



Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
N°18 - 2018



Año 9. Número 18. 2018

DIRECTOR DE LA ACADEMIA PARLAMENTARIA
Gonzalo Vicente Molina

DIRECTOR REVISTA
HEMICICLO Juan Veglia Quintana

EDICIÓN
Claudia Poblete Olmedo

SECRETARÍA
Carolina González Holmes

DIAGRAMACIÓN
Camila Rojas Alegría

FOTO PORTADA
Christel Andler

IMPRESIÓN
Unidad de diseño y publicaciones Cámara de Diputados

ISSN 0718-8463

500 ejemplares

ÍNDICE

PRESENTACIÓN,	4
Juan Veglia Quintana	
<i>DISCURSO DE ASUNCIÓN DEL PRESIDENTE DEL SENADO,</i>	<i>7</i>
Carlos Montes Cisternas	
COMISIONES MIXTAS EN EL PROCESO LEGISLATIVO CHILENO,	15
Gabriel De la Fuente Acuña y Valeria Lübbert Álvarez	
EJERCICIO ACTUAL DE LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: ANÁLISIS EMPÍRICO DE ACUERDOS Y OBSERVACIONES,	35
Diego Molina Conzué	
EL ROL DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL DESARROLLO DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA, EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CHILE CON PAÍSES LIMÍTROFES,	51
Mauricio Burgos Quezada	
SOBRE EL DERECHO A MIGRAR Y LOS DESAFÍOS ACTUALES DE LAS MIGRACIONES,	77
Jaime Esponda Fernández	
POLÍTICAS PÚBLICAS Y MIGRACIÓN: REFLEXIONES PARA AVANZAR HACIA LA INCLUSIÓN, .	91
Rolando Poblete Melis y Catherine Galaz Valderrama	
LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ESTADO Y SUPERAR LOS OBSTÁCULOS DEL CENTRALISMO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO Y ECONÓMICO PARA EL DESARROLLO REGIONAL,	103
Jorge Weil Parodi	
EL ABORTO Y SU INCOMPATIBILIDAD CON EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE LA VIDA DEL QUE ESTÁ POR NACER. COMENTARIO A SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ROL N° 3729 (3751), 28 DE AGOSTO DE 2017,	123
Cristóbal Aguilera Medina y Pablo Urquizar Muñoz	
LA RESPONSABILIDAD INDIRECTA DEL DEUDOR EN LOS CONTRATOS DE SERVICIOS,	131
Paulina Navarrete Medina	

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ESTADO Y SUPERAR LOS OBSTÁCULOS DEL CENTRALISMO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO Y ECONÓMICO PARA EL DESARROLLO REGIONAL⁵⁷

*Jorge Weil*⁵⁸

RESUMEN

Se subraya la importancia de la descentralización política del Estado a fin de crear las condiciones para el desarrollo regional que conduzcan a mutaciones en la transferencia de poder y recursos hacia los territorios con el propósito de enfrentar las desigualdades sociales y alcanzar niveles superiores de calidad de vida para sus habitantes. El desarrollo regional requiere un fortalecimiento de las decisiones políticas de los organismos territoriales, una reforma administrativa para la transferencia de competencias y una reforma fiscal que provea los recursos necesarios para administrar el Estado regional. Se requiere que el país continúe siendo unitario y la reforma del Estado posibilite, a su vez, una administración propia de los territorios con la elección de un gobernador regional dotado de poderes en cohabitación con la designación de un delegado presidencial que desempeñe las tareas nacionales focalizadas en ámbitos específicos.

La voluntad política de construir un desarrollo regional descentralizado se sustenta en la expansión de la democracia en la sociedad con el surgimiento de actores sociales, económicos y políticos que asuman el liderazgo de este proceso de movilización y organización en los territorios. Por lo tanto, la profundización de la democracia social y política tiene como elementos simultáneos la transformación y la expansión de los propios actores territoriales necesarios para el desarrollo regional integrado y sustentable.

El agotamiento actual del modelo chileno se expresa en el amplio descontento que permea a los diferentes sectores de la formación social frente al orden político dominante del “establishment”. Las limitantes que impone un sistema económico basado en la exportación de recursos naturales de la tierra y el mar sin valor agregado significativo acentúan el cambio desigual de exportaciones de materias primas nacionales contra la importación de productos y servicios altamente tecnologizados, agotando con ello las ventajas comparativas que hasta ahora habían favorecido al país. Por lo tanto, la reorientación del modelo de extraversion económica es la

⁵⁷ Ponencia presentada en el IX Congreso Chileno de Administración Pública, “Ciudadanía y Administración Pública”, Universidad de Concepción, agosto de 2017.

⁵⁸ Doctor en Ciencias Económicas y máster en Economía Política, Universidad de París. Académico Universidad de Los Lagos.

base de la integración de los actores locales hacia un desarrollo endógeno y regional que responda a la satisfacción de las necesidades humanas, tanto materiales como no materiales.

Democracia social vinculante; reformas administrativa, fiscal y política del Estado; reorientación del aparato productivo hacia el mercado interno constituyen los tres pilares fundamentales de un desarrollo alternativo que inicie la apertura de una dinámica de condiciones favorables a la acción de las fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales de las regiones en la búsqueda de vías de un estadio superior de desarrollo.

Palabras clave: desarrollo regional, reforma Estado, descentralización política.

† 1. INTRODUCCIÓN

La situación política actual en Chile se caracteriza por una pérdida de legitimidad popular de la elite que administra las instituciones del Estado. En esta situación han confluído, por un lado, el modelo económico exclusivo basado en un aparato productivo orientado a los mercados internacionales y, por otro lado, los impactos sociales negativos de la situación laboral, de salud, de pensiones, de educación y de cultura. Esta realidad nacional ha sido reforzada por la irrupción visible del tráfico de influencias, la cooptación de autoridades políticas por los grupos empresariales, el cohecho y la corrupción extendida a todos los niveles de la empresa privada. Todo ello ha desprestigiado a las instituciones estatales.

La reforma para la descentralización del Estado es una propuesta que permite acercar el ejercicio democrático regional a los asuntos locales. Ello involucra los niveles políticos, administrativos y fiscales. En concreto, requerimos traspasar atribuciones del Estado nacional a los gobiernos regionales. Sin embargo, solo una parcialidad de las 70 propuestas estratégicas de la Comisión Asesora Presidencial⁵⁹ fueron recogidas por el gobierno y enviadas en proyectos de ley a su discusión en el Parlamento.

La reforma constitucional de diciembre de 2016 ha permitido las condiciones para la elección popular de un gobernador regional en remplazo del intendente y, al mismo tiempo, la creación de la figura de un delegado presidencial regional.

⁵⁹ Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile, 120 p.

La centralización política del país ha sido una limitante que ha retrasado el desarrollo de las regiones y le ha quitado recursos a los territorios subnacionales. Esta situación ha frenado y asfixiado las iniciativas locales, configurando con ello una gran región central que vive a expensas de las rentas regionales obtenidas de los territorios, financiándose así con montos superiores al equivalente de sus propias contribuciones.

Al respecto, Joan Prats i Catalá señala:

El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder L...) ...este no pasa por concebir el desarrollo de Chile como impulsado casi únicamente por la Fuerza del capital sino por una red de regiones-ciudades descentralizadas, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales y de impulso económico, social y cultural, debidamente enmarcadas, incentivadas, financiadas, apoyadas y supervisadas a nivel nacional. (Prats i Catalá, 2009, pp. 11-15)

Una política pública nacional de inclusión social tiene que contemplar necesariamente el establecimiento de condiciones para la integración regional y la transformación del territorio. El país y la región no pueden seguir anclados en la exportación de recursos naturales sin un significativo cambio en el valor agregado de los productos. El intercambio desigual de materias primas con relación a manufacturas provenientes de los países industriales nos perpetúan en el subdesarrollo y la exclusión social. La era posindustrial de la “economía del conocimiento” va a intensificar aún más esta situación en los próximos años. Regionalización es crear las condiciones para el despliegue de diversas iniciativas en una integración vertical y horizontal complementaria entre actores locales y, de esta manera, articular una sinergia de capacidades productivas emprendedoras con universidades, centros de investigación aplicada, centros de formación técnica, transportes y comunicaciones, hospitales, demanda local, microemprendimiento y proveedores.

