

Aysén: Un Petitorio Equivocado

Las actuales manifestaciones nos demuestran que es urgente avanzar en políticas de descentralización profundas que permitan entregar mayor autonomía a las regiones y a las comunidades locales para enfrentar sus desafíos. De la misma manera, nos llevan a condenar el uso de la presión y la violencia en política, pues siempre son ilegítimas.

Hace algunos días, y después de dos semanas de movilizaciones y protestas, el movimiento social por la región de Aysén que lidera las manifestaciones, preparó un petitorio de 11 puntos al Gobierno, solicitando una serie de beneficios estatales en diversas materias, basados en el hecho de ser una región extrema, que enfrenta altos costos de vida.

Más allá de que sea legítimo que grupos organizados de la sociedad le planteen a la autoridad diversas necesidades; no lo es cuando se utiliza la violencia, reemplazando la deliberación al interior de las instituciones representativas y lesionando seriamente el Estado de Derecho y los derechos de terceros. Junto con lo anterior, la autoridad debe considerar que su actuación debe mirar los intereses de toda la Nación, por lo que junto con rechazar las presiones y hacer cumplir la ley, debe evaluar la conveniencia técnica de las propuestas planteadas en el petitorio, ponderando si los beneficios para implementar las peticiones son mayores que sus respectivos costos, incluyendo las distorsiones que cada una genera.

Nosotros concluiremos que el análisis anterior debe llevar al Gobierno a rechazar el petitorio y a velar por el orden público. Sin embargo, el gran esfuerzo en el corto plazo debe ser redoblar los esfuerzos en materia de descentralización y mejorar la conectividad de la región.

En esta edición:

Aysén: Un Petitorio
Equivocado

Reconstrucción a Dos Años
del Terremoto:
Positivo Avance en Vivienda

Peticiones técnicamente inconvenientes

Entre las principales peticiones de naturaleza económica –a las que se suman otras en materia de salud o la creación de una universidad pública regional– que se encuentran en el petitorio encontramos, en primer lugar, una rebaja sustancial a los combustibles, mediante subsidio a los distintos combustibles con el fin de dar solución al alto costo de éstos.

Si bien el precio de los combustibles es alto, se trata de una cuestión que deriva de una realidad internacional: una alta demanda mundial por el combustible (liderada por países como India y China) e importantes conflictos geopolíticos, como el que se vivió en Libia y otros países de Medio Oriente, y a los que hoy se suma el conflicto en Irán. Dado que Chile es un importador neto de combustibles, se ve afectado directamente. Además, no debemos olvidar que se grava el combustible con un impuesto específico, que ataca principalmente dos externalidades negativas, la contaminación y la congestión. Este gravamen es una fuente muy importante de recursos fiscales: recaudó cerca de US\$ 2.000 millones en 2010. Si se decidiera bajar, se debería reducir el gasto público proporcionalmente o bien considerar la sustitución por otros impuestos.

Así, un subsidio a la leña y a la distribución de combustible podría entenderse como una situación transitoria, pero lo relevante es mejorar la conectividad del país para disminuir los costos de transporte y contribuir a bajar el precio de los combustibles en las regiones extremas.

En segundo lugar, se plantea el establecimiento de una canasta básica y el mejoramiento de la calidad de vida, subsidio al transporte e integridad física. En cuanto a la canasta básica y el mejoramiento de la calidad de vida, se pide una reducción sustantiva del costo de la electricidad, el agua potable, la leña, el gas y de los factores que inciden en los alimentos esenciales, y que se reconozca una canasta básica regionalizada.

Lo anterior dice relación con los mayores costos de vida que enfrentan los habitantes de zonas extremas, lo que deriva de altos costos de transporte y eventualmente menor competencia en la provisión de servicios. Se requiere, por tanto, buscar las causas que generan las diferencias de costos antes de determinar las soluciones a implementarse. De constatarse diferenciales insalvables, podría justificarse un subsidio focalizado a la población más vulnerable o, alternativamente, la bonificación al empleo que permite compensar parcialmente los mayores costos que enfrentan los habitantes de la región, solución que por lo demás ya se ha aplicado. Estas medidas, bien evaluadas, pueden contribuir a aliviar la carga de los habitantes sin necesariamente introducir distorsiones mayores que puedan perpetuar ineficiencias o consumos excesivos.

Asimismo, el petitorio plantea la administración y regionalización de los recursos naturales, y el empoderamiento de la pesca artesanal.

En lo que se refiere a las exigencias planteadas por la pesca artesanal regional, cabe señalar que varios aspectos, en particular relacionados a la administración pesquera, ya han sido abordados por la ley miscelánea recientemente aprobada. Ésta considera planes de manejo que permiten administrar mejor los recursos pesqueros locales y la reorganización de la pesquería artesanal en un formato multiespecie.

