerdo con M, Castells (2005)²¹ el periodo lo denomina como el despliegue de un modelo democrático-liberal-incluyente que consistiría en: “un modelo de desarrollo gestionado a partir de un Estado democrático resultante de la libre elección de los ciudadanos y que, aun manteniendo los mecanismos de mercado como forma esencial de asignación de recursos, implementa políticas públicas encaminadas a la inclusión del conjunto de la población en los beneficios del crecimiento, en particular mediante una política fiscal redistributiva y un esfuerzo creciente de políticas públicas en la mejora de las condiciones de vida de la población a través de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura de servicios, los equipamientos sociales y culturales y las ayudas y subsidios a las personas necesitadas.

En una primera etapa de esta transición las políticas públicas estuvieron orientadas para cubrir las brechas dejadas por el período anterior , a la democratización de los gobiernos municipales, la creación y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y la creación de diversas instituciones, especialmente sociales orientadas a desplegar políticas públicas sociales. Al decir de Waissbluth²² estas nuevas instituciones siguieron la forma de un estado weberiano , perdiéndose la oportunidad de aplicar conceptos organizacionales más modernos y se concibieron más como instituciones coordinadoras de políticas públicas que ejecutoras, resultándoles más difícil ejercer la coordinación.

¹⁷ Toloza, Cristián. Lahera, Eugenio. (1998). “Chile en los noventa”. Presidencia de la República - DOLMEN Ediciones, Santiago de Chile. p. 313.

¹⁸ Waissbluth, Mario; Inostroza, José. “Globalización y Reforma del Estado en Chile”. Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol XXXVII: 2007, 1, pp. 285 – 310.

¹⁹ Para Musgrave, 1992 Se definen tres funciones u objetivos centrales que deben orientar y dirigir las políticas del gobierno; i. Función de asignación: es decir, la provisión de bienes y servicios sociales o el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales. ii. Función de distribución: es decir, el proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.iii. Función de estabilidad: es decir, garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria como medio para obtener empleo, estabilidad en el nivel de precios y una elevada tasa de crecimiento económico.

²⁰ Arellano, JP (2004) Políticas sociales para el crecimiento con equidad. Chile 1990-2002 CIEPLAN, Serie Estudios Socio/Económicos N° 26

²¹ Castells, Manuel. (2005). “Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial”. Fondo de Cultura Económica,

²² Op. Cit p. 292

Dentro de las reformas políticas, se destacan como de mayor significado en este período fueron las referidas a la democratización de los gobiernos locales al establecerse la elección democrática de los alcaldes y concejales en 1991, y a los avances en procesos descentralizadores, al crearse los gobiernos regionales a los que se transfirieron funciones y recursos presupuestarios buscando un mayor desarrollo regional (Gobierno de Chile, 2001:24²³; Del Campo, (2007: 244).²⁴

La instalación y despliegue de la institucional subnacional en el período se considera la base para la implementación de políticas públicas generadoras de igualdad de oportunidades en el marco de la propuesta neo estructuralista. Se afirmaba entonces que es a partir de la existencia de los Gobiernos Regionales y de las nuevas administraciones locales, se pueden tratar de un modo más eficaz la implementación de las políticas sociales, se pueden canalizar demandas sentidas de las distintas entidades territoriales y se puede mejorar la asignación de recursos de inversión pública. Entre las funciones de estas nuevas entidades se encuentra el fomento productivo, el ordenamiento del territorio y la coordinación de políticas, planes y programas destinados a mejorar la calidad de vida de los sectores carenciados de la población. Al mismo tiempo, se les reconocía - a los Gobiernos regionales -un rol estratégico para la acción coordinadora de la inversión y operación de los programas y proyectos sociales en su sentido más genérico. Esto conduce a que en la lucha contra la pobreza, la entidad regional juegue un rol principal, complementario al papel que los municipios llevan a cabo tanto en la administración directa de servicios básicos como en la superación de problemas específicos a nivel local .²⁵

Desde comienzos de los 90', se retomaban temas clásicos en el área social como la educación, el acceso a la justicia, la salud y la vivienda. La nueva tendencia es a operar mediante programas y proyectos – en una lógica principal / agente – en la cual tendrán un rol clave los ejecutores privados; procesos que se enmarcan dentro de la lógica de la modernización del Estado y la gerencia pública; donde , además se postula que la efectividad del desarrollo se logra mediante activa participación de los agentes subnacionales del Estado, en particular los gobiernos regionales y locales en articulación el sector privado y los ministerios sectoriales encargados de diseñar y evaluar el despliegue e impacto de dichas políticas a nivel territorial.

