

Área 2: Descentralización y participación ciudadana para el desarrollo territorial:

Legitimidad política, democracia plena y reformas del Estado para el desarrollo regional

Jorge Weil, Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de París¹
Académico Universidad de Los Lagos

RESUMEN

En los últimos siete años, la legitimidad política de las principales instituciones del Estado se han deteriorado aceleradamente en contraste con la distensión de las dos décadas anteriores. Ello ilustra una acentuación de la crisis global de la formación social chilena, en la cual, los movimientos sociales y expresiones ciudadanas cuestionan el orden establecido demandando un cambio de la constitución política, el término del sistema de las AFP y la conformación de un nuevo sistema previsional, una reforma de la salud privada y el mejoramiento sustancial de la salud pública, así como el término de la mercantilización extrema de la educación. Ello expresa el **agotamiento del modelo económico y político** de Chile dentro de un marco general que requiere de la descentralización del poder en el país para abrir paso a la conformación de **Estados regionales autónomos** que se aboquen a la integración de los territorios, la instauración de una **democracia plena** y la satisfacción de necesidades humanas locales.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo regional, democracia social vinculante, reforma del Estado, descentralización, Los Lagos.

INDICE

I.- Introducción.....2

II.- La reforma de cuatro esferas fundamentales del Estado para el desarrollo regional2

Las reformas políticas del Estado: democracia social vinculante, Estado regional autónomo, nueva constitución y rediseño de las dimensiones geográficas de los territoris.2

 II.A.- Democracia plena como eje del proceso de descentralización política2

 II.B.- La integración territorial de los actores4

 II.C.- Cambio jurídico y administrativo del Estado6

 II.D.- Rediseño de las dimensiones territoriales y los espacios de complementación6

III.- Los actores de las reformas del Estado.....7

Las reformas del Estado se sustentan en una dinámica socio-política de acción de los movimientos sociales y políticos por la regionalización del país y la asamblea constituyente.7

 La sociedad civil7

 La sociedad política8

 El empresariado regional.....8

IV.- Conclusión.....8

V.- Bibliografía9

¹ Licenciado en economía, Master en economía política, Magíster y Doctor en Ciencias Económicas, opción “Estructuras productivas y sistema mundial” en la Universidad de Paris-Francia. Profesionalmente se ha desempeñado en el “Centre de Recherches sur l’Amérique latine de la Universidad de Paris VIII” (1985-1989); en el “Institut de Formation, Recherches et Promotion” de la empresa EDF-GDF de Francia (1990-1996); 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 Universidad Austral de Chile; director del Centro de Desarrollo e Investigación Multimedia (1999-2000) y jefe de la carrera Ingeniería Comercial en Puerto Montt (2009-2010) en la U. de Los Lagos. Actualmente es académico del departamento de “Gobierno y Empresas” y el programa de “Ciencias Políticas y Administrativas” de la U. Lagos. Correo electrónico: jorgeweilp@gmail.com.

I.- Introducción

La situación del país se caracteriza por una profunda crisis política y desafección ciudadana por las instituciones del Estado. El grado de deslegitimidad de la acción de los gobiernos, el parlamento, instituciones de justicia, contraloría, carabineros, ramas de las fuerzas armadas, Iglesia, ISAPRES y AFPs; nunca había sido tan distante de la ciudadanía. La corrupción y el tráfico de influencias son la forma disfuncional que tienen los grupos de influencia para intervenir las instituciones y contornar lo justo y lo injusto. Vivimos un divorcio de la sociedad civil con las formas de Estado en Chile con respecto al rol que la sociedad espera de él. La pregunta pertinente podría ser entonces...

¿Cuánto contribuye la descentralización política a enmendar esta situación?

Lo descrito anteriormente no es nuevo y los movimientos sociales desde sus trincheras particulares han crecientemente ampliado sus movilizaciones denunciando a la élite empresarial y política que administra el Estado. Los movimientos sociales pujan por conquistar una democracia social vinculante que les permita incidir en el mejoramiento de la calidad de vida, confrontando así, a la administración del Estado que se resiste a cambiar el marco jurídico, 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 y el machismo cultural. Igualmente, se resisten 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 coloca en primer plano, la contradicción entre el orden establecido en la década de los años 1980 versus la demanda de soberanía popular, democratización de la formación social y reforma del Estado.

