



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
TEMUCO

X

CONGRESO CHILENO DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI:
DESAFÍOS PRESENTES Y FUTUROS

Universidad Católica de Temuco 8, 9 y 10 de agosto 2018



COLEGIO DE
ADMINISTRADORES
PÚBLICOS
DE CHILE A.C.



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS

Programa de pregrado en
Ciencias Políticas y
Administrativas

Legitimidad política y reformas del Estado en Chile

Jorge Weil, Doctor en ciencias económicas, U. de París

Resumen:

La situación de la sociedad chilena en los últimos siete años se caracteriza por la irrupción de una movilización social contestataria como contrapunto con la relativa distensión política que primó entre los años 1990 al 2010. Ello expresa el agotamiento del modelo económico-social y político dominante en el país. Esta situación se refleja en el plano económico con la disminución del ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto y en el plano social con el descontento ciudadano con respecto a la misión del Estado. En el plano estatal se conocen hechos de corrupción de funcionarios públicos, tráfico de influencias, cohecho empresarial, financiamiento ilegal de representantes políticos y desfalco financiero de las ramas militares del Estado con la utilización en beneficio personal de gastos reservados y cobro de comisiones fraudulentas. Lo anterior ilustra una profunda crisis de la estructura política de la formación social chilena, a la cual, los movimientos sociales y expresiones ciudadanas cuestionan el orden establecido demandando un proceso constituyente para un cambio de constitución, el término del sistema de las AFP y la conformación de un nuevo sistema previsional, la reforma de la salud privada y el mejoramiento sustancial de la salud pública, así como el término de la mercantilización extrema de la educación que ha traído como una de sus consecuencias el alto nivel de endeudamiento familiar. Estas expresiones sustantivas de la realidad corresponden al **agotamiento del modelo chileno de sociedad** en sus dimensiones política, estatal, económica, cultural, social y ambiental. Ello nos enfrenta a un desafío societal mayor como es la necesidad de reformar el Estado y establecer una regulación económica, cultural y jurídica alternativa a la actual. El logro de estas reformas requieren de la descentralización del país y el surgimiento de **Estados regionales autónomos** que se aboquen a la integración de los territorios y la instauración de una **democracia plena** en la cual se articulen; por un lado, la elección de representantes de los partidos políticos para ocupar cargos en las organismos del Estado, y por el otro lado, es necesario el ejercicio de la democracia social vinculante de las organizaciones ciudadanas (vecinales, comunitarias, económicas y sindicales) en sus respectivos ámbitos.

En definitiva, la reforma del Estado requiere de modificaciones estructurales que liberen la energía potencial de los territorios para superar el centralismo político y con ello abrirse paso al “estadio de desarrollo”, satisfacer las necesidades humanas regionales e iniciar la senda de la sociedad del conocimiento y el buen vivir en los territorios del país.

Información resumida

Información autor	Jorge Weil Parodi		
Profesión	Doctor Ciencias Económicas y Master Economía Política de la Universidad de París		
Institución	Universidad de Los Lagos – Puerto Montt		
Correo electrónico	jorge.weil@ulagos.cl		
Artículo	Legitimidad política y reformas del Estado en Chile		
Teléfonos	56 9 72196053	Fecha:	8, 9 y 10 de agosto 2018
Lugar	Universidad Católica de Temuco		
Palabras claves	Desarrollo regional, reforma Estado, descentralización, democracia social vinculante		
Panel temático	Modernización y reforma del Estado		

