

## CRISIS POLÍTICA E INADECUACIÓN DEL ESTADO PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO REGIONAL\*<sup>1</sup>

### POLITICAL CRISIS AND INADEQUACY OF THE STATE TO FACE THE CHALLENGES OF REGIONAL DEVELOPMENT

**Jorge Weil Parodi**<sup>2</sup>  
jorge.weil@ulagos.cl  
Universidad de Los Lagos  
Puerto Montt, Chile

#### RESUMEN

En Chile, se ha iniciado en la última década, una crisis política que integra dimensiones sociales, culturales, económicas y ambientales sin parangón en los últimos 30 años. Ello no es más que el resultado de variables convergentes que la constituyen con estímulos provenientes de la globalización de las relaciones internacionales y otras de naturaleza interna relacionadas con el agotamiento del modelo de negocios y del desarrollo político y social implementado. La crisis de la formación social chilena se expresa en el actuar de los movimientos sociales y ciudadanos que cuestionan el orden establecido demandando un cambio de la constitución política y leyes orgánicas constitucionales, término del sistema de las AFP y la conformación de un nuevo sistema previsional, reforma de la salud privada y el mejoramiento sustancial de la salud pública, así como el término de la mercantilización extrema de la educación y la precariedad laboral. Ello es signo de un agotamiento del modelo político y económico al interior de un marco general, en el cual, el centralismo renta sobre las espaldas de los territorios con una desigual distribución de la riqueza sustentado en un sistema presidencialista que favorece arbitrariamente a la región metropolitana. La reforma del Estado requiere transferir competencias y recursos materiales para la democratización espacial del país y abrir paso a la conformación de Estados regionales autónomos que se aboquen a la integración de sus territorios, a la instauración de una democracia plena y a la satisfacción de las necesidades humanas locales.

Este estudio se pregunta por las causas y la naturaleza de la crisis política por la cual atraviesa el país. Como hipótesis; establece que el ascenso de los movimientos sociales obedece a las reivindicaciones que no han sido satisfechas por el Estado y la gestión gubernamental. Concluye que la causa de esta crisis, está enraizada en el cuestionamiento general a la naturaleza de la Constitución, al rol centralizado del Estado y a la incapacidad de la élite política de asumir las transformaciones estructurales necesarias y suficientes desde el interior del parlamento. Por ello, delinea propuestas para el establecimiento de un nuevo sistema político que integre la democracia social vinculante y la creación de Estados regionales autónomos que aborden la tarea del desarrollo integral.

**Palabras claves:** Crisis política, desarrollo regional, democracia social vinculante, reforma del Estado, descentralización, Los Lagos.

\* Artículo recibido el 29 de junio de 2018; aceptado el 24 de julio de 2018.

<sup>1</sup> Este trabajo será parte del XI Congreso Chileno de Administración Pública (octubre de 2019) en la Universidad de Talca.

<sup>2</sup> Jorge Weil es Dr, en Ciencias Económicas por la Universidad de París.

## ABSTRACT

In Chile, a political crisis has begun in the last decade that integrates social, cultural, economic and environmental dimensions unparalleled in the last 30 years. This is nothing more than the result of convergent variables that constitute it with stimuli from the globalization of international relations and others of an internal nature related to the exhaustion of the business model and the political and social development implemented. The crisis of the Chilean social formation is expressed in the actions of social movements and citizens who question the established order, demanding a change in the political constitution and organic constitutional laws, the end of the AFP system and the creation of a new pension system. Reform of private health and the substantial improvement of public health, as well as the end of the extreme commercialization of education and job insecurity. This is a sign of an exhaustion of the political and economic model within a general framework, in which centralism rents on the backs of the territories with an unequal distribution of wealth supported by a presidential system that arbitrarily favors the metropolitan region. . The reform of the State requires the transfer of competences and material resources for the spatial democratization of the country and opening the way to the formation of autonomous regional States that are dedicated to the integration of their territories, the establishment of a full democracy and the satisfaction of human needs local.

This study asks about the causes and nature of the political crisis the country is going through. As a hypothesis; establishes that the rise of social movements is due to demands that have not been satisfied by the State and government management. It concludes that the cause of this crisis is rooted in the general questioning of the nature of the Constitution, the centralized role of the State and the inability of the political elite to assume the necessary and sufficient structural transformations from within the parliament. For this reason, it outlines proposals for the establishment of a new political system that integrates binding social democracy and the creation of autonomous regional states that address the task of integral development.