El Estado, los partidos políticos y el parlamento sólo acentúan las iniciativas por reformas parciales con abundantes anuncios y postergación de respuestas al reclamo ciudadano.

II.- La reforma de cuatro esferas fundamentales del Estado para el desarrollo regional

El desarrollo regional no será virtuoso, si no se obtiene como resultado, un mejoramiento del nivel de vida de la gran mayoría de los habitantes de los territorios. Por lo tanto, la reforma del Estado tiene como referente central abrir el horizonte a una nueva dinámica de integración económica, social, política y cultural de las regiones a fin de incrementar la producción de bienes y los servicios regionales, así como la creación de empleo, reducción de la exclusión social y económica.

En definitiva, la descentralización política del Estado tiene su fundamento en la creación de condición para que los territorios inicien la senda del desarrollo regional autónomo con la finalidad de instaurar la sustentabilidad económica, ambiental, social, política y cultural.

Las principales reformas que requiere el Estado al inicio del siglo XXI 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 todos los ámbitos; es decir, las reformas involucran aspectos fundamentales del futuro del país.

Las reformas políticas del Estado: democracia social vinculante, Estado regional autónomo, nueva constitución y rediseño de las dimensiones geográficas de los territorios.

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 de los territorios. Esta distancia entre la acción del Estado y la escasa participación ciudadana se expresa en el divorcio de estos últimos con los asuntos públicos. Cuatro son los temas claves que tienen como punto de partida la posibilidad de abrir un camino virtuoso al desarrollo regional autónomo de los territorios:

II.A.- Democracia plena como eje del proceso de descentralización política

La descentralización política y el desarrollo regional autónomo solo pueden fundarse en la voluntad económica y política de sus habitantes en los territorios. El proceso de regionalización exitoso requiere de una movilización ciudadana amplia de todos los sectores que se oriente al ejercicio de la democracia plena.

La democracia plena surge entonces como un elemento angular necesario de la reforma del Estado en el control social del proceso descentralizador. Ella sólo puede realizarse en un contexto de extensión participativa de los ciudadanos 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 y herramientas reconocidas por esta, que le permitan expresar el poder originario y la soberanía popular en la gestión de los intereses colectivos del territorio. Ampliar la democracia es indispensable para superar contenidos autoritarios y excluyentes 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 redefine las reglas jurídicas de la cohabitación de los ciudadanos en los territorios.

Los tres pilares de la democracia plena

El **primer pilar de la Democracia plena** debería estar conformado por expresiones de la sociedad civil bajo la forma de **democracia social de participación ciudadana vinculante** 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 vinculante** 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 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 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; iniciativa popular de ley y veto del mandato de los representados cuando estos no cumplan las promesas programáticas. La democracia no puede permanecer incompleta y limitada. **La democracia plena requiere integrar la democracia social vinculante con poderes de decisión efectivos de 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** por corrientes de pensamiento, 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, aunque desprestigiado, continúa teniendo validez. 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 en gestión y obtienen 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 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 contención de los abusos del poder económico en 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 misma 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, agrícola, comercial, financiero y de servicios en las diferentes áreas. 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 las actividades sociales, culturales y productivas 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. Sin una regulación económica que favorezca la asociatividad y el cooperativismo en todos los ámbitos, la concentración de los medios económica se amplificará al igual que la exclusión.

En definitiva, la **democracia plena es aquella que permite a todos los ciudadanos participar por igual en la gestión de la formación social, garantizando así un gobierno democrático en el país, en la administración del Estado y en los intereses nacionales. La democracia plena se articula en tres niveles conformados 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 la senda de la superación de la desintegración territorial actuales**. Ella converge con la necesidad de redefinir una nueva constitución, un nuevo proyecto país e implementar 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 (COSOC) sin tutelas alcaldías. A nivel de los territorios, un Consejo Regional (CORE) dotado de atribuciones, competencias y recursos para resolver la estrategia de desarrollo regional y su implementación. En definitiva, se requiere de un **parlamento regional fuertemente arraigado en la sociedad civil, las organizaciones empresariales e instituciones políticas del territorio que dispongan de atribuciones para la asignación de recursos en forma autónoma del poder central**.