El proceso de regionalización solo tiene posibilidades de ser exitoso si al mismo tiempo va acompañado de una movilización social y organización de un nuevo sistema político que despliegue la democracia plena. No hay integración regional sin una redistribución del poder económico, social y político a favor de los territorios.

† 2. REFORMA DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Bajo el concepto común de “regionalización” asistimos a la utilización de distintos significados como “descentralización” y “desconcentración” referidas a ciertas competencias y cuotas de poder que ejerce la administración del Estado central. Sin embargo, lo que el país requiere es iniciar un decidido proceso de desarrollo regional que permita integrar la cadena productiva desde la extracción de *productos primarios de la tierra y el mar, la transformación de insumos intermedios, hasta la elaboración de productos y servicios finales, creando así una mayor transformación industrial y valor agregado*. Ello impulsaría una mayor calificación de la fuerza de trabajo, así como el consecuente aumento de la productividad y desarrollo tecnológico local; todo ello, con consecuencias favorables para el incremento de los salarios y el consumo. La transferencia de poder a las regiones democratizaría las decisiones políticas, favoreciendo la participación ciudadana y acercándolas a las necesidades de los territorios, permitiendo una mejor focalización de las políticas públicas e impactando de mejor manera en la reducción de las desigualdades económicas y sociales. Por lo tanto, el desafío de los territorios es enmarcarse dentro de un nuevo paradigma que permita enfrentar una reforma estructural en favor de la integración regional para un salto al desarrollo y el buen vivir.

Las desigualdades económicas y sociales nacionales se superponen a las inequidades propias de los territorios, incrementándolas. Ello se traduce en una amplificación de las asimetrías e impactos con una acentuación de las diferencias de ingresos de la población. Estos efectos prolongan la subvaloración del trabajo rural y agrícola, perpetuando la exclusión social williche, chilota y de los trabajadores en general⁶⁰. El “centralismo resulta asfixiante” en lo financiero, fiscal, político, administrativo, social y cultural para casi todas las regiones del país. Los bancos, las AFP, las isapres, las salmoneras, los hipermercados, las mineras y los grupos económicos tienen todas sus casas matrices en la Región Metropolitana y pagan allí sus impuestos. Esta tributación central margina a los territorios de los beneficios de la actividad económica empresarial, dejando en las regiones solo una estela de consecuencias locales negativas que no son asumidas ni por el sector privado ni por el público.

En cuanto a la geografía física y cultural, las regiones son todas distintas entre ellas, con una diversidad de recursos humanos, naturales, físicos y productivos. Las características y heterogeneidad de las regiones y su configuración son disímiles de la Metropolitana. Se diferencian por sus climas, morfología, asentamientos urbanos y rurales, que marcan pautas culturales y estructurales que necesariamente deben ser consideradas en su especificidad. Ello establece la necesidad de actuar específicamente en el diseño de las políticas públicas regionales, ya que ellas deben ser pertinentes a los territorios. Necesitamos cambiar el paradigma “centralista nacional del enfoque de políticas públicas estándar” por otro, que permita “pensar el desarrollo regional desde los territorios integrando su diversidad en el diseño y ejecución”.

El centralismo y 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 2011⁶¹. Las brechas entre el centralismo y las regiones no se restringen; por el contrario, ellas continúan ampliándose, al igual que las desigualdades sociales y la concentración del capital. Por su parte, la pobreza medida por ingresos tuvo una reducción importante entre los años 1987 y 2006, pasando de 45% a 11,7%, respectivamente. La pobreza multidimensional se mantiene prácticamente sin variaciones, con promedios nacionales de 20,4% en el año 2013 y 20,9% en el año 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2016). En 2015, la pobreza medida únicamente a partir de los ingresos autónomos que generan las familias en el mercado se sitúa en un 25,4% para los hombres y en un 28,3% para las mujeres, para un promedio nacional del 26,9% (Fundación Sol, 2017)⁶².

60 Una estadística de la “gente en situación de calle” en Puerto Montt frecuentemente atendida por el Hogar de Cristo consigna una estructura de un 23% de origen chilote, un 33% de origen williche y un 44% de hispanos y de otros orígenes.

61 Datos de Fundación Sol.

62 Fundación Sol [2017], a partir de los datos del ministerio de desarrollo social [2016].

Simulaciones de Tasa de Pobreza (%)							
Región	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
I	7,1	7,4	7,6	8,8	18,7	19,2	21,2
II	5,4	5,4	5,5	6,1	13,9	14,4	15,2
III	6,9	6,9	7,6	9,4	18,6	19,7	23,0
IV	13,8	13,9	15,5	18,5	27,0	28,9	31,8
V	12,0	12,3	13,3	15,9	22,7	24,2	27,4
VI	13,7	14,2	15,3	18,5	24,6	26,1	29,1
VII	18,7	18,9	21,2	25,1	30,3	32,5	36,5
VIII	17,5	17,8	19,6	23,7	31,1	33,4	37,7
IX	23,6	24,1	27,3	32,9	37,1	40,0	44,3
X	16,0	16,3	18,9	23,0	29,2	32,1	36,1
XI	6,5	6,5	8,1	10,8	18,0	19,8	23,7
XII	4,4	4,4	4,8	5,9	13,7	14,8	16,4
XIII	7,1	7,3	7,9	9,6	15,8	17,0	19,1
XIV	16,7	17,0	19,4	23,9	28,7	31,9	36,3
XV	9,7	9,8	10,7	12,7	23,6	26,5	29,6
Simulaciones: 1: Tasa Oficial de Pobreza 2: Sin Asignación Familiar 3: Sin Pensión Básica Solidaria (PBS) 4: Sin Subsidios 5: Sin Alquiler Imputado 6: Sin Alquiler Imputado ni PBS 7: Sin Subsidios ni Alquiler Imputado							

La pobreza por región con y sin subsidios del Estado (Fundación Sol, 2017)

En cuanto a las desigualdades sociales, la encuesta CASEN señala que entre el 10% más pobre y el 10% más rico de la población nacional la situación ha fluctuado en la última década, subiendo desde 30,33 veces en el año 2006 a 47 veces en 2009; a 33,55 veces en 2011; a 36,5 veces en 2013 y a 35,2 veces en el año 2015⁶³. Por su parte, el PNUD señala que “el 33% del ingreso que genera la economía chilena lo capta el 1% más rico de la población”⁶⁴, es decir, ello significa que el 99% restante de los productores del país se reparten el 67%. Enfrentamos una situación en la cual divergen cada vez más las dinámicas del **desarrollo centrado en los habitantes del territorio** con respecto al enfoque neoliberal del **crecimiento económico hacia afuera entendido como aumento de la riqueza de los negocios privados en los mercados del mundo**.

El desafío de un desarrollo inclusivo e integrado tiene como elemento principal a **la integración regional**. No hay inclusión social sin integración regional. Compartimos, por tanto, la visión de que a mayor centralismo, menor desarrollo regional. Chile será un país desarrollado si y solo si un Estado reformado favorece la integración de los sectores productivos en los territorios, desata dinámicas complementarias entre unidades productivas y servicios e impulsa con ello una concatenación de actividades transformadoras orientadas al logro del desarrollo local.

63 Ministerio de Desarrollo Social [2016], cuadro de distribución del ingreso del trabajo entre los hogares según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar [2006-2015].

64 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD [2016].

