

Los Agentes de las Dinámicas Territoriales: el caso de ciudades intermedias chilenas¹

Raúl González Meyer²

Introducción

En los últimos tiempos ha existido un fuerte discurso normativo y virtuoso sobre la descentralización que contrasta con un subdesarrollo analítico acerca de las sociedades locales. En este sentido, desde las propuestas de política pública a veces pareciera estar el supuesto que las sociedades locales fuesen espacios socialmente simples, vacíos de historia y sin diferenciaciones internas, sobre los cuales se aplican instrumentos. Esto se relaciona con una poca tradición disciplinaria consagrada a lo local, que en buena parte del continente (América Latina) es lo característico.

Se pueden plantear algunas hipótesis explicativas al respecto. Por ejemplo, en la política e intelectualidad de izquierda siempre los niveles centrales y las escalas nacionales fueron las relevantes³. También, de manera más amplia, se puede decir que en el pasado las escalas locales a menudo han sido representadas cobijando la “pre-modernidad” y que solo desde la escala y el nivel nacionales, podía pensarse racionalmente la realidad y concebir políticas adecuadas.

Con todo, no deja de ser interesante que en uno de los buenos balances realizados a principios de los años 90 del siglo XX acerca de los resultados mediocres de las políticas regionales en A. Latina y, en particular, acerca de sus grandes limitaciones conceptuales, se señalara la falta de una “economía política de lo regional”. Por ello se entendía la no consideración de la existencia de actores que hacían parte de los territorios locales y, naturalmente, mediaban en algún sentido la influencia de cualquier política hacia su territorio (Boisier, 1990).

Lo correcto parece ser que los espacios territoriales subnacionales sean comprendidos como producciones sociales desde la acción e interacción de agentes (Grafmeyer,

¹ Una versión similar de este artículo saldrá publicada por la Revista Prisma de la Universidad Católica del Uruguay.

² Académico y Vicerrector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Economista de la Universidad de Chile, Magister en Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile y Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad Católica de Lovaina.

³ Ello por el poco valor político concedido por la izquierda a dicho nivel, al entender que los cambios y las estrategias debían apuntar a los niveles centrales del Estado (Ortega, 1996: 132). Sin embargo, se debería decir que ello parece un rasgo mucho más generalizado y no propio de dicha corriente político-intelectual.

1994). En este sentido, comprender lo local significa entender ese juego de agentes, que suponen lógicas e intereses, y en ese sentido, entenderlo como una escala de lo social (Arocena, 1986).

Este punto de partida es clave, además, para las perspectivas ideológicas y políticas que privilegian estilos de desarrollo con protagonismo de las poblaciones locales, las que hacen de sus territorios los lugares donde se juegan su calidad de vida y de trabajo. Es necesario caracterizar el peso que esos agentes tienen en las dinámicas locales tanto desde la mirada de casos específicos como de manera más general (González, 2006).

En ese tipo de aporte se inscribe este artículo, el que busca a partir de la investigación de algunas ciudades intermedias chilenas⁴ –tomadas como un tipo de realidad local– enriquecer la comprensión de situaciones que suelen darse en las dinámicas a esa escala. Todo ello teniendo como centro de la aproximación el que las realidades locales son una “producción social” por parte de un conjunto de agentes que interactúan.

En efecto, el examen de algunas ciudades intermedias muestra que sus dinámicas económicas, políticas, culturales y espaciales son el resultado de la acción de agentes tanto internos y externos a las localidades. Estos agentes actúan desde intereses, lógicas y estrategias específicas que constituyen la dinámica local.

En particular, es importante resaltar que para comprender esa dinámica es necesario considerar y comprender a los agentes y procesos de escala nacional y global que son también parte de la construcción de “lo local”, en este caso de las ciudades. Pero, a la vez, también hay agentes propiamente locales⁵ que despliegan intereses y a veces estrategias influyentes. Asimismo, que entre unos y otros tipos de agentes suelen haber complementariedades, intersecciones y enfrentamientos.

I.- Notas acerca de los Agentes supra-locales

De acuerdo al análisis de las historias de algunas ciudades, dos consideraciones generales es importante hacer acerca del peso de los agentes supra-locales sobre las dinámicas locales.

La primera es que las acciones de los agentes nacionales y globales no se reducen a ser el “entorno condicionante” de la acción de los agentes locales sino que son

⁴ Las ciudades que sirven de referencia a este artículo son las de Arica, Temuco y Valdivia, estudios que darán origen a una publicación posterior. Sin embargo, algunas constataciones o interpretaciones generales que se plantean en este artículo también recogen investigaciones iniciales realizadas sobre Antofagasta, Valparaíso y Rancagua.

⁵ Por agente local estamos entendiendo aquel cuyo medio de vida y de trabajo fundamental está situado en el territorio local. El agente “supralocal” tiene una escala de existencia y de acción que lo sobrepasa. Estamos, sin embargo, utilizando la idea de territorialidad local en un sentido amplio que presenta distintas expresiones –como ciudades, regiones, provincias, valles, localidades o áreas identificables de zonas metropolitanas– y que es el resultado de agentes e interacciones diferenciadas en un plano concreto de análisis.

de manera directa o indirecta constituyentes de lo local y, aun, de manera parcial, constituyentes de agentes locales. Por ejemplo la instalación o deslocalización “desde fuera” de una actividad económica de envergadura en un territorio suele tener importantes efectos en cambios en la estructura social y la composición de agentes que actúan e influyen en aquel.

Pero, en segundo lugar, a pesar de ello, los grandes hitos y períodos que hacen de referencia para ordenar la historia nacional e internacional -y que están asociados a las determinaciones de dichos tipos de agentes “supralocales”- no son siempre explicativos con la misma intensidad de las historias locales, ni las contienen en plenitud. Podemos hablar de la existencia de dinámicas, temporalidades o “épocas” de un territorio local que están marcados por elementos peculiares y que no quedan expresados en las periodizaciones de escala mayor.

En términos más específicos, con relación a la importancia de las acciones del **Estado Nacional Central**, sobre los espacios locales (ciudades), parece importante señalar cuatro constataciones que pueden servir como ángulos de observación y comprobación para otras realidades locales.

