

A la Comisión Asesora Presidencial para la Regionalización y el Desarrollo de los Territorios

10 propuestas para la Regionalización de Los Lagos

Jorge Weil - Dr. en ciencias económicas U. de París
jorge.weil@ulagos.cl

*El país requiere iniciar decididamente un proceso de **desarrollo regional** que permita integrar la extracción de productos primarios de la tierra y el mar con las transformaciones productivas y los servicios necesarios para su comercialización. Ello nos conduce por el sendero del desarrollo regional integral e inclusivo de los habitantes del territorio, la creación de valor agregado local de nuestros productos y la democratización del acceso a los bienes públicos y privados. Esta reforma estructural del Estado nos abre el camino a una dinámica regional de integración de factores productivos que nos posibilita tomar impulso para un salto al desarrollo y el buen vivir.*

En la región se sobreponen las desigualdades económicas y sociales nacionales, con las desigualdades del territorio que amplifican la asimetría de los impactos locales y refuerzan la diferenciación salarial; exclusión social; discriminación de las culturas williche y chilota; subvaloración del trabajo rural y agrícola; marginalidad urbana y rural. El “centralismo es asfixiante” en lo financiero, fiscal, político, administrativo, social y cultural para casi todas las regiones del país. Los bancos, AFPs, ISAPREs, las salmoneras, los hipermercados, las mineras y los grupos económicos tienen sus casas matrices en la región metropolitana y sus impuestos ingresan en dicho territorio. Sin embargo, la secuencia de los impactos negativos de las actividades productivas y servicios en las regiones, quedan sin contrapartida económica, social y ambiental.

Las regiones son todas distintas con una heterogeneidad de geografías, paisajes, recursos humanos y productivos expresados en climas, morfologías, asentamientos urbanos y rurales que marcan pautas de necesidades sociales y estructuras administrativas que necesariamente deben ser diferenciadas. Por lo tanto, el desarrollo regional no es único. El desarrollo regional es diverso en cada territorio. Necesitamos cambiar el paradigma centralista de la visión homogénea de los espacios y “**pensar el desarrollo regional desde la diversidad de los territorios**”.

El centralismo político, económico y social junto a la concentración de la riqueza han aumentado las brechas de las desigualdades sociales, evolucionando estas en el segmento compuesto por el 5% más rico de la población con respecto al 5% más pobre del país de **129,4** veces en el año 1990 a **169,5** veces en el año 2000 y a **257,1** veces en el año 2011. Las brechas entre centralismo y los territorios de las regiones no se reducen en el último medio siglo y continúan ampliándose, al igual que las desigualdades sociales.

El desafío principal de un **desarrollo inclusivo e integrado** tiene como elemento central, la **integración regional**. No hay inclusión social sin integración del territorio. Resolver la regionalización del país es un paso obligado del desarrollo nacional de los territorios que compartimos en el planteamiento de que “**Chile será un país desarrollado, si y solo si, se transforma en un país descentralizado.**”

10 PROPUESTAS EN FAVOR DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS

A nivel administrativo y político

1.- La configuración del territorio de las regiones realizada en 1974 por la dictadura militar tenía un propósito geopolítico, cual era, que pudiera garantizar la seguridad nacional en contra enemigos internos y externos. De esta manera, los centros de gravedad militar conformadas unidades del ejército, marina y aviación debían territorial, administrativa y políticamente unirse con los centros de gravedad social y

económicos, lo que les permitiría enfrentar a un potencial enemigo disponiendo de una línea única de mando con adecuado acceso aéreo, marítimo y terrestre. Esas configuraciones territoriales geopolíticas no respondían en su génesis y tampoco en la actualidad, a las necesidades de un desarrollo regional. Por lo tanto, es necesario revisar el tamaño de los territorios de las regiones en el plano político-administrativas y rediseñar sus contenidos en función de una verdadera opción de **integración regional** abarcando todos los ámbitos. Los límites de las nuevas unidades territoriales deberán tener en cuenta criterios como la condición geográfica, densidad poblacional, actividad económica, gestión político-administrativa, disponibilidad de infraestructura y servicios, estructura provincial y comunal. La **nueva regionalización bajo criterios económico-socio-políticos** debiera encaminarse a un Estado Regional con un rediseño de los territorios e incremento de las competencias provinciales y comunales.