2.2 El modelo de las *ciudades satélites* en Chile. De la exclusión a la doble exclusión económica y social. La guetificación de un territorio.

El principio sustentador de la configuración de una nueva forma de hacer política pública, especialmente, la de carácter urbano tendrá como ejes una acción pública más integral, más participativa y más intersectorial para asegurar eficiencia, eficacia y equidad. Y con ello se asegurara una nueva oferta programática del estado hacia la población más vulnerable.

En específico, la Política Urbana y de Vivienda que se despliega desde los 90 en el país tuvo a la vista ciertos cambios en las dinámicas que hasta la fecha había caracterizado la urbanización del país. De hecho, Entre las décadas de los años treinta y setenta, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, responsable del rápido proceso de concentración industrial, provocó que las ciudades de Santiago, Concepción y Valparaíso se transformaran en áreas metropolitanas y experimentarían un acelerado crecimiento demográfico, superior al del resto de las ciudades chilenas, lo que se tradujo en el marcado predominio demográfico que perdura hasta hoy, con el 48,3% de la población nacional emplazada en estas tres áreas metropolitanas.(MINVU, 2009).²⁶

Dicho proceso urbanizador , que se había caracterizado por una de alta concentración en ciertos polos territoriales se visualizaba un factor generador de diversas externalidades negativas que erosionaban la precaria vida los habitantes del país, pero que en los noventa ese patrón espacial tendía a mostrar algunas variantes: Mayor crecimiento de ciudades intermedias por sobre las áreas metropolitanas; una marcada desconcentración espacial de actividades en áreas metropolitanas hacia las nuevas periferias y una paulatina descentralización en la gestión urbana.

²³ Gobierno de Chile (2001). Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual. Santiago: Secretaría General de la Presidencia

²⁴ Del Campo Esther (2007). "Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje institucional de las reformas". Pensamiento Iberoamericano, Nº 0. págs. 237 - 263

²⁵ SUBDERE (1994) El proceso de Descentralización en Chile 1990-1993 , http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-65835_recurso_1.pdf

²⁶ MINVU (2001) Los proyectos urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, agosto.

Indudablemente, un aspecto fundamental que se observaba en dicho período – el cual sigue manifestándose en la actualidad – está asociado a las profundas desigualdades socio – espaciales. Principalmente las grandes ciudades y las ciudades intermedias, experimentan procesos de segregación social y degradación del stock construido y de los espacios públicos.

Ante dicho escenario diagnosticado en el período, comenzó a desarrollarse el concepto de *macro intervenciones del sector público* para enfrentar algunas de las externalidades negativas de la dinámica de mercado imperante y, por tanto, llevar los esfuerzos a generar barrios y *ciudades satélites* en aquellos territorios que, por sus dinámicas de crecimiento, marcada especulación de suelos, creciente demanda por vivienda y segregación social.

Como consecuencia del diagnóstico, se impulsaron un conjunto de proyectos definidos como “intervenciones urbanas integrales que “tienen el objeto de abordar, dentro de un ámbito territorial determinado, distintos aspectos urbanísticos, económicos y sociales. Para ello se utilizan modelos de gestión que permitan aplicar en forma coordinada diversos instrumentos de planificación, inversión, promoción y ordenamiento con que cuenta el Ministerio de Vivienda establecer alianzas con otros organismos públicos sectoriales y descentralizados.) y establecer asociaciones con actores privados”. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1997) Sus tipologías de proyectos se dividen en dos grandes grupos a) Proyectos de regeneración urbana y, b) Proyectos Urbanos Habitacionales de Extensión Urbana.