Una primera constatación es que su influencia sobre los territorios locales depende de las orientaciones que tengan las elites centrales, las que, naturalmente, van evolucionando en el tiempo. Así para explicar tipos de acciones e impactos sobre ciudades concretas puede constataarse que actuaron, según distintos momentos del siglo XX, motivaciones geopolíticas, desarrollistas y liberales.

Con esta aseveración se quiere destacar que el comprender las orientaciones de las elites nacionales, en sus expresiones dominantes, es clave para comprender como será el actuar o el impacto del Estado Nacional Central sobre las realidades locales o sobre algunas de estas. La relación entre el Estado Central y los espacios locales no puede ser comprendida solo desde una dinámica de oposición abstracta entre “lo central y lo local” sino que obliga a comprender las orientaciones específicas de las elites nacionales, las que pueden variar en el tiempo (Wright Mills, 1969).

Una segunda constatación es relativa al tema del peso del Estado Central en la actividad económica de los territorios locales chilenos, en los últimos decenios. Al respecto, ha existido una primera influencia de tipo indirecto a partir de la fuerte orientación liberal que han tenido las elites estatales centrales en ese último período histórico. Esto produjo un conjunto de medidas, como la baja radical de aranceles en la mitad de los años '70, con un fuerte impacto indirecto en cuanto a la reestructuración de la geografía económica nacional. Esto, por el cambio de las rentabilidades relativas sectoriales y la distinta distribución de los sectores en el espacio (González, 2004).

A la vez, y a pesar del menor peso del Estado Central como agente desarrollista en la orientación de la actividad económica, se puede constatar la importancia de la política pública de decisión nacional en la dinámica económica de ciertas ciudades medias y territorios locales, más en general.

Esta gravitación se ejerce a través de dos vías principales. Primero, a través de la acción de los aparatos sectoriales del Estado Central -los ministerios y servicios nacionales- y la localización de sus políticas, inversiones y gasto corriente en el territorio. Segundo, a través de la definición de la jerarquía política administrativa en el territorio nacional, lo que determina dónde se instala la mayor parte del personal y el equipamiento público, con significativos efectos relativos sobre la dinámica económica y sobre el empleo, locales⁶. Esta importancia relativa del Estado, es mayor cuando en la dinámica de ciertas ciudades y territorios locales no hay una presencia de agentes privados dinámicos. Ello puede dar origen a una realidad de "ciudad asistida" según cierto tipo de conceptualización.⁷

Una tercera constatación es que junto a ese movimiento de arriba hacia abajo -desde el Estado Nacional Central hacia el territorio local- el análisis del pasado también muestra que ha existido un movimiento de "abajo hacia lo alto", es decir desde los territorios locales hacia los niveles centrales. En términos conceptuales ello puede expresarse como la existencia de un "poder periférico" y que tiene un agente principal que es el "notable local" (Grémion, 1976)⁸.

La mecánica que presenta este movimiento puede describirse de la siguiente forma: capacidad de elites o de parte de la comunidad, locales, de construir una demanda dirigida hacia el centro político; activación de representantes locales que llevan y defienden esa demanda con elites centrales; negociación de una respuesta favorable o de una compensación; transporte de esa respuesta hacia las elites o grupos locales demandantes; procesamiento de estos en términos de frustración, satisfacción o situación intermedia.

Es interesante que esta mecánica, en el caso chileno, se pueda encontrar presente aun durante el régimen militar (1973-90) aunque, naturalmente, ella se presenta de manera mucho más reducida, controlada y con la amenaza latente de la represión. Así, por ejemplo, solo podrán cumplir el rol de notables (ver nota respectiva), quienes son partidarios del régimen militar. Sin embargo, aun en ese contexto operan, especialmente, políticas de compensación respecto de alguna demanda regional o de ciudad, no satisfecha.

Cuando este mecanismo durante periodos prolongados no da resultados positivos para la demanda local -es decir, se prolonga un periodo de frustraciones locales-,

⁶ En buena parte, esto explica la disputa por ganar o no perder, por parte de regiones, ciudades y comunas, un determinado lugar en la jerarquía político-administrativa (González, 2006).

⁷ Se trata de un tipo de áreas locales sin agentes económicos privados dinámicos y que en buena medida se reproducen por la existencia de políticas y gastos estatales. Ello puede estar a la base de la constitución de una tecno-burocracia pública que pasa a ser un grupo gravitante en la sociedad local, al consumir y dinamizar el comercio y los servicios locales. Dado que la dinámica local, en este caso, está muy ligada a la distribución de recursos públicos por parte del Estado central, resulta clave para estas ciudades la expansión o el debilitamiento de su acción (Oberti, 1997).

⁸ Este notable se ubica en el escalón local del sistema político-administrativo nacional. Es un personaje gravitante cuya base de legitimidad inicial es una autoridad formal en la localidad, concedida por elección o designación, pero en que la mantención y ampliación de dicha legitimidad y el grado de su ascendencia en dicha localidad dependen de ser capaz de conseguir beneficios desde el nivel central para la sociedad local (Grémion, 1976).

ello disminuirá la legitimidad de los sujetos locales que juegan el rol de portavoces y de notables y puede provocar recambios parciales o generales. Además, puede ocurrir -dadas ciertas condiciones que tienen que ver con singularidades locales, históricas y contingentes- que se genere una manifestación local, como fueron los casos de las paralizaciones de la ciudad de Arica en la década del 90⁹.

Una cuarta constatación es que en las últimas décadas hay en curso un proceso de descentralización limitado que está dando lugar a un conjunto nuevo de relaciones y tensiones intra-estatales cuyas resoluciones van teniendo diversos efectos sobre los espacios locales. Esto significa que existen ciertas dinámicas al interior del Estado que, junto con mostrar un Estado no monolítico, van definiendo efectos sobre la dinámica local, según las orientaciones predominantes con que se resuelvan aquellas.

Al respecto, son observables cuatro tensiones importantes. La primera se observa entre las clases políticas y técnicas del nivel central con las clases políticas y técnicas de los niveles locales y se refiere a la profundidad que debe tomar la descentralización política y de toma de decisiones sobre el uso de recursos en el país.

La segunda es la tensión entre las entidades nacional-sectoriales del Estado Central y las estructuras de tipo territorial y subnacional del propio Estado. La descentralización por definición debe reforzar estas últimas y necesita de ello para seguir avanzando, pero ello no es solo un proceso técnico-administrativo sino que significa transferencias de poder intra-estatales que suponen disputas, y en las que se expresa la resistencia de entidades centrales y sectoriales del Estado.

