

Egon Montecinos

Santiago no es Chile

Propuestas para un Estado regional
descentralizado

PAIDÓS



1. Descentralización y regionalización: las peras y manzanas son frutas, ¡pero no son iguales!

El 7 de febrero de 2012, un grupo de pescadores y dirigentes sociales se tomaron el puente Carlos Ibáñez del Campo, el principal acceso terrestre a Puerto Aysén, en la región de Aysén. Demandaban mejorar las condiciones de vida, salir del olvido por la lejanía y bajar el precio de los combustibles, y levantaron la ciudad en barricadas. Los “grandes” canales de televisión se demoraron en dar la noticia, mientras que la radio Santa María, uno de los medios locales más relevantes, no dejó de transmitir desde que comenzaron las protestas.

Años después, cuando Chile despertó el 18 de octubre de 2019, muchos políticos dijeron que “no vieron venir” el descontento. Sin embargo, este había explotado mucho antes; no solo ese 7 de febrero en Aysén, sino que también en Calama en 2011; en Valdivia, durante treinta años hasta ser región en 2007; en Chiloé en 2006; en Magallanes entre 2010 y 2011; y en Arica en 2012, cuando las protestas se levantaron por más autonomía.

Todas estas revueltas surgieron para hacer ver el centralismo y lo incómodo de que todas las decisiones se tomen en Santiago, y que las instituciones regionales y municipales sigan teniendo escasas atribuciones en los territorios.

En estos lugares han germinado manifestaciones que buscan mayor autonomía y descentralización y demuestran el descontento por la forma de distribuir recursos y por el centralismo en la toma de decisiones políticas que afectan a los territorios, especialmente en áreas sensibles como salud, educación y conectividad. Pero no tan solo eso, sino que también estas protestas han hecho notar la profunda desigualdad que implica vivir en regiones y territorios apartados: el solo hecho de vivir allí acrecienta la condición de pobreza y vulnerabilidad social.

La regionalización y la descentralización son conceptos distintos, aunque en el lenguaje cotidiano tiendan a confundirse o a homologarse con facilidad. Ambos son fundamentales para el desarrollo regional y el fortalecimiento democrático de las sociedades locales. Los diversos problemas “regionales” y el predominio del “centralismo” en el Chile preestallido social tienen relación con ambos conceptos. Por un lado, se relacionan con la falta de reconocimiento de las regiones y comunas como “sujetos políticos” (regionalización); es decir, con el hecho de que en el actual ordenamiento territorial no tengan autonomía política para enfrentar sus problemas.

Pero, también, se relacionan con la escasa transferencia y distribución de poder político, administrativo y fiscal (descentralización) que tienen los organismos subnacionales (llámese gobiernos regionales y municipios) para prestar servicios y ofrecer soluciones a su población.

El modelo de regionalización también ha fallado porque nunca, en las distintas constituciones, fue pensado para transformar a las regiones en sujetos políticos, por ejemplo, mediante el reconocimiento de una cuestión mínima y esencial como es la elección de sus propias autoridades regionales. Se daba por supuesto que las personas que habitaban en provincias o regiones tenían características, aspiraciones e identidades similares en todo el territorio nacional. Por tanto, podían, o más bien debían, aceptar lo que decidiera la nación respecto de sus límites regionales o comunales. Por otro lado, las medidas, reformas o políticas públicas, que se impulsan para promover la descentralización, actúan sin reconocer las dinámicas políticas y los problemas locales o regionales que se presentan en el interior de ellas.

Un ejemplo claro de lo anterior fue el propósito inicial que se asignó en el origen de la región de Los Ríos. El año 2007 cuando la presidenta Bachelet decretó su creación, se planteó que debía ser una “región modelo” o piloto en su funcionamiento para el resto de las regiones y así dar un paso más en la descentralización del país. No

obstante este mandato, solo se pudo concretar que algunas direcciones regionales se ubicaran en comunas distintas a la capital regional (fue el caso de la dirección regional de Indap y SAG en Río Bueno y Conaf en La Unión). El resto de las medidas que se habían propuesto se diluyeron, dada la fuerza del centralismo político, especialmente de ministerios que se opusieron a realizar cambios en sus respectivas secretarías regionales en la región. Uno de los aspectos que detiene estos cambios es que regiones y comunas no son autónomas y las autoridades designadas de la época, como los intendentes, no contaban con la legitimidad y las atribuciones para impulsar mayores cambios y procesos de descentralización.

Como ya dije, las actuales regiones y comunas no son autónomas, nunca lo han sido, solo lo son los gobiernos regionales y municipalidades, es decir, las instituciones subnacionales son autónomas (reconocidas por Ley Orgánica Constitucional), pero no los territorios que bajo ellas se alojan. Por ello, parece correcto afirmar que Chile no solo padece problemas de falta de descentralización del poder, sino también de autonomía política de los sujetos territoriales a los que se les distribuye o transfiere ese poder. Para el caso chileno nos referimos a regiones y comunas.

Aunque son conceptos parientes, la regionalización y descentralización no significan lo mismo. La diferencia básica radica en que la primera es el fondo y forma que usa un país para

“organizar” territorialmente el poder, con o sin autonomía política de sus entidades territoriales.

Por otra parte, descentralización es la manera –amplia o restringida– de “distribuir” el poder político, fiscal y administrativo del Estado sobre aquella forma territorial en la que se ha organizado el país. Ambos conceptos son diferentes, pero están profundamente conectados y establecen los medios e instrumentos fundamentales para perseguir un objetivo mayor. Ese propósito mayor puede ser desarrollo territorial, fortalecimiento democrático de las sociedades regionales, liberar las fuerzas del mercado para proveer servicios básicos o promover objetivos de seguridad nacional, como lo hizo la dictadura.

Sergio Boisier, en dos de sus obras, *Chile: la vocación regionalista del gobierno militar* (2000) y *La doctrina oculta de la descentralización chilena* (2001), plantea que la dictadura militar tenía claro el propósito de pasar de provincias a regiones, ya que necesitaba regiones que, en su configuración geopolítica, pudieran garantizar la seguridad nacional del país. Para ser más preciso, las nuevas regiones y las capitales de ese entonces debían tener, entre otras cosas, un adecuado acceso aéreo, marítimo y terrestre para evitar el aislamiento en caso de conflicto bélico con Argentina. Como consecuencia, ciudades fácilmente aislables como Valdivia no servían como capitales regionales. Por esa razón dejó de ser capital y Puerto Montt asumió esa condición a partir de

1974 en la configuración de la nueva región de Los Lagos. Desde esa fecha, Valdivia luchó para recuperar su condición de capital regional hasta conseguirlo el año 2007.

Como contraparte, antes de 1973, las provincias se crearon con un propósito distinto al de las regiones en dictadura: potenciar el crecimiento y desarrollo territorial, fundamentalmente producto de la destrucción provocada por diversos terremotos. Por ejemplo, La Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Oficina de Planificación (Odeplan) se fundaron bajo esa lógica y con ese objetivo.

¿Qué es lo que ha fallado entonces en regiones? Por un lado, la distribución del poder político, fiscal y administrativo; ese ha sido el principal argumento a favor de la descentralización que pedían movimientos como el de Aysén, Arica, Magallanes o Chiloé. Somos un país altamente centralizado en la toma de decisiones políticas que recaen en la administración pública: la mayoría de las cosas se deciden en Santiago. No obstante, una condicionante importante que influye en esto ha sido la ausencia histórica del reconocimiento autonómico implícito en el modelo de regionalización.

Nuestra regionalización ha sido un gran contenedor vacío, por tanto, existe una gran carencia de identidad política que sostenga a provincias antes del año 1974, o a regiones, después de la misma fecha. Esto ha llevado incluso a algunos

a plantear que Chile necesita “macrorregiones”, precisamente porque somos un país de experimentos y dibujos geográficos, que no reconoce las construcciones políticas de los territorios. En definitiva, tenemos una regionalización con territorios-objeto, subordinados a visiones centralistas. Nunca hemos tenido territorios sujetos y protagonistas de su desarrollo.