Uno de los proyectos más emblemáticos impulsados en el período en el país, lo constituye el denominado proyecto “Ciudad Satélite Alerce”, en la comuna de Puerto Montt, Región de Los Lagos a mil kilómetros al sur de Santiago, capital del país) iniciado en la década de los 90 y cuyos procesos de desarrollo, expansión y efectos socio – espaciales y económicos configuran un proceso de modernización contradictoria y excluyente que sigue en expansión a la fecha.

La puesta en marcha del Proyecto “ Ciudad Satélite de Alerce “ se planteó desde su inicio como una ciudad articulada armoniosamente con el medio ambiente que permitiera abordar una necesidad habitacional crítica , romper con las distorsiones de políticas anteriores, terminar con las brechas de segregación y exclusión. Para ello se planteó integrar diferentes construcciones en un tejido social de mayor diversidad. La propuesta de diversidad apuntaba a dar vivienda a distintos grupos socio – económicos, disminuyendo además la brecha que en ese período presentaba la población de la “villa Alerce histórico” , la cual estaba muy por debajo de los estándares de las ciudades de que lo circundan inmediatamente , como son las ciudades de Puerto Montt y Puerto Varas .

El fundamento del proyecto apuntó a generar procesos de activación socio espaciales mediante la movilización de recursos en el sentido que aporta la endogeneidad de los procesos de desarrollo del territorio, toda vez que dicha micro región está en un proceso dinámico de crecimiento poblacional y económico derivado de la expansión de la industria acuícola. Para ello el enfoque de la política pública se definió como de carácter intersectorial, integral, focalizada y concertada con el mundo privado. En definitiva, la intervención estatal mediante de la creación y desarrollo de la “Ciudad Satélite Alerce”, planeó un proyecto “ inductor del desarrollo y crecimiento de una aldea rural a una ciudad satélite de la capital regional “²⁷– que en un plazo de 25 años albergaría 80 mil habitantes en una superficie de 1.100 hectáreas. En virtud de dichos objetivos los organismos públicos involucrados se plantearon diversos objetivos estratégicos en pos de generar una experiencia integradora económica y socialmente en dicho territorio. Uno de ellos se sustenta en la innovación de la gestión pública descentralizada - pilar del fortalecimiento institucional del modelo neoestructuralista – que permitiría configurar un marco institucional sectorial / regional / local que permita la viabilidad de la iniciativa en el largo plazo; en términos económicos y sociales se plantea que el proyecto se hará cargo de resolver los núcleos duros de pobreza existentes , principalmente , en la ciudad de Puerto Montt, los cuales se habían profundizado con el acelerado crecimiento poblacional gatillado por el desarrollo de la industria acuícola y dada la demanda por suelo, había encarecido significativamente los precios. Al mismo tiempo, se propone la generación de una coordinación inter institucional para el potenciamiento de la infraestructura urbana, parques, plazas e infraestructura deportiva, generación de servicios públicos y privados desarrollo de condiciones para la movilización de factores productivos en la zona que permita generar oportunidades productivas y de integración socio – espacial.

²⁷ DPU MINVU (2000). Alerce, una nueva ciudad”, Santiago.

2.2.1 Consideraciones sobre una intervención pública fallida. El caso de la “ciudad Satélite de Alerce: Un ejemplo de segregación económica y territorial en el capitalismo periférico.

La intervención gubernamental iniciada a fines de los noventa en el territorio Alerce, y que aún continúa en proceso ha tenido diversas evaluaciones, principalmente de la ciudadanía afectada por los resultados adversos logrados. El nivel de tensión social y malestar creciente que existe en el territorio, derivado de las innumerables y severas las fallas en el despliegue de la iniciativa permite aseverar una profundización de la conflictividad social y de los propios patrones de segregación allí instalados, que se derivan de lo que algunos han denominado el “efecto gueto”²⁸