2.1. El desarrollo regional sustentable requiere reformas integrales, coherentes y sistémicas

El desarrollo regional sustentable e integrado requiere, por un lado, la transferencia de atribuciones y competencias del Estado central a los territorios, y por otro, las regiones necesitan disponer de los recursos financieros y humanos para acometer autónomamente su acción. La descentralización política involucra el traspaso de poder desde el gobierno central al gobierno regional. Ello permite desbloquear la construcción del Estado regional autónomo al mismo tiempo que ir conformando los actores de este nuevo desarrollo.

El territorio es un sistema complejo que comprende un espacio en donde interactúan factores ambientales, económicos, sociales, culturales, políticos y geográficos. Un proyecto único de desarrollo nacional no da cuenta de las realidades geográficas diversas de los espacios regionales, traduciéndose ello en una ineficaz ejecución de la política pública. Las regiones se enfrentan actualmente con una exacerbada práctica centralista del Estado, situación en la cual las instituciones locales tienen una baja capacidad de adecuación, pues ellas carecen de recursos propios para encarar las necesidades del desarrollo local. En la actualidad, el Estado nacional está llamado a intervenir sobre un espacio territorial heterogéneo y de comportamiento dinámico, siendo ineficiente e inadecuado su accionar en el diseño y ejecución de políticas públicas centralistas y homogéneas para todo el país. Si a ello le agregamos los instrumentos normativos, administrativos y presupuestarios de aplicación uniforme en el país, se configura una situación que refuerza las contradicciones entre lo planificado centralmente y las diversas realidades territoriales, lo que genera impactos ineficientes en las localidades. El despilfarro de recursos que de ello resulta se transforma en freno al desarrollo económico, social y cultural, contribuyendo también con ello al desprestigio de las instituciones políticas.

Los criterios de descentralización del Estado tienen que sustentarse en un conjunto de medidas globales que se conciban dentro de una visión integral y de políticas públicas que faciliten el desarrollo regional. Son fundamentales para ello los criterios de igualdad, equidad, iniciativa autónoma, diferenciación territorial y disponibilidad de recursos para actuar desde los espacios locales en la perspectiva de un desarrollo territorial integrador.

† 3. LOS DESAFÍOS A RESOLVER

3.1. El territorio y su identidad

La configuración de los territorios de las regiones realizada en 1974 por la CONARA⁶⁵ tenía como propósito geopolítico garantizar la seguridad nacional en contra de enemigos internos y externos. De esta manera, los centros de gravedad militar conformados por unidades del Ejército, Marina y Aviación tenían la misión política y administrativa de integrarse con los centros de gravedad sociales y económicos, a fin de permitirles enfrentar a un potencial enemigo. En esta visión, el Estado disponía de una línea única de mando en el acceso y uso de terminales aéreos, marítimos, terrestres, vías de comunicación, concentraciones de población y competencias administrativas para alinear las fuerzas nacionales detrás del objetivo político-militar. Esta configuración territorial geopolítica no respondía, tanto en su génesis como en la actualidad, a las necesidades de un concepto integral de desarrollo nacional/regional humano. En las últimas cuatro décadas se ha acentuado un hipercentralismo excluyente y segregador. La división política-administrativa

⁶⁵ Comisión Nacional de Reforma Administrativa, nombrada en los primeros meses de la instauración de la dictadura militar.

de la COREMA era un instrumento de apoyo al doble propósito de una eventual movilización de fuerzas militares en caso de “conflicto externo” y, por otro lado, para el “control de la población interna”⁶⁶.

Por lo tanto, es necesario revisar y replantearse la dimensión de los territorios de las regiones en el plano político-administrativo para rediseñar sus espacios en función de una verdadera opción virtuosa de **integración regional**. Los límites de las nuevas unidades territoriales deberían ampliarse y considerar para ello criterios como la condición geográfica, densidad poblacional, actividad económica, gestión político-administrativa, disponibilidad de infraestructura y servicios, estructura provincial y comunal. La **nueva regionalización proyectada bajo criterios socioeconómicos y políticos** debiera encaminarse a la configuración de **Estados regionales autónomos** de mayor tamaño a los actuales. Sin las modificaciones señaladas, solo seguirán existiendo territorios que tendrán nominalmente el nombre de “región” pero que realmente no serán más que espacios pequeños, desintegrados, con iniciativas de negocios aislados y que continuarán siendo base de operaciones para las exportaciones.

Un segundo aspecto del territorio se relaciona con su dimensión cultural, la que está vinculada directamente con una identidad regional que permita el sentido de pertenencia de los habitantes con su territorio, generando así la necesaria coherencia social. Una región sin identidad y carente de elementos culturales comunes difícilmente podría acometer virtuosamente la integración de su territorio en el plano cultural, económico, social y político. Por ello, requerimos profundizar los elementos de identidad local y proyectar una caracterización territorial que unifique culturalmente cada región para que ello nos permita hacer frente a la desintegración imperante en la cual dominan los valores estandarizados de la globalización.

Un tercer aspecto a considerar es que las regiones del país están sumidas en una triple desigualdad. Por un lado, existen las **inequidades sociales**, que tienen su origen en el sistema económico. Por otro lado, se sobrepone una segunda fuente de **inequidad territorial** debido a la apropiación de recursos regionales generada por la estructura centralizada del poder, que actúa como efecto amplificador de la primera. A ello se agrega un **tercer aspecto** de una desigual distribución de recursos entre las macrociudades y las comunas de los territorios que conforman las regiones actuales.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Chile tiene el índice de inversión en regiones más bajo de todos los países que pertenecen a ella, con solo un 12% del total de la inversión nacional⁶⁷. Esta cifra es muy limitada con relación a México, que destina un 75% de su inversión a las regiones, ubicándose la media de las inversiones regionales de los países miembros de la OCDE en un 55%.

66 Referencia a la agudización de amenazas bélicas con Perú, Bolivia y Argentina en los años 1977 a 1980, así como a la práctica del terrorismo de Estado en el plano interno 1973-1990.

67 OCDE (2017).

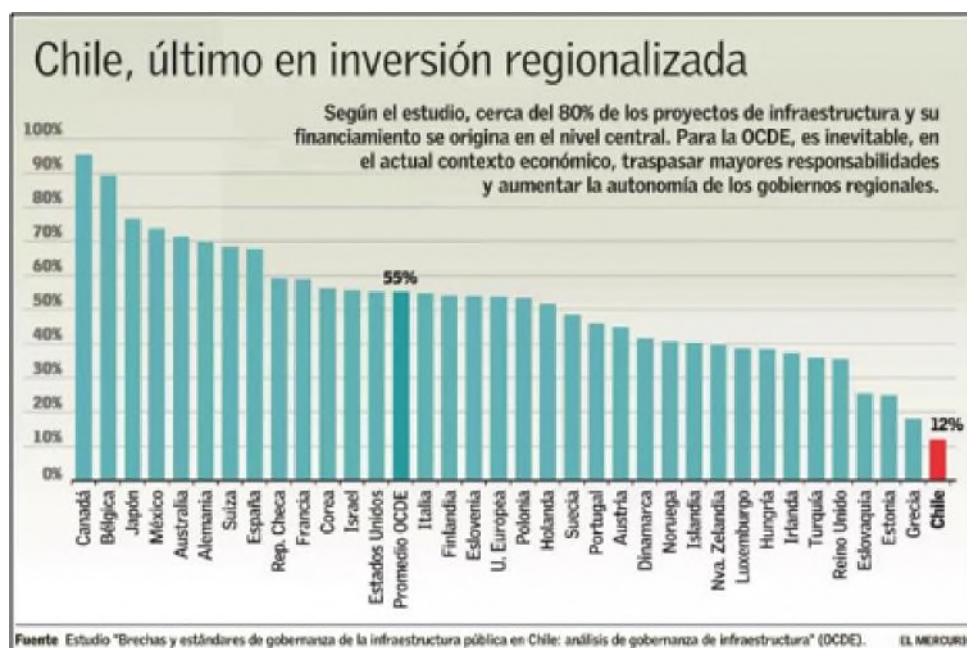


Figura 1: Fuente: El Mercurio de Santiago, 12 de mayo de 2017.

Región	2006	2009	2011	2013	2015
Arica y Parinacota	383.435	568.781	512.297	548.039	601.418
Tarapacá	499.420	513.585	633.264	837.122	889.361
Antofagasta	754.224	758.140	897.452	1.016.719	890.679
Atacama	676.535	587.316	616.362	747.701	727.487
Coquimbo	444.134	421.479	457.539	605.643	563.730
Valparaíso	470.794	488.119	468.017	581.790	579.701
O'Higgins	470.960	475.390	484.921	538.744	562.065
Maule	407.740	409.894	401.492	461.946	484.619
Biobío	423.985	418.213	450.932	470.014	491.868
La Araucanía	389.172	351.712	399.484	461.669	460.049
Los Ríos	406.135	343.735	438.772	451.529	555.863
Los Lagos	511.915	427.994	444.025	524.725	514.329
Aysén	523.064	622.805	671.999	707.786	744.554
Magallanes	658.008	601.464	686.866	763.709	795.825
Metropolitana	786.036	781.568	763.616	882.235	913.907
Promedio año	596.447	587.025	596.563	691.455	704.588

Evolución del ingreso del trabajo promedio de los hogares por región (2006-2015), encuesta CASEN⁶⁸

Las desigualdades que las personas enfrentan con relación al espacio territorial en que habitan se verifican en que el ingreso promedio de los hogares⁶⁹ de la Región Metropolitana se sitúa en un 29,7% por sobre el ingreso promedio de la totalidad de los hogares del resto de las regiones. Por otra parte, el

68 Ministerio de Desarrollo Social [2016], CASEN 2015, Evolución del ingreso del trabajo promedio de los hogares por región (2006-2015).

69 Ministerio de Desarrollo Social [2016], Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015.

ingreso promedio de todas las regiones del país se encuentra por debajo del promedio nacional con las solas excepciones de las regiones mineras de Tarapacá, de Antofagasta y de Atacama, y las específicas de Aysén y de Magallanes.

En el año 2015, la Región Metropolitana tenía un ingreso promedio de los hogares superior al de la Región de Los Lagos en un 77,7%; al de la de Los Ríos, en un 64,4%, y con respecto al de la de La Araucanía el diferencial alcanzaba a un 98,7%.

Pobreza Multidimensional	2013	2015
Promedio Nacional	20,4%	20,9%
Promedio Urbano	18,3%	18,8%
Promedio Rural	25,0%	35,2%

Evolución de la pobreza multidimensional 2013-2015⁷⁰

Otro indicador que da cuenta de la vulnerabilidad social relacionada al espacio territorial habitado es la medición de la pobreza multidimensional, que en la zona rural es mayor que en el sector urbano en todas las regiones del país, evolucionando esta de un 25% en el año 2013 a un 35,2% en el año 2015; siendo, por otro lado, el ingreso del trabajo promedio urbano con respecto al rural superior en un 83,6% en 2006, un 87,3% en 2009, un 68,7% en 2011, un 78,1% en 2013 y un 70,2% en el año 2015⁷¹.

3.2 El cambio de la Constitución para transitar desde un Estado centralizado a la conformación de Estados regionales autónomos

El sistema político está conformado por partidos, Congreso Nacional, Gobierno e instituciones estatales que tienen en la actualidad un muy bajo reconocimiento popular. La falta de legitimidad de las instituciones del Estado proviene no solo de la herencia de la Constitución Política de 1980 y el centralismo heredado del régimen autoritario, sino también de un descontento social que se construye en tiempos más recientes con la recomposición del tejido social. Esta indignación y movilización de la sociedad civil no proviene de un empoderamiento ciudadano debido a la “estocada de una varita mágica” en favor de una mayor demanda de participación, sino de los desacuerdos fundamentales que tienen las organizaciones sociales, estudiantiles y sindicales con respecto al rol de las instituciones privadas y públicas del país.

El descontento corresponde a la falta de identificación popular con las acciones emprendidas por diferentes actores e instituciones tradicionales de la política. Un ingrediente común de los movimientos de descontento son las acciones directas y la movilización de las organizaciones de la sociedad civil en forma autónoma.

El contenido de sus acciones está relacionado con la denuncia de un sistema político excluyente; la denuncia de la ilegitimidad de la Constitución; el rechazo a los bajos niveles de las remuneraciones; el desacuerdo con las escuálidas pensiones de las AFP; las protestas por las largas listas de espera del servicio de salud pública y los abusos de las isapres; la mercantilización de la educación y la segregación social de los estudiantes, acompañada de un alto nivel de endeudamiento financiero familiar. Todo ello conforma un conjunto de situaciones que el cuerpo social rechaza y que las mayorías ya no están más dispuestas a seguir tolerando.

⁷⁰ Ídem.
⁷¹ Ídem.

En consecuencia, el bajo reconocimiento ciudadano que ostentan los partidos tradicionales tiene dos causales fundamentales estrechamente relacionadas. Por un lado, la **falta de representación social** de sus propuestas y la **incoherencia de ellas frente a las necesidades de cambios estructurales que el país reclama mayoritariamente**. Por otro lado, la **cooptación de los representantes políticos y de sus partidos por el poder económico que los ilegítima**. Los elementos anteriores se encuentran estrechamente imbricados para que una cantidad mayoritaria de la población desconfíe de los representantes y las organizaciones políticas tradicionales en la actualidad. El resultado de ello es un ejercicio no democrático y minoritario de la administración del Estado y la sociedad.

La conformación de un Estado democrático se asienta en una **Constitución** resultante de un genuino proceso constituyente y un acuerdo nacional de ciudadanos, organizaciones sociales y políticas del territorio, que son los que elaboran y proponen al país los nuevos instrumentos jurídicos rectores. La consagración de derechos sociales en una nueva Constitución política debe al mismo tiempo abandonar los enclaves autoritarios y requisitos de mayorías calificadas del Parlamento⁷², que dificultan la realización de cambios socioeconómicos estructurales y perpetúan el veto de una minoría sobre las mayorías nacionales. La consagración constitucional de un Estado nacional unitario y descentralizado es un componente mayor del desarrollo regional junto a la conformación de actores que este proceso requiere. Los pilares de este proceso de democratización de la sociedad reposan en una articulación de la autonomía política con democracia regional; democracia política representativa con democracia social vinculante; democracia económica en el emprendimiento productivo, regulación económica-social y término de los monopolios.

3.3 Estado democrático, democracia plena y emergencia de los actores del desarrollo regional

La configuración de actores regionales del desarrollo territorial requiere la ampliación de la expresión social participativa para el ejercicio de una **democracia plena** con un sistema equilibrado en las tres dimensiones de ella: la **democracia social**, la **democracia política** y la **democracia económica**.

En la actualidad se asimila “democracia” con elecciones de representantes políticos que se realizan cada cuatro años a nivel comunal, regional y nacional para la administración de diferentes instancias del Estado. Realizar elecciones periódicamente, con un padrón de voto voluntario u obligatorio, no cambia cualitativamente la situación política. Esta forma electoral vigente en Chile se encuentra agotada y no tiene legitimidad soberana:

La concepción de la participación política restringida al ejercicio del voto para la elección periódica de representantes y la participación de grupos de ciudadanos y ciudadanas organizados y organizadas que se movilizan por sus intereses y asumen responsabilidades en la ejecución de las políticas públicas que el estado implementa, no se hace cargo del equilibrio en las relaciones de poder inherentes a la democracia representativa, sino que lo reproduce y profundiza. (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017: 18)

La democracia plena solo tiene expresión posible si la administración de la sociedad y el Estado disponen permanentemente de instrumentos, herramientas e instituciones que permitan expresar el poder originario y la soberanía popular de los ciudadanos sobre la gestión de los intereses colectivos e individuales del territorio. Para mejorar la democracia es indispensable superar ciertas barreras autoritarias que la Constitución mantiene. Esta establece barreras de entrada al escenario político formal con el objetivo de impedir el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y así continuar perpetuando las postulaciones de los miembros de los partidos pertenecientes a las grandes coaliciones tradicionales. La instauración de un

⁷² Se refiere a la inexistencia de mecanismos de cambio de la Constitución, a la condicionante de altos quórum para la modificación de las leyes orgánicas constitucionales y a las 199 leyes secretas desconocidas por la población chilena.

nuevo sistema electoral requiere la reducción de las barreras de acceso a los nuevos movimientos políticos y candidatos emergentes, así como también limitar el gasto electoral y transparentar su financiamiento.

El **primer pilar de la democracia** debe estar compuesto por las expresiones de la sociedad civil bajo la forma de **democracia social de participación ciudadana** en los asuntos del Estado a lo largo del territorio, los centros de trabajo y las áreas específicas de intereses comunitarios del cuerpo social. Las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias, los gremios y sindicatos conforman la expresión social de los intereses permanentes de fracciones del universo del cuerpo social en el país.

La **democracia social de participación cotidiana** debe ser entendida, entonces, como la gestión permanente y diaria de las instituciones de la sociedad civil en los asuntos vecinales, comunitarios, corporativos, laborales y de interés prioritario en el territorio por parte de la ciudadanía. La participación ciudadana en el estado actual de las cosas **carece de poder de decisión en los asuntos que le atañen directamente**, y cuando las leyes le asignan una pequeña cuota de poder a las organizaciones sociales, estas se enfrentan a un contexto en que no existen instancias de monitoreo, verificación del cumplimiento, fiscalización y menos aún organismos que sancionen a los infractores de los ilícitos.

La superación de esta situación requiere una **democracia social vinculante** que articule en forma permanente la expresión ciudadana de las organizaciones sociales con el ejercicio de la democracia directa mediante plebiscitos locales y regionales. **La democracia no puede permanecer incompleta. Ella requiere convertirse en una democracia social vinculante con poderes de decisión efectivos en su ámbito local y para el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil con competencias de intervención en la gestión de recursos públicos y privados.**

El **segundo pilar de la expresión democrática** está conformado por grupos de personas estructuradas *políticamente* que tienen una doctrina, una ideología y un programa de acción con vistas a la administración del Estado y del país. Este pilar tiene plena vigencia en Chile y en el resto del mundo. Esta forma de organización de la ciudadanía en movimientos y partidos políticos nacionales/regionales que ofertan contenidos en contiendas electorales para la administración del Estado en comunas, regiones, gobierno nacional y parlamento son el segundo pilar de un sistema democrático de representación política de los partidos. Ello corresponde a propuestas globales de agrupamiento de ciudadanos que se organizan con ese propósito y reglas permanentes adscritas a la práctica democrática y la transparencia de sus acciones y recursos.

El **tercer pilar del sistema democrático** contempla la opción del acceso equitativo a los recursos materiales y no materiales de la formación social. La **democracia económica** sustenta el acceso al emprendimiento productivo y social de los actores frente a los monopolios económicos y la apropiación privada de los recursos naturales, minerales, agua, borde costero, fondos acumulados por los trabajadores para su jubilación, etc.

El sistema democrático debe garantizar derechos y sustentar una regulación específica de acceso a los recursos para todos los actores. El nuevo Estado moderno, democrático y descentralizado debe contar con mecanismos eficientes de control y regulación de la concentración y centralización del capital para contrarrestar su dinámica cada vez más excluyente, que se encuentra en la base de la generación de las desigualdades sociales y económicas de nuestro país. Ello requiere, por un lado, una legislación antimonopólica pertinente y efectiva, y por otro, necesita de incentivos, desarrollo y protección del micro y pequeño emprendimiento productivo, comercial y financiero de la actividad. El monopolio de los medios de comunicación actuales mantiene una visión distorsionada y parcial de la realidad que no solo atenta contra la democracia, sino que favorece un modelo dominante de sociedad vertical y excluyente.

La democracia económica en el acceso y permanencia de los actores en la actividad productiva es central en un sistema mixto de capitalismo de competencia y cooperativismo de trabajadores. Sin una economía democrática y competitiva no hay democracia social, cultural, política, ni libre acceso al ejercicio de la información y difusión de las realidades.

En definitiva, la democracia plena es aquella que permite la expresión de todos los ciudadanos por igual, garantizando así un gobierno democrático del país y el Estado. Está constituida por una democracia social vinculante con una democracia de representación política articulada con una democracia económica, social y cultural. Ella es la base de un desarrollo regional virtuoso.

La voluntad política de emprender reformas en favor de la regionalización corresponde a los movimientos sociales y las fuerzas políticas locales para el propósito de alcanzar un desarrollo sustentable en los territorios. La voluntad política de disputar poder al centralismo va siempre acompañada de tensiones políticas que registran antecedentes variados en Chile, como los intentos de las provincias por alcanzar mayor autonomía en los siglos XIX y XX. En tiempos más recientes, se podrían citar excelentes estudios tecnocráticos sobre descentralización realizados en el Gobierno de Ricardo Lagos⁷³ que no tuvieron aplicación práctica alguna, al igual que el trabajo de las comisiones presidenciales sobre educación y equidad realizadas en el primer Gobierno de Michelle Bachelet⁷⁴. Las dificultades y obstáculos del desarrollo regional no son técnicas. La voluntad política es un condimento basal de la acción transformadora de la sociedad y ella resulta indispensable para cambiar el carácter subsidiario del Estado por un rol diferente de este en la regulación económica en favor del interés general. El primer ingrediente de una reforma estructural de envergadura en favor de la regionalización es la conformación de un movimiento social y económico con voluntad política de superar los obstáculos que opondrán las fuerzas defensoras del “inmovilismo” que se benefician actualmente con el “statu quo” centralizado.

La sociedad civil transformada en sujeto del proceso de regionalización requiere la democracia social participativa y vinculante. Restituir el poder soberano a la ciudadanía en los territorios significa dar los espacios para la administración de los presupuestos, obligatoriedad de consultas populares, realización de plebiscitos locales y regionales, referéndum revocatorio del mandato de autoridades que incumplan compromisos, voto programático, derecho a desarrollar iniciativas populares de ley, referéndum revocatorio de un proyecto de ley, creación de la defensoría del ciudadano, desarrollo de auditorías desde las organizaciones sociales, exigencia de 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.

3.4 El surgimiento de un empresariado regional y el desarrollo de la musculatura de la Fuerza de trabajo de alta calificación

El surgimiento de actores del desarrollo regional autónomo en los territorios requiere la voluntad política de un empresariado regional fuerte e identificado con productos y servicios vinculados a las necesidades del territorio y a los mercados regionales. La participación de un amplio espectro de actores integrado por emprendedores de iniciativas agrícolas, pecuarias, rurales, agroindustriales y comerciales;

73 Ministerio del Interior [2006].

74 Comisión Asesora Presidencial en Educación [2007]: Los desafíos de la educación superior chilena, y Comisión Asesora Presidencial [2008]: Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social.

emprendedores artesanales; microemprendedores industriales; comerciantes y distribuidores urbanos de productos y servicios; pescadores artesanales, colectores de orilla, mariscadores, pesca industrial, acuicultores, comerciantes de productos del mar; tour operadores; empresas gastronómicas y hoteleras son consustanciales a la reforma política.

El desarrollo regional necesita una mayor elaboración y complejidad de los procesos productivos; requiere avanzar decisivamente en la formación técnica, profesional y universitaria de la fuerza laboral, así como en mayores niveles de calidad en la enseñanza media que la precede. La continuidad del modelo primario exportador vigente en las últimas cuatro décadas no tiene ninguna perspectiva de éxito en la era de la “sociedad de la información y el conocimiento”, en que nos encontramos iniciando el ciclo. Los productos y servicios actuales y futuros tienen y requieren cada vez más una mayor composición de conocimientos aplicados. El modelo económico actual impuesto por la dictadura autoritaria está agotado en la medida que los *comodities* no tienen una perspectiva estable de recuperación de precios al largo plazo.

La sociedad del futuro y las perspectivas de desarrollo para Chile le exigen insertarse en la economía mundial con **productos y servicios que contemplen un valor agregado cualitativamente superior a los actuales**. Para ello, las regiones requieren pujantes organismos de capacitación laborales, centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades en condiciones de diseñar los perfiles profesionales y tecnológicos de la futura fuerza de trabajo e implementar su puesta en práctica. El Estado regional debe disponer de cuadros técnicos y profesionales en su alta dirección en condiciones de diseñar e implementar las políticas públicas apropiadas a sus necesidades. Se requieren, entonces, recursos humanos altamente calificados con flexibilidad en la reconversión laboral y pertinencia profesional. Estos son componentes fundamentales del desarrollo regional autónomo.

La descentralización política, económica, social y cultural será el resultado de la relación y correlación de fuerzas que logren las movilizaciones de los actores locales en favor del desarrollo regional. Los dos siglos de historia republicana nos ilustran respecto del ejercicio centralizado del poder nacional. El centralismo metropolitano no está dispuesto a reducir su poder político ni a compartir una parte de él con las regiones. Por lo tanto, serán los actores regionales movilizados por sus reivindicaciones de autonomía los protagonistas de la conquista de los espacios para el desarrollo de los territorios.

El desarrollo de la democracia plena a nivel regional debe sustentarse en concejos municipales dotados de atribuciones y recursos; consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil autónomos y sin tutelados alcaldías; Consejo Regional (CORE) dotado de atribuciones, competencias y recursos. En definitiva, precisa la existencia de un parlamento regional enraizado en la sociedad civil con atribuciones para la asignación de recursos sectoriales provenientes de los ministerios y recursos propios con autonomía del poder central.

3.5 La ley N° 20.500, de participación ciudadana, es solo un acompañamiento Funcional del sistema dominante, ya que ella no consagra una democracia social vinculante

Este instrumento jurídico generó un marco legal de actividades, consultas y participación a las organizaciones de la sociedad civil en las comunas.

La ley N° 20.500, del 16 de febrero de 2011, modificó la ley que se refería a las juntas de vecinos (ley N° 19.418), la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica Constitucional de Base General de la Administración del Estado con el objeto de entregarle coherencia y consistencia a la participación ciudadana.

La ley N° 20.500 regula las elecciones y atribuciones de las instituciones de la sociedad civil, comunitaria, sindical, gremial y funcional que se inscriben dentro de un cuadro diversificado de formas de organización del cuerpo social para una multiplicidad de propósitos.

Esta ley inicia un incipiente y tímido camino hacia la participación ciudadana sin definir el contenido de ella. Organiza al cuerpo social por sus intereses específicos con afiliación individual y propósitos sin fines de lucro. Sin embargo, no es vinculante y ello desmotiva desde el interior mismo a la dirigencia social a involucrarse en la participación. En la práctica cotidiana continúa el clientelismo político, predominando actos administrativos que establecen mecanismos paralelos, alternativos o sustitutivos de la participación ciudadana del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. El COSOC es visto como una instancia que limita el poder político comunal del alcalde y, por lo tanto, las convocatorias municipales para las sesiones de este órgano están dirigidas a una fracción de representantes de las organizaciones más sumisas de la comuna en un ejercicio impropio de intercambio de favores y de acción política clientelística.

Por lo anterior, se requiere redefinir y reequilibrar las reglas del ejercicio de la soberanía popular de los COSOC o de su corolario; el ejercicio de la democracia social vinculante de la ciudadana a nivel local. El origen de la situación a la cual se alude se encuentra en que “el territorio de la comuna es solo un espacio de negocios para la Municipalidad y las empresas privadas”. Este paradigma debe ser remplazado por otra visión en que los alcaldes y concejos municipales conciban que el rol de la municipalidad sea promover al ciudadano organizado como actor del territorio en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. El concejo municipal debe reconocer que son las organizaciones sociales las que encarnan la expresión ciudadana y sus demandas en lo referido a la asignación de recursos locales. En definitiva, son las organizaciones sociales las que mejor pueden decidir respecto de la conveniencia e interés territorial de las unidades vecinales en favor del buen vivir de sus habitantes.

3.6 Modernización del Estado y transferencia de poder político desde los órganos centrales a las regiones

La reforma del Estado en sus aspectos jurídicos y constitucionales debe impulsar el tránsito de un “Estado unitario y subsidiario” a un “Estado Regional descentralizado que consagre derechos sociales y económicos”, permitiendo una redistribución efectiva del poder político territorial. La descentralización del Estado es una condición necesaria e indispensable para abrir paso a un despliegue de fuerzas y nuevas dinámicas que favorezcan el desarrollo regional de los territorios. La naturaleza de la reforma del Estado no debe ser mezquina, postergando para tiempos futuros los desafíos del presente. Necesitamos de un nuevo Estado actor y protagonista de la sociedad regional, es decir, de un Estado emprendedor sinónimo de la organización de los satisfactores ciudadanos necesarios al desarrollo humano en los territorios.

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 necesaria para alcanzar la soberanía nacional, conformar la institucionalidad e impulsar la industrialización. A pesar de los ajustes de las últimas dos décadas, el Estado refleja una arquitectura heterogénea y obsoleta con un fuerte centralismo decisional; una complejización en varios ámbitos debido a la creación de numerosos nuevos servicios y organismos; superposición de competencias e ineficacia operativa; distancia de los usuarios 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 sectores sociales y económicos. Para ello, la asociatividad regional y comunal para actuar a nivel del territorio son componentes indispensables de la modernización del Estado de Chile.

Los cambios legales son fundamentales para que los futuros gobernadores electos y los gobiernos regionales puedan responder a los nuevos desafíos que se les plantean. Junto con la elección de las autoridades de la región tiene que haber una transferencia efectiva de competencias administrativas y fiscales que surgen de una reforma del Estado en diferentes niveles. La institucionalidad local requiere ser fortalecida para permitir el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas regionales que sustenten las reformas estructurales. La participación ciudadana en los asuntos de su territorio garantiza que la transferencia de atribuciones estatales converja con los intereses de las organizaciones de la sociedad civil a fin de democratizar la gestión pública y posibilitar un acercamiento del servicio público con el cuerpo social. A su vez, el control ciudadano legitima las decisiones estatales, otorgando transparencia a las políticas públicas y servicios del Estado. La participación ciudadana garantiza, así, el respeto de los compromisos programáticos asumidos por sus representantes al instaurar medidas como el referéndum revocatorio ante los incumplimientos.

La modificación de la naturaleza de la organización del Estado con mecanismos favorables al desarrollo regional en sus estructuras y el desempeño de nuevos roles descentralizados tienen un carácter cualitativo que entra en conflicto frontal con el sistema jurídico actual⁷⁵. Un nuevo Estado nacional descentralizado y regionalizado se enfrenta con el carácter “unitario” del sistema jurídico vigente. La élite política dominante es centralista y mantiene con mucha fuerza desde hace 45 años su voluntad de no compartir el poder con las regiones. Por lo tanto, el cuestionamiento a la naturaleza actual del Estado y su rol en la sociedad nos conduce a la reformulación de las bases constitucionales y su reemplazo. Para la regionalización requerimos un Estado actor económico, social, político y cultural; un Estado promotor del interés general que consagre derechos sociales en la búsqueda del buen vivir ciudadano. Este nuevo carácter del Estado regional se construye necesariamente con la autonomía surgida de la separación de poderes de las líneas del gobierno regional y sus atribuciones sobre el territorio y las municipalidades con respecto a la línea del gobierno interior nacional.