II.B.- La integración territorial de los actores

El aspecto central del desarrollo regional lo constituye la integración de los territorios sobre la base de una mayor elaboración y complejidad de la producción y los servicios. Ello requiere de una ruptura con la situación actual de una “estructura orientada principalmente a extraer recursos mineros, agrícolas y del mar para su exportación al mercado mundial”. Integrar el territorio significa complementar las iniciativas de emprendimientos locales y regionales con una mayor elaboración del producto que incida en una expansión del aparato productivo con nuevas actividades y tecnicidad superior del trabajo. La globalización en su etapa actual muestra agotamientos en la dinámica de los sectores primarios y variaciones volátiles de las condiciones comerciales, lo que evidencia las limitantes de la estructura económica respecto a la dependencia de los precios, volúmenes y condiciones nacionales de los mercados externos. Las regiones del país tienen situaciones extremas de desigualdad generadas por el funcionamiento económico centrado en el mercado mundial con una dinámica basada en la exportación de productos primarios. Más de 2/3 del total de las exportaciones son efectuadas por empresas pertenecientes a los grupos económicos realizadas en los territorios del país. 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 y exiguas exigencias medio ambientales. Los márgenes de ganancia se realizan en el mercado mundial en forma independiente de la productividad local, lo que no se traduce en mejoras de las condiciones laborales de los trabajadores locales, generando así enormes ganancias para un reducido grupo empresarial y gerencial. Los impactos limitados que ello tiene sobre los ingresos de los trabajadores y habitantes de los territorios contribuyen a profundizar las desigualdades sociales y económicas, incrementando el endeudamiento popular de las familias y prolongando los índices de pobreza. Este modelo primario exportador que ha dominado la economía nacional en las últimas cuatro décadas y los siglos anteriores, tiene fecha de expiración. Más allá de las fluctuaciones coyunturales, las actividades productivas y de servicios muestran evidentes signos de agotamiento reflejados en el menor ritmo de crecimiento, la limitada dinámica de creación de empleos y el escaso encadenamiento productivo regional/nacional. La economía mundial transita en su etapa postindustrial hacia la sociedad de la **“Información y el conocimiento”**, en la cual el dinamismo económico es aportado por los **conocimientos inmateriales incorporados** a cada producto o servicio. El sistema productivo chileno no transita hacia un mayor nivel de valor agregado y complejidad en la elaboración de productos. Por ello, su porvenir se aproxima cada vez más a un túnel sin salida del cual será altamente costoso revertir. Chile es el país de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que presenta una mayor distorsión de aparato productivo centrado en una economía orientada en un tercio a los mercados externos y basado en actividades del sector primario-extractivo. Esta escasa transformación económica de valor se refleja en los principales rubros de exportación del año 2018 medidos en millones de dólares tenían cifras de 34.188 para el cobre concentrado y refinado, 3.855 para los salmones, 3.328 para frutas, 3.088 para otros minerales como litio, yodo y molibdeno, 663 en madera, 212 de mejillones en conservas, 160 para algas industriales y erizos, 54 de abonos minerales, 37 de balao y 28 en grasas y aceites como lo precisa la tabla n° 1

Tabla n° 1: Principales ítems de exportaciones 2018	en millones de dólares
Míneral de cobre concentrado, refinado	34.188
Salmón, truchas, bacalao fresco, refrigerado, congelado	3.855
Uvas, cerezas, arándanos, ciruelas frescas y deshidratadas	3.328
Carbonato de litio, Yodo, nitrato de potasio, molibdemo	3.088
Madera cruda y perfiladas de coníferas	663
Mejillones en conserva	212
Algas industriales, erizos ahumados/congelados	160
Abonos minerales	54
Bacalao congelado	37
Grasas y aceites de origen vegetal y animal	28
Total en millones de dólares	45.613

Fuente: El Mercurio,(2019), *“Chile lideró exportaciones mundiales en 29 categorías en 2018, ocho más que el año anterior”*, cuerpo B1, 25 de mayo 2019.