En un estudio realizado en años recientes²⁹ ya se advertían un conjunto de externalidades negativas y compromisos no cumplidos a esa fecha por parte del programa de ciudad satélite Alerce. Muchos de los hitos referidos en tal estudio se han profundizado y se han ido adicionando otro conjunto de factores que permiten aseverar la inviabilidad de la intervención en su sentido original. En una reciente investigación evaluativa llevada a cabo por el autor de este trabajo – desde el enfoque de las economías de las Políticas Públicas - ³⁰ se concluye que iniciativa no cumplió con los objetivos planificados desde su diseño y se acerca muy bien a lo que se puede denominar como una falla del Estado. Se pueden identificar un conjunto de variables que incidieron – y lo siguen haciendo – en que esta política gubernamental haya generado más y nuevas formas exclusiones sociales que bienestar en la población abordada. Estas variables podemos agruparlas en dos ejes: 1) Oportunidad y calidad en la entrega de los servicios y bienes públicos, 2) los impactos segregadores a nivel económico del programa en su conjunto a mediano plazo derivada de una política urbana sustentada en el mercado; 3) la creciente conflictividad social y cultural y, 4) las debilidades institucionales públicas para la gestión y planificación integral de la intervención.

Desde el punto de vista de los bienes y servicios públicos, el eje articulador del plan lo constituyó la construcción de viviendas y espacios públicos de calidad y con un sentido de barrio integrador. No obstante, la construcción masiva de viviendas sociales subsidiadas y el programa de erradicación de campamentos, cuyos habitantes fueron re localizados en la ciudad satélite han logrado conformar una imagen de “ghetto social”, con un marcado estigma para la población residente. La generación de viviendas para clase media y, por consiguiente, la configuración de barrios con inclusión social basada en la diversidad es casi inexistente en el territorio. Asimismo, la infraestructura pública y de servicios ha sido altamente insuficiente. Mucha de la cual se hizo sin contar con las factibilidades técnicas para su construcción y operación lo que ha provocado una inversión remedial muy alta para situaciones claramente previsible. Hay una clara dotación desigual de servicios entre las tres zonas que se segmenta la ciudad satélite. Hay que señalar que esta situación no es aislado, más bien corresponde a un patrón característica de una política de desarrollo urbana arraigadas en las lógicas de mercado que no solo entrega bajos estándares en infraestructura y servicios sino y, principalmente, en la dimensión social, que se expresa en instalación y diseminación de conductas problemáticas, tales como la inacción juvenil, el embarazo adolescente y la drogadicción.³¹

Ciertamente dichos efectos colaterales del programa ha llevado a una importante del proyecto y sus habitantes, lo cual incide en forma fuerte y negativa en la auto imagen de los habitantes, lo que ciertamente causa impacto económico y social en las posibilidades objetivas o percibidas de acceso a la geografía de oportunidades (Galster y Killen, 1995).³² los principales factores de esta segregación

Para Sabatini (2013) los resultados de las segregaciones urbanas – a partir de las políticas liberales de desarrollo urbano establecidas en Chile son de responsabilidad de la focalización exclusivamente social

²⁸ Massey, D y Denton, Na(1993). American Apartheid; Segregation and the Making of the Underclass. Harvard University Press.

²⁹ Surawski, A(2008) “Política Urbana y Contexto local: el caso del proyecto Alerce: 2000 – 2005”, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

³⁰ Haefner, C(2014) Estudio de Caso de una Política Pública urbana fallida: la ghettización social de un territorio como consecuencia de la aplicación de un modelo neoestructuralista en el contexto de una economía neoliberal. Proyecto de Investigación de la Coordinación de Investigación de la Facultad de Economía y Administración, Universidad de Valparaíso.

³¹ Sabatini, F (2013) Control de la segregación socio-espacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas. Documento N° 7, Espacio Público, Santiago de Chile.