La tercera es la tensión entre un discurso político general que le da una importancia alta a la acción estatal de nivel/escala regional y local, en tanto responsable del desarrollo de los territorios respectivos, y una orientación político-ideológica liberal del nivel central. Esta última pone límites severos a una orientación desarrollista local que, sin embargo, es lo que parecería desprenderse del mencionado discurso que acompaña la revalorización de las entidades territoriales.

Una cuarta es la tensión entre los diferentes niveles en que se constituyen los poderes y responsabilidades públicos sub-nacionales, es decir, niveles regionales, provinciales y comunales. Esa tensión se refiere a la disputa por ser los niveles receptores de las mayores atribuciones y recursos que supone cualquier proceso de descentralización, por limitado que este sea. Este tipo de tensión suele extremarse entre las capitales regionales y el resto de provincias de la región o entre las capi-

⁹ En la ciudad de Arica esto significó dos "paros" masivos más un tercero más pequeño en la década del 90. En general. A partir de este caso y de otras situaciones de, se puede establecer la hipótesis que la generación de un paro de una ciudad (provincia) en el caso chileno -donde ello es muy poco frecuente en la historia republicana- surge de la combinación de cuatro aspectos: i) prolongada crisis económica; ii) recuerdo de un tiempo que fue mejor; iii) desvalorización simbólica de la ciudad (provincia) en particular en comparación con otras vecinas que son percibidas como ascendentes; iv) ciertas experiencias históricas previas de manifestaciones similares presentes en la memoria de grupos y elites locales.

tales provinciales y el resto de comunas de la provincia y se expresa en reclamos, negociaciones y búsquedas de equilibrio.

Respecto del peso de **los agentes privados supralocales** sobre la dinámica de los espacios locales, el análisis de las ciudades medias chilenas revela cuatro constataciones destacadas.

La primera constatación es que estos agentes, incluidos los de tipo trasnacional, en la “historia de más larga duración” han sido productores, simultáneamente, de un especialidad económica ampliada y de una centralización en la conducción y gestión de los procesos económicos, lo que va influyendo sobre la dinámica de determinados territorios locales al hacerlos partes y “efectos” de decisiones y procesos más envolventes. La acción de estos agentes privados supralocales sobre los territorios locales puede ser con resultados opuestos, es decir sea generando o sea eliminando dinámicas económico-sociales, locales..

Por ejemplo, a una ciudad intermedia como Arica llegan en los años 60 empresas trasnacionales ligadas a la electrónica y el automóvil haciéndose parte de una fuerte dinámica económica en curso de la ciudad¹⁰. En Valdivia, por el contrario, un precoz proceso manufacturero proveniente desde los últimos decenios del siglo XIX¹¹ es disminuido en los años 40-50 del siglo XX, entre otros factores, por la expansión durante esos decenios de agentes privados localizados en Santiago, la capital, donde era posible apropiarse de altas economías externas e internas. Ello impide el desarrollo y aun la supervivencia de un empresariado local de cierta envergadura (González, 2006)¹².

Una segunda constatación es que en relación a dicho proceso de “larga duración” de agentes privados con decisiones y actividades cubriendo especialidades de mayor escala, en los tiempos últimos en las ciudades medias van a adquirir una importancia alta grandes cadenas de comercio al detalle y, también, de servicios. En particular, las cadenas comerciales –grandes supermercados relacionados principalmente con la alimentación y grandes tiendas relacionadas con vestuario, electrodomésticos y artículos para el hogar- se constituyen en un agente inéditamente significativo en las ciudades por varios motivos.

En primer lugar, sus decisiones de localización y el grado de jerarquía respectivo con que lo hacen, tienen impacto en el ascenso, descenso o consolidación de una

¹⁰ Ello se relacionaba, a su vez, con un fenómeno más extendido a la época, de una importante deslocalización de grandes empresas en ciertos rubros productivos, lo que buscaba disminuir costos de producción y estar más cerca de algunos mercados (Aydalot, 1985).

¹¹ En ello juega un rol central la existencia de un grupo inmigrante alemán llegado a la ciudad y que posee cierto capital monetario y conocimientos. En un par de decenios desplaza la hegemonía de una clase española-criolla y se convierte en una cierta clase dirigente local (González 2006).

¹² Esto tiene el alcance de una interpretación más amplia acerca de la debilidad de empresariados industriales locales/regionales y de su concentración en Santiago. Se ubica dentro de las teorías explicativas de la concentración espacial de las actividades a la época –salvo mecanismos expresos que hubiesen actuado en contrario- y que destacaron las “causaciones circulares acumulativas” y las economías externas y de aglomeración (Johnson, 1972).

ciudad en la jerarquía regional/nacional, al darle el grado de centralidad comercial. En segundo lugar, estas empresas/cadenas comerciales se presentan como agentes de una modernización local a través de ofrecer una alta diversidad de consumo, de levantar edificios en los centros de las ciudades, de expresar nuevas estéticas asociadas a lo “más actual”. Todo ello busca y tiende a producir en las ciudades la vivencia de progreso. A esto se agrega una importante capacidad de auspiciar eventos que le permiten una conexión con la ciudad.

Junto a estos dos aspectos destacan otros dos que muestran la parte de extraversión local de este proceso. En primer lugar, estas cadenas van a reafirmar el carácter de centro de la economía nacional a Santiago, en tanto lugar de localización de las oficinas y cuadros de dirección de esas empresas; es decir, en tanto lugar de localización de su comando central. Ello es más complejo en las cadenas de servicios como seguros, bancos, farmacias, etc., donde las oficinas centrales de Santiago son, muchas veces, gerencias medias de direcciones internacionales. En segundo lugar, se va a producir un fuerte debilitamiento en términos de presencia física y simbólica de agentes comerciales tradicionales que son desplazados por estos nuevos agentes. La importancia de ello no es solo económica sino también política pues esos grupos comerciales tradicionales han sido parte de las elites locales históricas¹³ (González, 2006).

Una tercera constatación es que en la escala más amplia de las provincias o regiones en la que se emplazan las ciudades, están presentes (o ausentes) agentes privados que, a través de sus decisiones y acciones —de localizarse o no localizarse— influyen sobre las dinámicas de dichas ciudades.