Otras peticiones, en cambio, resultan más complejas de abordar. La discutida reducción de cuotas de la merluza del sur responde al deterioro que presenta esta pesquería, lo que exige medidas de conservación como la señalada, mientras que la diversificación productiva dentro de las Áreas de Manejo sólo puede realizarse en la medida que su desarrollo sea compatible con el objetivo para el cual fueron creadas estas áreas. La autoridad probablemente debiera explorar otras alternativas, como dar un mayor impulso al cultivo de pequeña escala y avanzar en una mayor extensión del Régimen de Extracción Artesanal en las distintas pesquerías.

Finalmente, el petitorio plantea la necesidad de generar equidad laboral y un programa de desarrollo del pequeño y mediano campesino rural.

En este sentido, respecto de lo primero, se pide establecer un sueldo mínimo y una pensión regionalizada, dadas las características económicas de esta zona extrema. Lo anterior sólo generaría efectos negativos en términos de contratación de mano de obra poco capacitada.

Por el contrario, lo que se debe hacer es aumentar y mejorar los incentivos que atraigan a las personas a trabajar y vivir en la zona, promoviendo las actividades que se destacan en Aysén. Esto atraerá a una mayor cantidad de personas, pero para ello es primordial mejorar el acceso a la región. De esta forma se verá beneficiado el pequeño y mediano campesino, sin tener que recurrir a peticiones especiales, salvo lo requerido por todas las actividades a nivel país, como las capacitaciones y la flexibilidad laboral.

Una región destacada

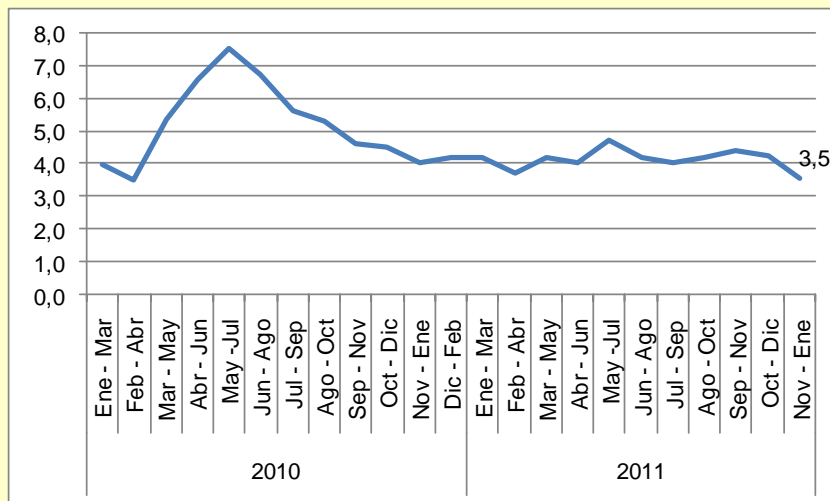
El conjunto de las peticiones antes analizadas no son sólo técnicamente refutables, sino que deben ser contextualizadas: la región de Aysén es una de las que presenta las cifras económicas más favorables a nivel nacional. Se destaca principalmente en dos aspectos, su baja tasa de desempleo y su alto crecimiento regional factores que han ido mejorando en el tiempo.

En este sentido, Aysén es la segunda región con menor tasa de desempleo. El trimestre móvil noviembre-enero 2012 alcanzó una tasa de desocupación de tan sólo 3,5% (0,7 puntos porcentuales menos que el

trimestre móvil anterior y 0,5 puntos porcentuales menos que el mismo trimestre un año atrás). 80.900 son las personas económicamente activas y 52.820 es la cantidad de ocupados, es decir, un 67,7% de la población que puede trabajar lo está haciendo (ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1

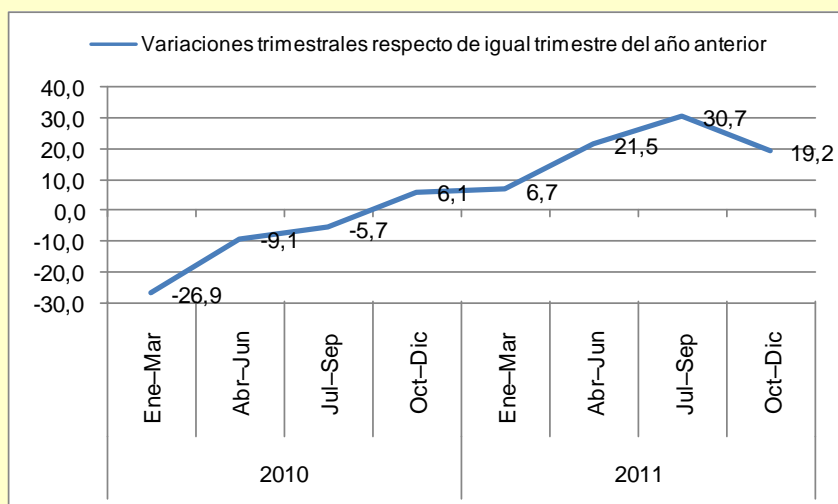
TASA DE DESEMPLEO EN AYSÉN 2010-2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico N° 2

CRECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN AYSÉN



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Desde la perspectiva del crecimiento acumulado de la actividad económica regional, Aysén es la que lideró alcanzando un 19,4% en 2011 respecto de

2010 y en relación al cuarto trimestre del año presentó un alza de 19,2% en doce meses. Los sectores que presentaron mayor incidencia en el año 2011 fueron la pesca extractiva y la industria manufacturera (Gráfico N° 2).

Violencia ilegítima

El petitorio analizado se da en un contexto de presión y violencia que erosiona gravemente el Estado de Derecho en la zona. El que las autoridades de Gobierno hayan sostenido que no es posible iniciar conversaciones cuando diversos caminos están tomados, es un mínimo.

En efecto, al analizar la situación ocurrida durante las últimas semanas en la Región de Aysén, podemos inferir que parece ser que violencia y la alteración al orden público, se instalan como la nueva forma de plantear demandas sociales y realizar “llamados de atención”. El vandalismo, los bloqueos de la vía pública y los enfrentamientos con carabineros han pasado a ser una manera legítima de expresión.

No cabe duda que además de las millonarias pérdidas que se han generado como consecuencia de la paralización de actividades, los costos y consecuencias en relación al turismo en la región y la imagen de ésta, son difíciles de cuantificar; además de los daños en infraestructura producidos por los actos de vandalismo y a víctimas inocentes que son incuantificables¹.

Es labor del Estado velar por los derechos de sus ciudadanos, asegurando que el orden público sea respetado y garantizado y, por ende, ha sido necesaria su respuesta con acciones policiales en defensa del orden y el derecho². En este sentido, las instituciones encargadas de mantener el orden público deben cumplir su labor, y hasta el momento existen más de 80 individuos que han sido formalizados por parte del Ministerio Público³ por desórdenes públicos, porte ilegal de armas, arrojamiento de piedras u otros, incluso implicando en algunos casos medidas cautelares.

Asimismo, algunos sectores académicos y políticos cercanos a la Concertación han cuestionado la intervención de Carabineros, condenando la “represión excesiva” y la “criminalización” de la protesta social. Incluso, el propio Instituto Nacional de Derechos Humanos –órgano estatal autónomo–, se ha pronunciado críticamente respecto de las actuaciones policiales, “constatando un actuar indiscriminado y desproporcionado”⁴. En este sentido, teniendo en cuenta que toda irregularidad y exceso en los operativos policiales deben ser condenados y sancionados, todavía no hay evidencia que así lo demuestre y lamentablemente parece más bien una mera cuestión ideológica que busca neutralizar la acción policial.

Los verdaderos desafíos: descentralización y conectividad

Lo que en realidad esconde el problema de Aysén es la falta de una descentralización real en nuestro país. Muchas leyes han sido promulgadas en las últimas dos décadas⁵ para avanzar hacia la descentralización, buscando definir las competencias de los gobiernos regionales y aumentar la entrega de recursos; sin embargo, las evaluaciones a las mismas han escaseado. Se trata ante todo de una legislación frondosa, compleja, que no ha sido capaz de hacerse cargo de las duplicidades y vacíos de atribuciones entregadas a los gobiernos regionales y locales, y en otras palabras, de tomar una posición clara respecto de la estrategia de descentralización que debiera impulsar el país.

En efecto, el país todavía se pasea entre diversas estrategias de descentralización: potenciar los gobiernos regionales; potenciar los locales; o un modelo ecléctico, como el actualmente existente, que busca integrar ambos ámbitos de actuación estatal bajo la lógica de la subsidiariedad competencial. Esta última es la posición que pareciera buscar sacar adelante el Presidente de la República al sostener en el discurso del 21 de mayo de 2010 que: “Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios”.