**Key words:** Political crisis, regional development, binding social democracy, State reform, decentralization, Los Lagos.

## Introducción

Los últimos años han estado marcados por el surgimiento de demandas sociales insatisfechas de transformación del Estado. La formación social chilena al igual que otras sociedades, ha tenido ciclos de expansión, agotamiento y crisis de las formas de Estado; dinamisismos e inercias sobre las cuales reposan las fuerzas de gobierno que la administran, así como actores económicos y sociales que en ella participan. Estas evoluciones no han sido lineales e idénticas, ya que intervienen en contextos y circunstancias diferentes que a su vez tienen fuerzas que las hegemonizan con intensidades y naturaleza disímiles, cristalizándose en relaciones y correlaciones de fuerza entre segmentos y clases sociales desiguales.

En Chile, nos encontramos al final de un ciclo político global agotado que requiere de reformas estructurales del Estado para su superación, propuestas que se inscriben a contracorriente de las lógicas dominantes instauradas desde hace 40 años. Asistimos al agotamiento del ciclo de crecimiento económico hacia afuera en la que prevalece la actividad y el dinamismo primario-exportador de productos del mar, minería y agricultura con una débil participación industrial. La continuidad en el largo plazo de la tendencia económica que ha prevalecido hasta ahora nos enfrenta con el deterioro creciente de los términos de intercambio frente a la irrupción de la "economía del conocimiento". Esta última le asigna un valor cualitativo a los "conocimientos altamente complejos" de productos y servicios siendo su contenido material despreciable y de

menor gravitación en el valor final. El nacimiento de este nuevo paradigma de las “nuevas tecnologías” modifica el padrón productivo incidiendo en el posicionamiento global de las empresas y los países tanto, a nivel local como mundial. Esta transición del planeta desde la etapa “industrial” de expansión del capital a otra “postindustrial” con la “economía del conocimiento” en su eje de evolución reestructura globalmente las relaciones y fundamentos del desarrollo y actividades humanas. Desde la conformación de la República hemos tenido tres grandes ciclos de expansión basados en la agricultura, luego el salitre y actualmente la minería cuprífera. Estas dominantes primario-exportadoras nos encuentran mal posicionados frente a la emergencia de la “sociedad del conocimiento” sustentada en la IVa revolución tecnológica hegemonizada por la microelectrónica, los nuevos materiales, las nuevas fuentes de energía, las biotecnologías y la ingeniería genética. No estamos frente a un mejoramiento tecnológico ordinario del cual nos hablaba Schumpeter con la superación de nuevas técnicas y el desplazamiento de las antiguas formas de producir que se traducían en una “destrucción creativa del capital”. La evolución tecnológica ordinaria continúa su curso acelerado en todos los ámbitos y en paralelo a la revolución de las “nuevas tecnologías”. La situación actual trata de otra cosa.

Estamos frente a un cambio global del paradigma tecnológico-productivo en que transitamos hacia una sociedad postindustrial. En lo que se refiere a Chile, la tendencia al debilitamiento de los precios y valores de los productos del sector primario en el mercado mundial va a continuar acentuando el deterioro de los términos de intercambio de una economía subdesarrollada con respecto a aquellas que detentan un uso intensivo de “nuevas tecnologías” y mayor integración a la globalización. En el país, más del 50% de las exportaciones son mineras en donde el cobre y las materias primas deberán competir crecientemente con materiales sintéticos de nueva generación como el grafeno,<sup>3</sup> que no tardará en alcanzar un precio competitivo como sucedió hace un siglo atrás con el salitre sintético con respecto al natural. Una situación análoga se presenta con respecto a los productos de origen agrícola, en donde, las biotecnologías y la ingeniería genética influyen decisivamente en la creación de productos con atributos similares en el sector alimentario, farmacéutico e industrial que compiten con las materias primas agrícolas.

Asistimos a la primera gran crisis de la globalización, que impulsaran la fuerzas del liberalismo hace cuarenta años atrás con el objetivo de homogeneizar las reglas financieras y comerciales de los mercados nacionales para favorecer la expansión de las transnacionales en el espacio mundial. Esta crisis actual de la globalización se manifiesta de manera diferenciada y con desiguales intensidades en las formaciones sociales nacionales con sus especificidades políticas, económicas, sociales y culturales. La mundialización del sistema planetario modificó las reglas de juego económico en que predominaba lo nacional hasta los años 1970 sustituyéndola por una regulación abierta de bajos aranceles aduaneros, liberalización financiera de los mercados y las bolsas de comercio, espacios de integración plurinacionales con acuerdos de libre comercio y el surgimiento de nuevas instituciones de arbitraje como Organización Mundial de Comercio (OMC) y la intervención activa del Fondo Monetario Internacional. Estas mutaciones han convergido con estallidos de protesta social, crisis políticas nacionales, surgimientos de movimientos antisistémicos, guerras civiles y nacionales e intervenciones armadas de los Estados Unidos y las Naciones Unidas en todos los continentes.

---

<sup>3</sup> Grafeno es un material sintético que presenta atributos equivalentes al cobre. Este es un nuevo material artificial elaborado en laboratorio que tiene actualmente un precio superior al cobre de origen minero.

## 1. Las expresiones del agotamiento del modelo político, económico, social, cultural y ambiental

La crisis de la globalización evoluciona en paralelo a las iniciativas de proteccionismo nacional por la potencia económicamente dominante en el mundo. Estas iniciativas actuales de Estados Unidos y China reestructuran el mercado mundial con el impulso al aumento de los aranceles aduaneros y “la prioridad de lo nacional”; tendencia que se va a acentuar en los próximos años con reformas y medidas similares de otros países que van a limitar los accesos a los mercados afectando con ello a las economías primario-exportadoras. El esquema del crecimiento económico chileno basado en negocios de exportación del sector primario no tiene perspectivas virtuosas a futuro. El modelo instaurado en 1975 por los “chicagos boys” basado en la financiarización de la economía y la exportación de productos con “ventajas comparativas” de recursos naturales continuará reduciendo sus dinamismos y capacidad de generar desarrollo global en los territorios locales y regionales.

La conformación de “la economía del conocimiento” y su nuevo paradigma productivo basado en la “hight tech” se articulan con el renacimiento de los proteccionismos nacionales, la comercialización a mediano plazo del grafeno y la extrema dependencia financiera y comercial chilena del sistema internacional. Ello conduce al replanteamiento global de las estructuras de poder y formas de Estado que requiere el país. De esta forma la crisis de la globalización empuja la reestructuración nacional/regional bloqueada por la naturaleza política “primario exportadora de negocios”.

En el plano ambiental, los mercados nacionales e internacionales de los países están incrementando la certificación de la calidad de los productos de exportación incluyendo exigencias de trazabilidad como la huella de carbón; patentamiento; protección de especies vegetales y animales de ambientes terrestres y marinos; disminución de la contaminación del agua, la tierra y el aire; utilización de energías renovables no convencionales al igual que el respeto de las condiciones sociales y la democracia integral.

En el plano social, la emergencia de movimientos comunitarios, gremiales, barriales, sindicales y sociales no ha encontrado respuesta a sus demandas por parte del Estado. Continúa la degradación de los servicios públicos de salud y los abusos de la salud privada, las escandalosas ganancias del sistema de AFP en contraste con las pensiones por jubilación por debajo del salario mínimo para más del 50% de los trabajadores, el empleo precario, la proliferación del autoemprendimiento y el empleo informal, el incremento de las desigualdades sociales y la pobreza multidimensional. Ello se traduce en un aumento de la segregación en los territorios y comunas que valida la demanda por una democracia social vinculante en los barrios y en las comunas por los Consejos Comunales de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La extensión e intensificación de un modo de vida cultural transnacional ajeno a nuestra realidad debilita las identidades locales, las formas de convivencia y el patrimonio histórico inmaterial de las comunidades, al mismo tiempo que arrasa con la vida de barrio en favor de las inmobiliarias, extiende la contaminación paisajística y deterioro de la naturaleza. La represión de las protestas estudiantiles y la movilización de los pueblos originarios en la Araucanía han transcurrido con la violación flagrante de los derechos humanos por parte de las policías, bloqueando así la opción de establecer “un nuevo trato con las comunidades originarias del territorio” y la conformación de espacios plurinacionales y multiculturales que asuman los despojos cometidos por la República.