Resumen de Curriculum Vitae

Jorge Weil Parodi es Licenciado en economía, obtuvo una Maestría en economía política, Magíster y Doctorado en Ciencias Económicas, opción *“Estructuras productivas y sistema mundial”* en la U. de Paris. Profesionalmente se ha desempeñado en el “Centre de Recherches sur l’Amérique latine de la Universidad de Paris VIII” (1985-1989) y el “Institut de Formation, Recherches et Promotion” de la empresa EDF-GDF de Francia (1990-1996). En la Universidad Austral de Chile se desempeñó como director del Centro Informático (2001), director del Centro de Televisión Educativa (2004) y director del proyecto Enseñanza Virtual y Nuevas Tecnologías (2001-2004). En la U. de Los Lagos fue Director del Centro de Desarrollo e Investigación Multimedia (1999-2000) y jefe de la carrera Ingeniería Comercial en Pto. Montt (2009-2010). Desde el año 2005 se desempeña como académico de la U. de Los Lagos en el departamento de *“Gobierno y Empresas”* y en el programa de *“Ciencias Políticas y Administrativas”*. Algunas de sus últimas publicaciones son: *“La necesidad de reformar el Estado y superar los obstáculos del centralismo político, administrativo y económico para el desarrollo regional”* (2017), *“Historia de Frutillar”* (2016), *“De la crisis de la industria del salmón a la crisis económica, social y política de la región de Los Lagos”* (2016), *“Nuevo estatuto orgánico de la U. de Los Lagos dentro de una política pública diferenciada del sistema de educación superior”* (2015) en colaboración, *“Poder político y violación de los derechos humanos en América Latina”* (2015), *“Cinco ideas y una propuesta para un nuevo sistema de previsión social”* (2014), *“Descentralización del territorio, competencias, recursos e integración para el desarrollo regional”* (2014), *“Propuesta de una nueva política pública para un sistema energético eléctrico distribuido para un desarrollo sustentable en Chile”*, (2014).

INDICE

I.- Introducción3

II.- Principales reformas estructurales del Estado para asumir los desafíos del siglo XXI.3

 Las reformas políticas del Estado: democracia social vinculante, Estado regional autónomo y nueva constitución.3

 Los tres pilares de la democracia plena4

III.- Los actores de las reformas del Estado5

 La sociedad civil.....5

 La sociedad política6

 El sistema jurídico.....7

 El empresariado regional7

IV.- Las otras reformas del Estado.....10

V. Conclusión10

VI. Bibliografía11

I.- Introducción

La realidad política actual en Chile tiene enfrentados a los movimientos sociales con la élite política que administra el Estado. Esta situación corresponde a la resistencia que oponen los enclaves conservadores frente a la interpelación de los movimientos ciudadanos por las reformas estructurales del Estado. Los movimientos sociales pujan por conquistar una democracia social vinculante que les permita incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, confrontando así, a la élite política que se resiste a cambiar: la constitución, las leyes orgánicas constitucionales, el modelo económico primario-exportador, el sistema de pensiones, el sistema público y privado de salud, el código laboral, el machismo cultural. Se resiste también a terminar con las 199 leyes secretas heredadas del régimen político autoritario, a dar acceso a la educación gratuita universal y a democratizar los medios de comunicación social.

Esta situación pone en el primer plano, por una lado, la contradicción entre el orden establecido en la década de los años 1980 y que fuera limitadamente modificado durante el período político de la “transición”, y por otro lado, a la demanda de soberanía popular que empuja por la democratización de la formación social y el Estado.

En consecuencia, el Estado, los partidos políticos, el parlamento y los tribunales de justicia se encuentran sumergidos en un “impasse” a causa de su falta de legitimidad y la incapacidad de emprender las reformas necesarias.

Las insuficiencias de la ley n° 20.500 sobre “participación ciudadana”

Este instrumento jurídico generó un marco legal de consultas e información por parte del Estado sobre las organizaciones de la sociedad civil. La ley n° 20.500 del 16/2/2011 modificó las leyes que se referían a las Juntas de vecinos (ley n° 19.418), Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica Constitucional de Base General de Administración del Estado con el objeto de entregarle coherencia y consistencia a la participación ciudadana. Esta ley regula las elecciones y atribuciones de las instituciones de la sociedad civil, comunitarias, gremiales y funcionales que se inscriben dentro de un espacio comunal para una multiplicidad de propósitos. Esta ley inicia un incipiente y tímido camino hacia la **participación ciudadana sin definir el contenido de ella** organizando al cuerpo social en función de sus intereses específicos y propósitos sin fines de lucro de las instituciones. Sin embargo, sus resoluciones no son vinculantes, y ello desmotiva desde el interior mismo a la dirigencia social, a involucrarse en este ámbito. En la práctica cotidiana continúa el clientelismo político predominando los actos **administrativos con mecanismos paralelos, alternativos o sustitutivos de la participación ciudadana en el 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 los representantes de las organizaciones más sumisas de la comuna en un ejercicio impropio de intercambio de favores. Por ello, 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**.

II.- Principales reformas estructurales del Estado para asumir los desafíos del siglo XXI.