Esto puede tomar formas más o menos clásicas —según análisis en otros países— como las siguientes. Ciertos territorios son dejados de lados por “el capital” a pesar de las políticas de atracción que puedan ser desarrollados por no aparecer con algún recurso natural y ventaja comparativa estática fácilmente exportable. Este ha sido el caso de Arica. Otra situación es la de ciudades parte de una región que presenta una pérdida de competitividad lo que la constituye en “zonas de crisis” y empuja a una migración hacia la ciudad como el caso del sector agrícola en la Región de la Araucanía y la migración a Temuco.

Otra situación es la de territorios caracterizados por una perturbación de los espacios ocupados por las comunidades indígenas debido al desarrollo de una gran explotación, como es el caso de la expansión del sector forestal en la Región de la Araucanía. Esto explica, por ejemplo, que la ciudad de Temuco se convierta en un centro de expresión política de agrupaciones mapuches. Otro tipo de situación, es la dinamización de actividades económicas —en este caso también forestales— que tienen un efecto de desequilibrio ecológico, como es la situación de Valdivia, y que despiertan controversias locales. Por último, resulta decisivo en el tipo de impacto

¹³ Hay que agregar que algo importante que influyó en el grado de desplazamiento señalado es que las modernas cadenas abrieron sistemas de crédito no habituales entre el comercio tradicional local y que la reacción de este fue tardía y con poca capacidad ejecutiva. Ello dentro de un marco normativo nacional que no ha puesto mayores limitaciones a la concentración económica.

o influencia sobre las ciudades la orientación de los agentes privados que llegan a las regiones respectivas a la explotación y exportación de recursos naturales. Si bien esto genera un cierto grado de dinámica económica relacionada, lo más destacado es que al ser una explotación y exportación con valor agregado limitado dicha actividad no se constituye en la base de un fuerte tejido productivo y económico. Con ello, no tiene, por consecuencia, cierto tipo de efectos dinámicos sobre la ciudad intermedia correspondiente.

Una cuarta constatación clave a destacar es la aún débil capacidad de los sistemas políticos locales para regular los procesos globales. Los agentes empresariales externos no participan del sistema político local dado que a esta escala no hay autoridad formal sobre los factores que determinan sus ganancias. Esto plantea una materia clave de análisis en relación a los procesos de apertura económica que se han desarrollado en los últimos decenios en Chile. Se trata de las capacidades de los sistemas políticos e institucionales de escala local-regional para regular e interferir sobre los efectos de dichos procesos. Es claro que en el caso chileno los enormes impactos de la apertura comercial sobre la geografía económico-social del país –y sobre cada una de sus territorialidades– ocurrieron con la inexistencia de sistemas políticos locales –no solo por la existencia de la dictadura– que pudiesen haber negociado y regulado dichos procesos. (Santana, 1995).

Sin embargo, más allá de esas debilidades de sus instituciones, suelen haber manifestaciones de sociedades locales en relación con determinadas situaciones producidas por agentes supralocales y consideradas negativas. Una consecuencia observada de ello, es que dichos agentes externos pueden desarrollar estrategias de inserción en la escena política local para aumentar su legitimidad y los lazos positivos con la localidad¹⁴.

2.- Los Agentes Locales

En términos generales se puede decir que la realidad local, aun en tiempos de internacionalización y globalización acentuada, es también explicada por la acción de

¹⁴ En las investigaciones realizadas en algunas ciudades intermedias en Chile ello ha ocurrido de parte de empresas mineras dirigidas al conjunto de la ciudad respectiva y de parte de empresas forestales en distintas ciudades, dirigidas a las comunidades mapuches y a raíz de movimientos ambientalistas. En análisis en otros lugares se puede observar que el nivel local es lugar de negociaciones mucho más orgánicas entre agentes globales y locales. Un ejemplo lo dan algunos autores respecto de las ciudades puertos. Allí las firmas multinacionales compran o toman en concesión infraestructuras portuarias de los principales lugares para construir un tejido mundial integrado de plataformas logísticas para el comercio. Las ciudades no tienen otra alternativa que ceder al menos una parte de su patrimonio bajo la amenaza de ver dirigirse hacia otros puntos los enormes flujos comerciales controlados por las firmas globalizadoras. Sin embargo en distintas ciudades puertos, crecientemente, comienzan a discutirse las condiciones de esas cesiones, no solamente desde el punto de vista financiero, sino sobre todo para defender las oportunidades de valor agregado por las empresas locales. Esto significa una capacidad de negociar (Corsani et al., 1996: 52). En ciudades del norte de Europa se han configurado escenas políticas locales de discusión donde actores y medios de comunicación locales participan respecto de las condiciones más favorables para la ciudad de esas concesiones. Ese interés local no siempre es bien defendido por el Estado central en nombre de un interés nacional genérico (Boudoin, et al., 2001: 188).

agentes locales¹⁵. Estos están en relación con los agentes supra-locales, pero también construyen relaciones entre ellos, de las cuales uno de los ejemplos más importantes es el de las coaliciones locales por el desarrollo y que han estado presentes en algunas experiencias de territorios intermedios en Chile (González, 2006).

Sin embargo, a veces la realidad local es presentada de manera simplificada por la noción de “comunidad local” o de “sociedad civil local”. Estas nociones pueden dar la impresión que, frente a lo nacional o lo global, la realidad local es homogénea. Pero, al contrario, el análisis de la realidad local muestra que, más allá de los agentes supra-locales, ella es constituida por agentes locales diferentes en términos de historia, de intereses, de ideología y de poder; así como del tipo de articulación que presentan o desean con agentes globales (Peemans, J-P, 1998).

Un agente son **los empresarios locales**. En consideración a una importante literatura de los últimos decenios cabe partir señalando que, en general, en las ciudades no se encuentran empresariados locales a la cabeza de dinámicas económicas locales, menos aun de dinámicas de tipo industrial. En este sentido, no aparece como lo expresivo de aquellas la existencia de fuertes tejidos empresariales locales como ha sido destacado en la literatura respecto de otros países, bajo el concepto de distritos industriales (Benko-Lipietz, 1992; Távara, 1994).

En general, en una mirada de conjunto, el análisis conduce a la afirmación de un debilitamiento de los empresariados locales durante los últimos decenios¹⁶. Esto, especialmente, relativo a clases comerciales locales desplazadas por las cadenas de nivel nacional o internacional.