2.- Proponemos una **nueva división política administrativa** actualizada y flexible que responda en forma efectiva a las demandas ciudadanas. Ella se conforma de una autonomía regional que separe las líneas del **gobierno regional** con respecto a las del **gobierno interior**.

El gobierno regional debería estar compuesto por un Consejo Regional elegido directamente por la ciudadanía de la región en una elección popular simultánea a las municipales y de igual duración del gobierno nacional. El presidente del gobierno regional y el vicepresidente de la instancia serían elegidos entre los consejeros regionales. Los Consejos Regionales tendrían el carácter de parlamentos territoriales y decidirán sobre los presupuestos de la región; contarían con organismos autónomos dotados con todas las funciones y atribuciones para gestionar efectivamente sus competencias regionales en lo financiero; dispondrían de patrimonio y presupuesto propio y una ley de rentas regionales para ejercer su autonomía. El traspaso de competencias y recursos, desde la administración central a las entidades territoriales del gobierno regional y municipal comprenderían el fomento productivo, área social, subsidios y otros sectores. En ello, no se trata de duplicar las competencias nacionales a nivel de cada una de las regiones, sino de traspasar plenamente las atribuciones para que sus decisiones sean lo más cercanas a la realidad. De esta manera, los gobiernos regionales organizarían la gestión con servicios públicos dotados de una alta capacidad técnica y profesional.

Las tareas de gobierno interior, seguridad y políticas nacionales continuarán ejerciéndose a través del representante del Presidente de la República en la región.

3.- En esta configuración del territorio, la sociedad civil se transformaría en un sujeto del proceso de regionalización, que no solo se limitaría a elegir a sus representantes, sino que también ejercería cotidianamente la **democracia participativa** como actor efectivo en la orientación y el control de la gestión regional y comunal. La regionalización restituye el poder soberano a la ciudadanía con una participación vinculante en los presupuestos, obligatoriedad de consultas y plebiscitos, revocatoria del mandato de autoridades que incumplan promesas, iniciativas populares regionales, creación de la defensoría del ciudadano, auditorías de las organizaciones sociales, transparencia y obligatoriedad en la rendición de cuentas públicas. La regionalización se sustenta en el legítimo derecho que poseen las personas que integran un territorio a decidir y gestionar directamente o a través de sus representantes, los asuntos propios de su barrio, su comuna y su región profundizando así la democracia plena. Es necesario, el desarrollo de la democracia regional con la participación ciudadana en las comunas, de Concejos Municipales dotados de atribuciones y recursos, de Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil autónomos y vinculantes en sus resoluciones; del un Consejo Regional dotado de atribuciones, competencias y recursos. En definitiva, de un parlamento

regional enraizado en la sociedad civil asignando los recursos sectoriales provenientes de los ministerios con autonomía del poder central.

4.- La **modernización del Estado** es hoy indispensable para enfrentar la globalización de las relaciones económicas, culturales y políticas entre los países. El Estado centralizado y presidencialista fue en el pasado una condición para alcanzar la soberanía nacional, instaurar una institucionalidad e impulsar la industrialización. A pesar de los ajustes de las últimas dos décadas, el Estado refleja una arquitectura heterogénea y obsoleta; un fuerte centralismo decisonal; una complejización debido a la creación de numerosos nuevos servicios y organismos para resolver problemas específicos; la superposición de competencia; ineficacia operativa; distancia de los ciudadanos con respecto a los servicios públicos y ausencia de control ciudadano. Se requiere un Estado Moderno y Regionalizado que provea los servicios y beneficios en forma oportuna y equitativa en el trato a los distintos grupos y sectores sociales y económicos. La asociatividad regional y comunal para enfrentar problemas comunes o actuar a nivel de economías de escala en el territorio se realizaría con la conformación de asociaciones territoriales de derecho público. Finalmente requerimos de una nueva Constitución Política que le otorgue al Estado un rol de actor del desarrollo y promotor del interés general y el buen vivir ciudadano.