Los gobiernos regionales requieren organizarse en corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y competencias locales. Esta autonomía de los gobiernos regionales significa la elección de autoridades por los ciudadanos del territorio, el ejercicio de sus competencias en este espacio y la administración de los recursos económicos y financieros; derecho a contraer empréstitos, a cobrar impuestos y disponer de los ingresos fiscales y ejercer el derecho de las facultades normativas en el ámbito de las competencias territoriales. 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 elecciones municipales y de igual duración a la del gobierno nacional. Los consejos regionales tendrían el carácter de parlamentos territoriales y decidirían 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 y patrimonial. El traspaso de competencias y recursos desde la administración central a las entidades territoriales del gobierno regional y municipal comprenderían mínimamente el fomento productivo; desarrollo social y subsidios; infraestructura y medio ambiente; educación, cultura y ciencias. No se trata solo de duplicar las competencias nacionales a nivel de las regiones, sino de traspasar plena y efectivamente a estas las atribuciones necesarias para que sus decisiones sean pertinentes a las problemáticas territoriales. De esta manera, los gobiernos regionales organizarían la gestión territorial con servicios públicos dotados de capacidad técnica y profesional.

75

Rol de los ciudadanos, poder originario de la sociedad, Tribunal Constitucional, organización del Estado.

3.7 El proyecto estratégico de desarrollo integral, integrado y sustentable de la Región de Los Lagos. Pensar la región desde lo local

En la actualidad no estamos solo frente a la medición de cifras estadísticas que constatan una “disminución del ritmo de crecimiento de la economía o la amenaza de una recesión debido a una mala política económica, sino que dan cuenta del agotamiento del modelo económico.”. Estamos en medio de una situación cuya gravedad es sustantiva. Las virtudes de la orientación económica de las últimas tres décadas se agotan en un mediano plazo. El modelo de exportación de productos primarios con ventajas comparativas genera cada vez menos dinámicas productivas significativas para el conjunto de la economía nacional. El país y la región no pueden seguir anclados en la exportación de materias primas, ya sean ellas de origen minero, marítimo o silvoagropecuario. Necesitamos que nuestros productos alcancen un mayor valor agregado local para aumentar la competitividad en el intercambio comercial, tanto del mercado interno como del externo. Si continuamos en el intercambio desigual, esta situación solo va a perpetuar el deterioro del valor de los productos primarios con respecto a las manufacturas altamente tecnológicas provenientes de los países industriales. Nos encontramos en un estadio de globalización y economía del conocimiento que seguirá acentuándose en el futuro, entregándole al conocimiento aplicado y a la tecnología la parte sustancial del **valor**. La continuidad económica basada en la extracción y comercialización de materias primas no tiene porvenir en el mediano ni en el largo plazo.

El modelo chileno está agotado, porque las ganancias que engendran las empresas de exportación se basan en las bajas remuneraciones de los trabajadores; la depredación del medio ambiente; el agotamiento de los recursos no renovables; la contaminación de la tierra, el agua y el aire; la asignación de pensiones a jubilados a un nivel de indigencia; el abuso del sector financiero, que acrecienta el nivel de endeudamiento de las familias hasta niveles insostenibles; la mala calidad de la salud pública; un Código del Trabajo tímido que favorece el deterioro de las condiciones laborales frente al capital; un sistema político que no cumple con los estándares de legitimidad y representatividad democrática. En definitiva, el agotamiento del sistema económico extravertido se debe a que la renta del capital y el desarrollo nacional se distancian cada vez más entre sí, proceso en el cual el modelo primario-exportador continúa acentuando la exclusión social.

Pensar el desarrollo desde las regiones con la integración de los actores del territorio y desatar nuevas dinámicas de crecimiento con sinergia en los emprendimientos y desarrollo local complementario son las sendas de la superación del modelo dominante. Si pensamos en una nueva economía y un desarrollo endógeno, tendríamos que apuntar los esfuerzos a fortalecer nuestra capacidad productiva para lograr la satisfacción de las necesidades de los habitantes del territorio. La descentralización y el desarrollo regional nos abren, entonces, la oportunidad de iniciar la senda de evolución integral y satisfacción de las necesidades humanas.

En el desarrollo regional convergen muchos vectores de una dinámica de integración productiva local durable que se traducen en el surgimiento de “polos dinámicos de integración económica y social regional”. Estos potencian la innovación tecnológica; aumentan la productividad; incrementan la calificación de la fuerza de trabajo; impulsan microemprendimientos locales y mejoramiento de los niveles salariales; favorecen la inclusión social; establecen una democracia económica y participación política regional.

Por lo tanto, el desafío de la regionalización es crear las condiciones para el despliegue de empresas de los diversos sectores productivos y tamaños financieros para que se integren vertical y horizontalmente en forma complementaria, generando de esta manera polos dinámicos de creación y ampliación de las capacidades productivas y servicios. Estas unidades crecen al interactuar entre sí y en forma complementaria con universidades, centros de investigación aplicada, centros de formación técnica y

profesional, red de transportes y comunicaciones, hospitales, oferta regional, demanda local e iniciativas económicas y comerciales del espacio regional. El nuevo desarrollo de las fuerzas productivas permitiría, así, la emergencia de actividades locales en respuesta a las necesidades ciudadanas para el mejoramiento de 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 la renta financiera de los grandes grupos económicos. Requerimos recenter la organización de la producción regional para responder a las necesidades de la sociedad y satisfacer sus necesidades materiales y no materiales locales y regionales.

Ello nos permite, en contrapartida, mejorar el nivel de las remuneraciones e incrementar el consumo local, aumentar el valor agregado de los productos, incrementar la rentabilidad 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 su transformación. Igualmente, el encadenamiento productivo de los productos del mar con el sector alimentario regional favorecería la política nacional de transformar al país en “potencia alimentaria”, estimulando la agricultura familiar campesina y las actividades de los bordes costeros. Esto último tendría un impacto positivo en el mejoramiento de la calidad nutricional local y reducción de la obesidad juvenil. Otro ámbito de integración son los servicios de comunicación y transportes con las nuevas formas de turismo, que permitirían romper con los flujos estacionales de este sector poco atractivo en la actualidad para nuevas inversiones. Finalmente, el desarrollo industrial requiere niveles de protección impositivas nacionales para la integración regional. Los bajos aranceles actuales permiten que cualquier importación del mundo compita con el emprendimiento local en condiciones desventajosas, ya que no existe ninguna regulación nacional de protección a ella. Por lo tanto, la revisión focalizada de los aranceles de las importaciones es la base necesaria de **una nueva economía reorientada a la satisfacción de las necesidades humanas regionales.**

La **ley de rentas regionales** debe cumplir con un doble rol. Por un lado, como estímulo a la reorientación de los recursos privados de la economía y, por otro lado, debe contribuir con ingresos regionales para disponer de recursos autónomos para sostener el proceso de descentralización. La ley de rentas regionales y locales debe configurarse como una herramienta del desarrollo autónomo y descentralizado tendiente a reorientar los recursos fiscales. Sus contenidos mínimos son el impuesto regional; impuesto a los recursos naturales; la tributación de las empresas en el lugar de sus operaciones; revisión de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley de Rentas Municipales. A su vez, la magnitud de los tributos regionales de los agentes productivos debe relacionarse con los impactos económicos, sociales y ambientales en una forma compensatoria con las situaciones que ellos generan en donde operan. La redistribución nacional de los ingresos tributarios podría integrar ítems como: fondo de convergencia territorial para cubrir las desigualdades espaciales y zonas rezagadas; impuestos e incentivos tributarios regionales; beneficios para territorios afectados por externalidades negativas; bonificación del sueldo mínimo regional; indicadores de medición y compensación del poder adquisitivo regional; incremento del FNDR; programas regionales para la integración del territorio. (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014)

Las regiones serán desarrolladas solo si son descentralizadas e impulsan una dinámica autónoma de innovación y crecimiento en la cual la superación del modelo primario exportador sea reemplazado por la concatenación vertical y horizontal de los sectores productivos y de servicios.