Sin embargo, y en segundo lugar, estos empresarios locales mantienen grados de influencia al nivel local y dentro de posibilidades de maniobra menores expresan lo que alguna literatura, en análisis pasados, calificó como la preponderancia de “los hombres de negocios” en la política local de las ciudades medias (Hunter, 1952).

En algunas situaciones estos grupos se articulan para construir algunas demandas orientadas al nivel central, lo que avalaría la idea de que los espacios locales suelen ser escalas en donde las “pequeñas burguesías locales” —en conceptualización

¹⁵ Lo medular que se quiere afirmar en este punto es que las dinámicas locales no pueden explicarse solo por la acción de los grandes agentes globales o nacionales, aun cuando su poder sea amplio (Rémy, 1998). Esto hace parte de la discusión general sobre la relación entre lo global y lo local en los tiempos de la globalización, sobre lo cual pueden destacarse unas cuatro posiciones: i) lo local disuelto en lo global; ii) la globalización afirmando el renacimiento de identidades locales de resistencia; iii) lo local como “marca identitaria” para competir en lo global; iv) lo local y lo global como disputa y negociación (González, 2006). La asimetría de esta relación puede llevar a la oposición entre globalizadores y globalizados (Santos, 2000).

¹⁶ Una experiencia pasada significativa fue la del grupo inmigrante alemán en Valdivia en la segunda mitad del siglo XIX, el que lideró un proceso manufacturero de escala familiar y que, junto con ser la base de un empresariado local tuvo las características de una clase dirigente local (González, 2006). Un caso extremo de debilitamiento en los últimos decenios es el de Arica, la que vio eliminadas ventajas y una institucionalidad especial de desarrollo local, concedidas, junto con su pérdida de la calidad de capital administrativa regional, todo lo cual contribuyó a revertir un fuerte proceso de industrialización en los años 60 (Podestá, 2003).

marxista- negocian políticas e intereses provenientes desde agentes del poder nacional y próximas a los empresariados mayores que actúan a esa escala (Ledruc, 1979). Aun, en ciertos casos ellos juegan un rol de vanguardia en la realización de manifestaciones locales o en la formación de coaliciones locales, para demandar políticas centrales, como han sido los casos de Valdivia y de Arica. Paradojalmente, a veces, este empresariado se va a encontrar con respuestas propias de un Estado central liberal que va a caracterizarlos como no adaptados a la competitividad (González, 2004).

Los grupos medios de las ciudades *intermedias* -a pesar de ser catalogadas estas como de estructuras más simples que en las ciudades metropolitanas¹⁷- son diversos y son importantes para explicar ciertas dinámicas de la ciudad.

Algo primero a destacar es que estos grupos comprenden algunos segmentos que suelen estar a la base de la construcción de discursos sobre el territorio que se presentan como una autocomprensión de él. Por ejemplo, de “ideologías localistas” que suele ser la expresión subjetiva de un fuerte enraizamiento territorial. Asimismo, de “evaluaciones” psico-culturales sobre la localidad y que dan lugar a cierto sentido común local con relación a la auto-representación; por ejemplo, definirse como una ciudad “negativa”. En los últimos decenios, estos grupos medios son un soporte importante de la construcción de una *visión* sobre la necesidad de aumentar la seguridad y el “civismo” en la ciudad como condición para el desarrollo del turismo, apreciado con bastante generalidad como un sector clave para el desarrollo económico en diversos territorios subnacionales.

Lo segundo es que estos grupos -más allá de algunas tendencias dominantes y generales como las señaladas anteriormente- poseen en su interior diferentes ideologías y orientaciones prácticas que pueden tomar la forma de oposiciones explícitas y fuertes. Algunas de las oposiciones más importantes están entre el valor de “lo público” y el valor de “lo privado”; entre el valor del crecimiento económico y el valor de la defensa medioambiental; entre la actitud favorable a las nuevas operaciones inmobiliarias y la defensa del patrimonio arquitectural de la localidad; entre la aproximación favorable o negativa a las reivindicaciones de contenido étnico que están más presentes en algunos territorios por la presencia de grupos o comunidades étnicamente distintivas; en la valoración positiva o más cauta frente a la llegada de inversores internacionales.

Parte de estas tensiones pueden ser comprendidas al interior de la tensión entre grupos medios proclives a una mayor internacionalización de lo local y grupos medios proclives a una mayor protección de la globalización (Peemans, 1998). Asimismo, expresadas en las diferencias en términos de sus lejanías o cercanías con los grupos populares de la localidad. La sensibilidad dominante, a su vez, puede estar influida por la estructura de las clases medias de una localidad (ciudad) en cuanto a su repartición entre grupos medios públicos o privados. Lo importante es que estas contradicciones forman parte de la dinámica de la ciudad y ejercen una

¹⁷ La estructura sería más difícil de comprender en las grandes ciudades metropolitanas que son demasiado complejas y diferenciadas (Bagnasco y Le Gales, 1997:35).

influencia variable sobre las clases políticas locales, parte de las cuales emergen de las propias clases medias¹⁸.

En cuanto a la influencia de los **sectores populares** en las dinámicas locales podemos hablar de tres tipos de expresiones que tienen sus propias lógicas algo importante a recalcar es que estos agentes deben ser caracterizados, aunque pueda ser en posiciones subalternas, como constructores de la dinámica local. Aun bajo la forma de influir las conductas de otros agentes influyentes en la localidad. Esto plantearía una crítica a lecturas de lo local solo desde la lógica de las elites locales, aun bajo las versiones pluralistas de varias elites competidoras (Dalh, 1961).

Una primera expresión popular son las **organizaciones vecinales y barrios populares**. Al respecto, en las ciudades intermedias existe una larga historia de formación de barrios con la intervención directa de sus habitantes, que comienza, a veces, con la ocupación de un terreno¹⁹. De allí viene la construcción de un medio físico y de un espacio socio-cultural y económico. Este último se expresa en la enorme mixtura entre uso económico y uso residencial del espacio comunitario y de la casa y en múltiples relaciones de tipo mercantil y no mercantil. Ello dio lugar a la idea de una economía popular –aunque poco explorada en las ciudades medias- que busca superar las limitaciones de la noción de sector informal (Razeto, 1983).