Las políticas económicas del Estado han favorecido el fomento productivo de las exportaciones nacionales al mercado mundial condicionando una estructura abierta al exterior con bajos aranceles aduaneros. Con ello se engendra un doble efecto negativo. Por un lado, la economía chilena externalizada responde a una dinámica mundial de mercados dominados por precios y volúmenes divorciados de las realidades regionales del país, y por otro lado, en el mercado mundial sólo pueden participar con éxito las empresas nacionales de los grandes grupos económicos excluyendo así el incentivo comercial a las micro y pequeñas empresas. El modelo chileno de sociedad actual profundiza las diferencias económicas entre las empresas y acentúa las diferencias sociales, además de acrecentar las diferencias entre las regiones, marcando así la dinámica de exclusión e inequidad que caracteriza a los territorios del país. La encuesta CASEN del año 2015 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% con fluctuaciones que van desde el 15,2% en Antofagasta hasta el 44,3% en la Araucanía. La magnitud de la exclusión social consagra un despilfarro colosal del sistema económico en 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 del modelo primario exportador sólo tiene viabilidad económica debido a 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.

Tabla n°2: Tasa de pobreza en el año 2015 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 Tarapacá	7,1%	21,2%
II Antofagasta	5,4%	15,2%
III Atacama	6,9%	23,0%
IV Coquimbo	13,8%	31,8%
V Valparaíso	12,0%	27,4%
VI Colchagua	13,7%	29,1%
VII Maule	18,7%	36,5%
VIII Bio Bio	17,5%	37,7%
IX Araucanía	23,6%	44,3%
X Los Lagos	16,0%	36,1%
XI Aysén	6,5%	23,7%
XII Magallanes	4,4%	16,4%
XIII Metropolitana	7,1%	19,1%
XIV Los Ríos	16,7%	36,3%
XV Arica-Parinacota	9,7%	29,6%

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

El cuadro anterior ilustra las desigualdades y exclusiones del mercado cuando transparentamos su perfil objetivo, sin subvenciones ni contrapartes estatales. La integración de los recursos productivos regionales alineados con las necesidades locales de los mercados de consumo ofrecen la oportunidad de un dinamismo de crecimiento alternativo del PIB regional que sustituye y condiciona las variables de dependencia económica exterior sustentando un encadenamiento productivo de nuevas dinámicas virtuosas que impactan directamente el ritmo de creación de empleo y un mayor agregado en los productos y servicios. Con la evidencia de la estadística anterior, es urgente **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.**

Ello requiere de una articulación estrecha de los movimientos sociales con el surgimiento de un empresariado alineado con el desarrollo regional que impacte en una mayor elaboración y complejidad de los procesos productivos, apoyados por un avance decisivo de las instituciones públicas en la formación de la fuerza laboral. El modelo extractivo-exportador no tiene ninguna posibilidad de éxito en la era de la “sociedad de la información y el conocimiento”. Si Chile aspira a continuar inserto en economía abierta al mundo, requiere de productos y servicios futuros de un mayor **trabajo y conocimientos de alta complejidad** contenidos en ellos. La sociedad del futuro alberga un desarrollo virtuoso que le exige al país insertarse en la economía mundial con **productos y servicios que contemplen mayor tecnicidad 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. 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.

II.C.- Cambio jurídico y administrativo del Estado

Un tercer requisito fundamental es la reorganización del Estado con mecanismos que posibiliten el desarrollo económico y político regional disponiendo de estructuras que le permitan el ejercicio de nuevos roles funcionales descentralizados en los territorios. El personal de alta dirección estatal para la regionalización y desarrollo local tiene un carácter cualitativamente distinto al dependiente actual. Este nuevo desarrollo de los territorios entra en conflicto frontal con el sistema jurídico centralizado dominante. De esta forma, el surgimiento de un nuevo Estado nacional/regional autónomo va a enfrentarse desde sus inicios al centralismo “unitario” del sistema jurídico vigente, la falta de atribuciones e insuficientes competencias locales, así como recursos financieros y materiales incompletos para enfrentar los nuevos desafíos. 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 integrales en ese espacio, la administración de los recursos económicos y financieros necesarios; 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 compuesto por un Consejo Regional elegido directamente por la ciudadanía del territorio en una elección popular simultánea a las elecciones municipales y de igual duración a la del gobierno nacional tiene un comportamiento político diferente a los actuales representantes del Presidente de la República. Los Consejos Regionales son, en la nueva configuración, parlamentos del territorio que deciden presupuestos globales y disponen de 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 comprenden el fomento productivo; desarrollo social y subsidios; infraestructura y medio ambiente; educación, cultura y ciencias. **En estas situaciones 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.** Las competencias previstas de transferir del nivel nacional al regional son insuficientes en el esta jurídico y reglamentario actual. De esta manera, los gobiernos regionales van a enfrentarse a la organización de la gestión territorial con servicios públicos dotados de limitadas atribuciones y recursos.

Requerimos un Estado que se desempeñe como actor económico, político, social 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 atribuciones sobre el territorio y las comunas con respecto de la línea de responsabilidades del **gobierno interior nacional**. Todo ello, solo lo puede refrendar coherentemente una nueva constitución que consagre el desarrollo regional autónomo de los territorios.

II.D.- Rediseño de las dimensiones territoriales y los espacios de complementación

El desarrollo regional autónomo para la satisfacción de las necesidades de los habitantes de los territorios requiere del emprendimiento económico, social, político y cultural de los actores locales. Su impacto en el desarrollo regional reposa en condiciones institucionales favorables. Para que la inversión del emprendimiento alcance una intensidad, amplitud mayor a la actual y sostenibilidad financiera en negocios de mediano plazo requiere de un contexto que la proteja de los abusos comerciales y financieros, así como la concentración y centralización de la tendencia monopsónica de la economía chilena. Para flujos externos de capital e inversión considerablemente mayores a los actuales en regiones, ellos se condicionan a una evaluación de la rentabilidad del negocio, dependiendo la tasa de ganancia de la magnitud del mercado y extensión del territorio. Ningún desarrollo regional puede tener algún grado de virtuosidad con el número de habitantes y estrechez de mercado actuales. Las microrregiones no logran, ni han logrado en otros países desatar dinámicas de integración de los actores que permitan alcanzar una complementariedad de intereses con el propósito de incrementar la oferta regional. Es por ello, que la reforma en favor de una regionalización virtuosa requiere de la revisión de las divisiones administrativas y políticas de los territorios. La configuración de los territorios de las regiones realizada en 1974 por la COREMA² tenía como propósito geopolítico garantizar la seguridad nacional en contra de enemigos internos y externos. De esta manera, los centros de gravedad militar

² Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) nombrada en los primeros meses de la instauración de la dictadura 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 transcurridas se ha acentuado el hipercentralismo excluyente y segregador. La división política-administrativa de la COREMA era un instrumento de apoyo a una eventual movilización de fuerzas militares en caso de conflicto externo y para el “control de la población interna”³. 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 **integral regional para el desarrollo humano y sustentable de los territorios**. 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 socio-económicos y políticos** debiera encaminarse a la configuración de **Estados Regionales autónomos**. Sin las modificaciones señaladas, solo seguirán existiendo territorios que tendrán nominalmente el nombre de “región” pero que realmente no serán más que pequeños espacios desintegrados, con iniciativas de negocios aislados y que continuarán siendo base de operaciones para las empresas exportadoras del sector primario. Las regiones tienen que ser suficientemente extensas y sus mercados relevantes para atraer inversión nueva que permita integrar la economía regional y elevar el nivel de transformación técnica y tecnológica local. El nuevo rediseño del tamaño de los territorios para el establecimiento de regiones autónomas, que atraigan inversión y permitan incrementar tanto la oferta como la demanda, requiere alinear el interés del emprendimiento con espacios geográficos y poblacionales mayores a los actuales. Avanzando en esta nueva organización territorial podríamos validar los viejos conceptos de cinco grandes regiones referidas al Norte Grande, el Norte Chico, el Centro Metropolitano, el Centro Sur y el Sur Austral.

III.- Los actores de las reformas del Estado

Las reformas del Estado se sustentan en una dinámica socio-política de acción de los movimientos sociales y políticos por la regionalización del país y la asamblea constituyente.

La sociedad civil

La sociedad civil transformada en actor de la reforma del Estado es la garantía y condición de un proceso constituyente en la instauración un **Estado regional autónomo**. Lo anterior se articula con la práctica de una democracia social vinculante en los asuntos locales, culturales, sociales y económicos de su territorio y la voluntad política de **disputarle el poder al centralismo metropolitano**. 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, política y empresarial 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 en 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. Las dificultades y obstáculos al desarrollo regional se anidan en 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 de 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 referéndum 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.