† 4. CONCLUSIÓN

La regionalización es un “desafío país” en la perspectiva del tránsito hacia una sociedad desarrollada. En la actualidad, no tiene sentido hablar de acercarse a un “país desarrollado” refiriéndose al promedio de 26.473 dólares del PIB por habitante, puesto que esta estimación esconde enormes desigualdades sociales y económicas en su interior. Los promedios estadísticos tienen significado solo cuando la mayoría social se encuentra agrupada en torno al promedio. En este caso, el cálculo estadístico de ingresos económicos extremos nos lleva a una errada representación de la realidad. En términos de territorio, los recursos económicos y humanos se encuentran concentrados en las regiones metropolitanas y subutilizados en los territorios del país.

El tránsito del subdesarrollo regional a un nivel superior conlleva la necesidad de enfrentar un cambio estratégico en una perspectiva global. Avanzar solo en algunos ámbitos parciales sin enfrentar el problema en su totalidad prolonga el estancamiento y la realización de reformas sin impactos estructurales significativos. El desarrollo regional requiere, entonces, el avance de transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y territoriales en un sentido amplio. No basta con la elección directa de un Gobernador y del Consejo Regional. Una región sin autonomía política, administrativa y económica no tiene posibilidades de éxito en la creación de las condiciones necesarias que le permitan desatar una dinámica virtuosa de integración del territorio y de reorientación de los recursos para el desarrollo local. Esta situación nos enfrenta a los desafíos de redireccionar los recursos metropolitanos a favor del resto de los territorios en una distribución armónica y equilibrada de estos.

La regionalización consiste en desatar una dinámica de actividades mayores a la situación preexistente con el impulso de redes transversales de actividad y polos de integración de la producción y servicios. Ella consiste en impulsar dinámicas en las organizaciones sociales de carácter sinérgicas y complementarias para el logro de un resultado mayor a la suma de las partes. Desarrollo regional es recentrar la economía de los territorios para responder a las demandas locales en la satisfacción de las necesidades humanas materiales y no materiales.

La instauración de un régimen autoritario modificó la naturaleza del Estado a partir del año 1974 con un refuerzo del centralismo que cerró el Congreso Nacional, instauró un sistema represivo que suspendió las libertades individuales, neutralizó la acción de los tribunales de justicia, eliminó las garantías sindicales e implantó un terrorismo de Estado que desincentivó las iniciativas de autonomía de las regiones.

Posteriormente, las élites políticas de los años 1990-2017 se desarrollaron dentro de un marco de continuidad de la situación anterior sin encarar en profundidad reformas a favor de la descentralización política. Ello nos muestra crudamente que la élite política/empresarial radicada en el centro metropolitano no está dispuesta a reducir ni a compartir su poder con las regiones. En las últimas dos décadas, solo ha habido y continúan habiendo discursos sobre descentralización sin consecuencias prácticas.

Por lo tanto, el surgimiento de un desarrollo regional será el resultado del impulso de movimientos sociales, económicos, políticos y culturales de los territorios que tomen los destinos en sus manos y conquisten por la fuerza de las ideas y las acciones directas el derecho a la autonomía y la construcción de un Estado descentralizado para el desarrollo regional. Los actores del nuevo desarrollo integral van a ser los ciudadanos, las organizaciones sociales y el emprendimiento económico local que se sustenten en el ejercicio de la democracia regional plena. Para ello, se requieren nuevos concejos municipales activos dotados de atribuciones y recursos; concejos comunales de organizaciones de la sociedad civil autónomos y fortalecidos en el ejercicio de la democracia social vinculante; concejos regionales representativos dotados de atribuciones políticas, competencias y recursos.

En definitiva, el desarrollo integral e integrado de los territorios requiere disponer de un Consejo Regional enraizado en la sociedad civil y el ejercicio de la democracia plena en condiciones de asignar recursos productivos e infraestructura; desarrollo de los servicios sociales; protección del medioambiente; empoderamiento para el emprendimiento local; integración territorial y desarrollo regional que converjan con los derechos humanos garantizados constitucionalmente por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública⁷⁶.

† REFERENCIAS

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (1988). Política y geoestrategia. Santiago: Universitaria, 103 p.

Boisier, Sergio (2010). Territorio, Estado y sociedad en Chile. Santiago: Mago, 453

p. CIRES (1993). Descentralización y regionalización. Santiago: LOM, 174 p.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Propuesta de Estado y agenda para la descentralización y desarrollo territorial de Chile. Santiago: Digital, 120 p.

Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (1975). Chile: hacia un nuevo destino. Santiago.

Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017). Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Santiago, 108 p.

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado (2017). El arranque de la descentralización: desatando las amarras del centralismo chileno. Temuco: Universidad de La Frontera, 239 p.

Fundación Sol (2017). Pobreza y fragilidad del modelo chileno (a partir de los datos del Ministerio de Desarrollo Social, 2016, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015, Santiago, Digital MDS).

Ministerio de Desarrollo Social (2016). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015. Santiago: Digital MDS.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2001). El Chile descentralizado que queremos. Santiago: LOM.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2006). Memoria de la descentralización 2000-2006, 178 p.

Prats i Catalá, Joan (2009). Chile será descentralizado, o no será desarrollado. En Von Baer, Heinrich, Pensando Chile desde sus regiones, Temuco: Universidad de la Frontera, pp. 11-15.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile 2015. Santiago: Digital PNUD, 412 p.

República de Chile. Ley N° 20.500 (16 de febrero de 2011).

76

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009), Lisboa, Portugal.

Sunkel Osvaldo; Infante, Ricardo y otros (2009). Desarrollo inclusivo: el caso de Chile. Santiago: CEPAL-OIT, 280 p.

Valenzuela, Esteban (2015). Descentralización ya. Santiago: RIL, 314 p.

Weil, Jorge (2017). Ambiente y desarrollo regional: el desarrollo sustentable integral y local. Universidad de Los Lagos, 20 p.

Weil, Jorge (2017). Los desafíos del desarrollo en el Chile actual. Universidad de Los Lagos, 23 p.

DISCURSO DE ASUNCIÓN DEL PRESIDENTE DEL SENADO
Carlos Montes Cisternas

COMISIONES MIXTAS EN EL PROCESO LEGISLATIVO CHILENO
Gabriel De la Fuente Acuña
Valeria Lábbert Álvarez

EJERCICIO ACTUAL DE LA FACULTAD FISCALIZADORA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: ANÁLISIS EMPÍRICO
DE ACUERDOS Y OBSERVACIONES
Diego Molina Conzué

EL ROL DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL DESARROLLO
DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA, EN EL MARCO DE LA
ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CHILE CON PAÍSES LÍMITROFES
Mauricio Burgos Quezada

SOBRE EL DERECHO A MIGRAR Y LOS DESAFÍOS
ACTUALES DE LAS MIGRACIONES
Jaime Esponda Fernández

POLÍTICAS PÚBLICAS Y MIGRACIÓN:
REFLEXIONES PARA AVANZAR HACIA LA INCLUSIÓN
Rolando Poblete Melis

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ESTADO Y SUPERAR
LOS OBSTÁCULOS DEL CENTRALISMO POLÍTICO,
ADMINISTRATIVO Y ECONÓMICO PARA EL DESARROLLO REGIONAL
Jorge Weil Parodi

EL ABORTO Y SU INCOMPATIBILIDAD CON EL MANDATO CONSTITUCIONAL
DE PROTECCIÓN DE LA VIDA DEL QUE ESTÁ POR NACER.
COMENTARIO A SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
ROL N° 3729 (3751), 28 DE AGOSTO DE 2017
Cristóbal Aguilera Medina
Pablo Urquizar Muñoz

LA RESPONSABILIDAD INDIRECTA DEL DEUDOR
EN LOS CONTRATOS DE SERVICIOS
Paulina Navarrete Medina