Este agente no es solamente orientado hacia el interior, sino también muestra una larga historia de gestión con relación al Estado para la obtención de equipamiento y servicios urbanos. La fuerza que ha tomado este tipo de acción ha sido influida por situaciones nacionales como la fuerza del comunitarismo al final de los años 60 y principios de los años 70 y la represión y el control militares, en los años 70 y 80. Sin embargo, a pesar de estos cambios radicales, se puede sostener que las ciudades muestran que nos encontramos frente a un movimiento de cierta consistencia y duración.

Este agente poblacional se encuentra frente a fenómenos presentes que pueden ser comprendidos como amenazas a su acción colectiva. Por un lado, la fuerza que adquiere una psicología “securitaria” en la ciudad y que tiende a degradar los espacios públicos y aislar a los sujetos bajo relaciones de desconfianza y miedo. Por otro lado, el paso relativo de una demanda centrada en equipamientos y servicios colectivos, que alientan la organización y demanda al Estado, a tipos de consumo individual que refuerzan la acción individual y la relación con el mercado. Por último, la emergencia de nuevas identidades –jóvenes, mujeres, religiosidades- muy fragmentadas entre ellas.

Respecto al **sindicalismo de las ciudades y provincias**, en particular en su expresión industrial, una constatación primera es que no hay una presencia fuerte en las

¹⁸ Se podría decir que estas disputas no tienen nada de local y que se presentan más o menos universalmente. Sin embargo, lo que también muestra el análisis de ciudades es que “las relaciones de fuerza” concerniente a aquellas, así como la intensidad que presentan, cambian de un territorio local a otro, según su historia y situaciones presentes (González, 2006).

¹⁹ Este fenómeno, por tanto, no es solo propio de la gran ciudad capital (Santiago), aunque no tenga la misma magnitud.

dinámicas históricas de las ciudades, lo que otra cara de proceso débiles de industrialización en las provincias. Arica muestra un proceso tal al final de los años 60 y principios de los 70, pero que se revierte posteriormente (ver nota 16). Con ello se asimila a un fenómeno más general, en que la desindustrialización en múltiples ciudades, ha disminuido el poder de los grupos obreros en ellas (Oberti, 1997).

Más allá del sindicalismo industrial, los últimos decenios, a su vez, muestran las dificultades de organizarse por razones diversas. Por un lado, una práctica empresarial preventiva y represiva al respecto. Por otro, la extendida percepción de que a través de la acción colectiva no es claro que vayan a obtenerse beneficios y los riesgos son elevados. También, cambios culturales que han disminuido el sentido de pertenencia obrera. Por último, una brecha demasiado alta que se establece entre, por una parte, la élite dirigente más politizada, con alta presencia de los partidos políticos y, por otra parte, la base social trabajadora. En este cuadro de debilidad general, solamente el sindicalismo del sector público ha mostrado una fuerza un poco mayor.

Pero también en las ciudades se observan algunas limitaciones adicionales del sindicalismo para actuar sobre la ciudad. Dentro de estas un fuerte “ensimismamiento” consagrado a resolver tensiones internas de poder ligadas a partidos y dirigentes. Sin embargo, más significativo desde el punto de vista de las propuestas de desarrollo endógeno, otras dos limitaciones que se acompañan, son importantes de destacar. Por un lado, una fuerte tradición centralista nacional del sindicalismo que limita las capacidades de generación autónoma de estrategias más locales. Por otro lado, una evidente falta de propuestas que articulen y liguen la demanda de soluciones de los problemas propios de los trabajadores con ideas de desarrollo de la ciudad y la provincia respectivas²⁰.

Otro agente significativo es el de los **microempresarios populares**, de gran presencia cuantitativa en las ciudades intermedias, así como en el país en su conjunto, y de importante significado en cuanto al empleo local y nacional. Su análisis e interpretación son complejos mirados como conjunto y en una perspectiva histórica.

De acuerdo a los planteamientos que suelen expresar una hipótesis interpretativa sobre su realidad es la de que representan un fenómeno histórico largo que avanza hacia la construcción de un cierto “programa de acción” en torno al cual se van constituyendo como agentes en algunas ciudades. Los pilares de aquel parecen ser el acceso al crédito financiero en condiciones razonables; la obtención de espacios físicos para poder realizar las actividades económicas; la asistencia técnica que permita aumentar la productividad y la variedad de productos; y la protección respecto de las grandes empresas, ya sea en términos de resguardo de mercados como en términos de las condiciones de subcontratación.

²⁰ Esto se refleja en las dificultades de las representaciones sindicales para participar con protagonismo en las experiencias de “coaliciones locales por el desarrollo” que suelen emerger en ciertas ciudades o provincias y a las cuales son invitados e incluso forman parte de sus directivas. Es interesante destacar que estas falencias son generalmente compartidas por los dirigentes sindicales territoriales (González, 2006).

Sin embargo, se podría decir que esta afirmación está amenazada o limitada por algunos factores, más allá de los factores de poder de otros agentes que tengan intereses contrapuestos con los anteriores. Primero, la gran heterogeneidad interna que coloca en distintas situaciones de exclusión o integración a los distintos microempresarios populares o locales. Segundo, las relaciones ambiguas en términos de autonomía y dependencia con respecto al Estado que los lleva en ocasiones a relaciones de fuerte clientelismo. Por último, la existencia de lo que podemos llamar una falta de “*habitus de poder*” (Debuyst, 1998), lo que impide a esta gran masa cuantitativa representarse como un potencial grupo o “clase” dirigente local (González, 2005).

Por último, aunque de una naturaleza muy distinta, es necesario destacar la presencia de los **grupos con identidad étnica** que en varias ciudades intermedias han ganado en capacidad expresiva. Esto ocurre en ciudades instaladas en regiones con importancia cuantitativa de dicho tipo de comunidades. Producto de ello han densificado la realidad local en términos del poder político, de expresiones organizadas y de representaciones culturales.

Esa mayor expresión combina las reacciones a la discriminación racial, a la estigmatización de “lo indígena”, a la falta de oportunidades de progreso, al estrechamiento y discontinuidad espacial por la expansión de actividades económicas —caso forestal— y al desconocimiento de sus estructuras, autoridades y cultura propias. En su sentido más de fondo, lo que ha puesto como pregunta esta mayor expresión étnica es el estilo de desarrollo e institucional del país. Ello en tanto mayoritariamente las expresiones tienen el carácter de una “*etnicidad abierta*” que solo volcadas hacia “*sí mismas*” (Debuyst, 1998).