Las principales reformas que requiere el Estado tienen sus orígenes históricos y políticos que convergen con las mutaciones y la globalización del sistema mundial. Estas necesidades de cambio de la sociedad tienen un carácter estructural y comprenden los ámbitos político, económico, social y cultural; es decir, las reformas involucran aspectos fundamentales del futuro chileno.

Las reformas políticas del Estado: democracia social vinculante, Estado regional autónomo y nueva constitución.

El Estado actual en Chile es extremadamente centralizado en lo político, económico y social obedeciendo al dicho popular de que “Santiago es Chile”. El Estado es algo lejano que no

responde a las necesidades de mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades ciudadanas. Esta distancia entre la misión del Estado y la escasa participación ciudadana e incidencia de los movimientos sociales en la administración de sus territorios de residencia y espacios públicos, expresa el divorcio de estos últimos con los asuntos públicos. El descontento popular con respecto a la élite política se amplifica cuando se conocen hechos de corrupción de funcionarios públicos, tráfico de influencias, cohecho empresarial, financiamiento ilegal de organizaciones y representantes políticos, desfalco financiero de las ramas militares del Estado con utilización de recursos estatales en beneficio personal por parte del alto mando.

La democracia plena surge entonces como el elemento angular de la reforma del Estado en el control social. Ella sólo puede realizarse en un contexto de ampliación democrática orientada a la relegitimización de la esfera política y la inclusión socio-económica.

La **democracia plena** sólo tiene expresión posible si la administración de la sociedad y el Estado disponen permanentemente de instrumentos, herramientas e instituciones reconocidas que le permitan expresar el poder originario y la soberanía popular de los ciudadanos en la gestión de los intereses colectivos del territorio. Para ampliar la democracia es indispensable superar ciertas barreras autoritarias que la Constitución mantiene. El sistema electoral requiere de la reducción de las barreras de acceso a los nuevos movimientos políticos y candidatos emergentes, así como limitar el gasto electoral y transparentar su financiamiento.

La superación de la crisis política actual requiere entregarle legitimidad a la convivencia nacional en un proceso constituyente en el cual la comunidad entera redefina las reglas del juego de la cohabitación de los ciudadanos en el territorio.

Los tres pilares de la democracia plena

El **primer pilar de la Democracia plena** debería estar conformado 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 de la sociedad. 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 para el país. 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 de organismos que sancionen a los infractores de estos ilícitos.

La superación de esta situación requiere de 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 y limitada. Ella requiere integrar la democracia social vinculante con poderes de decisión efectivos en su ámbito local contando con competencias de intervención en la gestión de recursos públicos y privados.**

El **segundo pilar de la democracia plena** está conformado por grupos de personas organizadas **políticamente** que tienen una doctrina, una ideología y un programa de acción con vistas a la administración del Estado y el país. Este pilar de la democracia continúa siendo vigente. 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 un segundo eje de acción del **sistema democrático de representación política** de partidos. Ello corresponde a propuestas globales de agrupaciones de ciudadanos que se organizan con ese propósito, disponen de reglas permanentes, adscriben a una práctica democrática con gestión y obtención de recursos transparentes supervisados por organismos estatales.

El **tercer pilar de la democracia plena** contempla el 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, hídricos, borde costero, fondos de capitalización acumulados por los trabajadores para su jubilación, gestión de la salud, etc... El sistema democrático debe garantizar el derecho y acceso a bienes materiales e inmateriales sustentando la igualdad ante la ley y una regulación específica de acceso a los recursos para todos los ciudadanos. El 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 monopsonica 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, de una legislación antimonopólica pertinente y efectiva, y por otro lado, necesita de incentivos, desarrollo y protección del micro y pequeño emprendimiento productivo, comercial, financiero y de servicios en las diferentes actividades. El monopolio de los medios de comunicación actuales mantiene una visión distorsionada y parcial de la realidad que nos rodea. Ello atenta no sólo en contra de la democracia, sino que favorece la continuidad de un modelo dominante de sociedad vertical y excluyente. La democracia económica-social en el acceso y permanencia de los actores en la actividad social, cultural y productiva son centrales 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 le permite a todos los ciudadanos participar por igual en la gestión de la formación social, garantizando así un gobierno democrático al país en la administración del Estado y los intereses nacionales. La democracia plena se articula en tres niveles constituídos por una democracia social vinculante, una democracia de representación política y una democracia económica, social y cultural. La democracia plena es la base de un desarrollo regional virtuoso, sustentable e integrado que abre expectativas de superación de la desintegración actual. Ella converge con la necesidad de redefinir una nueva constitución e instaurar una descentralización política para abrir paso a un proceso de desarrollo autónomo de los territorios. La democracia plena debe sustentarse en Concejos Municipales dotados de atribuciones y recursos, Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil autónomos y sin tuteladas alcaldías y un Consejo Regional (CORE) dotado de atribuciones, competencias y recursos. En definitiva, se requiere de un **parlamento regional fuertemente arraigado en la sociedad civil y organizaciones empresariales e instituciones políticas con atribuciones para la asignación de recursos en forma autónoma del poder central.****

III.- Los actores de las reformas del Estado

Las reformas del Estado se sustentan en una dinámica socio-política conformada por los movimientos sociales en la conquista de la democracia social vinculante, el proceso constituyente y la regionalización del país.

La sociedad civil

La sociedad civil transformada en sujeto y actor de la reforma del Estado tiene en el ejercicio de la soberanía popular y la implementación de un proceso constituyente la opción de instaurar un **Estado regional autónomo**. Lo anterior se articula con la reivindicación de una democracia social vinculante de los asuntos locales, culturales, sociales y económicos de su territorio y la voluntad política de **disputarle el poder al centralismo**. El Estado nacional no va a renunciar a cuotas de poder en la administración y asignación de recursos; ni tampoco va a renunciar a las competencias administrativas en la gestión de los territorios del país. La modificación de esta situación va a ser el resultado de la voluntad política de una amplia **movilización social regional**.

Resulta entonces, que la reivindicación unificadora de los territorios es la descentralización política y la conformación de **Estados regionales autónomos** dotados de recursos y competencias para organizar los espacios locales. La articulación de los movimientos

ciudadanos regionales a favor de la **democracia social vinculante y el proceso constituyente que consagre nuevos derechos son los elementos más radicales del cuestionamiento del orden establecido nacional en la actualidad.**

La apropiación local de un espacio democrático de gestión del territorio no es de carácter técnico-administrativo. En tiempos recientes han existido excelentes elaboraciones de estudios tecnocráticos sobre descentralización realizados en los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet¹ que no tuvieron aplicación práctica alguna. Las dificultades y obstáculos del desarrollo regional son la falta de **voluntad política** de las clases dominantes para la acción transformadora de la sociedad y el Estado.

Acercar los centros de gravedad de decisión política del Estado a los territorios es un acto mayor orientado al logro de la democratización de los intereses colectivos de las regiones. La sociedad civil transformada en sujeto del proceso de la regionalización requiere ejercer el poder soberano en los territorios. Ello significa disponer de espacios para la administración de los presupuestos, obligatoriedad de consultas populares, realización de plebiscitos locales y regionales; voto programático y referendun revocatorio del mandato de autoridades que incumplan compromisos, 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, su región y su país en el ejercicio de la democracia social vinculante.

La sociedad política

La segunda dinámica es sociopolítica y se sustenta en el surgimiento y fortalecimiento de fuerzas políticas emergentes capaces de crear las condiciones para el impulso de un proceso constituyente, el desarrollo regional y la transferencia de poder político desde los órganos centrales a los territorios.

La centralización política del país ha sido una limitante que ha retrasado y condicionado el desarrollo de las regiones. Ella le ha restado sistemáticamente recursos a los territorios subnacionales y ha asfixiado a lo largo de la historia republicana, las iniciativas locales, configurando con ello una gran región central que vive a expensas de las rentas regionales obtenidas de los territorios. Ello le ha permitido a la región central financiarse con montos muy superiores al equivalente de sus propias contribuciones. Para una reforma estructural de envergadura en favor de la regionalización del país se requiere de 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 del Estado.

La **reforma del Estado** en sus aspectos jurídicos y constitucionales debe impulsar el tránsito de un “Estado unitario y subsidiario” a un **Estado Regional autónomo que consagre derechos sociales y económicos** permitiendo una redistribución efectiva del poder político en el espacio nacional. Necesitamos de un **nuevo Estado actor y protagonista de la sociedad regional**, es decir de un Estado emprendedor sinónimo del impulso de satisfactores ciudadanos del desarrollo humano.

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 chileno refleja una arquitectura heterogénea en su estructura y obsoleta en su forma con un fuerte centralismo decisional; una complejización en varios ámbitos debido a la creación de numerosos nuevos servicios y organismos; una superposición

¹ Min. del Interior, (2004), *“Memorias de la Descentralización 2000-2006”*, Francisco Vidal, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 178 pag., Comisión Asesora Presidencial en Educación, (2007), *“Los desafíos de la educación superior chilena”*, E. García Huidobro, 417 pag. y Comisión Asesora Presidencial (2008), *“Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social”*, Patricio Meller, 212 pag.

de competencias; una ineficacia operativa reflejada en la distancia entre los diferentes servicios públicos y sus usuarios finales. Se requiere de un **Estado Moderno y Regionalizado que provea los servicios en forma oportuna y equitativa a todos los sectores sociales.**

Los cambios jurídicos y reglamentarios son fundamentales para que los futuros gobernadores electos y los gobiernos regionales del año 2020 puedan responder a los nuevos desafíos que se les plantean.

El sistema jurídico

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 actual. Un nuevo Estado nacional descentralizado y regionalizado se enfrenta con el carácter igualmente “unitario” del sistema jurídico vigente. Por lo tanto, el cuestionamiento a la naturaleza actual del Estado y su rol en la sociedad transita por la reformulación de las bases constitucionales y su reemplazo.

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; el derecho a contraer empréstitos, a cobrar impuestos y disponer de los ingresos fiscales y ejercer el derecho de dictar 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 el fomento productivo; desarrollo social y subsidios; infraestructura y medio ambiente; educación, cultura y ciencias. **No se trata sólo de duplicar las competencias nacionales a nivel de las regiones, sino de traspasar plena y efectivamente a éstas, las atribuciones necesarias para que las decisiones sean pertinentes a las problemáticas en sus respectivos territorios.** De esta manera, los gobiernos regionales organizarían la gestión territorial con servicios públicos dotados de capacidades técnicas y profesionales acordes a su nuevo rol protagónico.

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** con sus atribuciones sobre el territorio y las comunas con respecto de la línea de responsabilidades del **gobierno interior nacional.**

El empresariado regional

El tercer actor del impulso de un Estado Regional autónomo lo constituye **un empresariado local fuertemente identificado con productos y servicios del territorio y con un firme voluntad de desarrollo.** Ello requiere del surgimiento y participación de un amplio espectro de actores-emprendedores de iniciativas agrícolas, pecuarias, rurales y agroindustriales; emprendedores artesanales, industriales, constructores, comerciantes, distribuidores urbanos de productos y servicios, pescadores artesanales, colectores de orilla, mariscadores, pescadores industriales, acuicultores, comerciantes de productos del mar, operadores turísticos, empresas gastronómicas y hoteleras con la voluntad de participar en la reorganización del territorio.

El empresariado regional no está construido en los territorios desde esa perspectiva. Las fragmentadas organizaciones empresariales locales son dependientes de los grupos económicos primario exportadores. El doble desafío regional consiste, entonces, en modificar

la estructura productiva, y simultáneamente conformar un empresariado sólido con marcada vocación regional e interregional.

Empresariado regional y cambio del modelo económico para hegemonizar la dinámica de integración y crecimiento productivo del territorio

Las regiones del país tienen en la actualidad situaciones extremas de desigualdad generadas por el funcionamiento económico centrado en el mercado mundial y su dinámica de exportación de productos extraídos del mar, mineros y agrícolas. Aproximadamente el 85% de las exportaciones chilenas son efectuadas por empresas pertenecientes a los grupos económicos que operan en nuestros territorios. Los beneficios de estas empresas dependen de las fluctuaciones en volúmenes y precios de los mercados internacionales sin que la economía nacional tenga incidencia en ello más que en su contribución con bajos costos. Los márgenes de ganancia se realizan en el extranjero en forma independiente de la remuneración a la productividad de los trabajadores locales. Ello genera enormes ganancias para un reducido grupo empresarial y gerencial con impactos limitados sobre los ingresos de los habitantes de las regiones, ampliando con ello las desigualdades sociales y económicas, generando un endeudamiento popular creciente y la mantención de altos índices de pobreza. Este modelo primario exportador ha hegemonizado la economía nacional en las últimas cuatro décadas y tiene fecha de expiración. Estas actividades productivas y de servicios no sólo muestran signos de agotamiento reflejados en el menor ritmo de crecimiento y la limitada dinámica de creación de empleos, sino que también se reflejan en un escaso encadenamiento productivo regional. La economía mundial transita hacia la sociedad de la **“Información y el conocimiento”**, en la cual el valor principal es aportado por los conocimientos inmateriales incorporados a cada producto o servicio. Por lo tanto, si el sistema productivo chileno no transita hacia un mayor nivel de valor agregado y mayor complejidad en la elaboración de los productos, su porvenir se aproxima cada vez más a un túnel sin salida del cual será altamente costoso volver a salir.

Las políticas económicas del Estado favorecen a las exportaciones nacionales para su realización en el mercado mundial. Con ello se engendra un doble efecto negativo. Por un lado, la economía chilena se externaliza respondiendo a una dinámica mundial de mercados dominados por precios y volúmenes divorciados de las realidades regionales, y por otro lado, en el mercado mundial sólo pueden participar con éxito las empresas de los grupos económicos. El modelo económico-social actual profundiza las diferencias económicas entre las empresas y acentúa las diferencias sociales en las regiones marcando la dinámica de exclusión y desigualdad que caracteriza a los territorios del país.

El cuadro extraído de la última encuesta CASEN muestra los niveles de pobreza y **exclusión social del sistema económico** chileno que afectan a todas las regiones, marcando un promedio nacional del 28,5% y fluctuaciones que van desde el 15,2% en Antofagasta hasta el 44,3% en la Araucanía. Esta situación es compensada por el Estado con subvenciones a los sectores excluidos a fin de relativizar las cifras reales y contener un estallido social que la inacción del mecanismo subsidiario generaría.

La magnitud de la exclusión social consagra un despilfarro colosal del modelo económico de Chile si consideramos que un tercio de los productos extraídos y elaborados en territorio nacional satisfacen necesidades de otros países. Este atentado a los derechos fundamentales de los habitantes locales es de mayor gravedad aún, si el modelo primario exportador sólo tiene viabilidad económica con exiguas ventajas comparativas que se sustentan en los bajos salarios, contaminación y depredación del medioambiente, pensiones de jubilación al nivel de indigencia y un sistema de salud pública precario para atender las necesidades más básicas de las poblaciones locales.

El siguiente cuadro estadístico ilustra bien las desigualdades y exclusiones del mercado cuando lo transparentamos en su perfil objetivo, sin subvenciones ni contrapartes estatales:

Tasa de pobreza por regiones con subsidios del Estado y sin ellos

Región	Tasa oficial de pobreza con subsidios	Tasa de pobreza sin subsidios, ni alquiler imputado
<i>I Tarapacá</i>	7,1%	21,2%
<i>II Antofagasta</i>	5,4%	15,2%
<i>III Atacama</i>	6,9%	23,0%
<i>IV Coquimbo</i>	13,8%	31,8%
<i>V Valparaíso</i>	12,0%	27,4%
<i>VI Colchagua</i>	13,7%	29,1%
<i>VII Maule</i>	18,7%	36,5%
<i>VIII Bio Bio</i>	17,5%	37,7%
<i>IX Araucanía</i>	23,6%	44,3%
<i>X Los Lagos</i>	16,0%	36,1%
<i>XI Aysén</i>	6,5%	23,7%
<i>XII Magallanes</i>	4,4%	16,4%
<i>XIII Metropolitana</i>	7,1%	19,1%
<i>XIV Los Ríos</i>	16,7%	36,3%
<i>XV Arica-Parinacota</i>	9,7%	29,6%

Fundación Sol, (2017), *“Pobreza y fragilidad del modelo chileno”*, a partir de los datos del Ministerio de Desarrollo Social 2016, *“Encuesta de Características Socio Económicas 2015”*, ed Digital, MDS, Santiago de Chile

Lo anterior hace urgente la necesidad de **reformular el Estado a nivel económico** encaminándonos hacia un **desarrollo endógeno que reoriente la actividad productiva hacia las necesidades de los habitantes de las regiones, proteja el emprendimiento local y regional, democratice el acceso a los recursos pesqueros y el borde costero, renacionalice los recursos estratégicos del país como son el agua, recursos naturales y mineros.**