³² GALSTER, C. y Killen, S. (1995). The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework. Housing Policy Debate 6(1), 7-43.

que tiene la política habitacional de subsidio a la demanda y el libre funcionamiento de los mercados de suelo. Así, la exclusión de la vivienda social de las ciudades como un todo, es el resultado seguro de una política de “menos Estado y más mercado”

Respecto a la dimensión económica del desarrollo territorial a propuesta reconocía al sector privado como un actor clave en el proceso de construcción de una ciudad satélite sustentable y con base productiva; lo que ciertamente era el motor del desarrollo endógeno del territorio. El enfoque del desarrollo endógeno reconoce que “en los procesos de desarrollo intervienen los actores económicos, sociales e institucionales que forman el entorno donde se desarrolla la actividad productiva y, entre ellos, se forma un sistema de relaciones productivas, comerciales, tecnológicas, culturales e institucionales, cuya densidad y carácter innovador va a favorecer los procesos de crecimiento y cambio estructural” (Vázquez, 2007)³³. Este conjunto de redes y densidades a generar se expresan en las ciudades, en el sentido de que hoy las ciudades son un espacio que facilita los procesos de desarrollo endógeno al generar externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (Quigley, 1998³⁴; Glaeser, 1998).³⁵ En tal sentido, sostiene el enfoque que la ciudad y el sistema productivo local participan de un proceso común, pues las decisiones de inversión en el sistema productivo y en la ciudad tienden a favorecer la convergencia del desarrollo productivo y el desarrollo urbano, cuando los actores económicos y sociales interactúan y crean nuevos espacios para la producción de bienes, los intercambios y la relación entre los actores.³⁶

En definitiva, se asume que una ciudad – como es el caso de territorio abordado – tiene un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo y, por tanto, se hace referencia a los procesos de acumulación de capital de capital en territorios y localidades concretos. La activación de los mismos dependerá del rol central de las empresas, las organizaciones, las instituciones locales, así como la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Como afirma Stohr (1981) los procesos de desarrollo económico se dinamizan e impulsan “des abajo hacia arriba”, a través de decisiones de inversión y de localización de los actores, públicos y privados, y del control de de los procesos por parte de la sociedad organizada.³⁷

En específico, la decisión de inversión privada articulada con las iniciativas del sector público sectorial y descentralizado de la región no ocurrió. De hecho, la intervención planteaba la generación de una zona industrial - eje estratégico del proyecto - que convertiría en una suerte de “polo de desarrollo” el territorio generando cambios fundamentales en los procesos de bienestar económico y, también, en la movilidad urbana de los habitantes al residir en la cercanía de las fuentes de trabajo que generaría el referido polo de desarrollo sigue siendo un tema no implementado y se percibe la poca probabilidad de ocurrencia de ello.

Por tanto no se instalaron fuentes productivas localizadas que permitieran que generar puestos laborales y mejoramiento del bienestar a una población que- en gran medida – está por debajo de la línea de la pobreza. El programa al generar procesos de erradicación de barrios precarizados (“ villas miserias) y con ello provocando la erradicación de miles de personas de alta vulnerabilidad social desde la Ciudad de Puerto Montt hacia el territorio de la intervención (Ciudad Satélite) ha generado un sobre poblamiento en constante crecimiento y con ello, la demanda permanente de mas viviendas sociales lo que va aumentando el carácter segregador de la iniciativa. El aumento sostenido de la población - de un villorrio de dos mil habitantes se alcanzado la cifra de 60.000 personas – en unos pocos años, ocasiona que la fuerza de trabajo disponible deba desplazarse importantes distancias hacia las zonas industriales y de servicios de la ciudad de Puerto Montt – del mismo espacio que fueron erradicados para mejorar la sustentabilidad y planeación urbana – en busca de empleabilidad formal o el desarrollo de actividades económicas informales de alta precarización.

³³ Vázquez Barquero, A. (2007): “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial” Asociación Española de Ciencia Regional, Investigaciones Regionales, Nº 11, págs. 183-210, Barcelona, España.

³⁴ Quigley, J. M. (1998): Urban diversity and economic growth. *Journal of Economic Perspectives*, 12,2:127-138.

³⁵ Glaeser, E. (1998): Are cities dying? *Journal of Economic Perspectives*, 12, 2:139-160.