Desde algunos agentes —en particular el Estado pero también segmentos empresariales— se generan estrategias que son de nivel central y local. Ellas pueden moverse desde lógicas de integración subordinada hasta de tipo más represivo. A la vez, el debate respecto de “*qué hacer*” frente a las demandas indígenas constituye la base de dinámicas ideológicas en las ciudades y se expresa en sus medios de comunicación locales.

Un elemento que también hace parte de esa dinámica es el de las diversas orientaciones dentro de los grupos étnicos y que pueden plantearse en diferencias en cómo articular “lo propio” con los procesos de modernización. Se refiere al uso o no uso de instituciones chilenas para expresar reivindicaciones propias, al tipo de institucionalidad alternativa a generar, a la radicalidad de las acciones, a la importancia de las expresiones rurales o urbanas, a los tipos de liderazgos, y al peso de antiguas y nuevas autoridades (González, 2006).

3.- Instituciones de la localidad

Las expresiones institucionales de la localidad son también agentes de las dinámicas locales. Ellas no son independientes de los grupos sociales pero constituyen “*sistemas de acción*” con ciertas lógicas propias. En los territorios locales suelen

ser “habitadas” en sus niveles directivos por los grupos medios más acomodados de la ciudad, aunque hay significativas y diferencias y de aquello no se deriva una homogeneidad ideológica.

Hay aquí un amplio panorama abierto a una mayor comprensión. Están las universidades, importantes por el volumen de empleo directo e indirecto que crean al nivel local y la influencia sobre la estratificación social en la localidad; más recientemente, por su mayor inclinación a ser agentes del desarrollo territorial que las hace participar –y ser requeridas– en múltiples redes locales. También los partidos políticos, importantes por el rol que juegan en la distribución de los puestos en la alta jerarquía política y tecno-burocrática de los niveles locales y regionales; por su rol en la captación o generación de ciertos notables locales; y también por su presencia en la dirigencia del sindicalismo y las organizaciones vecinales. Todo este peso “cupular” en el orden social local se despliega en paradoja con su debilitamiento y pérdida de legitimidad social.

Son también significativos los medios de comunicación locales en la construcción y reproducción de una “escena local” que ayuda al sentimiento de pertenencia a una territorialidad local. Esto, a pesar, de la disminución de los periódicos propiamente locales y su absorción por cadenas nacionales especializadas en la producción de ese tipo de periódicos. Otro agente importante es la Iglesia, la que en algunos territorios tiene conexiones distintivas, así como los organismos no gubernamentales (ONG), con sectores y medios populares. Esto hace que dichos agentes, en particular el primero, aunque en menor medida que en los años 70 y 80, jueguen un rol de relevar la situación social de los grupos de mayor pobreza y levanten, también, un discurso opuesto al excesivo enriquecimiento o nivel de consumo de los grupos más acomodados de la localidad.

4.- Condiciones para un desarrollo endógeno

El análisis de ciudades medias desde la perspectiva de los agentes que a través de sus acciones e interacciones –lo que comprende relaciones de cooperación o de oposición variadas, cruzadas por los poderes relativos que poseen– van produciendo su dinámica, permite algunas aseveraciones generales acerca de las condiciones para un desarrollo más endógeno²¹. Enunciadas en términos de grandes orientaciones, algunas materias claves que debería comprender una política de desarrollo endógeno son las siguientes:

²¹ Desarrollo endógeno en la escala local no quiere ser presentado como que el desarrollo pueda ser sin conexión con el exterior de la localidad. En este sentido, se separa de las nociones de autosuficiencia o de autarquía, locales. Sí significa que la dinámica local tenga un importante impulso y protagonismo desde dentro del espacio local, aun cuando sea necesario actuar desde otros niveles de la sociedad para producirlo, e interactuar con otras realidades locales. Como veremos, el que este desarrollo endógeno sea democrático e inclusivo no se desprende naturalmente de aquel. Desde el punto de vista conceptual, no debe ser confundido con la noción de “crecimiento endógeno” el que se refiere principalmente a internalizar, como parte de una estrategia de desarrollo, la formación de capital humano en la sociedad en tanto pilar de su invención y absorción tecnológica entendidos como base, a la vez, del crecimiento económico. (Jones, 2000)

Lo primero es el refuerzo de los sistemas políticos locales, en particular sus capacidades de regular a los agentes externos a la localidad, sea para atraerlos, para negociar con ellos, o para resistirlos. Esto es particularmente importante en el caso chileno, donde la fuerte apertura y desregulación política de la economía a partir de la mitad de los años 70, seguida de una gran concentración, centralización e internacionalización de ella, no tuvieron como contrapartes a sistemas políticos locales que pudiesen cumplir aquellos roles y expresar “el interés local” (Santana, 1995).

Lo segundo es la necesidad de crear coaliciones locales extendidas que, por una parte, no se limiten a las solas elites locales y, por otra parte, utilicen la fuerza política, simbólica y económica de dichas elites para el desarrollo de la localidad. Coaliciones que dirigen sus demandas al poder central a partir de estrategias propias de desarrollo local. Esto es un proceso complejo en tanto las sociedades locales son complejas y hay diversidad de situaciones sociales, culturales e ideológicas que no hacen de la coalición algo que emerge espontáneamente sino que supone un proceso de construcción social y que puede significar subordinaciones de unos grupos a otros (Peemans, 1998)²².

Lo tercero es reforzar a los sectores de clases medias locales que muestren un sentido mayor de ciudadanía –y no solamente respecto a los códigos de conducta cívica-, un deseo de integración social, una voluntad de valorizar los espacios colectivos, de defensa de la propiedad pública y de proteger el patrimonio ambiental de la localidad. Por lo antes señalado al respecto, esto no puede sino ser visto como un vasto y complejo campo de disputa en que están presentes tanto los intereses materiales como las opciones ideológicas que van ganando fuerza.

Lo cuarto es reforzar las capas dirigentes de los sectores populares en el sentido de desarrollar más su “habitus de poder”, de permitirles adquirir una visión más integral del territorio -en tanto campo y escala de acción socio-política- y de producir dos tipos de articulaciones centrales: la primera es la articulación de propósitos y propuestas entre los problemas y orientaciones de los asalariados, de los microempresarios populares y de los habitantes de los barrios populares; la segunda es la articulación entre las demandas y necesidades de dichos tipos de grupos con ideas más integrales sobre el desarrollo del territorio.