¿Cuáles son las principales características de este modelo de regionalización vacío, sin autonomía política territorial? Regiones con extensos límites administrativos, sin capacidad para tomar decisiones y formular políticas públicas pertinentes al territorio; alta fragmentación intrarregional que impide el diálogo entre los actores sociales y productivos para construir proyectos regionales de desarrollo. Ejemplos sobran: en su momento Valdivia versus Osorno y Chiloé; Chillán-Concepción; Talca-Curicó; Calama-Antofagasta; Valparaíso-Aconcagua. Los liderazgos regionales no han sido capaces de construir proyectos políticos cohesionados y conciliadores en sus regiones, por el contrario, con la designación de autoridades regionales y provinciales, la percepción de lejanía con la ciudadanía se acrecentó permanentemente.

Por ejemplo, en la actual región de Valparaíso existe una demanda desde hace mucho tiempo por que Aconcagua, territorio que actualmente forma parte de ella, se transforme en región. Esto por la historia de Aconcagua que, en su

momento, fue reconocida como provincia en el ensayo federal de 1826. Posteriormente, ya en la década del ochenta, se observó el apoyo del club de rotarios para que Aconcagua se transformara en región autónoma. El año 2003, el diputado Marcelo Forni solicitó en la Cámara de Diputados que se oficiara al Ejecutivo para que realizara los estudios de factibilidad para crear la región de Aconcagua, considerando las provincias de San Felipe y Los Andes. El año 2005 se reiteró la solicitud, mediante oficio N° 11.216. El año 2009, el diputado Gaspar Rivas pidió a la presidenta Michelle Bachelet la creación de la región e hizo entrega de un libro con firmas que mostraban el deseo de los habitantes de dicho territorio de constituirse como región. Pero no fue sino hasta el año 2014 cuando esta iniciativa tomó mayor fuerza, transformándose hasta la fecha en un movimiento ciudadano permanente. Situación similar se ha vivido en Chiloé, que demanda ser región particularmente a raíz de las permanentes demandas por mayor presencia del Estado e inversión pública, dada la condición de aislamiento y abandono, que han demandado en los últimos veinte años.

Cabe destacar que en la actualidad y en el marco de la redacción de la nueva Constitución, movimientos sociales y territoriales de Aconcagua y Chiloé impulsan la iniciativa de Norma Constitucional “Nuevas Regiones de Chiloé y Aconcagua”. Quienes impulsan esta propuesta

son agrupaciones y personas representativas de sus territorios, tanto del archipiélago de Chiloé como de las provincias de Petorca, San Felipe y Los Andes.

Entre las razones para explicar lo anterior –no tan solo las demandas de Aconcagua y Chiloé, sino las permanentes tensiones territoriales que ha provocado la regionalización impuesta de arriba hacia abajo, ya sea por la Corfo, Odeplan o la dictadura– se encuentra el hecho de que en nuestro país las regiones no han sido unidades políticas que se forjen a raíz de identidades socio territoriales ni cuyas autoridades hayamos elegido. Las regiones han tenido un propósito geopolítico (dictadura) y un sentido desarrollista y compensatorio de promoción del crecimiento territorial (previo a la dictadura), pero siempre bajo parámetros establecidos por el nivel central de gobierno, ni siquiera compartidos entre nación-región.

Un ejemplo de esto es lo que ha sucedido con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), principal instrumento compensatorio que dispone el Estado chileno para apoyar el desarrollo de las regiones. Este instrumento fue creado en 1978 y en su implementación también está imbuido el centralismo. Por ejemplo, para el periodo 1993-2010, las diferencias regionales se incrementaron; en 1992, solo dos regiones –la de Antofagasta y la de Magallanes– presentaban un producto per cápita mayor a la región