

RODOLFO QUIROZ ROJAS*

“ESTE MONSTRUO DE MIL CABEZAS”: ORIGEN, INTERESES Y CONFLICTOS EN LA
DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE CHILE, 1974-1978¹

RESUMEN

En 1974, la Junta de gobierno oficializó una nueva división política administrativa (DPA). Esta reforma tuvo como principal objetivo instituir un nuevo funcionamiento burocrático sobre el conjunto de fronteras territoriales del Estado chileno. Nuestra hipótesis de trabajo propone que la nueva DPA fue una iniciativa de carácter técnico-político con el propósito de gobernar. Anclada en la disputa hegemónica, la DPA no solo permitió facilitar y aumentar las comunicaciones internas entre las autoridades territoriales sino también controlar de manera más eficiente la operación pública, a contrapelo del Estado hipercentralizado anterior. A partir de un trabajo de archivo centrado en la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la prensa de la época, así como el análisis de entrevistas a funcionarios y autoridades, se examina el origen y la implementación de la DPA entre 1974 y 1978, junto con rastrear cómo la creación de dispositivos burocráticos regionales generó diversos efectos, intereses y conflictos al interior del régimen.

Palabras clave: Chile, siglo XX, década de 1970, regionalización, tecnología política, división política administrativa, administración territorial, dispositivos burocráticos

ABSTRACT

In 1974, the Board of Governance formalized a new Political-Administrative Division (DPA). This reform aimed primarily to establish a new bureaucratic operation over the territorial borders of the Chilean state. Our working hypothesis suggests that the new DPA was a technical-political initiative with the purpose of governance. Anchored in hegemonic dispute, the DPA not only facilitated and increased internal communications among territorial authorities but also more efficiently controlled public operation, contrasting with the previously hyper-centralized state. Based on archival work focused on the National Commission of Administrative Reform (CONARA) and the press of the

* Doctor en Geografía Humana por la Universidad de São Paulo, Brasil. Académico Departamento de Geografía Universidad Alberto Hurtado, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3531-4790>
Correo electrónico: roquiroz@uahurtado.cl

¹ El presente artículo es resultado de la investigación doctoral del Programa de Posgraduación en Geografía Humana (PPGH) de la Universidad de São Paulo (2017-2021), que fue financiado por el programa Becas Chile perteneciente a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Agradezco a las y los funcionarios del Departamento de Producción de Recursos de Información de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile que, desde el año 2016 a la fecha, han colaborado de manera generosa y permanente con esta investigación.

time, as well as the analysis of interviews with officials and authorities, we examine the origin and implementation of the DPA between 1974 and 1978. Additionally, we trace how the creation of regional bureaucratic devices generated various effects, interests, and conflicts within the regime.

Keywords: Chile, twentieth century, 1970s, regionalization, political-technology, political-administrative division, territorial administration, bureaucratic arrangements

Recibido: marzo de 2023

Aceptado: diciembre de 2023

INTRODUCCIÓN

En Chile, al igual que la mayor parte de los Estados en América Latina, la división política administrativa (en adelante DPA) ha sido fuente de guerras, disputas y pactos territoriales con diversos arreglos políticos². De allí la proliferación de importantes estudios historiográficos respecto a los procesos de unificación nacional y reglamentación territorial³. Sin embargo, la modificación de la DPA durante los primeros años de la dictadura militar chilena (1974-1978) presenta ciertos rasgos específicos y poco explorados por la historiografía en general. En efecto, el proceso oficial de discusión y demarcación de fronteras territoriales, iniciado el 11 de julio de 1974, fue inédito por varias razones. En primer lugar, porque se instaló en momentos de extrema violencia, represión y negación de los derechos fundamentales⁴. Lejos de ser un proceso democrático, la implementación de la DPA fue deliberada por una Junta de Gobierno Militar, compuesta por los tres comandantes en jefe de la Fuerzas Armadas (en adelante FF. AA.) y el director general de Carabineros de Chile, siendo presidida, así, por el comandante en jefe del Ejército de Chile, general Augusto Pinochet Ugarte, quien luego se convirtió en el presidente del gobierno y principal promotor de la nueva DPA.

En segundo lugar, nunca el Estado chileno había experimentado un “autoexamen” de sus fronteras internas con resultado de la modificación en todo el territorio y en el plazo de siete años (1974-1981) de provincias a regiones, de departamentos a provincias, de subdelegaciones y comunas a nuevas comunas. Si bien existían precedentes de reformas

² Jonathan Barton, *A political geography of Latin America*, London, Routledge, 1997; Carolina Sanhueza, “La primera División Político-Administrativa de Chile, 1811-1826”, en *Historia*, n.º 41, vol. 2, Santiago, 2008, p. 448, disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942008000200005> [fecha de consulta: 6 de enero de 2024]; Rogerio Haesbart y Carlos Walter Porto-Gonçalves, *A Nova Des-Ordem Mundial*, São Paulo, Editora UNESP, 2006.

³ Franz Barrios-Suvelza, “El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y procesos”, en *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 1, n.º 8, 2017, 51-89, disponible en: <https://doi.org/10.5209/GEOP.53038> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023].

⁴ Elizabeth Lira, Marcela Cornejo y Germán Morales (eds.), *Violación de derechos humanos en América Latina. Reparación y rehabilitación*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2023.

administrativas y nuevas funciones y unidades territoriales a lo largo del siglo XIX y principios del XX⁵, ninguna de estas experiencias contempló un rediseño estructural del marco constitucional ejercido a lo largo y ancho del territorio oficial.

En tercer lugar, el proceso se extendió con persistencia a lo largo del periodo autoritario y desencadenó la creación de múltiples mecanismos de asignación y nuevas burocracias no solo locales –fondo nacional de desarrollo regional, secretarías de planificación regional, secretarías regionales ministeriales, fondo común municipal–, sino también al interior del poder central –Subsecretaría de Desarrollo Regional–, profundizando las funciones y prerrogativas de la nueva red definida por la DPA original del 11 de julio de 1974.

En cuarto lugar, de principio a fin, la nueva DPA fue tutelada por las FF. AA. tanto en la cadena de mando territorial del país⁶, como también por la agencia especializada y profesional destinada a supervigilar el proceso: la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA). Esta lógica militar, profesionalizante y jerarquizada, desplegada a través de altos mandos militares también fue una particularidad de la jerarquía del proceso y la búsqueda de irreversibilidad en cada paso de la reforma de Estado.

Considerando lo expuesto, este artículo pretende observar los mecanismos de construcción de la DPA, en particular, cómo se racionalizó y desplegó la idea del poder del Estado en su forma territorial. Para ello se interrogan tanto el diseño como el origen de la DPA, así como también se analizan las diversas modificaciones, ajustes y reacomodos de la demarcación territorial, desde luego, no exentas de intereses, disputas y contradicciones. En otras palabras, nos interesa comprender lo que estuvo en juego cuando se modificó la DPA entre 1974 y 1978 y rastrear aquellas relaciones y vínculos no tan visibles entre autoritarismo y descentralización⁷.

“Si se quiere reinar, hay que dividir el poder con que se ejercen las funciones”⁸, advertía Maquiavelo, allá por el siglo XVI. Modificar una DPA, en efecto, nunca es neutral. El funcionamiento del Estado, la eficacia de sus burocracias y el sistema político en su conjunto, se condicionan por la línea geográfica oficial. Estas fronteras internas no solo estructuran la forma-contenido del Estado en su globalidad –forma espacial del poder ejecutivo, legislativo, judicial–, sino que también condicionan los ejercicios del poder interior bajo sus distintas escalas espaciales, sistemas de

⁵ Andrés Estefane, “Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016”, en Iván Jaksic y Francisca Rengifo (eds.), *Historia Política de Chile, 1810-2010*, Santiago, Fondo de Cultura Económica (en adelante FCE), 2017, pp. 87-138.

⁶ Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet*, Santiago, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

⁷ Complementario a los resultados de este artículo: Rodolfo Quiroz y Andrés Estefane, “Un nuevo territorio para una nueva democracia. Antecedentes de la geografía política de la dictadura de Pinochet”, en Wanderley Messias da Costa y Tatiana Garcias (eds.), *América do Sul: Geopolítica, Arranjos Regionais e Relações Internacionais*, São Paulo, Editorial Universidade de São Paulo, 2022, pp. 250-266.

⁸ Ramón Mayorga, *Dividir para reinar: centralismo, regionalización en crisis y nuevo modelo de Estado para Chile*, Valparaíso, Cámara de Diputados de la República de Chile, 2012, p. 4.

representación y unidades electorales⁹. La DPA entonces provee los soportes de lo público, pues, establece los mecanismos regulares, especializados y sistemáticos de cada unidad territorial de acuerdo con el mandato oficial de sus burocracias¹⁰.

Por ello, una vez consagrada una nueva DPA, sus “instituciones y burócratas tejerán una red de comunicaciones, entidades culturales, sistemas de informaciones y estadísticas, que resultará no sólo difícil de romper, sino que pocos políticos que lleguen al poder decidirán prescindir de la misma”¹¹. A pesar de la radicalidad de los cambios sobre la DPA durante la dictadura chilena, aún no se ha constituido un debate significativo sobre sus trayectorias e impactos. Si bien existen valiosas contribuciones historiográficas¹² y de otras disciplinas que han analizado las relaciones entre la DPA y la reestructuración del sistema político y económico del periodo (nueva Constitución de 1980)¹³, aún no se cuenta con estudios más profundos sobre las etapas específicas y el carácter ideológico y estratégico del fenómeno de la DPA durante el periodo. En efecto, si bien coexisten algunos balances específicos, artículos y documentos de trabajo muy destacables¹⁴, como

⁹ Iná Elías de Castro, *Geografía e Política: Território, escalas de ação e instituições*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2013; Barios-Suvelza, *El impacto de...*, *op. cit.*, pp. 51-89.

¹⁰ Pierre Bordieu, *Sobre o Estado*, Lisboa, Edições 70, 2014; Max Weber, *Economía y sociedad*, Madrid, FCE, 2002.

¹¹ Jacobo García Álvarez, “El estudio geohistórico de las divisiones territoriales en Europa y América Latina. Actualidad y renovación”, en *Investigaciones Geográficas*, n.º 31, Alicante, 2003, p. 71, disponible en: <https://doi.org/10.14198/INGEO2003.31.03> [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2023].

¹² Estefane, “Estado y ordenamiento territorial...”, *op. cit.*, pp. 87-138; Rolando Álvarez, “‘Platita poca pero segura!’. Los refugios laborales de la dictadura”, en Verónica Valdivia, Rolando Álvarez y Karen Donoso (eds.), *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, Santiago, LOM, 2012, pp. 51-86; Verónica Valdivia, “La democracia dictatorial pinochetista: regionalización y municipios”, en *Avances del Cesor*, vol. 13, n.º 12, Rosario, 2015, pp. 171-187, disponible en: <https://doi.org/10.35305/ac.v12i12.435> [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2023].

¹³ Álvaro Díaz, “Centralización y Descentralización del Estado en Chile”, en Fernando Calderón y Mario R. dos Santos (coords.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?: Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales*, Buenos Aires, CLACSO, 1989, pp. 191-218, disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/248379> [fecha de consulta: 5 de enero de 2024]; Jorge Chateau, *Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones*, Santiago, FLACSO, 1978; Julio Canessa, “Visión geopolítica de la regionalización”, en *Seguridad Nacional*, n.º 24, Santiago, 1982, pp. 13-31. La primera versión de este texto surgió de un seminario en Montevideo el 8 de junio de 1979: *Visión geopolítica de la regionalización chilena*, Montevideo, República de Chile, Presidencia de la República, Comisión Nacional de Reforma Administrativa, 1979, disponible en: https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/238/VISION_GEOPOLITICA_DELA_REGIONALIZACION_CHILENA.PDF?sequence=1&isAllowed=y [fecha de consulta: 8 de diciembre de 2023]. No obstante, el texto final y consolidado fue la pública en 1982. Aquí usamos dichas referencias.

¹⁴ José Ábalos y Luis Lira, “Desarrollo regional, liberalismo económico y autoritarismo político 1973-1984”, en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 10, Madrid, 1986, p. 190; Ignacio Balbotín, *Significado político-ideológico de la regionalización y municipalización en el actual régimen*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 1984; Dagmar Raczynski, *La regionalización y la política económico-social del régimen militar: el impacto regional*, Santiago, CIEPLAN, 1986; Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, “Descentralización y gobierno local: situación de algunos municipios en Santiago”, en *EURE Revista de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 14, n.º 41, Santiago, 1987, pp. 15-28, disponible en: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1022/132> [fecha de consulta: 10 de enero de 2024]; Bernardita García, “El Fondo de Desarrollo Regional: un análisis descriptivo”, en *EURE- Revista de Estudios Urbanos Regionales*, n.º 34-35, vol. 12, Santiago, 1985, pp. 92-105, disponible en: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/981/91>

el brillante análisis de Jorge Chateau¹⁵, de otro lado, es difícil distinguir estudios más sistémicos o exploratorios que combinen el periodo completo de la dictadura, desde una recopilación empírica en trabajo de archivos y fuentes primarias o bien que permitan una discusión más pormenorizada del fenómeno de la DPA y en diálogo con las ciencias sociales¹⁶. Esto obedece a múltiples factores que, de manera general, pueden sintetizarse en la idea de que la dictadura operó desde condiciones excepcionales y no sobre la base de una agencia tradicional¹⁷. Asimismo, al revisar la descentralización en términos históricos-constitucionales, Luis Hernández advierte otra constante:

“El acento en el carácter administrativo de la descentralización ha motivado un énfasis marcado en las condiciones de eficiencia de la gestión del Estado pero no ha generado un debate a fondo en torno a la imbricación con los efectos y aspectos políticos de la misma descentralización”¹⁸.

Este énfasis también ha producido sesgos en los estudios del periodo autoritario, pues, junto con focalizarse en los efectos de la gestión y eficiencia, se revelan dos operaciones generales. Por un lado, se tiende a discutir y reforzar la idea del carácter limitado de la descentralización dado la cuestión autoritaria¹⁹. Por otro, se valoriza su

[fecha de consulta: 10 de enero de 2024]; Francisco Cumplido, *La estructura institucional del modelo de descentralización*, Santiago, CDE, 1983; Eduardo Morales y Sergio Rojas, *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*, Santiago, FLACSO, Documento de Trabajo 280, 1986; Eduardo Morales, Hernán Pozo y Sergio Rojas, *Municipio, desarrollo local y sectores populares*, Santiago, FLACSO, 1988.

¹⁵ Jorge Chateau, *Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones*, Santiago, FLACSO, Documento de Trabajo 45, 1978.

¹⁶ Quizás lo más cercano a una revisión global del periodo, aunque con diversos énfasis, puede encontrarse en: Sergio Boisier, “Chile: la vocación regionalista del gobierno militar”, en *EURE Revista de Estudios Urbanos Regionales*, n.º 77, vol. 26, Santiago, 2000, pp. 81-107, disponible en: <https://doi.org/10.7764/1198> [fecha de consulta: 9 de enero de 2023]; Luz Bulnes (ed.), *La regionalización*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1988; Jorge Eugenin, *Regionalización. La experiencia chilena 1974-1989*, Santiago, Centro de Desarrollo / Universidad Nacional Andrés Bello, 1990; Rodolfo Quiroz, *Regionalizar para gobernar (1973-1985): territorio, geopolítica e neoliberalismo no Chile autoritário*, Tese Doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidad de São Paulo, 2021, disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18102021-223025/es.php> [fecha de consulta: 5 de enero de 2023].

¹⁷ Es decir, los nuevos arreglos territoriales no se corresponderían con los modelos de descentralización convencionales y, por consecuencia, son difíciles de comparar en la literatura o el campo más especializado. Este argumento puede leerse en Esteban Valenzuela, *Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda*, Santiago, RIL Editores, 2015.

¹⁸ Luis Hernández, “La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, Santiago, 1993, p. 555.

¹⁹ Marco Márquez y Eva Veloso, “El ordenamiento territorial de Chile: estado del arte”, en *Revista Estado y Gestión Pública*, n.º 35, vol. 18, Santiago, 2020, pp. 139-179, disponible en: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/61424> [fecha de consulta: 9 de enero de 2024]; Ricardo Jordán y Pablo Villarroel, “¿Es Chile un País Regionalizado?”, en *Revista de Trabajo Social*, n.º 57, Santiago, 1990, pp. 57-92, disponible en: <https://repositorio.uc.cl/server/api/core/bitstreams/b03a5528-552d-4ad7-8cc0-775f7d660910/content> [fecha de consulta: 6 de enero de 2024].

estructura geopolítica como si fuera la única variable en juego proyectada por las racionalidades militares del periodo²⁰.

Si bien cada una de estas interpretaciones es muy relevante e ilustrativa de la complejidad del objeto de estudio, al mismo tiempo pierden de vista la agencia histórica y geográfica del nuevo mapa oficial²¹: la producción material e ideológica en tanto espacios geográficos del poder²². Respecto del proceso de regionalización, por ejemplo, se referencia que la dictadura creó “13 regiones, 55 provincias y 328 comunas”²³, casi como de un momento a otro, o bien, que los militares solo habrían agregado una región más al modelo existente²⁴. De esta manera, unos y otros enfoques desestiman una serie de agencias y contextos particulares del cómo se tejió la nueva red oficial de funciones y autoridades, tanto en sus orígenes como en su implementación y sus diversas contradicciones y conflictos.

Un régimen territorial es nuevo en la medida que es capaz de producir sus propias fronteras internas²⁵. Para que la delimitación física-material de nuevas unidades territoriales sea consistente, es necesario un difícil equilibrio entre dos lógicas diferentes²⁶. Por un lado, un arreglo político estructural estable, rígido y de larga duración que permita materializar la forma global del Estado y el conjunto de operaciones, funciones y sopor-

²⁰ Egon Montecinos, “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, n.º 31, vol. 10, Maracaibo, 2005, pp. 443-462, disponible en: <https://doi.org/10.37960/revista.v10i31.10398> [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2023]; Federico Arenas, “El Chile de las regiones: una historia inconclusa”, en *Estudios Geográficos*, n.º 266, vol. 70, Madrid, 2009, pp. 11-39, disponible en: <https://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/109> [fecha de consulta: 5 de enero de 2024]; Julio von Chrismar, “Trascendencia geopolítica de la Carretera Austral Presidente Pinochet”, en *Revista Chilena de Geopolítica*, n.º 1, vol. 3, Santiago, 1986, pp. 35-43.

²¹ James Scott, *Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale University, 1998; John Brian Harley, *La nueva naturaleza de los mapas*, México, FCE, 2005.

²² Claude Raffestin, *Geografía do Poder*, São Paulo, Atica, 1993.

²³ Ábalos y Lira, “Desarrollo regional, liberalismo...”, *op. cit.*, p. 190.

²⁴ Como es posible leer en el libro de Esteban Valenzuela: “Los generales que tomaron el poder en 1973 y que dictaron la ley de Regionalización en 1974, solo agregaron una región al proyecto de doce regiones que ODEPLAN había diseñado bajo los gobiernos de Frei Montalva y Allende”, en: Valenzuela, *Descentralización ya. Conceptos...*, *op. cit.*, p. 143.

²⁵ Julian V. Minghi, “Los estudios de frontera en Geografía Política”, en *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, n.º 2, vol. 9, Madrid, 2018, pp. 291-325, disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/62458/4564456548697> [fecha de consulta: 6 de enero de 2024].

²⁶ Márcio Cataia, “A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na região Centro-Oeste do Brasil durante o regime militar”, en *Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales*, n.º 218, vol. 10, Barcelona, 2006, pp. 1-10, disponible en: <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/58204> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023]; André Martin, *As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil*, tesis de doctorado en Geografía Humana, São Paulo, Universidad de São Paulo, 1993, disponible en: <https://caph.ffich.usp.br/node/4173> [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2023].

tes de la DPA²⁷. Por otro, un margen de maniobra que permita realizar modificaciones y ajustes geográficos y burocráticos de manera efectiva²⁸.

En este artículo analizaremos ambas lógicas que impulsaron la nueva DPA en Chile. Nuestra hipótesis plantea que la nueva DPA fue una iniciativa de carácter técnica-política con el propósito de gobernar²⁹. Implementarla no solo significó una sólida agenda de propaganda y legitimidad gubernamental para el régimen. En la práctica, también reacondicionó el poder del Estado y sus procesos de gestión política desconcentrada. Así, su ejecución, de manera paulatina pero consistente, permitió facilitar y aumentar las comunicaciones internas entre las autoridades territoriales y controlar de manera más eficiente la operación pública, a contrapelo del Estado hipercentralizado anterior. De este modo los intermediarios políticos tradicionales, ancladas a un tejido organizacional de décadas de politización y el ascenso de sectores populares, fueron desplazados de sus antiguas redes territoriales y posiciones³⁰.

Por todo lo anterior, consideramos que la implementación de esta DPA fue parte de una disputa hegemónica³¹. Desde sus inicios se proyectó como una poderosa red pública que también puede ser comprendida como una tecnología política del territorio o de descentralización³². Es decir, fue una operación global sobre la malla territorial del país y sus diferentes agencias, redes y mecanismos de poder³³ y, por lo mismo, puede ser comprendida bajo “su especificidad histórica, geográfica y conceptual”³⁴. Nuestro trabajo,

²⁷ Ruy Moreira, “O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa”, en Milton Santos y Bertha Becker (eds.). *Território, territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial*, Rio de Janeiro, Lamparina, pp. 74-108.

²⁸ Y, de esa manera, perfeccionar la nueva malla territorial, subdividida, ahora, en otras instituciones y escalas. Eric Swyngedouw, “Ni lo global ni lo local. La ‘glocalización’ y las políticas de escala”, en Marcos Valdivia y Javier Delgadillo (coords.), *La geografía y la economía en sus vínculos actuales: una antología comentada del debate contemporáneo*, México, Universidad Nacional de México, 2013, pp. 503-526.

²⁹ Quiroz, *Regionalizar para gobernar...*, *op. cit.*

³⁰ Alexis Cortés, *Favelados e moradores nas ciências sociais: a construção teórica de um movimento social*, Rio de Janeiro, Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro eduerj, 2018.

³¹ El propósito central de toda hegemonía es legitimar “un determinado proyecto de orden social, facilitando el trabajo del gobierno mediante la producción de consenso y reduciendo así la necesidad de coerción y uso de la fuerza”, en: Álvaro Sevilla, “Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación”, en *Empiria* n.º 27, Madrid, 2015, p. 55, disponible en: <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10862> [fecha de consulta: 2 de enero de 2024]. No obstante, como destacan Santos y Becker, es en la proyección estratégica del Estado territorial que se manifiestan grupos e intereses antagónicos que crean determinadas prácticas del poder y usos del territorio. Véase: Santos y Becker, “Território, territórios. Ensaio...”, *op. cit.*

³² Según Stuart Elden, esto “no significa definirlo de una vez por todas, sino indicar lo que está en juego en la forma en que ha sido interpretado en diferentes contextos históricos y geográficos. El territorio es una cuestión histórica: es producido, mutable y fluido. Es geográfico no simplemente porque es una de las formas de ordenar el mundo, sino también porque es profundamente desigual en su desarrollo”. En: Stuart Elden, “Terra, terreno, territorio”, en *Geografías*, n.º 21, Espíritu Santo, 2016 pp. 42-60, disponible en: <https://periodicos.ufes.br/geografias/article/view/13529> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023].

³³ Bertha Becker, “A geografia e o resgate da geopolítica”, en *Espaço Aberto*, n.º 1, vol. 2, Rio de Janeiro, 2012, pp. 117-150, disponible en: <https://doi.org/10.36403/espacoaberto.2012.2079> [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2023].

³⁴ Elden, “Terra, terreno, territorio...”, *op. cit.*, p. 54.

en consecuencia, analiza el papel de la DPA como soporte político de la dictadura y lo entrelaza al propio proceso refundacional³⁵ del periodo.

El análisis se centró en el proceso de demarcación territorial y las representaciones de la prensa del periodo y la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA). Creada el 21 de diciembre de 1973, fue la oficina pública encargada de llevar adelante la reforma de modernización del Estado y supervigilar la implementación de la nueva DPA. Nuestra investigación explica que CONARA fue un significativo dispositivo³⁶ de gobierno que, de principio a fin, proyectó la DPA como una poderosa red pública. El artículo analiza la primera etapa de implementación de la DPA, entre 1974 y 1978, rastreando el agenciamiento³⁷ de CONARA con la proyección pública de la dictadura chilena y sus vínculos con las principales autoridades del periodo.

Los hallazgos de investigación se organizaron en tres secciones. En la primera parte se indaga en el origen del proceso territorial y las condiciones estructurales y políticas que permitieron su rápido avance: creación de CONARA y regionalización del 11 de julio de 1974. En la segunda parte se reflexiona sobre el modus operandi de CONARA, en particular en los procedimientos y mecanismos internos que permitieron la demarcación de fronteras internas, demostrando, a su vez, la disputa hegemónica de la DPA. En la tercera sección se analizan los principales conflictos y contradicciones que emanaron de la puesta en escena de las nuevas regiones y funciones. Se explican también los cambios y reajustes establecidos posterior a la demarcación oficial de julio de 1974 y el consenso de las FF. AA. para la administración territorial del país, relaciones y vínculos que vuelven a conectar la DPA con el golpe de Estado.

La metodología de la investigación combinó trabajo de archivo³⁸ y análisis de entrevistas³⁹. Esta combinación permitió indagar y diferenciar las representaciones públicas versus las operaciones y resoluciones finales de CONARA en tanto demarcación oficial.

³⁵ Como sugiere Patricia Castillo, el proyecto refundacional también “cumple una función discursiva doble y ambigua: por un lado, pone el acento en una acción positiva y en beneficio de todos; por otro, inscribe fatídicamente y sin derecho a réplica, un diagnóstico sobre los acontecimientos pasados, es decir, sobre el proyecto y las acciones de la UP”. Véase: Patricia Castillo, “La reconstrucción nacional de la vergüenza”, en Patricia Castillo y Alejandra González (eds.), *El diario de Francisca: 11 de septiembre de 1973*, Santiago, Editorial Hueders, 2019, p. 52.

³⁶ Entendemos dispositivo como “un conjunto de prácticas y mecanismos (invariablemente, discursivos y no discursivos, jurídicos, técnicos y militares) que tienen por objetivo enfrentar una urgencia para obtener un efecto más o menos inmediato”. En: Giorgio Agamben, “¿Qué es un dispositivo?”, en *Sociológica*, n.º 73, Ciudad de México, 2011, p. 254, disponible en: <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/112/103> [fecha de consulta: 29 de diciembre de 2023].

³⁷ Inspirado en el concepto “ensamblaje agencial” de Claudio Ramos, *El ensamblaje de ciencia social y sociedad. Conocimiento científico, gobierno de las conductas y producción de lo social*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

³⁸ Se consultó el catálogo del Departamento de Producción de Recursos de Información de la Biblioteca del Congreso Nacional. Con ello se pudo acceder a más de cuatrocientas noticias específicas de diarios de circulación nacional referidas a “regionalización y descentralización” entre 1973 y 1979.

³⁹ Se entrevistó a funcionarios y autoridades del periodo entre los años 2016 y 2021. Este material fue desarrollado en la tesis doctoral de nuestra autoría: *Regionalizar para gobernar..., op. cit.*

“ESTE MONSTRUO DE MIL CABEZAS”:
ORIGEN DE LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA

Regionalizar: un imperativo estratégico

A diferencia de otras reformas estructurales, las relaciones entre la DPA y la Junta Militar se aceleraron a pocas horas del 11 de septiembre de 1973. En efecto, para hacer posible el golpe de Estado, la Junta debió oficializar el Decreto Ley 4 con el cual transformó la DPA en veintiocho unidades territoriales de gobierno: veinticinco provincias y tres departamentos⁴⁰. Así, desde el día uno de la dictadura cada una de estas unidades territoriales pasó a ser dependiente de un oficial de las FF. AA., encargado de administrar la representación del gobierno nacional, llevando las decisiones de la Junta de Gobierno en dicha unidad. Esta particularidad del régimen chileno⁴¹ —que se extendió hasta el fin de la dictadura—, permitió posicionar la reforma de la DPA como una tarea profesional⁴² e inherente de las FF. AA.: “el concepto de territorio es a la cultura de los militares lo que el mercado es a la cultura de los economistas, es decir, el espacio profesional por naturaleza”⁴³, destacó Sergio Boisier, uno de los principales estudiosos regionales.

En este contexto militar, la reforma estatal de la DPA tuvo uno de sus primeros hitos el 26 de octubre de 1973. Ese día se promulgó el Decreto Ley 98⁴⁴ que estableció la reorganización del conjunto de la administración pública de Chile. Así la dictadura pudo:

“crear, estructurar, dividir, descentralizar, desconcentrar, fusionar, fijar plantas, ampliar, reducir y suprimir servicios, organismos, cargos y empleos, como asimismo trasladar a los funcionarios de acuerdo con las necesidades de las instituciones de que trata este decreto ley”⁴⁵.

Se trató del inicio de un amplio estudio y diagnóstico del funcionamiento del Estado a solo un mes y medio del 11 de septiembre, lo que tensionó las políticas promovidas por la saliente Unidad Popular (en adelante UP) y vaticinó un nuevo proyecto constitucional junto a una reforma total del aparato público. A través de la prensa, el propio

⁴⁰ En la tercera sección final del artículo se pueden consultar en detalle estas unidades territoriales (cuadro 5).

⁴¹ Según Carlos Huneeus, la dirección exclusiva del alto mando militar en las estructuras territoriales del país fue una particularidad del régimen chileno, pues, en las otras dictaduras de la región hubo complementariedad de mando con civiles y militares. Véase, Huneeus, *El régimen de Pinochet...*, op. cit.

⁴² “La revisión de la regionalización previa y sus cambios fue hecha con gran profesionalismo por la CONARA y por su equipo directivo (Canessa, González Samohod, Barrientos)”, en Sergio Boisier, “Globalización, geografía y regionalización en un contexto de flexibilidad”, en *Porik An*, n.º 12, Santiago, 2006, pp. 11-59.

⁴³ Sergio Boisier, *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*, Santiago, MAGO Editores, 2010, p. 178.

⁴⁴ Ministerio de Justicia. “Decreto ley n.º 98. Declara en reorganización todos los servicios de la Administración pública, organismos e instituciones que indica”, 26 de octubre de 1973, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (en adelante BCN), disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=183242> [fecha de consulta: 2 de enero de 2023].

⁴⁵ *Ibid.*

general Augusto Pinochet, remarcó cómo la administración pública se había distanciado de la “democracia chilena”⁴⁶.

La reforma del Estado era un programa estructural y de larga duración que también explicaba el déficit de modernización y la formación histórica del aparato gubernamental chileno. El núcleo del problema estaba en la fuerte incidencia de los partidos políticos en la vida pública y cómo la Constitución de 1925, con su particular ensamblaje de partidos políticos y gobierno de turno, erosionaba el funcionamiento del Estado y la administración pública. Avanzar hacia una nueva constitución, de la mano de una reforma de la administración pública era, entonces, un imperativo: una manera concreta de enfrentar los históricos problemas sociopolíticos, sobre todo, aquellos materializados en partidos políticos distribuidos en todo el territorio nacional y ligados al proyecto de la UP.

La dictadura partía de un examen exacerbado pero geopolítico de las últimas cinco décadas del Estado chileno: las diferentes coaliciones de gobierno funcionaban a modo de “sectas o grupos”⁴⁷ que respondían a vaivenes, sin lograr mantener una política de Estado sólida y moderna. Estas tendencias acumuladas con el paso del tiempo habrían pulverizado la honestidad y los méritos funcionarios en la administración pública. La reforma encabezada por la dictadura, en consecuencia, debía acabar con la politización al interior de las oficinas públicas. Y para ello, como punto de partida, era necesario una nueva constitución que diera soporte a un nuevo proceso y tejido estatal, capaz de normalizar una “verdadera escuela o carrera de carácter técnico y apolítico, tal como ha sido hasta ahora en Chile la función judicial, de cuya independencia y pureza con razón nos enorgullecemos”⁴⁸, sostenía el general Augusto Pinochet el 9 de diciembre de 1973. El enemigo interno se anclaba en las mismas entrañas del aparato estatal y operaba a contrapelo del bien común, permitiendo aquella “monstruosidad” que era “instrumentalizar a la Patria”⁴⁹, como destacó el diario de circulación nacional *La Patria*:

“La Reforma de la Administración Pública anunciada por el Presidente de la Junta de Gobierno, General Augusto Pinochet, es preciso entenderla dentro del contexto mayor del nuevo régimen que se proyecta para la democracia chilena. En otras palabras, está subordinada a la Constitución Política de la República que próximamente regirá los destinos de la Patria [...] la impersonalidad y la imparcialidad de la Administración del Estado pueden romperse tanto desde dentro como desde fuera. En ambos casos, el ariete más peligroso que pulveriza la eficiencia y la justicia de la función pública, recibe su demoledor impulso de la política partidaria mal interpretada [...] Desde dentro pueden ejercerse fuerzas destructoras y disociadoras cuando el funcionario olvida su calidad de “servidor del Estado”. Confunde entonces “el bien común” del Estado con los intereses particulares del partido político. Empequeñece al Estado al identificarlo con la entidad partidista, comete la monstruosidad de instrumentalizar a la Patria al someterla a las ambiciones de los dirigentes políticos [...] Las directivas de la Unidad

⁴⁶ “Administración Profesional”, en *El Mercurio*, Santiago, 9 de diciembre de 1973, p. 41.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ “La administración pública y la Constitución”, en *La Patria*, Santiago, 9 de diciembre de 1973, p. 4.

Popular asumieron las atribuciones del Presidente de la República y de sus Ministros. Desde las Juntas de Vecinos hasta el Gobierno actuó el disolvente poder marxista. Para que esto no vuelva a ocurrir, la Constitución Política en estudio situará a las entidades partidarias en el terreno que les es propio. Prohibirá su intervención en la Administración Pública, en las Universidades y planteles educacionales, en los gremios, en los sindicatos, en los colegios y agrupaciones profesionales [...] En suma, el funcionario político dejará de serlo, sea porque prefiera retirarse voluntariamente, o fuere porque al persistir en las prácticas antichilenas mencionadas se le hará cesar en su cargo. La Administración Pública estará compuesta por legítimos ‘servidores del Estado’. Advendrá una administración estatal sin política, únicamente afianzada en ‘el bien común’ de la Nación chilena”⁵⁰.

La acción y alcance de los partidos en la vida social y pública habría arrasado la “impersonalidad e imparcialidad” de la gestión del Estado. Por todo lo anterior, reorganizar el tejido estatal para disminuir la influencia de la UP y sus partidos políticos, era el primer objetivo de la reforma del Estado. Las citas entre comillas recogen la voz del propio Pinochet y sintetizan la manera de comprender al Estado bajo la particular preocupación del régimen: aumentar la potencia del poder único-centralizado y socavar la relevancia de los mecanismos políticos tradicionales. La función pública del Estado, en el fondo, se proyecta como una forma de legitimación efectiva que, a su vez, es también un posible vínculo social entre la dictadura y la ciudadanía. En efecto, si “la Constitución Política en estudio situará a las entidades partidarias en el terreno que les es propio”, la nueva DPA también tendrá que ofrecer otra mediación: reubicar el lugar de la sociedad civil más allá de la tradición política. En ese sentido, es muy ilustrativo observar cómo los gremios empresariales fueron los primeros agentes en impulsar esas ideas al validar la reforma y proponer una descentralización entendida como una particular integración regional y participación de la comunidad. El 4 de diciembre de 1973, el dirigente gremial Omar Dipp propuso la creación de direcciones regionales “con atribuciones resolutorias”⁵¹ que, en su interior, pudieran incorporar “comandos multigremiales”. Estos últimos, según Dipp, eran ejemplos de organización territorial que permitían, entre otros asuntos, “dar lucha contra el marxismo, a fin de que en Chile hubiera libertad. Después del 11 de septiembre, han colaborado activamente con las autoridades de Gobierno en distintos puntos del país, con excelentes resultados”⁵².

Esta lógica civil y local, adversa al tejido tradicional y funcional al régimen, permite comprender ciertas agencias que pautearon los orígenes de la nueva DPA. Siguiendo el hilo de los comandos multigremiales, el 12 de diciembre de 1973 *El Mercurio* publicó una nota con los “16 representantes de provincias”⁵³ de la reunión multigremial realizada en Santiago. Enfocados en las tareas de reconstrucción nacional, la nota reflexionaba sobre la precaria organización administrativa de las provincias y los problemas de poder

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ “Gremios plantean la descentralización”, en *Tercera de la Hora*, Santiago, 4 de diciembre de 1973, p. 2.

⁵² *Ibid.*

⁵³ “Multigremios promueven la descentralización”, en *El Mercurio*, Santiago, 12 de diciembre de 1973, p. 23.

resolutivo. A su vez, dado el conocimiento histórico y tradicional en sus territorios la noticia justificaba un lugar más jerarquizado de los gremios en los procesos decisorios y el manejo de las líneas globales de acción pública territorial. En efecto, el diagnóstico no se limitaba a una mera crítica de las provincias, sino que iba más allá: establecía diferentes eslabones de participación y orientación gremial dentro de la nueva estructura pública regional. La crítica al centralismo se proyectaba desde una visión experiencial y horizontal de lo territorial, aun cuando la misma propuesta también legitimaba direcciones “verticales”, propias de las “decisiones necesarias para la administración unitaria de la nación”⁵⁴. La idea de comunidad arrancaba desde la proyección de los “comandos multigremiales” o una ciudadanía sin clases ni divisiones socioeconómicas o ideológicas que, organizadas en el territorio, permitirían romper con el viejo centralismo:

“Los comandos multigremiales son estructuras de coordinación integradas por gran parte de organizaciones existentes a nivel provincial y zonal sin distinción de situación socio-económica y con prescindencia absoluta de cualquier tipo de contingencias que tienden a dividir a los chilenos. En estas organizaciones junto al empresario está el obrero, el campesino, todos los trabajadores unidos en torno a valores y metas comunes [...] Están unidos entre sí por una estructura de coordinación y no por una directiva nacional, para evitar caer así nuevamente en el centralismo que elimina las condiciones logradas en las distintas provincias y regiones y como una forma de impedir el personalismo y las ambiciones que llevará a la destrucción de estas organizaciones de hombres de trabajo en busca del desarrollo y el bien común”⁵⁵.

La impugnación a una directiva nacional a favor de una estructura de coordinación también era una crítica a las organizaciones políticas tradicionales y los déficits democráticos del funcionamiento centralizado del Estado. Desde el anuncio de la reforma estatal, la idea de “comandos multigremiales” puso en circulación otros tipos de relaciones y mediaciones de lo público que cuestionaron las funciones políticas tradicionales dando paso al reagrupamiento geográfico y estructural de las nuevas funciones públicas. El empresario y el obrero podrían ser parte del nuevo tejido estatal de provincias y regiones en la medida en que se proyectaran institucionalidades coordinadoras y no directivas “nacionales” ajenas a la comunidad territorial y proclives a la instrumentalización partidaria.

Estas primeras proyecciones públicas del nuevo Estado y la administración pública, en cierta medida, aceleraron la producción de un nuevo pacto territorial del país. Y es que la construcción de un nuevo régimen de lo público implicaba, en primer lugar, reorganizar las estructuras espaciales o fronteras internas del Estado. Este ejercicio que, a la vez, supone diferentes objetivos políticos y ensamblajes técnicos no simples de arreglar y cohesionar, de manera explícita y lúcida se sintetizaron en el editorial “Regionaliza-

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

ción del País” del 5 de diciembre de 1973, publicada por *El Mercurio*⁵⁶. En efecto, es la primera aparición pública del concepto “Regionalización” desde el 11 de septiembre, pues, en general, se había planteado la necesidad de impulsar programas de descentralización o nueva administración pública. El editorial, en primer lugar, proponía romper con aquella promesa incumplida al habitante de provincia y establecer condiciones de gestión operativa en las realidades provinciales y regionales. En segundo término, argumentaba sobre la importancia de crear una alternativa territorial a la “oligarquía burocrática”⁵⁷ de la UP, que habría abandonado a las provincias en su afán de una economía centralizada. En tercer lugar, proponía racionalizar criterios geográficos integrales para dividir de manera estratégica la diversidad de climas y tradiciones culturales del territorio nacional. Y, por último, y quizás el punto más hegemónico, proyectaba una nueva red de relaciones oficiales con el propósito explícito de hacer “desaparecer a muchos intermediarios inútiles” y “la influencia puramente política para asuntos que requieren soluciones técnicas, directas y en el terreno”⁵⁸.

Sobre la base de estos particulares antecedentes, el 21 de diciembre de 1973 la Junta de Gobierno creó de manera oficial la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA)⁵⁹, dispositivo específico para modernizar al Estado y la implementación de una nueva DPA. Desde sus inicios, CONARA concentró amplias facultades y objetivos, pues, no solo debía “Estudiar y proponer las modalidades necesarias a la legislación y reglamentación administrativa”, sino también “proponer modificaciones estructurales generales de la Administración del Estado”. Una tarea titánica, considerando los serios desequilibrios económicos y fiscales⁶⁰ que, además, se ampliaban con una crisis política y un agotamiento estructural del centralismo chileno⁶¹. En efecto, era una profundización del Decreto 98 que daba morfología institucional a quienes conformarían CONARA o, más bien, una respuesta estratégica frente a la incertidumbre y la necesidad de diseñar un poder autoritario diferente a la tradición estatal nacional. En ese sentido, el testimonio del oficial y jefe del Comité Asesor de la Junta de Gobierno (COAJ)⁶², Julio Canessa Robert, esclarece algunos detalles importantes del origen del proceso: “No llegué a CONARA, yo la creé. Fue hija legítima del Comité Asesor de la Junta de Gobierno”⁶³. En sus palabras, vertidas en el libro autobiográfico editado por Patricia

⁵⁶ “Regionalización del País”, en *El Mercurio*, Santiago, 5 de diciembre de 1973.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Ministerio del Interior. “Decreto ley n.º 212. Crea Comisión Nacional de la Reforma Administrativa”, 26 de diciembre de 1973, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3hrut> [fecha de consulta: 2 de enero de 2024].

⁶⁰ Manuel Garate, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2012.

⁶¹ Díaz, “Centralización y Descentralización...”, *op. cit.*, pp. 191-218.

⁶² El Comité Asesor de la Junta (COAJ) fue un órgano asesor para decisiones estratégicas de la Junta de Gobierno, compuesto por oficiales de las tres Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile.

⁶³ Patricia Arancibia y Francisco Balart, *Conversando con el General Julio Canessa Robert*, Santiago, Biblioteca Americana, 2006, p. 20.

Arancibia y Francisco Balart, es posible rastrear algunas trayectorias inéditas del proceso de reforma y regionalización, tal como cuando en noviembre de 1973, el oficial recibió a un funcionario de Hacienda:

“Estando en medio de los mil problemas que debía resolver el Comité Asesor, me pidieron que recibiera a un señor Sáez, de la oficina de Organización y Método del Ministerio de Hacienda. Accedí sin mucho entusiasmo y lo cité al día siguiente a las tres de la tarde. Corría el mes de noviembre y hacía calor en mi oficina en el edificio Diego Portales, que no tenían aire acondicionado. Me expuso su preocupación por la enorme desorganización de la administración pública. [...] detrás de este frondoso orden feudal que me describía –cada órgano tenía un estatuto particular– había intereses muchas veces contrapuestos, incluso anacrónicos, que explicaban la ineficiencia de su actividad. Todos los gobiernos habían lidiado con este monstruo de mil cabezas sin haber logrado hacerlo trabajar concertadamente. Remediar esa situación era un desafío tentador, el problema tenía una real magnitud tal que solo el Gobierno Militar, libre de las ataduras de los intereses creados, podía acometerlo. No había que dejar pasar la oportunidad. Esa conversación planteó en mí la semilla de CONARA”⁶⁴.

La cita es relevante porque grafica la urgencia de capacidades gubernamentales y también porque anuncia el problema de fondo: reorganizar la maquinaria estatal. Se trata de reacondicionar aquel “monstruo de mil cabezas” para constituir un gobierno en condiciones de proyectar estabilidad y margen de maniobra. Parte de las dificultades del centralismo extremo era que “hasta los asuntos menores se resolvían en Santiago”⁶⁵. Esta situación multiplicaba las tareas y responsabilidades del poder central, volviéndose más lento y pesado en la toma de decisiones y, por cierto, más remoto su intento hegemónico de incidir en las provincias y los rincones más alejados de la República. El general Julio Canessa Robert, de esta manera, activó un sofisticado dispositivo de gobierno, CONARA, y también delineó el propósito estructural de la reforma que el editorial del 13 de diciembre de 1973 descifró como:

“El verdadero poder estatal consiste en la posibilidad de que los gobernantes planifiquen ordenadamente su política y que sus decisiones sean transmitidas con fidelidad y rapidez a los órganos competentes, a fin de que éstos las cumplan con el mismo sentido y alcance que tuvieron las decisiones en la cúspide”⁶⁶.

Aquí se marca el propósito global de la nueva DPA. Canessa fue nombrado presidente de CONARA y ascendió a general de manera rápida, siendo uno de los oficiales de más confianza y cercanía del comandante en jefe del Ejército. La impronta militar de los oficiales a cargo de CONARA tuvo un papel significativo en la implementación de la DPA. Para la Junta de Gobierno el diagnóstico editorial del 29 de diciembre no

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Arancibia y Balart, *Conversando con el...*, *op. cit.*, p. 203.

⁶⁶ “Descentralización necesaria” en *El Mercurio*, Santiago, 13 de diciembre de 1973, p. 3.

tenía cuestionamiento: “la descentralización aumenta el poder efectivo del Gobierno”⁶⁷. Por ello, insistía el editorial, la descentralización era imperativa y “necesaria”⁶⁸. A solo tres meses del Golpe de Estado, así, la discusión del cómo instituir una tecnología más rápida y fiel de “las decisiones en la cúspide”, avanzó a paso firme y militar. Junto con la oficialización de CONARA, todos los funcionarios públicos debieron llenar un formulario donde se comprometían a abandonar cualquier tipo de agencia política y estar a disposición de la imparcialidad del “nuevo” sistema público⁶⁹.

Primeras propuestas de regionalización

Si diciembre de 1973 marcó el propósito global de un nuevo pacto territorial⁷⁰, el primer trimestre de 1974 fue la materialización de nuevos diagnósticos y propuestas más específicas. El dictamen de que “Redistribuido el poder administrativo y fiscal en regiones geográficas naturales, el Gobierno central se reservaría para el desarrollo de la gran política de Estado”⁷¹, al parecer, fue compartido entre los agentes oficiales. Sin embargo, a nivel global-territorial, aún no había consenso de la geografía del nuevo Estado. Así, el 18 de febrero de 1974 se socializaron los primeros estudios de la reforma territorial y la evaluación de las primeras propuestas. En efecto, se publicó la proyección oficial de once regiones del Comité Asesor o CONARA, junto a otras dos alternativas de regionalización del país. Por un lado, la propuesta de cinco macro regiones del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por otro, las doce regiones de la Oficina de Desarrollo y Planificación Nacional (ODEPLAN) (cuadro 1).

⁶⁷ “Descentralización Indispensable”, en *El Mercurio*, Santiago, 29 de septiembre de 1973.

⁶⁸ “Descentralización necesaria”, en *El Mercurio*, Santiago, 13 de diciembre de 1973, p. 3.

⁶⁹ “Renuncia”, en *La Segunda*, Santiago, 27 de diciembre de 1973, p. 7.

⁷⁰ *Ibid.*; “Gremios plantean la descentralización”, en *Tercera de la Hora*, Santiago, 4 de diciembre de 1973; “Regionalización del País”, en *El Mercurio*, Santiago, 5 de diciembre de 1973; “Administración Profesional”, en *El Mercurio*, Santiago, 9 de diciembre de 1973; “La Administración Pública y la Constitución”, en *La Patria*, Santiago, 9 de diciembre de 1973; “Multigremios promueven la descentralización”, en *El Mercurio*, Santiago, 12 de diciembre de 1973; “Descentralización Necesaria”, en *El Mercurio*, Santiago, 13 de diciembre de 1973; “En Marcha los Programas de Descentralización”, en *El Mercurio*, Santiago, 21 de diciembre de 1973; “Reforma de la Administración Pública”, en *La Patria*, Santiago, 28 de diciembre de 1973; “Descentralización Indispensable”, en *El Mercurio*, Santiago, 29 de diciembre de 1973.

⁷¹ “Regionalización del País”, en *El Mercurio*, Santiago, 5 de diciembre de 1973, p. 3.

CUADRO I
Propuestas regionalización febrero 1974

CIDU		ODEPLAN		CONARA	
Región	Provincia administrativa	Región	Provincia administrativa	Región	Provincia administrativa
I	Tarapacá y Antofagasta	I	Tarapacá	I	Tarapacá
II	Atacama, Coquimbo, Aconcagua y Valparaíso	II	Antofagasta	II	Antofagasta
III	Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule y Linares	III	Atacama y Coquimbo, excepto departamento de Illapel	III	Atacama y Coquimbo, excepto departamento de Illapel y territorios insulares
IV	Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé	IV	Aconcagua y Valparaíso incluido el departamento de Illapel y los territorios insulares	IV	Aconcagua y Valparaíso incluido el departamento de Illapel y los territorios insulares
V	Aysén y Magallanes	V	Santiago y O'Higgins	V	Santiago y O'Higgins
		VI	Colchagua, Curicó, Talca, Maule y Linares	VI	Colchagua, Curicó, Talca, Maule y Linares
		VII Concepción, Arauco, Biobío y Malleco	Ñuble	VII Concepción, Arauco y Biobío	Ñuble
		VIII	Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé	VIII	Malleco, Cautín y Valdivia, excepto el departamento de Río Bueno
		IX	Aysén	IX	Osorno, Llanquihue y Chiloé, incluido el departamento de Río Bueno
		X	Magallanes y Territorio Antártico	X	Aysén
				XI	Magallanes y Territorio Antártico

Fuente: *El Mercurio*, Santiago, 18 de febrero de 1974.

Cada propuesta fundamentó un modelo de administración integrado en lo territorial que tendería a una mayor descentralización y planificación de la gestión pública y sus re-

des económicas, agrupando a las antiguas provincias. No obstante, la idea genuina de propuestas alternativas difería un tanto de los acontecimientos. En primer lugar, CONARA solicitó a última hora al CIDU una regionalización, lo cual hace bastante dudoso el interés por evaluar con seriedad y profundidad dicha proyección⁷². De manera inversa, según el testimonio de Sergio Boisier, desde los primeros meses del golpe de Estado, ODEPLAN trabajó a toda marcha en una propuesta de regionalización⁷³. Un trabajo que, además, venía precedido por los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende y que, por lo tanto, disponía de importantes estudios y experiencias que permitieron delinear una rápida propuesta⁷⁴.

Si bien las regionalizaciones de ODEPLAN y CONARA eran bastante similares, diferían en varias de las agrupaciones provinciales (III, IV, V, VI, VIII, IX y X regiones). Por otro lado, todas las regionalizaciones eran proyectadas como redes tecnológicas-productivas que, a su vez, debían fortalecer la integración nacional, la conectividad y la administración estatal. Ahora bien, más allá del contenido específico de las diferentes agrupaciones, lo interesante de la discusión es que, por primera vez, se oficializó cómo se entendería la región:

“Es una Unidad Territorial que abarca una o más de las actuales provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos y enmarcada en un similar paisaje geográfico [...]

- Constituye la base territorial de la Administración del Estado al conjugar los intereses nacionales con los locales y radicarse en ella servicios públicos y organizaciones sociales que son interdependientes [...]

- Constituye el marco de referencia geográfico-jurisdiccional para encuadrar las actividades de los poderes de Estado (Judicial, Electoral, Legislativo y de la Contraloría General de la República); de la Administración Central y Descentralización y de los organismos de planificación económica y social [...]

- Es la organización mayor del Gobierno Interior del Estado, siendo su autoridad el agente natural e inmediato de la Junta de Gobierno, al cual paulatinamente, junto con otros niveles que de él dependerán, se le delegarán, las posibilidades de adopción de decisiones administrativas y de manejo de recursos, adecuadamente coordinados por el Gobierno Central y los instrumentos de planificación [...]. En suma, los conceptos esbozados permiten concebir a la Región como una colectividad territorial, en la cual se da una dimensión geográfica a todos los aspectos posibles de una política de Desarrollo y Seguridad Nacional⁷⁵.

las nuevas regiones proyectaban, ante todo, un marco concreto, equilibrado y estable de relaciones territoriales. Destinadas a organizar el aparato público bajo funciones de delegación, cada una de las regiones se circunscribía de manera funcional a la Junta de Gobierno y la necesidad de desconcentrar funciones. A pesar de los importantes avan-

⁷² Entrevista a Luis Alfonso Rivas, secretario ejecutivo de CONARA en 1981, Santiago, 14 de noviembre de 2019.

⁷³ Boisier, “Chile: la vocación...”, *op. cit.*, pp. 81-107.

⁷⁴ Esteban Soms, *Una escuela para el cambio social*, Santiago, ODEPLAN / MIDEPLAN, 2010.

⁷⁵ “Dividirán al país en once regiones”, en *El Mercurio*, Santiago, 18 de febrero de 1974.

ces, la agrupación territorial aún no generaba consenso. Entre febrero y abril de 1974 CONARA continuó sus estudios y proyecciones y elaboró una segunda consulta a la Contraloría General de la República y la Comisión de Reforma Constitucional⁷⁶. De esta forma se reconocieron los principales disensos que existían en la regionalización de febrero de 1974, tales como la lejanía y accesibilidad de Atacama, la postergación de Aconcagua y la proyección regional de Valdivia, entre otros⁷⁷. A partir de estas retroalimentaciones, el 11 de julio de 1974 la Junta aprobó la regionalización oficial con doce regiones más un Área Metropolitana de Santiago⁷⁸. La nueva DPA continuaba y recreaba de manera potencial otro arreglo político de lo territorial (cuadro 2).

CUADRO 2
Regionalización oficial

Región CONARA 1974	Agrupamiento de antiguas provincias⁷⁹
Región I	Tarapacá
Región II	Antofagasta
Región III	Atacama
Región IV	Coquimbo
Región V	Aconcagua, Valparaíso, departamento de San Antonio
Área Metropolitana de Santiago	Santiago, excepto departamento de San Antonio
Región VI	O'Higgins, Colchagua
Región VII	Curicó, Talca, Maule, Linares
Región VIII	Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío
Región IX	Malleco, Cautín
Región X	Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé
Región XI	Aysén
Región XII	Magallanes

Fuente: Ministerio del Interior, "Decreto ley n.º 575. Regionalización del país", 13 de julio de 1974, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/346es> [fecha de consulta: 3 de enero de 2024].

⁷⁶ CONARA, *Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y la regionalización*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1976.

⁷⁷ Helio Suárez, *Perspectiva histórica de la regionalización y sistema de administración*, Santiago, Universidad de Chile, 1975.

⁷⁸ Ministerio del Interior, "Decreto ley n.º 573. Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado", 12 de julio de 1974, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/35ddj> [fecha de consulta: 3 de enero de 2024]; Ministerio del Interior, "Decreto ley n.º 575. Regionalización del país", 13 de julio de 1974, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/346es> [fecha de consulta: 3 de enero de 2024].

⁷⁹ Estas líneas divisorias fueron consultadas en el Decreto Ley 573 y verificadas con la DPA vigente hasta julio de 1974.

Desde el edificio Diego Portales, ubicado en el centro de la capital, la Junta de Gobierno proyectó una cadena nacional que dio inicio al “Proceso de Regionalización”. El comandante en jefe del Ejército, Augusto Pinochet, fue el principal orador, publicando de forma paralela el “Manifiesto de la Regionalización”⁸⁰. El anuncio de un nuevo marco geográfico regional del país estaba precedido de un importante documento oficial publicado poco antes, el 11 de marzo de 1974: “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”. Aquí ya es posible rastrear la preocupación por el “anacrónico” régimen de provincias y la extensión indefinida como régimen de gobierno de Chile. Y más aún, aquí por primera vez se proyectaba como deber del Estado la creación de “un auténtico poder social” anclado en una visión estatal de expertos y una “sociedad tecnificada”:

“La consolidación e institucionalización de un auténtico poder social como el descrito ha de considerarse como el medio más eficaz para constituir en Chile una sociedad tecnificada, en que la palabra de los que saben prevalezca por sobre las consignas, y de una sociedad de verdadera participación, en que la voz del pueblo organizado emerja sin desfiguraciones partidistas y sin mezquindades que la empobrezcan. Nuestra democracia será entonces orgánica, social y de participación”⁸¹.

Estas ideas son relevantes porque la implementación de la DPA fue la materialización concreta sino el principal experimento de aquella particular versión de la democracia y la participación sin partidos políticos tradicionales. Siguiendo la demarcación de febrero de 1974, así, cada región oficial fue nombrada por un número romano de norte a sur. A última hora la Junta de Gobierno decidió extirpar el Departamento de San Antonio de Santiago, reubicándolo en la nueva “V” Región. Asimismo, las agrupaciones de las provincias IV, VI y VII, IX y X regiones, cambiaron sus combinaciones, tendiendo a reducir las unidades. Ambos extremos del país continuaron con la misma composición subnacional. En efecto, la propuesta de CONARA de febrero de 1974 fue aprobada con modificaciones menores. Como explicó el economista Sergio Boisier, de una u otra forma, se continuó con la racionalidad iluminista de los patronímicos numéricos de la ODEPLAN original (1966 y 1969)⁸² y buena parte de los presupuestos de febrero se validaron.

Para las autoridades del régimen, regionalizar fue imperativo. El centralismo “es ineficaz desde el punto de vista del ejercicio práctico del poder”⁸³, destacó el editorial del 18 de marzo de 1974. La histórica concentración centralizada en Santiago disolvía el poder en una “frondosidad centralista y burocrática”⁸⁴ que inhibía la iniciativa territorial del gobernante⁸⁵. No se trataba de modelos teóricos o imaginar una gestión

⁸⁰ Arancibia y Balart, *Conversando con el...*, op. cit., p. 211.

⁸¹ Gobierno de Chile, *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, Santiago, Editora Nacional Gabriela Mistral, 11 de marzo de 1974.

⁸² Boisier, *Territorio, Estado y...*, op. cit., p. 174.

⁸³ “Descentralización del poder”, en *El Mercurio*, Santiago, 18 de marzo de 1974, p. 23.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

pública en específico, sino más bien, materializar un arreglo territorial en todos los niveles oficiales, que permitiese mejorar el control superior de las decisiones. Es decir, planificación efectiva en cada una de las unidades territoriales. Previo a la regionalización de julio de 1974:

“El gobernante chileno no tiene alcance a todos los resortes de la maquinaria estatal, porque no existe un sistema apropiado de delegación del mando que permita el control superior de las decisiones importantes y la aplicación de éstas en forma oportuna y en todos los niveles jerárquicos”⁸⁶.

La nueva regionalización, por lo tanto, habría superado la inercia histórica y desde julio de 1974 debía estabilizar los soportes de la nueva maquinaria estatal y sus escalas operativas: regiones, provincias y comunas. Se trataba, pues, de una planificación estratégica que, sobre todo, permitiría el control y la extensión del gobernante nacional en los territorios internos. De allí que:

“no hay contradicción entre postular un gobierno autoritario y exigir la descentralización del poder. A la inversa, este último es condición necesaria para que juegue efectivamente el otro. La verdadera autoridad es la que está en aptitud real de ejercerse y no la que consta simplemente de atributos nominales. Un gobierno autoritario es el que está en situación de mandar y de imponerse en toda la órbita de su jurisdicción. Para ello ha de tener tiempo dedicado a cada asunto específico y contar con que sólo los grandes temas son materia de su decisión, pues hay otras autoridades convenientemente instruidas en los planes de acción que están llevando a cabo el estudio y resolución de los asuntos de menos jerarquía. Solo entonces cada autoridad atiende eficazmente su propia órbita de competencia y todo se organiza en un régimen armónico de disciplina y de iniciativa”⁸⁷.

La descentralización y el autoritarismo eran funcionales al pacto territorial establecido por la dictadura. Bajo esta estricta disciplina de los Estados Mayores de las FF. AA., entre el 11 de julio de 1974 y el 17 de marzo de 1981, la dictadura oficializó una nueva DPA a lo largo y ancho de todo el territorio. Fue una empresa eficiente y sistémica, pues, no solo fue funcional a las transformaciones estructurales al interior del Estado, sino que también reflejó e internalizó diferentes tensiones y obstáculos que implicaron una permanente revisión de las fronteras internas⁸⁸. En más de once ocasiones la dictadura recortó las fronteras internas para afinar dichas unidades espaciales y respuestas del comando central⁸⁹. El nuevo mapa político fue clave para ir instalando un orden técnico e institucional que permitiera movilizar nuevos terrenos de integración de autoridades y políticas conjuntas, planificadas en forma vertical y horizontal.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Quiroz, *Regionalizar para gobernar...*, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibid.*

Dicha revisión fue dirigida y comandada por CONARA que, funcional al avance del proceso, también aumentó su influencia como dispositivo en la “cúspide” del Estado. Para delimitar la composición geográfica de cada uno de los recortes territoriales de la nueva DPA, CONARA recorrió el país durante seis años y desarrolló diversos estudios sobre el Estado⁹⁰. Al final, de eso trataba, hacer posible una nueva DPA autoritaria: cómo construir una cúspide de autoridades territoriales que permitieran circular las informaciones oficiales del más alto nivel y fueran cumplidas a lo largo y ancho del país. Un nuevo sistema de mando territorial o tecnología que permitiera acelerar la influencia de la dictadura en las diferentes “realidades geográficas”⁹¹ de norte a sur, independiente de su cercanía, distancia o aislamiento.

CONARA: INTERESES Y AGENCIAS EN LA DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA

Del (des)orden burocrático a la producción del mapa oficial

Al momento de regionalizar el país, las agencias militares ya disponían de un cuadro relevante de problemáticas y prioridades. Si las antiguas provincias carecían de facultades resolutorias y tenían escasa jerarquía, el nuevo arreglo territorial debía instituir de logística y recursos a dichas autoridades territoriales. Ese era el principio de la nueva arquitectura del Estado: perfeccionar los niveles de decisión territorial desde más arriba hacia abajo y permitir condiciones de deliberación en la medida en que las acciones respondiesen a una jerarquía territorial institucionalizada. Los decretos leyes “Regionalización del País”⁹² y “Estatuto del Gobierno y Administración interiores del Estado”⁹³ fueron, de hecho, la expresión material-jurídica de la nueva cúspide. Por lo mismo, las regiones fueron las estructuras más rígidas. A diferencia de las provincias y comunas que tendrán varios momentos de ajustes y modificaciones⁹⁴, no fueron modificadas en su composición territorial.

⁹⁰ CONARA, *Finalidades de la Reforma Administrativa y la Regionalización*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral, abril de 1974; CONARA, *Esquema general desarrollo, Exposición CONARA sobre la Regionalización, Gobierno y Administración Regional a la Honorable Junta de Gobierno (reservado)*, Santiago, abril de 1974; CONARA, *Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y la regionalización*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1976; CONARA, *Instrucciones sobre medidas en la X Región (reservado), Comunicación del presidente al Intendente de la X Región*, Santiago, 16 de diciembre de 1977; CONARA, *Exposición de la situación provincial con motivo de la visita del S.E., el presidente de la República, general de Ejército, Don Augusto Pinochet Ugarte*, Valdivia, junio de 1978; CONARA, *Reforma Administrativa Integral de Chile y el Proceso de Regionalización*, Santiago, 31 de mayo de 1979.

⁹¹ CONARA, *Esquema regional de...*, *op. cit.*

⁹² Ministerio del Interior, “Decreto ley n.º 575. Regionalización del país”, 13 de julio de 1974, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/346es> [fecha de consulta: 3 de enero de 2024].

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Quiroz, *Regionalizar para gobernar...*, *op. cit.*

Dotar a las regiones con las máximas capacidades y resortes subnacionales, en efecto, significó montar una nueva jerarquía territorial sobre la Constitución de 1925. Ello, porque mientras esta última carta magna establecía distinciones administrativas y gubernamentales de la cadena de mando presidencial interior, posibilitando elecciones parlamentarias y comunales de alcaldes y regidores a lo largo de todo el país⁹⁵, el arreglo territorial de julio de 1974 disolvió toda actividad política oficial y fusionó “en un solo mecanismo integrador lo que antes se diferenciaba, de forma no muy clara, entre el gobierno interior del Estado y el régimen de administración interior”⁹⁶. Así, el ya centralizado y presidencialista régimen unitario se verticalizó aún más. Los antiguos cuatro niveles de gobierno interior –intendente provincial, gobernador departamental, subdelegado comunal, inspector distrital– se redujeron a tres niveles: intendente regional, gobernador provincial, alcalde comunal, todos ellos dependientes del poder central. La nueva DPA, así, redujo aquellos “intermediarios inútiles” y de “influencia puramente política”⁹⁷, pues, junto con anular las elecciones, también disolvió oficinas públicas que no tenían poder resolutivo –departamentos, delegaciones y subdelegaciones–. Al mismo tiempo instituyó un nuevo marco institucional de redes territoriales y prácticas políticas y burocráticas con reglamentos y funciones técnicas estandarizadas. Este aspecto es relevante porque en general la DPA se asocia a la exclusiva creación de nuevas regiones, sin considerar el complejo reordenamiento de niveles oficiales y burocracias. En el fondo, más que crear un “nuevo” Estado, en un inicio se trató de ordenarlo y reacondicionarlo para el funcionamiento efectivo de las nuevas “cúspides” o las regiones.

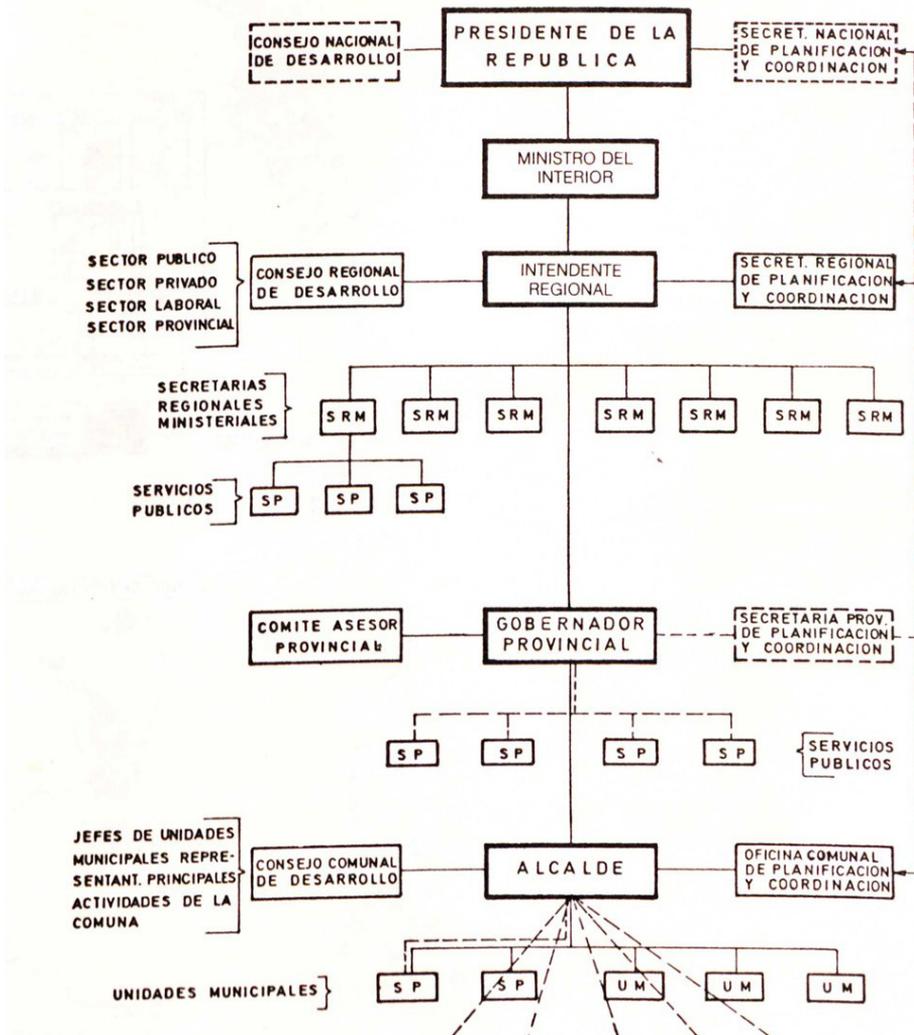
La principal tarea en esta primera etapa consistió en integrar de manera coordinada y jerarquizada a las nuevas autoridades en la región. Fiel a las estratagemas desarrollistas, CONARA creó la Estructura del Sistema de Gobierno y Administración Regional (SIGORE), un complejo organigrama de la nueva articulación regional (imagen 1).

⁹⁵ Salvo en las comunas de Santiago, Valparaíso, Providencia, Las Condes, Concepción y Viña del Mar en las cuales era el presidente de la República quien designaba al alcalde como su delegado comunal.

⁹⁶ Díaz, “Centralización y Descentralización...”, *op. cit.*, p. 200.

⁹⁷ “Regionalización del País”, en *El Mercurio*, Santiago, 5 de diciembre de 1973.

IMAGEN 1
Sistema de Gobierno y Administración Regional (SIGORE)



Fuente: CONARA, *Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y la regionalización*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1976.

Esta figura de tres columnas dependientes de la cúspide del poder central y tejedoras de redes y agentes territoriales jerarquizados fue la principal imagen que circuló junto a las cartografías oficiales del 11 de julio de 1974⁹⁸. Es muy ilustrativo, pues sintetizó

⁹⁸ Por lo general, esta imagen se proyectó junto con las cartografías regionales y la presencia de algún oficial de CONARA explicando el organigrama.

el nuevo arreglo territorial y explica de forma gráfica cómo el nuevo sistema regional se basó en la coexistencia de un subsistema jerárquico, un subsistema técnico y otro de participación.

Si se compara con la antigua estructura del Estado provincial, los cambios son monumentales. A diferencia del caótico y escuálido régimen de las antiguas provincias, la nueva red regional se proveía de significativas unidades territoriales, permitiendo que la proyección de la nueva DPA implicase estandarización, homogenización y fortalecimiento de los circuitos públicos fuera de Santiago. Así, cada nueva región del país funcionaría a partir de relaciones institucionales de reciprocidad y sinergia entre los subsistemas jerárquico, técnico y de participación. Según el SIGORE, el subsistema jerárquico era el núcleo del sistema regional, pues aquí circulaba y se proyectaba la cadena de mando de las autoridades oficiales y emanaba la fuente resolutive de todas las decisiones. Cada una de las regiones, a su vez, establecía su propia red territorial –intendente regional, gobernadores provinciales y alcaldes comunales–, la cual, además, respondía a una prelación jerárquica que permitía que las unidades superiores pudieran incidir y vigilar el cumplimiento de la planificación entre las unidades inferiores en una lógica de pirámide territorial. De este modo, la autoridad territorial superior, el intendente regional, comandaba al conjunto de los servicios públicos y unidades territoriales del nivel subnacional, incluidas provincias intermedias y comunas locales. Cada una de estas autoridades, a su vez, ejercía como representante del presidente de la República ante la ciudadanía.

Por otra parte, el subsistema técnico cumplía la función de enlazar al conjunto de autoridades y servicios encargados de ejecutar las políticas públicas en las regiones. Análogo a los actuales gabinetes, aquí se destacó la creación de las Secretarías Regionales de Coordinación y Planificación (SERPLAC) y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), encargadas de supervisar a las entidades inferiores, pero sobre todo asesorar al intendente regional. Mientras las SERPLAC dependían de la ODEPLAN, las SEREMIS lo hacían de los ministerios nacionales. Así, la cadena de mando regional era tutelada desde sectores y equipos anclados en Santiago.

Por último, el subsistema de participación recreó la posibilidad de integrar a la sociedad civil en las decisiones institucionales. Para ello estaban los Consejos de Desarrollo Regional (COREDES) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS)⁹⁹. Estas instancias establecían consultas o reuniones de carácter no deliberativo y permitían evaluar y reconocer los proyectos e inquietudes de las comunidades, siempre patrocinados y reglamentados bajo plataformas oficiales¹⁰⁰.

Mirado en su conjunto, el SIGORE fue la primera respuesta oficial del régimen para dominar aquel “monstruo de mil cabezas”. Una difícil apuesta por instituir un ensambla-

⁹⁹ En las provincias del país no hubo instrumentos oficiales de participación como en las regiones y comunas.

¹⁰⁰ Luis Lira, *La descentralización y el desarrollo regional: la experiencia chilena. Seminario Internacional Descentralización y Federalismo Fiscal*, Santiago, ILPES, 2004

je territorial diferente y funcional a la cúspide regional. La reciente estructura territorial no solo proporcionaba novedosas articulaciones públicas, políticas y técnicas, sino también era una manera jurídica de reemplazar a la vida política tradicional, condicionada por el Estado de excepción y bajo la forma de una red oficial donde descansaba y se proyectaba el propósito más elemental del régimen: gobernar. No obstante, muy lejos de las proyecciones del SIGORE, los primeros días de la regionalización siguieron anquilosados en el viejo edificio estatal. El pasado era más denso que el futuro proyectado por las autoridades.

El 1 de agosto de 1974, a veintiún días de la promulgación oficial de la regionalización, el comandante en jefe de la Fuerza Área de Chile (FACH), Gustavo Leigh, con “horror” auditaba las comunicaciones al interior del Estado y, siendo el encargado del comité social de ministros¹⁰¹, desde la ODEPLAN observó los presupuestos ministeriales y su proyección en las provincias. La situación era preocupante:

“Este año lo hicimos en forma experimental para cinco provincias, y con ODEPLAN hemos descubierto, con horror, que desgraciadamente los Ministros no tienen un conocimiento detallado de qué es lo que estaban haciendo en el país —estas serían las metas nacionales—, y nos encontramos con que estas metas llegaron incompletas, con errores aritméticos, errores de cálculo, no tenían conocimiento de si eso estaba financiado, habían pedido fondos que no se iban a ocupar, etc. Entonces, ahora como que los Ministros se asustaron, porque vieron que existe un control, que se están pidiendo sus metas y se las está revisando ODEPLAN. Recuerdo un detalle: la directiva del Servicio de Minas del Estado sencillamente no sabía cuál era su misión y, en cambio, tenía fondos asignados en el Presupuesto. ¿Qué pasaba antes? Que, por ejemplo, el Ministerio de la Vivienda estaba construyendo viviendas en una provincia y, sin embargo, el Intendente respectivo no tenía idea de que se estaban construyendo casas; tampoco lo sabía el Gobernador, y mucho menos el Alcalde. Los únicos que lo sabían era el personal del Ministerio de la Vivienda. Ahora, todo eso, las metas, se centralizan aquí; están organizadas por ODEPLAN y llegan a conocimiento del Intendente. El sabe ahora qué está haciendo Impuestos Internos en su provincia; que está haciendo Vivienda, Trabajo, Salud; en fin, tiene un conocimiento regional completo. ¿Y quién lo asesora? La Oficina de ODEPLAN que en provincia o región se llama ORPLAN, donde están los especialistas en planificación que lo van asesorando”¹⁰².

La nueva DPA aún no modificaba el sistema anterior. Las provincias se caracterizaban por una escasa uniformidad de recursos y criterios orgánicos globales¹⁰³. Cada ministerio nacional articulaba su propia red territorial diferenciada, sin la necesidad de integrar la operación entre unidades superiores y menores. Asimismo, aún eran

¹⁰¹ Soms, *Una escuela para...*, *op. cit.*

¹⁰² Acta Junta de Gobierno n.º 355-A, Santiago, 1 de agosto de 1974, en BCN, disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/34218/1/acta143_1974_A.pdf [fecha de consulta: 5 de enero de 2024].

¹⁰³ Jaime Zavala, “La modernización administrativa y el proceso de regionalización”, en Dirección de Desarrollo Universidad Nacional Andrés Bello, *Regionalización. La Experiencia Chilena 1974-1989*, Santiago, Cuadernos Universitarios Serie Investigaciones, n.º 1, 1990, pp. 61-90.

frecuentes importantes déficits y desigualdades entre la dotación de funcionarios y las capacidades profesionales en las regiones¹⁰⁴. Sin embargo, y a pesar de todas estas inercias, desde el 11 de julio de 1974 la dictadura se había propuesto instalar una red territorial superior. Esta vez, sistémica y homogénea a lo largo y ancho del tejido oficial: “una sola línea de verticalidad de mando”¹⁰⁵ que, una vez implementada, podría ensamblar un único pero regionalizado plan de gobierno. Las proyecciones, en teoría, vaticinaban una comunicación favorable a la Junta de Gobierno y los objetivos “superiores” del Estado.

La regionalización de julio de 1974, en primer lugar, modificó el antiguo modelo de veinte y cinco unidades subnacionales –las antiguas provincias– y las redujo a trece unidades territoriales –las doce regiones más un área metropolitana de Santiago–, lo cual facilitaría las comunicaciones del centro y los niveles subnacionales¹⁰⁶. Asimismo, si bien dichas funciones regionales se concentrarían a ámbitos administrativos y logísticos, al mismo tiempo tendrían más atribuciones y funcionarios especializados para implementar sus políticas públicas. Mientras los habitantes de regiones podrían acceder burocracias públicas más robustas sin depender de Santiago, los niveles gubernamentales nacionales podían centrarse en la elaboración de políticas estructurales, ahorrando tiempo y energía.

La nueva cúspide: Secretarías Regionales de Planificación y Secretarías Regionales Ministeriales

La implementación de la DPA implicó una revisión de múltiples aspectos y prioridades. Para acabar con la descoordinación entre las autoridades oficiales, ante todo, era necesario perfeccionar al nivel superior de la región: nuclear relaciones técnicas y políticas, horizontales y verticales. Junto a ODEPLAN, CONARA trabajó de manera integrada en tres ámbitos fundamentales: 1) regionalización 2) reforma estructural y 3) reforma funcional. Los primeros pasos en la innovación territorial se originaron entre el 17 de enero y el 22 de julio de 1975, a casi un año del inicio de la regionalización, a través de los decretos leyes que dieron operatividad a las SERPLAC en el país¹⁰⁷.

Esta dotación de plantas y reglamentos en cada una de las cabeceras regionales se anticipó incluso a la oficialización de un régimen administrativo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)¹⁰⁸, que fundamentaba su trasfondo como oficinas de

¹⁰⁴ Entrevista a Pedro Ramírez, SERPLAC de la región del Biobío entre 1983-1989, 10 de febrero de 2021.

¹⁰⁵ Chateau, *Geopolítica y regionalización...*, op. cit., p. 203.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Ministerio del Interior “Decreto ley n.º 937. Crea plantas y establece normas para las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación”, 26 de marzo de 1975, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3hrqx> [fecha de consulta: 2 de enero de 2024]; Ministerio del Interior, “Decreto ley n.º 746. Aprueba reglamento orgánico de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación”, 22 de julio de 1975, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/2xtxj> [fecha de consulta: 3 de enero de 2024].

¹⁰⁸ Ministerio del Interior, “Decreto ley 1367, Establece normas para el manejo del Fondo Nacional de Desa-

gobierno territorial. Una celeridad que contrasta con la instalación de las SEREMIS, la cual fue gradual y discontinua, dependiendo de los sectores y particulares necesidades territoriales¹⁰⁹. Fuera de Santiago¹¹⁰, sin embargo, las SERPLAC fueron las primeras en instituir y comandar los nuevos desafíos regionales. Siendo las primeras instituciones operativas del sistema territorial, estructuraron tres funciones claves: 1) asesorar las decisiones del intendente regional con evidencias públicas e información de proyectos; 2) coordinar y ejecutar las políticas regionales en conjunto con los servicios públicos y las recién creadas SEREMI; 3) construir la cartera de proyectos regionales de acuerdo a un plan nacional y presupuesto regional, siempre pauteado por Santiago, que facilitaría la “conducción y ejecución del proceso de desarrollo regional”¹¹¹. Esa última tarea fue una de las funciones más difíciles, ya que, a la fecha, no había un presupuesto nacional destinado de manera exclusiva a los niveles subnacionales¹¹².

Desde las SERPLAC, por primera vez se comenzó a controlar los procedimientos técnicos y presupuestarios de los aparatos públicos a nivel territorial. Esta proyección burocrática permitió observar las condiciones y problemáticas del funcionamiento de los municipios¹¹³ y establecer las primeras estimaciones de lo planificado versus lo ejecutado. El Departamento de Estudios era la unidad más relevante y se formaba por una veintena de profesionales dependiendo del tamaño demográfico de la región. Esta unidad supervigilaba la acción pública sectorial de la región a través de un funcionario especializado o sectorialista –vivienda, educación, salud, entre otras– que coordinaba con las SEREMI y municipios. Una labor, sin duda, más compleja y que, por lo mismo, requería comunicación más fluida entre los interesados. Al mismo tiempo, por primera vez, las oficinas públicas podrían disponer de una evaluación técnica de los proyectos, triangulando información, órdenes y presupuestos efectivos.

Las secretarías regionales podrían comandar sus propias tareas, cotidianas, urgentes y más específicas, es decir, de acuerdo con sus particulares realidades y problemáticas. Un cambio significativo considerando que, en el modelo anterior, había un descontrol de los niveles subnacionales y las provincias presentaban una dependencia total de las ofi-

rollo Regional”, 11 de marzo de 1976, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3hrr0> [fecha de consulta: 4 de enero de 2024].

¹⁰⁹ CONARA, *Políticas de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa*, Santiago, 1982.

¹¹⁰ Santiago no fue considerado en la primera etapa de la regionalización. Su reorganización interna, en efecto, comenzó a inicio de la década de 1980.

¹¹¹ Gobierno de Chile, “Decreto ley 937 Crea plantas y establece normas para las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación”, 26 de marzo de 1975, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3hrqx> [fecha de consulta: 2 de enero de 2024].

¹¹² Cada SERPLAC que se constituía en el país se componía de un Departamento de Estudios y Planificación y un Sub-Departamento de Programación Presupuestaria, que se encargaba de “compatibilizar técnicamente los planes y programas sectoriales de desarrollo regional, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional”. Véase: Gobierno de Chile, “Decreto ley 937 Crea plantas y establece normas para las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación”, 26 de marzo de 1975, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3hrqx> [fecha de consulta: 2 de enero de 2024].

¹¹³ Entrevista a Alejandro Fernández Galaz, funcionario Secretaría Regional de Planificación y Coordinación del Biobío entre 1981-1982, 11 de febrero de 2021.

cinas de Santiago. Las antiguas redes de intermediarios políticos¹¹⁴, ahora se procesaban desde la red oficial técnica y política de nivel regional. En ese camino, de manera lenta pero segura, las regiones comenzaron a planificar y vigilar el conjunto de programas y metas sobre los funcionarios, provincias y comunas.

Entre 1974 y 1978, no solo se montó la estructura regional con sus respectivas nuevas funciones y niveles coordinadores (SEREMI y SERPLAC), sino también se aprobó un nuevo estatuto municipal¹¹⁵ que abrió las condiciones para una nueva ley de financiamiento público de rentas locales¹¹⁶. El balance a julio de 1975 era positivo. A un año de la regionalización, CONARA era un dispositivo gubernamental que había logrado aplicar reglamentaciones burocráticas a lo largo y ancho del territorio. El trabajo ordenado por las SERPLAC era seguido por las SEREMI de educación, salud, vivienda y obras públicas. La prensa difundía un positivo “cumpleaños” en cada una de las regiones piloto (I, II, VIII, XI y XII), e informes detallados de la ejecución de los proyectos en materias sociales, constataban el buen desempeño territorial. El 9 de julio de 1975 el diario *La Tercera de la Hora* destacó:

“En la Primera Región se construyeron 6500 m. cuadrados en viviendas para albergar a los empleados públicos y sus familias que se trasladaron a Iquique con motivo del comienzo del proceso. Se adquirió una unidad coronaria, un electrocardiógrafo y una moderna ambulancia para el Hospital de Iquique [...] Fueron reparados 67 establecimientos educacionales, lo cual significó mayor confort para 35 mil estudiantes. Además, se construyeron 5 nuevos locales, con un total de 60 salas, para la enseñanza básica. En obras públicas se han invertido 16 mil 500 millones de escudos. Por otra parte, se ha desarrollado una acción coordinada para evaluación y explotación de los recursos mineros”¹¹⁷.

A través del funcionamiento coordinado de las autoridades territoriales y su relación directa con el poder central, las inversiones públicas se ejecutaban, incluso, en las zonas extremas del país: “en las regiones piloto trabajan activamente los intendentes regionales, con la colaboración directa de los secretarios regionales ministeriales, quienes tienen la representación de los diversos ministerios”¹¹⁸. La nueva red pública regional con niveles técnicos y jerárquicos integrados si bien era la materialización de la eficiencia y el bien común público, al mismo tiempo anclaba una dirección particular. En este sentido es ilustrativa la columna del 23 de diciembre de 1975, del coronel Juan Barrientos Vidaurre, vicepresidente de CONARA, quien fundamentó los logros del proceso y tam-

¹¹⁴ Arturo Valenzuela, *Intermediarios políticos en Chile. Gobierno local en un régimen centralizado*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2016.

¹¹⁵ Ministerio del Interior, “Decreto ley 1289, Ley orgánica de las municipalidades”, 14 de enero de 1976, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3hrr5> [fecha de consulta: 4 de enero de 2024].

¹¹⁶ Ministerio del Interior, “Decreto ley 3063, Establece normas sobre rentas municipales”, 29 de diciembre de 1979, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/2fcus> [fecha de consulta: 4 de enero de 2024].

¹¹⁷ “Regionalización celebra su primer cumpleaños”, en *La Tercera de la Hora*, Santiago, 9 de julio de 1975.

¹¹⁸ *Ibid.*

bién explicó el “fondo de la regionalización chilena”, es decir, el nuevo tipo de relación entre el Estado y la ciudadanía:

“La temática de fondo de la regionalización chilena se centra en la búsqueda e implementación de los mecanismos que tiendan a dar satisfacción a las aspiraciones de toma de decisiones que afectan a su futuro individual y social, participando así en el movimiento hacia la democracia concreta, real, no parlamentaria y hacia el perfeccionamiento de la responsabilidad ciudadana ante los problemas inmediatos que la afectan más que a la habitual tendencia, inducida por los partidos políticos de raíz foránea, que movilizan a sectores de la ciudadanía con consignas o cuestiones valorativas de alcance internacional, ajenas a nuestra realidad social y cultural. Se trata, por lo tanto, de contrarrestar la ideologización que casi destruyó nuestra vida social antes del 11 de septiembre de 1973 y lograr una adecuada educación cívica que desarrolle fundamentalmente, la preocupación por los problemas regionales, que coayude a la toma de conciencia de las comunidades regionales sobre su realidad y les facilite la fijación de objetivos comunitarios a esa escala [...] Insistiendo en el sentido socio-político de la regionalización, creemos que la redistribución espacial del poder que conlleva deberá llegar a constituir un eficaz correctivo a la burocratización y politización intensa que afectaron y aún están presentes en la vida social chilena y esto se obtendrá, como está previsto, aproximando los centros de decisión (intendentes regionales, secretarios regionales ministeriales, alcaldes, etc.) a las comunidades, permitiéndoles una más justa y efectiva comunicación con el sistema político-administrativo que el que brindaba el aparataje tradicional. En este sentido, consideramos de gran importancia el fortalecimiento de los frentes regionales y frentes vecinales para crear una nueva conciencia cívica en el pueblo y un régimen institucional en el país”¹¹⁹.

La publicación es valiosa en varios sentidos, en primer lugar, porque la dictadura proyectó la regionalización como el sucesor del antiguo modelo tradicional. Si la antigua vida institucional circulaba a través de partidos foráneos, clientelismos y favoritismos que fortalecían la burocratización, con la nueva regionalización la democracia era “concreta, real y no parlamentaria”. En segundo lugar, las regiones permitirían frenar la politización del periodo anterior y transmitir una conciencia cívica alternativa, diferente que la de los partidos políticos tradicionales. En tercer lugar, ya sea a través de “frentes regionales” o “frentes vecinales”, la agencia social podría ser canalizada, también, a través de la nueva DPA. En efecto, esta malla territorial –regiones, provincias y comunas– abriría otros soportes y dispositivos que permitían ampliar las relaciones entre Estado y la ciudadanía. Así, la regionalización ampliaba los repertorios políticos y sociales del gobierno, al tiempo que proporcionaba mejores condiciones de coordinación territorial para la administración central que proyectaba y legitimaba una jerarquía estatal sobre la representación civil o “ciudadana”. Más que una DPA o un simple cambio de orden funcional del régimen administrativo, la regionalización era “un nuevo concepto de Gobierno interior, un nuevo estilo en el manejo de las relaciones entre la comunidad y

¹¹⁹ “La situación actual y perspectiva de la Regionalización”, en *El Mercurio*, Santiago, 23 de diciembre de 1975.

el Estado¹²⁰, sostuvo el presidente de CONARA, general Julio Canessa Robert, el 14 de enero de 1976. Los primeros dos años de regionalización pasaron rápido. Se había logrado montar la pirámide: “una línea de poder directa desde el Ejecutivo hasta los Alcaldes, jefes máximos a nivel comunal”¹²¹.

CONARA y los intereses del Estado Mayor

Una particularidad de CONARA es que durante toda su existencia –entre 1973 y 1983¹²²– fue comandada por oficiales pertenecientes al Ejército¹²³, que comunicaban escenarios prospectivos que iban directamente pauteados por el comandante en jefe del Ejército¹²⁴. Esta lógica de Estado Mayor (en adelante EM) fue prolongada y consolidada durante todo el proceso de demarcación territorial del país¹²⁵. El EM es un sistema de asesoramiento característico de las FF. AA. modernas¹²⁶, en el cual un cuerpo de oficiales de diferentes áreas –personal, información, planificación, operaciones y logística– establecen diagnósticos y acciones escalonadas a la autoridad superior. Frente a cualquier tipo de requerimiento, el EM analiza en profundidad y luego proyecta diferentes cursos de acción, dependiendo de las posibilidades de la maniobra. De ese modo, la autoridad superior obtiene un registro detallado de etapas y puede discernir entre diferentes alternativas o resoluciones específicas. Así, se vigila que la toma de decisiones se realice bajo informaciones actualizadas y del máximo nivel de complejidad, acordes a las responsabilidades del mando¹²⁷. El general Augusto Pinochet Ugarte como comandante en jefe del Ejército, presidente del Gobierno de Chile y de la Junta de Gobierno tuvo diferentes EM, según las temáticas y urgencias¹²⁸. En el caso de la definición de las nuevas regiones siempre fue supervisado por el EM de CONARA y su revisión final. El secretario ejecutivo de CONARA, mayor Alejandro González Samohod, señaló, el 2 de

¹²⁰ “Regiones. La nueva participación”, en *Ercilla*, Santiago, 14 de enero de 1976, p. 19.

¹²¹ “La regionalización: un proceso en marcha”, en *El Mercurio*, Santiago, 27 de noviembre de 1975, p. 3.

¹²² La existencia institucional de CONARA se prolongó desde diciembre de 1973 hasta noviembre de 1983, cuando se creó la Secretaría General de la Presidencia y con posterioridad el cargo de subsecretario de Desarrollo Regional en 1984.

¹²³ Cristián Labbé, “Reforma administrativa y regionalización, grandes objetivos del gobierno de Chile”, en *Revista de Seguridad Nacional*, n.º 33, Santiago, 1984; Canessa, “Visión geopolítica de...”, *op. cit.*, pp. 13-31; Alejandro González, “La regionalización: una nueva dimensión para nuestra seguridad nacional”, en *Revista Seguridad Nacional*, n.º 2, Santiago, 1976, pp. 129-150.

¹²⁴ Entrevista a Luis Alfonso Rivas, secretario ejecutivo de CONARA en 1981, Santiago, 14 de noviembre de 2019.

¹²⁵ Alejandro González, *La regionalización chilena: un proceso histórico*, Santiago, CONARA, 1978.

¹²⁶ Manuel Domingos, “Sobre o patriotismo castrense”, en *Perseu. História, Memória e Política*, n.º 18, São Paulo, 2019, pp. 13-35, disponible en: <https://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/article/view/314> [fecha de consulta: 19 de diciembre de 2023].

¹²⁷ Entrevista a Luis Alfonso Rivas, secretario ejecutivo de CONARA en 1981, Santiago, 14 de noviembre de 2019.

¹²⁸ Huneus, *El régimen de Pinochet...*, *op. cit.*

abril de 1978 en *Las Últimas Noticias*, que toda la regionalización y reforma del Estado se aplicó bajo un

“concepto de Estado Mayor: para poder decidir hay que conocer previamente la situación, mediante un análisis procesado que compatibilice debidamente las diversas alternativas o cauces de acción, que pueden ser diferentes. A continuación, se proponen soluciones. En el caso de la Regionalización, después de conjugar criterios se han pasado todos los antecedentes por un primer cedazo interno y la instancia final corresponde al Presidente de la República”¹²⁹.

Cada vez que CONARA proyectaba límites oficiales, estos eran presentados al comandante en jefe del Ejército¹³⁰. De esta manera, el general Augusto Pinochet Ugarte era quien decidía su modificación y posterior aprobación (corregido o verificado) y luego se presentaban a la Junta de Gobierno para su dictamen. Los límites cartográficos, a su vez, debían ser contrastados en terreno y el reconocimiento público de las unidades y autoridades estatales. Según Julio Canessa:

“Después de analizar varios cursos de acción, nos empapamos de los fundamentos teóricos de lo que la ciencia geográfica entiende por región y los aplicamos a la realidad chilena. Al efecto conjugamos aspectos de la geografía física, humana, económica y estratégica, teniendo a la vista las exigencias de la seguridad nacional. En síntesis, propusimos doce regiones más una región metropolitana. En la delimitación de las 12 no hubo problemas, pero definir lo que terminó siendo región metropolitana fue un incordio que tardó cinco años en resolverse, y la solución no me pareció satisfactoria. Por supuesto avanzamos por fases, desde lo nacional a lo local o comunal, pasando por la magnitudes regionales y provinciales. Cada paso se lo explicaba a mi general que me daba nuevas orientaciones, después hacía lo mismo con la Junta. Como ven, la división geográfica no se hizo ‘al divino botón’. Fue un proceso bien meditado que se acometió por etapas, contrastando la teoría con la práctica”¹³¹.

Según lo publicado por revista *Ercilla*, CONARA, junto con su función de organismo asesor, había “pasado a constituirse en la ‘eminencia gris’ en el manejo de la administración interna”¹³². En efecto, a partir del 1 de enero de 1976 la regionalización se extendió por todo el territorio nacional y CONARA ya tenía una importante tribuna mediática. El general Julio Canessa y el cuerpo directivo de CONARA eran consultados, de manera recurrente, sobre la marcha del proceso territorial y la reforma administrativa funcional y estructural del Estado. El rápido avance, en buena medida, era expresión de la jerarquía de CONARA y la persistencia de sus altos oficiales y funcionarios. Con relación a este reacomodo o eficacia es interesante observar la propia evolución de

¹²⁹ “Regionalización: un instrumento para el desarrollo”, en *Las Últimas Noticias*, Santiago, 2 de abril de 1978, p. 10.

¹³⁰ Entrevista a Luis Alfonso Rivas, secretario ejecutivo de CONARA en 1981, Santiago, 14 de noviembre de 2019.

¹³¹ Arancibia y Balart, *Conversando con el...*, op. cit., p. 211.

¹³² “Regiones. La nueva participación”, en *Ercilla*, Santiago, 14 de enero de 1976, p. 19.

CONARA. Al inicio fue una pequeña destinación de funcionarios y profesionales, en su mayoría abogados, oficiales de Ejército, geógrafos y administradores públicos. La mayor parte del personal eran funcionarios públicos de carrera provenientes de otros órganos públicos, mientras que un número inferior eran profesionales muy reconocidos o especialistas, como fueron los casos de los abogados Arturo Aylwin Azocar¹³³ y José María Saavedra Viollier, entre otros. Para el cumplimiento de sus tareas específicas, CONARA recibió asesorías y proyectos de cooperación internacional como, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que acompañó la reforma durante gran parte del periodo de instalación¹³⁴.

En 1975 el general Canessa pasó a tener la categoría simbólica de ministro-presidente¹³⁵ de CONARA, lo cual demostraba la plena jerarquía del proceso y las decisiones de la reforma. Sin embargo, aún no se contaba con un lugar específico para el trabajo de sus funcionarios y profesionales¹³⁶. La urgencia para instalar la nueva red regional y jerarquía institucional pudo avanzar solo después de cinco años de reforma y la acción directa del propio general Pinochet. En ese periodo, para asegurar su agencia, CONARA estableció alianza con el Instituto Geográfico Militar y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), además de convenios de colaboración con universidades públicas y privadas¹³⁷.

Dada la magnitud de obstáculos y tareas de la reforma, al poco tiempo CONARA comenzó a proyectarse como una asesoría permanente del Estado y del gobierno, superando su condición de comisión transitoria: “sin sospecharlo –diría el general Canessa en su libro entrevista– habíamos creado un órgano cuya función es permanente”¹³⁸. El nuevo tejido público no era una coyuntura política, pues, los cambios se proponían de acuerdo con estándares y evaluaciones técnicas que pretendían evaluar de manera concreta lo realizado. Así, el 2 de mayo de 1977 la Contraloría General de la República

¹³³ Hermano del futuro presidente Patricio Aylwin Azocar, fue fundamental en toda la discusión jurídica y técnica de la nueva administración pública.

¹³⁴ También destacan la colaboración de la Fundación Getulio Vargas de Brasil y el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). CONARA, *Chile: Hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y la regionalización*, Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1976.

¹³⁵ Ocupó la categoría simbólica puesto que no encontré el decreto oficial con tal denominación. No obstante, al parecer, el hecho se produjo dado lo urgente de avanzar con las nuevas unidades de administración pública. Según nuestra consulta de prensa, la primera noticia en la cual se menciona al general Julio Canessa como ministro-presidente fue en el diario *El Cronista*, publicado en Santiago el 31 de diciembre de 1975.

¹³⁶ “En los primeros tiempos trabajaban en sus propias oficinas y ministerios, se redactaba un oficio, lo firmaba mi general y esas personas pasaban a integrar mi organización en comisión de servicios. Cuando el respectivo decreto ley estaba en la base final, mi general me dijo: ‘Quiero el presidente de CONARA tenga el rango de ministro’”, en: Arancibia y Balart, *Conversando con el..., op. cit.*, pp. 206-207.

¹³⁷ Jorge Hernández González, “A propósito de los 50 años de Geografía en la Universidad de La Frontera. Recuerdos y vivencias en torno a la Geografía”, en Pablo Martínez y Alan Garín (eds.), *Medio siglo de geografías en La Araucanía*, Temuco, Universidad de La Frontera, 2019, pp. 17-85.

¹³⁸ Como explica el general Canessa: “En un par de años CONARA agarró una popularidad muy grande y entonces quisimos cambiarle el nombre porque nos parecía que Comisión denota algo transitorio”, en Arancibia y Balart, *Conversando con el..., op. cit.*, p. 206.

publicó una evaluación técnica del proceso “Regionalización” e implementación de la nueva DPA. Este estudio tuvo como principal relator al fiscal de dicha institución, Arturo Aylwin Azocar, quien, además, fue uno de los asesores jurídicos principales de CONARA:

“hay una mejoría que se detecta con mayor énfasis y que es la superación de algo que aquejó por años a las autoridades del país, aun desde que eran meros intendentes provinciales. Los sistemas de comunicación dentro de la administración de las autoridades regionales entre sí y con sus subordinados y con el nivel central. Ahora ellos saben con quién tratar, a quién llamar y a quién pedir instrucciones. Hay una claridad beneficiosa desde la máxima autoridad del país hasta la más pequeña”¹³⁹.

Aquí podemos observar el primer círculo cumplido del propósito de la reforma, es decir, la red oficial del Estado, aún sin grandes partidas presupuestarias, pero en funciones. Las autoridades saben con quién hablar y a quién consultar en sus respectivos territorios sin depender de Santiago. El balance es positivo. A pesar de que el mismo informe detecta que la capacitación funcionaria aún presenta importantes déficits y la fiscalización entre los servicios públicos es precaria y continúan las duplicidades y asincronías entre las estadísticas que produce el INE y las SERPLAC¹⁴⁰, CONARA es imperativa para los objetivos del régimen. Es más, como dispositivo debe seguir siendo perfeccionada. En la reunión de la Junta de Gobierno del 28 de diciembre de 1977, el propio general Pinochet explicó el origen y la distancia entre las proyecciones del gobierno nacional y la situación de CONARA:

“CONARA se creó prácticamente para hacer una reforma administrativa nacional y, pese al trabajo realizado, que es bastante intenso, no se ha avanzado como quisiéramos. En realidad, hablando en términos náuticos, este es un buque muy grande [...] CONARA se estableció como se crean los cuarteles generales, hablando en términos militares, para una operación combinada o una operación que requiera mayor cantidad de fuerzas: se aumenta el cuartel general, crece y se transforma en un verdadero monstruo para la operación. Es decir, en lo relativo a CONARA, estoy de acuerdo en que para la reforma debe tener dotación suficiente y contar con personal especializado”¹⁴¹.

La cita es relevante porque, independiente de los resultados de la reforma, se intuye que a finales de la década del setenta CONARA ya era una política de Estado e iba más allá de la eficiencia. A contrapelo del “monstruo de mil cabezas” del general Julio Canessa, de aquel caluroso edificio Diego Portales, de noviembre de 1973, el general

¹³⁹ “Estudio de la Contraloría General de la República. Fallas y Aciertos de la Regionalización”, en *El Cronista*, Santiago, 5 de mayo de 1977, p. 14.

¹⁴⁰ “Duplicidad de funciones en la Administración Pública”, en *El Mercurio*, Santiago, 2 de mayo de 1977, p. 23.

¹⁴¹ Acta Junta de Gobierno N.º 336-A, Santiago, 28 de diciembre de 1977, disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/34124/1/acta336_1977_A.pdf [fecha de consulta: 5 de enero de 2024].

Pinochet de diciembre de 1977 proyectaba en CONARA “un verdadero monstruo para la operación”. La metáfora es reveladora puesto que expresa el deseo de control del general detrás del proceso de instalación de la DPA y la reforma del Estado. Es posible percibir la permanente ilusión de poder de gobierno autoritario que ultrapasa la reforma del Estado.

Más que un organismo asesor, en los hechos, CONARA era un dispositivo de la nueva cúpide técnica y política que se montó al interior del Estado: una red operativa directa del comandante en jefe del Ejército y el “manejo de la administración interna”¹⁴² del Estado. Antes de promulgarse la nueva Constitución (el 21 de marzo de 1980), las regiones ya eran ley y se extendían de manera organizada por todos los senderos de la República. La puesta en funcionamiento de las regiones era un paso previo para cualquier reforma importante de redistribución social y económica estructural.

El 4 de enero de 1978 CONARA aumentó su dotación de funcionarios convirtiéndose en un servicio público¹⁴³. Este hecho fue el resultado del buen desempeño de las doce regiones y sus respectivas burocracias. Ya elevada a servicio público la institución se continuó con las últimas divisiones territoriales: las comunas¹⁴⁴. Así, de la quincena de funcionarios públicos en su inicio pasó a tener más de sesenta funcionarios a finales de 1979¹⁴⁵.

CONTRADICCIONES Y RESISTENCIAS DE LA DIVISIÓN REGIONAL

La querella por ser capital

La forma geográfica del Estado era una materia central del Estado Mayor, como observó el presidente de CONARA: “El nuestro es un país de faja –algunos dicen que es de cinta– y ciertamente su forma es algo extravagante. Yo había estudiado esta característica bajo el prisma de la estrategia, porque defender a un territorio que carece de profundidad plantea problemas de difícil solución”¹⁴⁶. En efecto, la forma larga y angosta del territorio nacional fundamentó las principales preocupaciones geopolíticas que se traducían en equilibrios entre la extensión de las regiones y la localización de sus principales infraestructuras, comunicaciones y capitales. Asimismo, el nuevo trazado regional

¹⁴² “Regiones. La nueva participación”, en *Ercilla*, Santiago, 14 de enero de 1976.

¹⁴³ Ministerio de Hacienda, “Decreto ley n.º 2093. Modifica la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa y fija planta de su personal”, 4 de enero de 1978, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/2ns8e> [fecha de consulta: 6 de enero de 2024].

¹⁴⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional, *Historia de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*, Santiago, Boletín SUBDERE, División de Políticas y Desarrollo Territorial, 2020.

¹⁴⁵ Subsecretaría de Desarrollo Regional, *Evaluación del Proceso de Modernización y Reforma Administrativa*, Santiago, Ministerio del Interior, 1985.

¹⁴⁶ Arancibia y Balart, *Conversando con el...*, op. cit., p. 210.

siguió la misma divisoria de las históricas provincias. Mientras que en los extremos se mantuvieron las provincias originales –Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes–, en las áreas centrales se realizaron nuevas agrupaciones e integraciones. Santiago, al ser la capital nacional, perdió su extensión marítima –departamento de San Antonio–, al tiempo que la mayor parte de las capitales regionales buscaron posicionarse en áreas nodales de las provincias, que permitiesen equilibrar sus distancias inferiores¹⁴⁷. Este hecho generó que algunas provincias tradicionales perdieran ciertos estatutos o privilegios como antiguas cabeceras subnacionales. CONARA realizó ajustes en redes y zonas mineras del norte y el centro del país, de acuerdo con la posición de algunos asentamientos que habrían requerido integración de caminos y rutas a efectos de tributación. De esta manera se potenciaría la integración económica, la distribución de población y la disposición y accesibilidad a los recursos naturales.

En estas claves es interesante analizar un balance global de lo realizado por CONARA publicado por el general Julio Canessa en 1979¹⁴⁸. El nuevo arreglo regional, a fin de cuentas, no solo permitió encontrar “la infraestructura y el apoyo necesarios, sin los cuales no habrían podido alcanzar tan promisorios resultados como los logrados en la actualidad”¹⁴⁹. Los “promisorios resultados” se constituían y extendían a lo largo y ancho del país, la nueva DPA no se trataba “de una dispersión de acciones en el espacio, a través de una simple división geográfica del país, sino, por el contrario, de una acción sistemática y programada”¹⁵⁰. Más aun, el proceso territorial llevado a cabo por CONARA representaba un esfuerzo inédito, pues, por primera vez, “permite a la más Alta Autoridad de la Nación disponer de una organización piramidal, ampliamente desplegada en todo el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y acción en todo el ámbito de éste”¹⁵¹.

Sin embargo y a pesar del balance positivo de Julio Canessa y el equipo de CONARA, la nueva DPA del país no estuvo exenta de disputas y contradicciones, incluso en la más alta jerarquía del régimen. Ya en octubre de 1974, la Junta de Gobierno había aprobado el Decreto Ley 712, estableciendo que la XI Región se denominase Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo¹⁵². Fue el primer paso de una serie de nominaciones que, con el tiempo, modificaron el estatuto oficial de regiones con números romanos. En 1975, fue el turno para que el Área Metropolitana de Santiago pasara a ser la XIII Región Metropolitana¹⁵³.

¹⁴⁷ Canessa, “Visión geopolítica de...”, *op. cit.*, pp. 13-31.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Dicha denominación, contemplaba el decreto, respondía a la “necesidad de rendir homenaje a la memoria del General Carlos Ibáñez del Campo por su destacada administración y constante lucha por levantar nuestra Nación”, en: Ministerio del Interior, “Decreto ley n.º 712. Asigna denominación a XI Región”, 28 de octubre de 1974, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3hrv3> [fecha de consulta: 17 de enero de 2024].

¹⁵³ Ministerio del Interior, “Divide las Regiones del País en provincias que indica”, 4 de noviembre de 1975,

En agosto de 1975, las autoridades de CONARA, representadas por el general Julio Canessa, el comandante Jorge Luccar y el geógrafo Dionisio, explicaron el carácter prematuro de la regionalización. La proyección de “los servicios públicos, de las universidades, de la justicia, de la sanidad, de las formas de selección y promoción de los trabajadores del Estado”¹⁵⁴ adquirirían relevancia en el futuro próximo. La implementación de la DPA también era una manera de proyectar lo público con lo social y, de ese modo, abrir expectativas en la vida cotidiana, sobre todo en lo referido a la tramitación de documentos oficiales. Sin embargo, no siempre las expectativas coincidieron con la realidad. Algunos sectores del oficialismo y gremios empresariales cuestionaron que intendentes y gobernadores fueran solo militares, esta crítica “fue interpretada por asesores del gobierno militar como una intromisión de los ‘señores políticos’ en las recién creadas regiones”¹⁵⁵. La participación de los comandos multigremiales en la nueva estructura territorial fue desechada por las máximas autoridades. El nuevo poder territorial o “poder social”, ante todo, debía mantener una única línea de mando militar del Estado.

La autonomía por ser región

La ciudad capital-regional de cada región pasó a ser la máxima autoridad fuera de Santiago y con ella el núcleo de una nueva geografía del poder público. De ahí que las primeras reacciones se dieron en las capitales regionales. Allí se instalaron nuevas oficinas, autoridades, equipos sectoriales y de planificación, que no solo asesorarían a la autoridad regional, sino que, además, debían gestionar por primera vez un presupuesto exclusivo destinado a la región¹⁵⁶. Para lo anterior, a partir del 11 de marzo de 1976, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) fijó un régimen de administración. Poco a poco aumentó la dotación de profesionales y autoridades en las cabeceras regionales dado la urgencia de las nuevas SERPLAC y SEREMIS. Este hecho reagrupó a los antiguos servicios públicos que se tendieron a concentrar en las capitales. Ciudades como Iquique, Copiapó, Aysén, Valparaíso y La Serena, entre otras capitales, comenzaron a tener más presencia de oficinas públicas y recursos y, en consecuencia, nuevas disputas. La querrela por ser capital regional o provincial fue materia de altercados entre autoridades locales y centrales, despertando viejos rencores y rivalidades entre las preferencias del régimen¹⁵⁷. De ahí que las manifestaciones contra la demarcación oficial, en

BCN, disponible en: <https://bcn.cl/2lfxj> [fecha de consulta: 17 de enero de 2024].

¹⁵⁴ “Regionalización: Avances y Enmiendas”, en *El Mercurio*, Santiago, 31 de agosto de 1975, p. 27.

¹⁵⁵ Lira, *La descentralización y...*, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵⁶ Ábalos y Lira, “Desarrollo regional, liberalismo...”, *op. cit.*, pp. 185-208; Boisier, *Territorio, Estado y...*, *op. cit.*, p. 178.

¹⁵⁷ Un caso relevante fue el protagonizado por las comunas de Los Andes y San Felipe y su disputa por ser la capital provincial de Aconcagua perteneciente a la V Región. Dicha diferencia sostuvo un sistemático enfrentamiento entre las autoridades de ambas comunas que obligó a CONARA a determinar una inédita resolución: “un fallo salomónico” determinó que ambas ciudades obtuvieran “la jerarquía de Capital de Aconcagua, aplicando un nuevo concepto administrativo que se define como CONURBACIÓN”, en: “También Los Andes

general, criticaron la delimitación de algunas capitales provinciales y regionales como una merma de las antiguas provincias o una clausura de las posibilidades de desarrollo tras la reorganización de las nuevas estructuras gubernamentales.

Por otro lado, las regiones fueron nombradas con números romanos. Este gesto fue interpretado como una falta de sensibilidad geográfica e histórica de las comunidades y sus tradiciones. Las comunidades provinciales y departamentales, en efecto, cuestionaron la definición en números romanos como símbolo de identidad y de las prácticas originarias y tradicionales. Un retroceso que, como veíamos más arriba, se sumaba al traslado del poder burocrático, anclada al reconocimiento y la jerarquía de las autoridades localizadas en las antiguas provincias y departamentos. Estos cuestionamientos a la designación de capitales regionales o límites administrativos se tradujeron en desplazamientos de autoridades locales hacia Santiago, donde, en la mayoría de los casos, CONARA escuchaba y buscaba promover consensos técnicos entre las partes involucradas¹⁵⁸. Al ser comandada la regionalización con lógica de EM, estas situaciones desbordaban los criterios de CONARA. Sin embargo, en su mayoría, eran situaciones o disputas locales que no llegaban a mayores.

La cuestión simbólica de los límites regionales siempre fue una preocupación de CONARA. En 1975, por ejemplo, se conoció por la prensa el primer estudio de símbolos floreales y nombres regionales. Cada región produciría una geografía de plantas y especies que permitiría ampliar alternativas patronímicas, geográficas e históricas que ayudarían a nombrar a las nuevas regiones con un sentido de pertenencia o arraigo territorial¹⁵⁹, tal como se muestra en el cuadro 3.

y San Felipe. Viña Co-Capital de la 5.a Región”, en *Las Últimas Noticias*, Santiago, 11 de junio de 1975, p. 8.

¹⁵⁸ Entrevista a Luis Alfonso Rivas, secretario ejecutivo de CONARA en 1981, Santiago, 14 de noviembre de 2019.

¹⁵⁹ “Regionalización: Avances y Enmiendas”, en *El Mercurio*, Santiago, 25 de agosto de 1975.

CUADRO 3
Nombre regiones, provincias y símbolos florales

Región	Provincia	Nombre	Símbolo floral
I	Arica, Iquique, Parinacota, Puchultiza	Región de Tarapacá del capitán Prat	El chuvé
II	Tocopilla, Antofagasta	Región de Antofagasta de José Santos Ossa o región de Antofagasta de Rafael Sotomayor	Chaguar del jote
III	Chañaral, Copiapó, del Huasco	Región de Juan Godoy ¹⁶⁰	Garra de León
IV	Elqui, Limarí, Choapa	Región de Gabriela Mistral	Añañuca
V	San Antonio, Valparaíso, Aconcagua, Isla de Pascua, Quillota	Región del ministro Diego Portales	En estudio
VI	Cachapoal, Colchagua	Región del general O'Higgins o región del cardenal Caro	Zarcilla
VII	Curicó, Talca, Linares	Región de Antonio Varas	Puñeñe ¹⁶¹ o chupalla
VIII	Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío	Región del presidente Joaquín Prieto o región Biobío del presidente Joaquín Prieto	Flor de la maravilla ¹⁶²
IX	Cautín, Malleco	Región del cacique Lautaro o región de Alonso de Ercilla	Notro ¹⁶³
X	Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Palena	Región de Los Lagos de Vicente Pérez Rosales o región de Vicente Pérez Rosales	Pelú
XI	Aisén, General Carrera, Capitán Prat	Región Aisén del general Carlos Ibáñez del Campo	Todavía en estudio
XII	Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego, Antártica chilena	Región de Magallanes del general Bulnes	Coicopuhue ¹⁶⁴
RM	En estudio	Región de Pedro de Valdivia	En estudio

Fuente: *El Mercurio*, Santiago, 31 de agosto de 1975.

¹⁶⁰ Descubridor de Chañarillo.

¹⁶¹ Pudeñi según algunos.

¹⁶² También podría ser el lluto.

¹⁶³ Llamado también ciruelillo.

¹⁶⁴ *Philesia magellanica*.

A pesar de esta búsqueda de significación identitaria, a finales de 1976 la mayor parte de las regiones continuaban siendo nombradas con números romanos. Asimismo, los beneficios del sistema regional contrastaban con las pálidas cifras de inversiones y fondos públicos destinados al desarrollo regional¹⁶⁵. Pese a los arduos intentos de CONARA por legitimar e impulsar una regionalización y una DPA más activa en la ciudadanía, para 1977 las regiones eran débiles en su proyección identitaria. El viejo fantasma del centralismo no estaba del todo desdibujado. Las anémicas descripciones regionales oficiales sin raíces patrimoniales movilizaban descontentos. En una carta publicada en revista *Ercilla* se explicaba la falta de identidad regional:

“Ahora, con respecto a la denominación de las regiones, estimamos que sería conveniente que cada región lleve un nombre que la identifique instantáneamente en la mente del hombre o la mujer común, un nombre que sea expresión de la geografía y la tradición [...] La denominación por un número ordinal correlativo la sentimos fría, impersonal, difícil de recordar y ubicar geográficamente en la memoria del hombre de la calle, ya sea en el estudio, la información o el trabajo. Con ánimo de colaborar en esta materia me permito sugerir que las Regiones Administrativas del territorio lleven los siguientes nombres: 1ª Tarapacá; 2da Antofagasta; 3a Atacama; 4ta Coquimbo; 5ta Aconcagua; Distrito Metropolitano; 6ta Colchagua; 7ma Maule; 8va Bío-Bío; 9ª Frontera de Araucanía o simplemente Araucanía; 10ª Los Lagos; 11ª Aisén; 12ª Magallanes”¹⁶⁶.

Este antecedente se vuelve muy relevante porque dos años después, el 2 de octubre de 1978, CONARA presentó a la Junta de Gobierno una propuesta de nombres regionales¹⁶⁷. Es interesante el precedente, porque si comparamos la selección de la toponimia con la nueva demarcación oficial, se pueden notar algunas coincidencias y lógicas comunes, incluso con el estudio floreal y nombres de 1975. Desde 1978 en adelante, las regiones empezaron a tener nombres oficiales, aunque siguieron distinguiéndose con números romanos (cuadro 4).

¹⁶⁵ García, “El Fondo de ...”, *op. cit.*, pp. 92-105.

¹⁶⁶ “Regiones Administrativas”, en *Ercilla*, Santiago, 26 de mayo de 1976, p. 4.

¹⁶⁷ Ministerio del Interior, “Decreto ley n.º 2339. Otorga denominación a la Región Metropolitana y a las regiones del país, en la forma que indica”, 10 de octubre de 1978, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3bwo8> [fecha de consulta: 4 de enero de 2024].