Lo quinto, es reforzar las capacidades de producción de riqueza local. Esto puede verse en dos sentidos principales. De una parte, dinamizando los mercados locales intraurbanos y rural-urbano dentro de un territorio. De otra parte, aumentando el valor agregado de los productos que salen del territorio. En ambos sentidos está el elemento común de aumentar los enlaces locales, lo que significa generar o reforzar “sistemas económico-productivos locales”.

²² Esto permite distinguir, conceptualmente, las nociones de desarrollo endógeno y de desarrollo democrático (en el nivel local), las que no son asimilables. Más ampliamente, desarrollo endógeno no significa por sí mismo que sea justo, durable o democrático. Esto lleva a reconocer, en dicho plano conceptual, la existencia de “estilos de desarrollo endógeno”. Sin embargo, se puede reconocer que genera importantes potencialidades para procesos de desarrollo democráticos (González, 2007).

Por último, reforzar las capacidades de acción pública local directa, sobre todo en el dominio económico, desarrollar los instrumentos de planificación y revalorizar la carrera de las tecnoburocracias locales y regionales, dentro del aparato estatal²³.

Bibliografía

- Arocena, José (1986): "Le développement par l'initiative locale" (le cas français). L'Harmattan. Col. Logiques Sociales. Paris.
- Aydalot, Philippe (1985): "La política regional y la estrategia espacial de las grandes organizaciones". En Kuklinski, A. "Desarrollo Polarizado y políticas regionales". FCE. México.
- Bagnasco y Le Gales (1997):
- Benko, G; A. Lipietz (1992): "Les régions qui gagnent. Distrits et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique". Puf. Paris.
- Boisier, Sergio (1990): "Los tiempos verbales del Desarrollo Regional". Doc. de Trabajo. Ilpes. Santiago.
- Boudoin, et. al (2001): "Mondialisation et mobilisation productives de la ville". Espaces et sociétés N° 105/106. "Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande". L'Harmattan. Paris.
- Copans, Jean (2001): "Afrique noire: un Etat sans fonctionnaires?". Autrepart N° 20: "Les fonctionnaires du sud entre deux eaux: sacrifiés ou protégés". Ed. L'Aube. Paris.
- Corsani et. al, (1996): "Le bassin du travail inmatériel". Espaces et sociétés N° 93. "L'inscription territoriale du travail". L'Harmattan. Paris.
- Dalh, Robert (1961): "Who Governs". Yale University Press. New Havent.
- Debuyst, Frédéric (1998): "Espaces et identités: propositions interpretatives". En "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives". Sous la direction de F. Debuyst et I. Yépez. Louvain La Neuve.
- Grafmeyer, Yves (1994): "Sociologie Urbaine". Nathan Université. Paris.
- González, Raúl (2004): "Tres décadas de un nuevo orden económico: Chile 1973-2003". European Review of Latin American and Caribbean Studies. CEDLA. Ámsterdam.

²³ Esto obliga a explorar comprensivamente el mundo de los técnicos y funcionarios locales que hasta ahora han sido más bien objeto de discursos normativos acerca de nuevos "deber ser" (Siddique, 1996; Copans, 2001).

- González, Raúl (2005): "La noción de grupo dirigente local". En Seminario Internacional "Desarrollo económico territorial y empleo". Concepción. Chile.
- González, Raúl (2006): "Agentes y dinámicas territoriales" ¿Quién produce lo local? Tesis Doctoral. U.C.L. Louvain-La-Neuve.
- González, Raúl (2007) (en edición): "Poderes Locales, Nación y Globalización". Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago.
- Grémion, Pierre (1976): "Le pouvoir périphérique". Edition du Seuil. París.
- Hunter, F (1952): "Community power structure". Chapel Hill. University of North Carolina Press. North Carolina.
- Jones, Charles (2000): "Théorie de la croissance endogène". De Boeck Université. París, Bruselas.
- Johnson, E.A.J. (1972): "Descentralización de poblaciones e industrias". AID. México/Buenos Aires.
- Ledruc, Raymond (1979): "Conclusión". En R. Ledruc (coordinateur): "Le pouvoir local", Anthropos. París.
- Ortega, Manuel (1996): "Acteurs sociaux et dimension locale en Amerique Latine". En Alternatives Sud: Pouvoirs locaux et décentralisation". L'Harmattan. Louvain-La-Neuve.
- Oberti, Marco (1997): "Structures sociales comparées des villes moyennes". En A. Bagnasco et P. Le Gales (éditeurs): "Villes en Europe". Ed. La Découverte. París.
- Peemans, Jean-Phillipe (1998): "L'importance de la dimension conflictuelle dans l'institutionnalisation du développement local". En "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives". Sous la direction de F. Debuyst et I. Yépez. Louvain la Neuve.
- Podestá, Juan (2003): "La invención de Tarapacá" (Estado y desarrollo regional en Chile). Tesis Doctoral. Universidad de Leiden.
- Pretecille, Edmond (1997): "Ségrégation, classes et politique dans la ville". En A. Bagnasco et P. Le Gales (éditeurs): "Villes en Europe". Ed. La Découverte. París.
- Razeto, L. y A. Klenner (1983): "Las organizaciones económicas populares". PET. Santiago.

- Rémy, Jean (1998): *Identités locales: entre activités productives et acteurs urbaines*". En "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives". Sous la direction de F. Debuyst et I. Yépez. Louvain La Neuve.
- Santana, Roberto (1995): "¿Qué hay de los territorios de la descentralización?". Revista Debate N° 35 "Liberalismo y Tolerancia". Quito.
- Santos, Milton (2000): "Territorio e Sociedade". (Entrevista con M. Santos). Ed. Fundacao Perseu Abramo.
- Siddique, Alam: (1996): "Theories de la décentralisation de L'Etat". En *Alternatives Sud: Pouvoirs locaux et décentralisation*". L'Harmattan. Louvain-La-Neuve.
- Távora, José (1994): "Cooperando para competir. Redes de producción en la pequeña industria peruana". Desco. Lima.
- Wright Mills, C: (1969): "L'élite du pouvoir". Maspero. París.