## **2. Las reformas estructurales del Estado requieren de una visión holística en su diseño y ejecución**

Las reformas parciales al rol del Estado y las políticas públicas son insuficientes para enfrentar el desafío del desarrollo integral de la formación social chilena en el contexto de la emergencia de la “Sociedad de la Información y el Conocimiento”. La participación de funcionarios públicos y privados, partidos políticos y empresas en situaciones de tráfico de influencias, malversación de fondos, corrupción, cohecho, apropiación privada de fondos públicos para fines privados y evasión de impuestos son situaciones que obstaculizan la posibilidad de que el Estado puede autoreformarse desde el interior.

La realización de reformas fundamentales del Estado requiere de una amplia movilización social para alcanzar una democracia plena que permita articular fuerzas sociales y políticas emergentes portadoras de un nuevo desarrollo. El sistema jurídico y la burocracia funcionaria son esencialmente conservadores frente a los cambios y reformas del Estado. La élite política tradicional se refugia detrás del “statu quo” para mantener la constitución autoritaria, el tribunal constitucional, el sistema presidencialista de legislación parlamentaria, los organismos de justicia, la coerción policial y la economía informal.

Las principales reformas estructurales son la democratización del Estado y la sociedad con una efectiva descentralización política y el desarrollo regional, la integración económica, el pluralismo cultural y el Estado multinacional.

El desarrollo regional no será virtuoso, si no 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 debe tener como referente central, la de abrir el horizonte a una nueva dinámica de integración económica, social, política y cultural de los territorios a fin de incrementar la producción de bienes y servicios regionales, así como la creación de empleo y la reducción de la exclusión social y económica. La descentralización política del Estado tiene su fundamento en la creación de condiciones para que los territorios inicien la senda del desarrollo regional autónomo con la finalidad de instaurar la sustentabilidad económica, ambiental, social, política y cultural en sus espacios.

Las principales reformas que requiere el Estado convergen con las mutaciones y globalización del sistema mundial. Estas necesidades de cambio societal tienen un carácter estructural y comprenden amplios ámbitos de la actividad.

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 un ente 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 y la baja tasa de participación ciudadana en las elecciones de representantes políticos.

Cuatro son los temas claves que tienen la posibilidad de abrir un camino virtuoso al desarrollo regional autónomo de los territorios:

## **2a) Democracia plena como eje del proceso de descentralización política**

La descentralización política y el desarrollo regional autónomo solo pueden fundarse en la voluntad 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 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 los 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 también necesita 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 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, las unidades vecinales, 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 activa de los intereses permanentes de la fracción activa de los intereses 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 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, un Consejo Regional (CORE) dotado de atribuciones, competencias y recursos para resolver la implementación del desarrollo territorial y un COSOC regional representante de la sociedad civil. 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 estas organizaciones sociales, ellas se ven enfrentadas a un contexto en el cual no existen instancias de monitoreo, verificación del cumplimiento, fiscalización y menos aún organismos que sancionen a los infractores de los ilícitos que cometen en este ámbito. 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 representantes políticos 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 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 efectiva ante la ley y una regulación específica de contención de los abusos del poder económico en contra de 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 específicos para el desarrollo y protección del micro y pequeño emprendimiento productivo, agrícola, comercial, financiero y de servicios. 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 una economía altamente concentrada y una 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 desarrollo del cooperativismo. 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, solo se amplificará la exclusión y las desigualdades sociales.

En definitiva, la democracia plena es aquella que permite a todos los ciudadanos participar por igual en la gestión de la sociedad, garantizando así un gobierno efectivamente 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 entonces, la base de un desarrollo regional virtuoso, sustentable e integrado que abre la senda de la superación de la desintegración territorial actual. Ella converge con la necesidad de redefinir una nueva constitución, un nuevo proyecto país e implementar una descentralización política que abra paso a un proceso de desarrollo autónomo de los territorios. En definitiva, se requiere de un parlamento regional fuertemente arraigado en la sociedad civil con organizaciones empresariales e instituciones políticas del territorio que dispongan de poder y atribuciones para la asignación de recursos en forma autónoma del poder central.

## **2b) La integración territorial de los actores**

El desarrollo regional se conforma a partir de la integración de los territorios sobre la base de una mayor elaboración y complejidad de la producción y servicios. Ello requiere romper con la actual situación 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 con una mayor elaboración del producto regional que incida en una expansión del aparato productivo con nuevas actividades de una tecnicidad superior. La globalización en su etapa actual muestra un agotamiento en la dinámica de los sectores primarios con variaciones volátiles de las condiciones comerciales, lo que evidencia las limitantes de la estructura económica dependiente de precios, volúmenes y condiciones nacionales de los mercados externos. Las regiones del país muestran situaciones extremas de desigualdad generadas por la extraversion económica. Más de 2/3 del total de las exportaciones del país son efectuadas por empresas pertenecientes a los grupos económicos. Las ganancias de estas empresas dependen de las fluctuaciones en volúmenes y precios de los mercados internacionales sin que la economía regional/nacional tenga incidencia en ello. Las regiones no son más que contribuyentes 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 que no se traducen en mejoras de las condiciones laborales de los trabajadores locales, generando así enormes ganancias solo para un reducido grupo de empresarios y gerentes. Ello tiene impactos limitados en las regiones sobre los ingresos de los trabajadores y habitantes de los territorios, contribuyendo a profundizar las desigualdades sociales y económicas, incrementando el endeudamiento 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 en 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 y la parte sustancial del valor es aportado por los conocimientos inmateriales incorporados a cada producto o servicio. La evolución actual del 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 salir. Chile es el país de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que presenta una de las mayores distorsiones del aparato productivo orientada a los mercados externos y actividades primarias.

Esta escasa transformación económica y creación de valor se refleja en los principales rubros de exportación del año 2018 medidos en millones de dólares con 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 bacalao y 28 en grasas y aceites como lo precisa la tabla n.º 1:



**Tabla 1***Principales ítems de exportaciones del 2018.*

<b>Tabla n° 1: Principales ítems de exportaciones 2018</b>	<b>en millones de dólares</b>
Mineral 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, molibdeno	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
<b>Total en millones de dólares</b>	<b>45.613</b>

Fuente: El Mercurio, "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 con bajos aranceles aduaneros. Ello 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 del 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 por parte del modelo primario exportador sólo tiene viabilidad económica debido a las ventajas comparativas que se sustentan en los bajos salarios, educación pública postergada, contaminación y depredación del medioambiente, pensiones mayoritariamente dentro del rango de la indigencia y un sistema de salud pública precario para atender las necesidades básicas de las poblaciones locales.

**Tabla 2**

*Tasa de pobreza en el año 2015 por regiones con subsidios del Estado y sin ellos.*

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

Fuente: 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.

La tabla anterior ilustra las desigualdades y exclusiones del mercado cuando transparentamos su perfil objetivo, sin subvenciones ni contrapartes estatales. El modelo extractivo-exportador no tiene ninguna posibilidad de éxito en la era de la "sociedad de la información y el conocimiento". Chile requiere de productos y servicios futuros de una mayor elaboración con conocimientos aplicados de alta complejidad en ellos. La estadística anterior deja en evidencia la urgencia de reformar 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 y los recursos naturales y mineros. 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 impulsando un encadenamiento productivo de nuevas dinámicas virtuosas que impactan directamente el ritmo de creación de empleo y un mayor valor agregado en los productos y servicios. Ello requiere de una articulación estrecha de los movimientos sociales con el surgimiento de un empresariado alineado con el desarrollo regional comprometido con una mayor elaboración y complejidad de los procesos productivos, apoyados por un avance decisivo de las instituciones públicas en el desarrollo y la reconversión de la fuerza laboral.

La sociedad del futuro alberga un desarrollo virtuoso que le exige al país insertarse en la economía mundial con productos y servicios que contemplen una elaboración técnica 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 oficios de la futura fuerza de trabajo para hacer efectiva la implementación práctica de dicha formación. 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.

### **2c) 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 diferente al funcionamiento 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 con el 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.

Los Consejos Regionales son, en la nueva configuración, un parlamento del territorio que decide presupuestos globales y dispone 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 deben comprender un mínimo de 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 para que las decisiones sean pertinentes a las problemáticas en sus respectivos territorios. Actualmente, las competencias previstas de transferir desde el nivel nacional al regional son insuficientes en lo jurídico y reglamentario. 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 regional que se desempeñe como actor económico, político, social y cultural; un Estado promotor del interés general en los territorios 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.