CUADRO 4
Regionalización: números romanos y nombres

Región 1974	Regiones 1978
I Región	I Región de Tarapacá
II Región	II Región de Antofagasta
III Región	III Región de Atacama
IV Región	IV Región de Coquimbo
V Región	V Región de Valparaíso
VI Región	VI Región del Libertador general Bernardo O'Higgins
VII Región	VII Región del Maule
VIII Región	VIII Región del Bío-Bío
IX Región	IX Región de la Araucanía
X Región	X Región de Los Lagos
XI Región	XI Región Aysén del general Carlos Ibáñez del Campo
XII Región	XII Región de Magallanes y de la Antártica chilena
Área Metropolitana de Santiago	XIII Región Metropolitana de Santiago

Fuente: elaboración propia a partir de los decretos Leyes n.º 575 y n.º 2339.

Según el secretario ejecutivo de CONARA, mayor Alejandro González Samohod, la decisión de denominar a las unidades subnacionales fue el resultado de múltiples peticiones de la comunidad, donde “las regiones debían distinguirse por un nombre y no por un número [...] Indicó que para las denominaciones se tomaron en cuenta antecedentes históricos, culturales, geográficos y la tradición”¹⁶⁸.

Un aspecto importante de la construcción del mapa regional fue el sistemático rezo de la capital a los cambios administrativos. En efecto, Santiago siempre fue la última frontera de experimentación y nunca operó con la misma lógica o rigurosidad del modelo aplicado al resto de las regiones. Desde la ambigua definición del Área Metropolitana de Santiago y un modelo administrativo sin resolución (1974-1977), hasta la implementación tardía de las SERPLAC y SEREMI (1981), la capital del país siempre recibió un trato diferenciado en relación con los cambios aplicados en cada una de las regiones. Esto se debió al hecho que la nueva administración territorial fue pensada para supervigilar a las regiones, sin alterar las estructuras nacionales-centralistas localizadas en Santiago, en una lógica centro-periferia, es decir, Santiago-regiones. A pesar de ello,

¹⁶⁸ “Dan nombres a las Trece Regiones. Es el primero de cuatro decretos con que culminará el proceso de regionalización”, en *El Mercurio*, Santiago, 11 de octubre de 1978, p. 10.

la promulgación de las regiones sí permitió la organización de una efectiva estructura de gobierno a lo largo y ancho del país. Nuevas unidades sectoriales y regionales permitirían una mayor despliegue e integración entre los servicios y recursos públicos, aunque no por ello todas las regiones estarían conformes.

Fue el caso de la provincia de Valdivia. En donde, desde el primer día que se decretó a Puerto Montt como capital regional, la comunidad valdiviana activó un permanente estado de movilización y cuestionamiento a la decisión de CONARA. Rica en tradición económica y cultural, grupos civiles y autoridades locales presionaron por crear la nueva región de Valdivia y, en consecuencia, dividir a la X región. Tras diferentes cartas a favor y en contra, publicadas en periódicos locales y nacionales que, incluso, implicaron respuestas públicas de CONARA¹⁶⁹, en diciembre de 1977, finalmente, la Junta de Gobierno evaluó la situación de Valdivia: crear o no la nueva región. Tal como en otras ocasiones, antes de la sesión, CONARA presentó los criterios de EM al general Pinochet, quien apoyó la moción, “concluyendo que la alternativa o curso de acción favorable era crear la región”¹⁷⁰. Sin embargo, una vez comenzada la sesión de la Junta de Gobierno y la exposición de CONARA, la propuesta fue descalificada por el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, quien, tras una áspera discusión¹⁷¹ con el comandante en jefe de Armada de Chile José Toribio Merino, rechazó la propuesta. De este modo la Junta de Gobierno¹⁷² se opuso a la creación de la región de Valdivia y mantuvo la integridad territorial de julio de 1974: la Décima Región no fue dividida¹⁷³. Al mismo tiempo, se anunció la coordinación de un plan de inversiones en conjunto con universidades y otros organismos públicos, que permitiría “ir a las capitales de provincia en pleno, por lo menos una vez al año, para ayudar a resolver los problemas existentes en el terreno”¹⁷⁴.

¹⁶⁹ “se escogió Puerto Montt por estar equidistante de las provincias que la integran. Si se seleccionaba Valdivia, por ejemplo, Chiloé quedaba completamente aislado. De esta forma el Intendente podrá estar en un lugar central que le permita imponerse de las cuatro provincias”, en “Regionalización: El País en Busca de su Destino”, en *El Mercurio*, Santiago, 11 de septiembre de 1976, p. 21.

¹⁷⁰ Entrevista a Luis Alfonso Rivas, secretario ejecutivo de CONARA, Santiago, 14 noviembre del 2019.

¹⁷¹ La transcripción de la entrevista: “Usted es un marinero de chalupa, ¿cuándo ha andado en un buque? Así le dijo. Y Merino le contesta, usted es un piloto de zepelines. Así, con esas palabras, de chalupa y zepelines. Y Pinochet sonríe y dice; bueno señores, cuando los niños dejen de pelear me avisan y vuelvo y salió de la sala”, Entrevista a Luis Alfonso Rivas, secretario ejecutivo de CONARA en 1981, Santiago, 14 de noviembre de 2019.

¹⁷² La Junta de Gobierno se componía en cuatro votos de igual peso para sus efectos jurídicos. Para 1977 en representación del Ejército de Chile y presidente de la Junta de Gobierno, por el general Augusto Pinochet; en representación Armada de Chile, el almirante José Toribio Merino; en representación de la Fuerza Aérea de Chile, el general de vuelo Gustavo Leigh y, en representación de Carabineros de Chile, el general César Mendoza.

¹⁷³ “Junta no aceptó dividirla. Se Mantiene Integridad de la Décima Región”, en *El Mercurio*, Santiago, 7 de diciembre de 1977.

¹⁷⁴ “Acuerdo de la Junta de Gobierno. Valdivia no será región, pero tendrá gran plan de desarrollo”, en *El Mercurio*, Santiago, 17 de diciembre de 1977.

El rechazo a las pretensiones de Valdivia, sin embargo, ocultó otro cuadro de tensiones en la estructura territorial. En efecto, la X Región compuesta por las provincias de Valdivia, Osorno, Chiloé y Llanquihue, eran las únicas unidades territoriales que dependían de la Fuerza Aérea de Chile. Esta división institucional territorial si bien se anclaba en el arreglo estructural del intendente regional nombrado por el presidente, el mismo también respondía a una temporalidad anterior: al decreto del estado de sitio, Decreto Ley 4¹⁷⁵, que asignó veintiocho unidades territoriales dependientes de las FF. AA. el día del golpe de Estado (cuadro 5).

CUADRO 5
Distribución territorial FF. AA.

Nº	Unidad territorial	Autoridad militar	Rama castrense
1	Provincia de Tarapacá (excepto departamento de Arica)	General de brigada Carlos Forestier Haensgen	Ejército
2	Departamento de Arica	Coronel Odlanier Mena Salinas	Ejército
3	Provincia de Antofagasta (excepto departamento de El Loa)	General de brigada Joaquín Lagos Osorio	Ejército
4	Departamento de El Loa	Coronel Eugenio Rivera Desgroux	Ejército
5	Provincia de Atacama (excepto departamentos de Huasco y Freirina)	Teniente coronel Oscar Haag Vlaschke	Ejército
6	Provincia de Coquimbo y departamentos de Huasco y Freirina	Teniente coronel Ariosto Lapostol Orrego	Ejército
7	Provincia de Aconcagua	Coronel Héctor Orozco Sepúlveda	Ejército
8	Provincia de Valparaíso	Contralmirante Adolfo Walbaum Wieber	Armada
9	Provincia de Santiago	General de brigada Herman Julio Brady Roche	Ejército
10	Provincia de O'Higgins	Teniente coronel Cristián Ackerknecht San Martín	Ejército
11	Provincia de Colchagua	Coronel Hernán Brantes Martínez	Ejército
12	Provincia de Curicó	Teniente coronel Sergio Angelotti Cádiz	Ejército
13	Provincia de Talca	Teniente coronel Efraín Jaña Giron	Ejército

¹⁷⁵ Ministerio de Defensa Nacional, "Decreto ley n.º 4. Declara en Estado de Emergencia las Provincias y Departamentos que indica", 18 de septiembre de 1973, BCN, disponible en: <https://bcn.cl/3fpty> [fecha de consulta: 17 de enero de 2024].

14	Provincia de Linares	Coronel Gabriel del Río Espinoza	Ejército
15	Provincia de Maule	Teniente coronel Rubén Castillo Whyte	Ejército
16	Provincia de Ñuble	Coronel Juan Guillermo Toro Dávila	Ejército
17	Provincias de Concepción y Arauco (excepto departamentos de Talcahuano y Tomé)	General de brigada Washington Carrasco Fernández	Ejército
18	Departamentos de Talcahuano y Tomé	Contralmirante Jorge Paredes Wetzer	Armada
19	Provincia de Biobío	Coronel Alfredo Rehren Pulido	Ejército
20	Provincia de Malleco (excepto departamento de Angol)	Teniente coronel Elios Bacigalupo Soracco	Ejército
21	Departamento de Angol	Teniente coronel Alejandro Morel Donoso	Ejército
22	Provincia de Cautín (excepto departamento de Temuco)	Coronel Hernán J. Ramírez Ramírez	Ejército
23	Departamento de Temuco	Teniente coronel Pablo Iturriaga Marchesse	Ejército
24	Provincia de Valdivia	General de brigada Héctor Bravo Muñoz	Ejército
25	Providencia de Osorno	Teniente coronel Lizardo Simón Abarca Maggi	Ejército
26	Provincias de Llanquihue y Chiloé	Coronel de aviación Sergio Leigh Guzmán	Fuerza Aérea
27	Provincia de Aysén	Coronel Humberto Gordon Rubio	Ejército
28	Provincia de Magallanes	General de división Manuel Torres de la Cruz	Ejército

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Decreto Ley 4, 11 de septiembre de 1973.

Así, desde el 11 de septiembre de 1973 y con la logística del estado de sitio, se estableció un pacto entre las FF. AA. y sus diferentes destinaciones geográficas que también expresó el reordenamiento del peso de cada rama militar en el gobierno¹⁷⁶. El Ejército, al ser la más antigua y poderosa del país, asumió el control de veinticinco de las veintiocho unidades territoriales (Cfr. cuadro 5). Estas originales veinticinco unidades territoriales, con la regionalización de julio de 1974, equivalieron a la conducción de once de las trece unidades subnacionales. La provincia de Llanquihue, en tanto, fue asignada desde el momento mismo del golpe de Estado a la Fuerza Área. Por ello fue ahí donde

¹⁷⁶ Huneeus, *El régimen de..., op. cit.*

se instaló la capital regional Puerto Montt y la décima región pasó a ser comandada por la Fuerza Aérea¹⁷⁷.

La creación de la región de Valdivia, por consecuencia, implicaba de manera concreta la pérdida y fragmentación territorial de la única región administrada por la Fuerza Aérea y, a su vez, una proyección del control del Ejército, que agregaba una poderosa zona en recursos económicos y culturales. Según los criterios originales de la Junta de Gobierno, la dirección militar regional también se asociaba a la presencia militar en términos de recursos y bases logísticas en cada unidad pues en Valdivia se localizaba una importante dotación del Ejército.

Sin embargo, era una situación innegociable para el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, quien, además ya tenía diferencias significativas con el comandante en jefe del Ejército. De esta forma se mantuvo un estricto orden militar de las principales jerarquías territoriales que, de manera global, también respondió al mismo pacto territorial del 11 de septiembre de 1973. Entendidas como las nuevas cúspides, las regiones eran también expresión del poder político-militar que conducía el país y no la expresión de un simple eslabón administrativo.

Más allá de estas diferencias, mirada como un dispositivo global del poder territorial la DPA estaba del todo validada. Por lo mismo, ya no había margen de maniobra para improvisaciones. Quienes llegaran al poder del Estado deberían comprender la nueva ingeniería territorial. Así lo expresó el secretario ejecutivo de CONARA, Alejandro González Samohod, en una entrevista a *Las Últimas Noticias* del 2 de abril de 1978: “Al fin de cuentas el proceso de regionalización es para siempre. Podrán cambiar los gobiernos, pero las estructuras, el esquema básico, tendrá que permanecer vigente”¹⁷⁸.

La primera etapa de la DPA habría logrado su objetivo: la idea “de una Administración del Estado racionalizada, moderna y funcional, depurada de todo influjo político-partidista, y en la cual el espíritu de servicio público y la eficiencia sean sus rasgos distintivos”¹⁷⁹, no era algo en extremo distante de las oficinas regionales de todo el país. En comparación al monstruo de mil cabezas de la partida, la comunicación regional funcionaba. Más allá del valor de cada burocracia en particular, lo más relevante era la circulación de la red territorial, el poder capilar en su conjunto. La nueva DPA también expresaba el sentido de dominación del proyecto fundacional en cada una de las partidas territoriales de la República.

¹⁷⁷ En Puerto Montt se localizaba la segunda base aérea más importante del país.

¹⁷⁸ “Activan Proceso de Regionalización”, en *Las Últimas Noticias*, Santiago, 2 de abril de 1978, p. 10.

¹⁷⁹ Labbé, “Reforma Administrativa y...”, *op. cit.*, p. 6.

CONCLUSIONES

A través de este artículo hemos observado y analizado en detalle las circunstancias políticas y sociales que originaron y aceleraron el proceso de implementación de una nueva división política administrativa en Chile, entre 1974 y 1978. Uno de los propósitos centrales de nuestro trabajo fue demostrar la claridad y velocidad del régimen en hacer de la DPA una fuente de poder para su proyecto refundacional. No deja de ser sorprendente que incluso antes de la demarcación oficial del 11 de julio de 1974, el régimen disponía de un diagnóstico global e ideas certeras para desarrollarla, así como también una consciencia histórica de su importancia en tanto proyección de gobierno y nueva estructura de poder nacional. Fue, de una forma u otra, un curioso encuentro entre una profunda crisis de la dimensión política, la forma centralista del Estado chileno y una visión pragmática y contundente de la planificación a mediano y largo plazo con sentido de Estado Mayor.

Sin desconocer el factor geopolítico de la DPA y las particulares agendas territoriales de Augusto Pinochet Ugarte y los militares de CONARA que supervigilaron el proceso, nuestro trabajo intentó ampliar el fenómeno de la demarcación de fronteras internas, ilustrando cómo la implementación de la DPA fue también una disputa hegemónica que entrelazó cálculo y política. Cada decreto y avance de la reforma del Estado fue funcional al proyecto refundacional de la dictadura y la cúpula del poder de la Junta de Gobierno y del general Augusto Pinochet Ugarte. De allí que la propia creación de una nueva DPA haya nacido durante los primeros meses tras el golpe de Estado y en el seno de los círculos militares asesores y no de una particular deliberación pública sostenida o madurada con el tiempo avanzado el régimen autoritario. El asunto de fondo era constituir un Estado más poderoso, donde las decisiones fuesen planificadas en el centro, pero ejecutadas con eficiencia, hasta el rincón más alejado de la República: un régimen territorial vertical fundado en burocracias profesionales más coordinadas e integradas a las esferas del gobierno nacional e, incluso, cercanas y vinculantes a las problemáticas ciudadanas.

Parte del balance positivo de la primera etapa de la reforma territorial (1974-1978) se debió a la labor sistemática de CONARA, siendo el principal dispositivo de gobierno en tanto proyección de poder estatal y disputa hegemónica territorial: la tejedora de la nueva maquinaria regional. A través del comando y proyección de sus oficiales y funcionarios no solo permitió transformar el viejo Estado provincial a una poderosa y joven red regional, sino también logró montar las nuevas cúspides institucionales: reordenó las antiguas provincias e impulsó la nueva jerarquía regional.

A partir de estos elementos es posible discutir desde un nuevo punto de partida de los mecanismos del proceso de regionalización y sus efectos hasta nuestros días. Desde luego, aún quedan múltiples elementos del proceso de regionalización y su implementación original. El factor de la violencia y el ensamblaje público-burocrático al interior del Estado, pueden abrir nuevas preguntas y problemáticas en profundidad y

en diálogo con las actuales y contemporáneas trayectorias y dinámicas del proceso de regionalización en Chile.

El presente trabajo, en consecuencia, es una primera aproximación del origen político y la innovación puesta en la DPA en Chile del periodo autoritario. Permite comprender las dinámicas y factores que proyectaron la regionalización del 11 de julio de 1974 como una red territorial incuestionable. Tan incuestionable y poderosa que desde sus inicios abrió disputas entre las máximas jerarquías militares y otras agencias que pretendían dirigir o producir una nueva región.

La nominación de servicio público de CONARA en 1978 entonces no solo debe entenderse como un reconocimiento institucional, sino como la expresión concreta de la razón imperativa del régimen: transformar la DPA en una poderosa herramienta de gobierno y, quizás hasta hoy, reconvertir aquel “monstruo de mil de cabezas” en comunicación política para la autoridad central.