³⁶ Vasquez Baequero, A (1999) Dinamica productiva y desarrollo urbano. La respuesta de la ciudad de Vitoria a los desafíos de la Globalización. EURE, Vol. 25, 74.

³⁷ Stohr, W.B (1981) Development from below: The botton – up and periphery inward development paradigm. En Stohr, W.B and Taylor, D (eds) Development from above or Below?. J. Wiley and sons Ltd.

Lo paradójico es que estas situaciones derivadas de las fallas de la intervención gubernamental están provocando fuertes impactos viales y de movilidad urbana, tanto para la misma Ciudad Satélite como para las ciudades adyacentes; con los consiguientes aumentos de costos de transportes, tiempos de desplazamientos y un creciente deterioro de la infraestructura pública y de servicios.

El denominado “defecto guetto” del territorio *Alerce* ha conllevado – desde sus orígenes - un “choque cultural” entre la población rural originaria del lugar (“*Alerce Histórico*”) y los nuevos grupos sociales allí localizados, mayoritariamente provenientes de las “villas miserias” urbanas de las ciudades aledañas. Lo cual no permite hablar de una suerte de identidad socio – territorial que permita generar condiciones para imaginar una imagen – objetivo en común como lo sostiene el desarrollo endógeno para alcanzar procesos de cohesión social, territorial y, ciertamente, procesos de participación ciudadana y movilizadora para la resolución de sus demandas. La conflictividad social ha ido en aumento, como lo mismo ha ido ocurriendo respecto a serios problemas de delincuencia y salud pública. Lo cual se agrava por la ausencia de políticas y programas públicos integrales que permitan realizar procesos de activación socio- comunitaria, recreativas y deportivas .especialmente hacia los jóvenes del lugar. La infraestructura deportiva ofrecida en el proyecto quedo a medio camino y la que existe no es acorde a los condiciones climáticas de la zona; la cual se caracteriza por un alto nivel de pluviosidad gran parte del año.

Si bien el modelo de concertación de actores para el desarrollo endógeno de los territorios considera de vital importancia el aumento de las densidades institucionales y participativas para el éxito de cualquier iniciativa que propenda a potenciar el bienestar de la población, en este caso ello se expresa con un alto nivel de fragilidad. El Desarrollo Endógeno, esencialmente, no puede ser centralizado. Al contrario, supone procesos con fuertes dosis de decisión política que permita potenciar iniciativas de desconcentración y descentralización para el despliegue de las políticas públicas orientadas a la equidad, y ciertamente requiere de la participación y acuerdo de los actores locales

Los aspectos señalados, son consecuencia de una *mala* política pública en un modelo de desarrollo económico altamente segregador y desigual, lo cual se agrava aún más con la existencia de un modelo de política pública que asume que pueden éstas desplegarse en un sistema de gestión y planificación que tiene la envergadura, madurez institucional y competencias necesaria para el logro de los objetivos. Esa suposición es sin duda el error sustantivo del proyecto.

De hecho, el mismo Estado identifica un conjunto de condiciones que deben tenerse en consideración para el logro de los objetivos de una política pública. Para la Dirección de Presupuesto – Ministerio de Hacienda -³⁸ entre las condiciones que permiten que un programa logre continuidad y cumplimiento de objetivos se relacionan con (i) características organizacionales tales como, compromiso de las autoridades, acceso a los centros de decisión, espacios de coordinación inter-institucional, formalización de su estructura operativa; (ii) capacidades existentes en el programa tales como, capacidades profesionales, dotación de recursos, disponibilidad de financiamiento para un período relevante; y (iii) valoraciones de actores externos a la institución o programa, tales como legitimidad ante los beneficiarios y credibilidad por parte de actores políticos y sociales.

Parte importantes de estas recomendaciones básicas en el estudiado proyecto no se manifestaron de forma integral. Más que un proceso planificador del territorio con sentido prospectivo en base programa de financiamiento plurianual real, la puesta en marcha del proyecto se fue articulando a decisiones parciales, demandas coyunturales y excesivamente asociado a la construcción aceleradas de viviendas sociales sin una lógica de desarrollo territorial que se hiciera parte de un sistema de planificación participativo , coherente y solido, tanto en lo que respecta a los instrumentos de planificación sectoriales, como los regionales y municipales.