La descentralización fiscal y la ley tributaria regional

5.- La **ley de rentas regionales** es un pilar del desarrollo regional que debería contemplar la actual reforma tributaria en curso. Sus contenidos mínimos, deberían estar conformadas por un impuesto regional, impuesto a los recursos naturales y la tributación de las empresas en el lugar de producción y/o comercialización. Igualmente, ello debería abarcar también la revisión de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley de Rentas Municipales para el incremento de la recaudación local. La ley de rentas regionales tiene una analogía con el pago del peaje de una autopista concesionada, en la cual, el precio se relaciona con la extensión del trayecto que se utiliza. La redistribución regional de los ingresos tributarios podría integrar ítems como: Fondo de convergencia territorial, impuestos regionales, incentivos tributarios regionales, beneficios para territorios afectados por externalidades negativas, bonificación del sueldo mínimo regional, indicador del poder adquisitivo regional, incremento del FNDR, programas regionales para la integración, etc...

Regionalización y territorio

6.- El territorio es un sistema complejo que comprende un espacio en dónde interactúan factores ambientales, económicos, sociales, culturales y políticos. El territorio como región se relaciona actualmente con una exacerbada práctica centralista del Estado, situación en la cual las instituciones regionales e intraregionales tienen una baja capacidad de adecuación, pues ellas carecen de recursos propios y están dotadas de estructuras homogéneas y rígidas. Sin embargo, el Estado está llamado a intervenir sobre un espacio territorial heterogéneo y de comportamiento dinámico, haciéndolo ineficiente e inadecuado en su rol cotidiano frente a los usuarios. Si a ello agregamos los instrumentos normativos, administrativos y presupuestarios de aplicación uniforme; estos se chocan con una realidad diversa. El resultado es que ello impide aprovechar la riqueza territorial, traducéndose esta situación, en un freno al desarrollo económico, social y cultural, contribuyendo con ello al desprestigio de las instituciones políticas.

Regionalización y democracia plena

7.- El sistema político conformado por los partidos, el congreso, el gobierno e instituciones estatales de la función pública tienen en la actualidad un bajo

reconocimiento y una gran deslegitimidad al interior de la sociedad. Ello corresponde a la falta de identificación popular con las acciones emprendidas por estas instituciones políticas. Si bien, la falta de legitimidad de las instituciones provienen de una herencia de la Constitución Política del 80 y del centralismo del régimen autoritario, el descontento social se construye en tiempos más recientes con la recomposición del tejido social de los últimos años. Esta indignación de la sociedad civil no proviene de un empoderamiento ciudadano debido a una tocada de la varita mágica, sino de los desacuerdos fundamentales que tienen las organizaciones sociales, estudiantiles y sindicales con respecto al rol de las instituciones privadas y públicas. Un ingrediente común a todas ellas, son la acción directa y movilización de las organizaciones de la sociedad civil, la denuncia del sistema político excluyente, la ilegitimidad de la constitución, los bajos niveles de las remuneraciones, las escuálidas pensiones de las AFP, las listas de esperas del servicio de salud público y los abusos de las ISAPRES, la mercantilización de la educación y la segregación social de estudiantes. Todo ello, conforma un conjunto de contenidos societales que el cuerpo social rechaza y que ya no está más dispuesto a seguir tolerando. Por ello, el proceso de regionalización no tiene posibilidad de ser exitoso, si es que al mismo tiempo, no hay un acompañamiento de la movilización social y la construcción de un nuevo sistema político con el despliegue de la democracia plena. Los tres pilares de ella son: articulación de la democracia política de representación con la democracia social de participación y la democracia económica del emprendimiento productivo.