³ Referencia a la agudización de amenazas bélicas con Perú, Bolivia y Argentina en los años 1977 al 1980 así como a la práctica del terrorismo de Estado en el plano interno 1973-1990.

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 impulsar el 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 asfixiándolos a lo largo de la historia republicana. A costa de las regiones se ha configurado una gran región central que vive a expensas de las rentas mineras, agrícolas y marítimas obtenidas en 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 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 desde 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 que tenga el propósito de impulsar satisfactores ciudadanos del desarrollo en el territorio.

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 e inconsistente en sus roles y estructuras; obsolescencia en su forma y ejercicio del centralismo decisonal; posee una complejidad en varios ámbitos de acción debido a la creación de numerosos nuevos servicios y organismos; tiene una superposición de competencias; expresa una notoria ineficacia operativa reflejada en la distancia existente 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 empresariado regional

El tercer actor fundamental del Estado Regional autónomo lo constituye **un empresariado local fuertemente identificado los productos y servicios del territorio y con una 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.

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 un enraizado 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.- Conclusión

Los movimientos sociales han irrumpido en la realidad política chilena instalando demandas urgentes y necesidades de reformas estructurales en la sociedad, situación que ha permeado la preocupación de los gobiernos. Hilo conductor 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 la **visión de avanzar hacia una democracia plena** articulada por la democracia social vinculante, la democracia política de la representación de partidos políticos y la democracia económica empresarial y antimonopólica. Han reforzado la creciente deslegitimización de la esfera política, las situaciones de tráfico de influencias, cohecho y corrupción en que se han visto envuelto los funcionarios de gobierno, parlamentarios, partidos políticos, tribunales de justicia, ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Esta situación ha confluído con el descontento que generan las pensiones insuficientes del sistema AFP, las arbitrariedades de las ISAPRES y las insuficiencias del sistema público de salud, el endeudamiento de las familias y los bajos niveles de remuneraciones.

La asfixia generada por el centralismo social, político y económico del país ha hecho emerger la demanda social y política de reformas que abran la senda del desarrollo regional autónomo. Para los territorios, el tránsito del subdesarrollo regional a un nivel superior de satisfacción de necesidades locales conlleva el imperativo de enfrentar un cambio estratégico dentro de una nueva perspectiva de evolución global de la formación social. El desarrollo regional requiere de transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y territoriales en un sentido amplio, en la cual no es suficiente la elección popular de un Gobernador y un Consejo Regional con nuevas competencias administrativas y políticas, así como con mayores recursos. El país requiere de regiones con autonomía política, administrativa y económica para la creación de las condiciones necesarias que le permitan desatar una dinámica virtuosa de integración del territorio y de reorientación del uso de los recursos materiales, humanos y naturales para responder al desarrollo local. El desafío de la regionalización es 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 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 localmente a la satisfacción de las necesidades humanas materiales y no materiales de sus habitantes. El desarrollo integral e integrado de los territorios requiere 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 regional es ampliación y mejoramiento cualitativo de los servicios sociales, protección del medioambiente, estímulo del emprendimiento local e integración territorial que converjan con derechos humanos garantizados constitucionalmente.

En las últimas cuatro décadas, sólo han habido discursos sobre descentralización sin consecuencias prácticas. El desafío político actual es por lo tanto vencer la resistencia de la élite política/empresarial radicada en el centro metropolitano con el propósito de posibilitar el surgimiento de un desarrollo regional autónomo de los territorios con nuevos actores ciudadanos, organizaciones sociales, emprendedores y formaciones políticas que tomen el porvenir de sus regiones en sus manos en el ejercicio de la democracia plena.

V.- Bibliografía

- BOISIER, Sergio, (2010), *“Territorio, Estado y Sociedad en Chile”*, ed. Mago, Santiago de Chile, 453 pag.
- CIRES, (1993), *“Descentralización y Regionalización”*, ed. LOM, Santiago de Chile, 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 de Chile, 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 2000-2006”*, Francisco Vidal, Subsecretaría de Desarrollo Regional, ed. Digital, 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 de Chile, 314 pag.
- WEIL, Jorge, (2018), *“La necesidad de reformar el Estado y superar los obstáculos del centralismo político, administrativo y económico para el desarrollo regional”*, en Revista Hemiciclo n° 18, Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados, Valparaíso-Chile, pp. 103-122.