Parte importante de la gestión y planificación estratégica de los gobiernos subnacionales se ve muchas veces condicionada por la coyuntura, intereses particulares, cálculos electorales, burocracia, falta de visión, inflexibilidades organizativas, recursos, etc. Pero también a esos factores hay que añadir liderazgos gubernamentales débiles y formatos organizacionales inadecuados para propiciar y motivar la participación ciudadana en el proceso de construcción social del territorio.

Tanto para el proyecto mismo analizado como en la dimensión actual de la toma de decisiones en los niveles subnacionales opera una falta de legitimidad de los mecanismos de participación ciudadana en la planificación estratégica de las regiones y de las comunas. Los instrumentos der planificación

³⁸ DIPRES (2009) Notas Técnicas. División de Control de Gestión Santiago de Chile

territorial, por ejemplo, las Estrategias de Desarrollo Regional como los Planes de Desarrollo Comunal constituyen instrumentos que no han sido lo suficientemente amplios en generar los dispositivos adecuados para la asegurabilidad de un contenido legitimado basado en las aspiraciones de los habitantes de los territorios.³⁹

3. Comentario final

Las consecuencias del agrietamiento e inequidades del modelo son obvias a estas alturas, especialmente, en países que ha optado desde hace décadas en implementarlo sin mayores ajustes, nos obstante que ellos fueron consolidando procesos democráticos post – dictaduras, las cuales habían instalado los dispositivos neoliberales. En estas sociedades se representa – cada vez más – un profundo desencanto y malestar de la ciudadanía por un sistema que ha profundizado la precariedad del mercado laboral, la falta de calidad de las prestaciones en los ámbitos de salud , educación, privatización de la previsión social, una galopante segregación territorial y, una debilidad institucional que no favorece una participación política, social y sindical efectiva que permita la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

La constatación de la insatisfacción con la sociedad que tienen los chilenos se asocia con la desigualdad social, la concentración del poder y la discriminación. No por nada Chile es una de las sociedades más desiguales del mundo. A ello hay que sumar la fuerte desconfianza que existe en las instituciones políticas, lo que sin duda exige de parte de los ciudadanos un mayor protagonismo del Estado para conducir una sociedad altamente privatizada. Ya se hace intolerable una sociedad con tan desigual distribución de la riqueza y el poder, la que se expresa con una fuerte enorme a nivel territorial y, la cual tiende a profundizarse con políticas públicas como la aquí comentada.

Por consiguiente, los resultados segregadores observados en el proyecto “Ciudad Satélite Alerce” no es más que el resultado de un modelo de políticas públicas altamente centralizado , tanto en lo decisional como fiscalmente , de la debilidad institucional de los actores subnacionales involucrados en la planeación y gestión del proyecto derivado de un modelo de descentralización sin competencias ni recursos, de un esquema de financiamiento público con fuertes debilidades en su programación financiera y , por cierto, el desinterés del sector privado para invertir en el territorio que rápidamente se fue precarizando y segregando debido a la políticas habitacionales fuertemente marcadas por su sesgo de clase sin lógicas de integración socio – espacial . Dichas variables han conspirado para transformar - lo que un momento fue considerado un programa emblemático de planeación urbana para la búsqueda de la equidad territorial, en un icono de *mala* política pública que puede diseñarse en un modelo de desarrollo que parte de supuestos imaginarios del funcionamiento del mercado y del Estado en un capitalista periférico.

³⁹ Haefner, C (2013) *Políticas Públicas participativas para el desarrollo y Planificación sub nacional*. En *Revista Visión Pública*, Instituto de Administración Pública de Chiapas, N° 5, 2013 y _____ (2010) *Gobiernos Subnacionales: elementos para un modelo de planificación prospectivo del territorio basado en resultados*, *Revista Chilena de Estudios Regionales*, Año 2, N° 1, pp.97 -110, ISSN 0718-8064, 2010