El surgimiento de un empresariado alineado con el desarrollo regional impactaría favorablemente en una mayor elaboración y complejidad de los procesos productivos, avanzando decisivamente en la formación de la fuerza laboral que se inicia con el mejoramiento del nivel de calidad de la educación media y se afianza en la profesionalización de la formación a nivel técnico y universitario. El modelo extractivo-exportador no tiene ninguna posibilidad de éxito en la era de la “sociedad de la información y el conocimiento”. Los productos y servicios actuales y futuros tienen y requieren cada vez más de una mayor composición de **conocimientos aplicados de alta complejidad**. El modelo actual está agotado en la medida que las materias primas e insumos de la producción no tienen una perspectiva estable de recuperación durable de precios en el largo plazo. La sociedad del futuro y el desarrollo virtuoso le exigen al país insertarse en la economía mundial con **productos y servicios que contemplen mayor complejidad y valor agregado cualitativamente superior a los actuales**. Para ello, las regiones requieren de pujantes organismos de capacitación laboral, centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades en condiciones de diseñar los perfiles profesionales, tecnológicos y de oficios de la futura fuerza de trabajo y hacer efectiva la implementación práctica de dichos perfiles en la formación de los técnicos y profesionales definidos en ellos. En consecuencia, el Estado regional autónomo debe disponer de cuadros profesionales y universitarios en su alta dirección, en condiciones de diseñar e implementar las políticas públicas apropiadas a las necesidades territoriales para superar el modelo extractivo exportador.

Como se señaló con anterioridad, la descentralización política, económica, social y cultural será el resultado de una relación y correlación de fuerzas globales que logren las movilizaciones de los actores locales en favor del desarrollo regional. El pasado colonial y los dos siglos de historia republicana nos ilustran respecto del ejercicio centralizado del poder nacional. Por lo tanto, serán los actores regionales movilizados por sus reivindicaciones de autonomía, los protagonistas de conquista de los espacios para el desarrollo autónomo de los territorios.

IV.- Las otras reformas del Estado

Finalmente, existen otras reformas del Estado que la realidad instala por si mismas entre las prioridades, como son la reforma del sistema previsional, el sistema de educación, el sistema de salud público y privado.

El **sistema público de salud** atiende a un universo del 80% de la población y requiere de un aumento cuantitativo y cualitativo de la oferta de prestaciones, contratación de especialistas médicos, inversión en equipamientos y un mejor aprovisionamiento de insumos y medicamentos para las patologías AUGE y no AUGE. La reforma de la salud requiere robustecer el sistema público con el objeto de entregar en el tiempo adecuado y con la calidad pertinente las prestaciones que requieren los usuarios que concurren a él por las diversas patologías que les afecten tanto en el nivel de atención primaria como a nivel hospitalario. La subcontratación de servicios médicos a clínicas privadas sólo ha elevado los gastos hospitalarios y prolongado las carencias y la implementación de estas mejoras en el sector público de salud en la última década.

A su vez, el **sistema privado de salud** requiere su propia reforma con el objeto de reducir los costos de los planes individuales de las ISAPRES y eliminar las arbitrariedades que se practican en ellos.

La otra gran reforma social concierne al **sistema de pensiones**. Por más de tres décadas las empresas privadas que han administrado los fondos de los trabajadores para su jubilación han obtenido altísimas ganancias anuales por su gestión, mientras el promedio de la tasa de remplazo de los trabajadores al momento de la jubilación no supera el salario mínimo legal. Requerimos por tanto una reforma que termine con la capitalización individual administrada por las empresas privadas pertenecientes a consorcios financieros y su remplazo por otro sistema conformado por una organización propia de los trabajadores para la gestión de sus fondos de pensiones en función de los intereses de los trabajadores. Este debe comprender un sistema mixto de cotizaciones tripartitas en que concurren asalariados, empresarios y Estado, y a su vez exista una solidaridad expresada en una compensación de la nivelación de las pensiones que sea producto de la colaboración mutua y transversal entre los trabajadores de altos ingresos y los de bajos salarios y entre las nuevas generaciones y los sujetos laboralmente inactivos.

Reforma cultural, pueblos originarios y Estado Plurinacional

El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios que vivían en el territorio en forma previa a la colonización española es un asunto pendiente que releva de la primera prioridad. La conquista y el despojo de los pueblos originarios se realizó ya conformado el Estado de Chile y por ello, esta dimensión político-cultural no puede ser obviada solo justificándola como una herencia histórica. Por el contrario, la reforma del Estado debe incluir el reconocimiento de los nueve pueblos originarios que se encontraban con anterioridad en el territorio ocupado actualmente por la República de Chile. La democracia se consolida con la integración y el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en su diversidad cultural amparados constitucionalmente y consecuentemente reconocidos con la declaración del carácter plurinacional del Estado de Chile.