El desarrollo regional es el resultado de la integración regional

8.- El desarrollo regional es el resultado de la convergencia en el tiempo de muchos factores que desatan una dinámica virtuosa de integración productiva local durable, en la cual, la sinergia entre los sectores productivos e instituciones se complementan entre ellas para amplificar sus impactos. Lo anterior, se traduce en el surgimiento de “polos dinámicos de integración económica y social regional”, que en forma continua potencian la innovación tecnológica; aumentan la productividad; incrementan la calificación de la fuerza de trabajo; impulsan el microemprendimiento local y mejoramiento de los niveles salariales; favorecen la inclusión social, democracia económica y participación política regional. Por lo tanto, el desafío de la regionalización es crear las condiciones para el despliegue en Los Lagos de empresas de diversos sectores productivos y tamaños financieros, para que se integren vertical y horizontalmente en forma complementaria, generando de esta manera, un efecto dinámico de creación y ampliación de la capacidad productiva y servicios. Las unidades productivas y servicios interactúan y se complementan con universidades, centros de investigación aplicada, centros de formación técnica y profesional, red de transportes y comunicaciones, hospitales, oferta regional, demanda local, microemprendimiento, etc... Todo ello, le permite a las fuerzas productivas responder a las necesidades de los habitantes para mejorar su calidad de vida. Esto no ocurre en la actualidad. El Estado en la región es débil y las organizaciones fragmentadas. El aparato productivo está externalizado y orientado a satisfacer las necesidades del mercado mundial bajo el prisma de los negocios financieros. Requerimos recentrar la organización de la producción regional para responder a la sociedad y satisfacer sus necesidades materiales y no materiales locales. Ello nos permite en contrapartida incrementar el nivel de remuneraciones y consumo local, aumentar el valor agregado de los productos e incrementar las rentabilidades del capital y el trabajo. El encadenamiento productivo vertical de la agricultura con el sector agroindustrial y alimentario son objetivamente posibles, ya que ello nos permite cubrir completamente el ciclo de transformación. Igualmente, el encadenamiento productivo de los productos del mar con el sector alimentario, favorecerían al país en su posición de alcanzar a ser una “potencia alimentaria”, y al mismo tiempo, mejoraría la calidad nutricional local y enfrentaría la obesidad juvenil. Otro caso, es la integración de los

servicios de comunicación y transportes con las nuevas formas de turismo, lo que nos permitirían romper la estacionalidad y temporalidad de este sector, que limita actualmente las inversiones. Finalmente, todo desarrollo industrial requiere niveles de protección nacional. No hay condiciones para la integración regional, si cualquier emprendimiento local tiene que competir sin ningún arancel de protección con todas las empresas del mundo que ingresan con sus productos sin cargo alguno al país. Por lo tanto, la revisión focalizada de los aranceles a las importaciones favorecen un nuevo modelo de integración regional y desarrollo sustentable en Los Lagos. Necesitamos abandonar el “Estado subsidiario” y remplazarlo por un “Estado actor” del desarrollo que instaure una regulación integral para responder al interés general del país, sus regiones y sus habitantes.

9.- El **modelo chileno está agotado** por razones económicas, sociales y políticas. En lo económico, el país y la **región no pueden seguir anclados en la exportación de materias primas**, ya sean ellas de origen minero, marítimo o agrícola. Necesitamos que nuestros productos alcancen un mayor valor agregado local para **aumentar la competitividad en el intercambio de nuestros productos**, tanto en el mercado interno y como en el externo. Si continuamos en el intercambio desigual, esta situación va a perpetuar el deterioro del valor de los productos primarios con respecto a las manufacturas provenientes de los países industriales. Nos encontramos en un estadio de la globalización y economía del conocimiento que seguirá acentuándose en el futuro. En ella, la exportación de materias primas no tiene porvenir en el mediano, ni en el largo plazo. El modelo está agotado, porque las ganancias que engendran las empresas de exportación, lo hacen a costa de la depredación del medio ambiente, del agotamiento de los recursos no renovables, de la contaminación, de las bajas remuneraciones, de la asignación de pensiones en un nivel de indigencia, del abuso de un sector financiero que acrecienta el nivel de endeudamiento de las familias a niveles insostenibles, de la mala calidad de la salud pública, de un código laboral que favorece el deterioro del trabajo frente al capital, de un sistema político que no cumple con los estándares de legitimidad y representatividad democrática de sus ciudadanos. En definitiva, el agotamiento del sistema económico extravertido se debe a que la renta del capital y la renta del desarrollo nacional se separan cada vez más, acentuando el modelo primario-exportador y la exclusión social en Chile.

10.- El desafío del país en torno a la regionalización abarca un conjunto de aspectos que deben ser enfrentados en su **integralidad**. Avanzar en algunos ámbitos no permite resolver el problema en su globalidad. El desarrollo regional requiere entonces de un avance de conjunto de las transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y territoriales. No basta con la elección del intendente regional. Una región sin autonomía política, administrativa y económica no tiene posibilidades de éxito en **crear las condiciones para desatar una dinámica virtuosa de integración del territorio y la reorientación del desarrollo**. Solo el desarrollo y la integración regional conducen al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la detención de la fábrica de desigualdades y el inicio de un desarrollo sustentable e inclusivo.