## 2d) 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 nueva inversión del emprendimiento alcance una intensidad y amplitud mayores a la actual con sostenibilidad financiera en negocios de mediano plazo se requiere de un contexto que lo proteja de la concentración y centralización monopsónica del capital. La llegada de flujos externos de capital e inversión considerablemente mayores a los actuales en regiones están sometidas a variables de rentabilidad del negocio, magnitud del mercado y extensión del territorio. Ningún desarrollo regional puede tener algún grado de éxito con el número reducido de habitantes y estrechez de mercado de la división política administrativa vigente.

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 COREMA<sup>4</sup> 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 aéreas, marítimas, 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”.<sup>5</sup> Por lo tanto, es necesario revisar y replantearse la dimensión de los espacios geográficos en el plano político-administrativo para posibilitar una verdadera opción de **integrar la región para un 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.

Sin las modificaciones señaladas, solo seguirán existiendo territorios que tendrán nominalmente el nombre de “región” pero que no serán más que pequeños espacios desintegrados, con iniciativas de negocios aislados 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 requiere alinear el interés del emprendimiento local con espacios geográficos y poblacionales mayores a los actuales. Avanzando en esta nueva organización territorial

<sup>4</sup> Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) nombrada en los primeros meses de la instauración de la dictadura militar.

<sup>5</sup> 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.

podríamos validar los viejos conceptos con una hipótesis de seis grandes regiones referidas al Norte Grande, Norte Chico, Centro Metropolitano, Centro Sur, Wallmapu y Sur Austral.

### **3. 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.

#### ***3a) La sociedad civil***

La sociedad civil transformada en actor de la reforma del Estado es la garantía y condición de un proceso constituyente para 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 consagren el derecho al desarrollo regional autónomo son los contenidos más radicales del cuestionamiento al orden establecido a nivel 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 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 en un nivel regional la opción de 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.

La regionalización se sustenta en el legítimo derecho que poseen las personas que integran el 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 plena.

#### ***3b) La sociedad política***

La segunda dinámica es sociopolítica y se sustenta en el surgimiento y fortalecimiento de fuerzas políticas emergentes y tradicionales 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 sub-nacionales 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 requiere transitar desde un “Estado unitario y subsidiario” a un “Estado Regional autónomo que consagre derechos sociales y económicos” permitiendo una redistribución efectiva del poder político. 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 de necesidades ciudadanas para el desarrollo del 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 tres 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 con 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.

### **3c) El empresariado regional**

El tercer actor fundamental del Estado Regional autónomo lo constituye un empresariado local fuertemente identificado con 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 manufactureros, 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 capaz de actuar a favor de la integración del territorio.

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 la conquista de espacios para el desarrollo autónomo de los territorios.

## 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 con fuerza insuficiente, 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 antimonopólica. Han reforzado la crisis y 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 concordado con el descontento que generan las pensiones insuficientes del sistema AFP, las arbitrariedades de las ISAPRES e insuficiencias del sistema público de salud, el endeudamiento de las familias y los bajos niveles de remuneraciones configurando con ello una situación de crisis política y desapego ciudadano con relación a las instituciones del Estado.

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 las preexistentes 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 en 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 cinco 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 abrir los caudales del surgimiento de un desarrollo regional autónomo de los territorios con nuevos

actores ciudadanos, emprendedores y formaciones políticas que tomen el porvenir de sus territorios en sus manos en el ejercicio de la democracia plena.

## Referencias

- Boisier, S. (2010). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile*. Santiago de Chile: Ed. Mago.
- CIRES. (1993). *Descentralización y regionalización*. Santiago de Chile: LOM.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Estado y Agenda para la Descentralización y Desarrollo Territorial de Chile*. Santiago de Chile: Ed. Digital.
- Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado. (2017). *El arranque de la descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno*. Temuco: Editorial Universidad de La Frontera.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015*. Santiago de Chile: Ed. Digital MDS.
- Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2001). *El Chile Descentralizado que queremos*. Santiago de Chile: LOM.
- Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Francisco Vidal. (2004). *Memorias de la Descentralización 2000-2006*. Santiago de Chile: Ed. Digital.
- Sunkel, O., Infante, Ricardo y otros. (2009). *Desarrollo inclusivo: el caso de Chile*. Santiago de Chile: Ed. CEPAL-OIT.
- Valenzuela, E. (2015). *Descentralización ya*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Weil, J. (2018). La necesidad de reformar el Estado y superar los obstáculos del centralismo político, administrativo y económico para el desarrollo regional. *Revista Hemiciclo*, 18, 103-122.