V. Conclusión

Los movimientos sociales han irrumpido en la realidad política nacional instalando las demandas de una urgente necesidad de reformas estructurales en la sociedad que han permeado la preocupación de los gobiernos. Es así, como temáticas que no ocupaban una jerarquía significativa en las plataformas electorales de los dos últimos gobiernos, la reforma a la educación y la instauración de la gratuidad de la misma han copado la agenda política junto a la demanda de un proceso constituyente y la reforma del sistema de pensiones AFP. Hilo conductor principal de las movilizaciones sociales han sido las acciones directas de la población con manifestaciones en las calles, bloqueo de carreteras y toma de lugares

simbólicos. Contra la estrechez democrática vigente ha irrumpido con fuerza la **visión de avanzar hacia una democracia plena** conformada por la democracia social vinculante, la democracia política de los representantes de los partidos políticos y la democracia económica para la equidad de los emprendedores.

La asfixia del centralismo social, político y económico del país ha hecho emerger la necesidad de reformas que abran la senda del desarrollo regional. Para los territorios, el tránsito del subdesarrollo regional a un nivel superior conlleva la necesidad de enfrentar un cambio estratégico en una nueva perspectiva de evolución global. El desarrollo regional requiere de transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y territoriales en un sentido amplio. No basta con la elección popular 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. La regionalización consiste en desatar una dinámica de actividades mayores a la situación preexistente con el impulso de redes transversales de emprendedores y polos de integración de la producción y servicios. Desarrollo regional consiste en impulsar dinámicas de carácter sinérgico y complementario 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 de satisfacción de las necesidades humanas materiales y no materiales. El desarrollo integral e integrado de los territorios requieren disponer de un *Consejo Regional enraizado en la sociedad civil y el ejercicio de la democracia plena* para la asignación de recursos productivos e infraestructura; desarrollo de los servicios sociales; protección del medioambiente; estímulo del emprendimiento local; integración territorial y desarrollo regional que converjan con los derechos humanos garantizados constitucionalmente.

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, sólo han habido discursos sobre descentralización sin consecuencias prácticas. Por lo tanto, el surgimiento de un desarrollo regional será el resultado de movilizaciones sociales, económicas, políticas y culturales de los territorios que tomen sus destinos en sus manos. Los actores del nuevo desarrollo integral van a ser los ciudadanos, las organizaciones sociales y el emprendimiento económico local sustentado en el ejercicio de una democracia regional plena.

VI. Bibliografía

BOISIER, Sergio, (2010), *“Territorio, Estado y Sociedad en Chile”*, ed. Mago, Santiago, Chile, 453 pag.

CIRES, (1993), *“Descentralización y Regionalización”*, ed.LOM, 174 pag.

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL, (2014), *Propuesta de Estado y Agenda para la Descentralización y Desarrollo Territorial de Chile*, ed. Digital, Santiago, 120 pag.

FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO...DESARROLLADO, (2017), *“El arranque de la descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno”*, ed. U. La Frontera, Chile, 239 pag.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, (2016), *“Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015”*, ed. Digital MDS, Santiago de Chile.

MINISTERIO DEL INTERIOR, (2001), *“El Chile Descentralizado que queremos”*, Subsecretaría de Desarrollo Regional, ed. LOM, Santiago Chile.

MINISTERIO DEL INTERIOR, (2004), *“Memorias de la Descentralización 2000-20006”*, Francisco Vidal, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 178 pag.

SUNKEL Osvaldo, INFANTE Ricardo y otros (2009), *Desarrollo inclusivo: el caso de Chile*, ed. CEPAL-OIT, Santiago-Chile, 280 pag.

VALENZUELA, Esteban, (2015), *“Descentralización ya”*, RIL editores, Santiago, Chile, 314 pag.

WEIL, Jorge, (2017), *“Ambiente y desarrollo regional: el desarrollo sustentable integral y local*, U. Lagos, 20 pág.

WEIL, Jorge, (2017), *“Los desafíos del desarrollo en el Chile actual”*, U. Lagos, 23 pag.