La actual agenda gubernamental en descentralización está buscando aterrizar en medidas concretas la visión presidencial antes descrita. Ello ha implicado para este año duplicar la inversión regional respecto al promedio 2002-2009 y un aumento sustancial en recursos en salud y educación a nivel local; aumento de más de \$ 100 mil millones respecto al año 2009 en el Fondo Común Municipal; la transferencia de competencias a nivel regional y comunal; la elección directa de los consejeros regionales; simplificar y facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas ciudadanas; y repensar el esquema de incentivos especiales para las zonas extremas en cuanto a la bonificación a la mano de obra, crédito tributario a la inversión y el fondo de fomento de zonas extremas.

Se trata entonces no sólo de un aumento de recursos, sino de un esfuerzo serio por intentar delinear una estrategia en la materia, lo que es un buen punto de partida.

Y el otro gran tema es la conectividad. Es innegable que la región tiene necesidades muy importantes de inversión en infraestructura que puedan mitigar su condición de zona extrema. Es, por otra parte, función primordial del Estado proveer los bienes públicos y asegurar la conectividad del territorio nacional. El gobierno ha avanzado en esta materia pero la región aún presenta déficits que hay que atender.

Conclusiones

Las manifestaciones en Aysén nos demuestran, una vez más, que es urgente avanzar en políticas de descentralización profundas que permitan entregar mayor autonomía a las regiones y a las comunidades locales para enfrentar sus desafíos; no sólo con el objeto de evitar medidas discrecionales, discriminatorias y con una alta probabilidad de generar distorsiones entre las regiones cuando son tomadas centralmente, sino porque, siguiendo el principio de subsidiariedad competencial, al potenciar la toma de decisiones en el nivel de local es que se hace posible tener soluciones más rápidas, flexibles, eficaces y eficientes ante problemas que mayoritariamente suelen tener una naturaleza local. Sólo cuando ahí no es posible tomarlas, se va subiendo en los otros ámbitos de actuación estatal hasta llegar al nivel central.

Otro tema pendiente es el de la conectividad. Las regiones más aisladas requieren de infraestructura que permita a sus habitantes desplazarse por el territorio mitigando su condición de zona extrema.

Asimismo, estas manifestaciones nos llevan a condenar el uso de la presión y la violencia en política, pues siempre son ilegítimas. Ello requiere además que los representantes del pueblo, como los parlamentarios, cumplan su rol y hagan respetar las instituciones y los canales de participación democrática; no deslegitimarlas y pasar a marchar en las calles junto a los manifestantes o desautorizar el accionar policial legítimo y del Estado.

En breve...

AYSÉN, UN PETITORIO EQUIVOCADO:

- Aysén es una región con una economía muy dinámica: tiene tasas de crecimiento cercanas al 20% en el último tiempo y es la segunda región con menor desempleo del país.
- El petitorio de los manifestantes pretende introducir medidas discriminatorias que distorsionan las decisiones de consumidores e inversionistas generando ineficiencias en la economía nacional.
- Se debe avanzar hacia un esfuerzo profundo de descentralización y mejorar la conectividad y a la vez, condenar las medidas de presión y violencia que se han visto en las últimas semanas.

¹ Por ejemplo, el caso de un niño de 5 años que murió al ser atropellado por un camión que intentaba esquivar las barricadas, los 57 carabineros que han resultado heridos

(5 de ellos graves) y los 15 civiles heridos (7 de ellos graves), producto de los duros enfrentamientos, además de otros casos. El Mercurio, C4, miércoles 29 de febrero.

² Son las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros y Policías) las responsables de dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad ciudadana². Constitución Política de la República. Artículo 101, inciso segundo.

³ Ver en: www.fiscaliadechile.cl/Noticias.

⁴ Ver en: <http://www.indh.cl/instituto-nacional-de-derechos-humanos-monitorea-situacion-de-violencia-policia-en-aysen>.

⁵ Ley Nº 18.715: Modifica división política y administrativa del país; Decreto con Fuerza de Ley Nº 1-19175 : Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley sobre Gobiernos y Administración Regional. Ministerio del Interior; Decreto con Fuerza de Ley Nº 1-18715 : Determina los límites específicos de las regiones del país. Ministerio del Interior; Decreto con Fuerza de Ley Nº 2-18715 : Determina los límites específicos de las provincias del país. Ministerio del Interior; Decreto Ley Nº 2.868: Divide las provincias que señala del país en las comunas que indica; Decreto Ley Nº 2.867: Delimita las regiones y provincias del país que indica; Decreto Ley Nº 2.339 Otorga denominación a la Región Metropolitana y a las Regiones del País, en la forma que indica; Decreto Ley Nº 1.317 Divide las regiones que indica de las provincias que señala y modifica el Decreto Ley Nº 575, de 1974; Decreto Ley Nº 1.230 Divide las regiones del país en provincias; Decreto Ley Nº 575 Regionalización del país; Decreto Ley Nº 573 Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado.