Boletín Nº 12.586-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Huenchumilla, señora Provoste y señores De Urresti, Navarro y Quintana, que crea territorio especial de desarrollo de base biocultural en la zona sur del país.

I. La singularidad de los territorios del Sur

La región de la Araucanía y la provincia de Arauco en la Región de Bío-Bío reúnen condiciones territoriales, históricas, étnicas, culturales y sociales especiales que no han sido reconocidas debidamente por el Estado a través de un marco jurídico que dote a este gran territorio y sus habitantes de instrumentos específicos que reconozcan y estimulen el desarrollo propio, que sean respetuosos y basados en su gran diversidad étnico-cultural y biológica.

La noción de "territorio" puede describir la perspectiva holística con la cual los habitantes, desde diversas perspectivas culturales, indígenas y no-indígenas, ven estos espacios, incluyendo tanto las funciones productivas como también a los conceptos de pueblo, espiritualidad, los usos culturales, el valor ecológico e histórico. El territorio delimita normalmente el alcance territorial y los límites de soberanía, jurisdicción, administración y ciudadanía, pero el concepto de territorialidad se usa en otros sentidos: (i) la sensación de propiedad o pertenencia de un espacio por parte de sus ocupantes (lugar de unión); (ii) cualquier forma de comportamiento exhibida por individuos y grupos que buscan disfrutar, controlar, mantener y ejercer poder sobre el espacio; y (iii) la participación de conjuntos territoriales con otros fenómenos sociales como el poder o la identidad (Medeiros, 2006:6).

La singularidad de los territorios del Sur no ha contado con instrumentos que permitan un desarrollo propio, para mejorar las condiciones de vida de las comunidades y favoreciendo a empresas con radicación e identidad regional. Así

también, han faltado instituciones de dialogo para generar un desarrollo compartido en los diversos sectores de la sociedad en estos grandes territorios.

Hay muchos antecedentes de instrumentos que apoyan áreas de desarrollo productivo específicos en zonas rezagadas o marginadas, como los estímulos tributarios en leyes especiales:

i. Ley Austral que contempla el crédito contra el Impuesto de Primera Categoría, equivalente al 32%, 15% o 10%, dependiendo del monto de la inversión para las inversiones destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios.

ii. Ley Navarino que contempla una bonificación con el 20% del valor de los bienes producidos o del valor de los servicios prestados por las empresas instaladas en las comunas localizadas en territorios rezagados, que se efectúen o presten desde el territorio beneficiado al resto del país y exención del pago de derechos aduaneros y de los impuestos de la Ley de Impuestos Ley de Timbres, para la importación de mercancías extranjeras por parte de dichas empresas.

En las agendas de desarrollo regional se suelen repetir las estrategias de fomento y retención del Capital Humano, de Desarrollo con Identidad Cultural, de Asociatividad Público-Privada, de diálogo y asociatividad entre Privados y Comunidades, de fomento a la Innovación y al Desarrollo Tecnológico. Estas estrategias de desarrollo requieren niveles intermedios de gobernanza, coordinación, planificación, negociación y participación que se sitúen entre los niveles locales y regionales clásicos - dibujados con criterios centralistas, verticales y, en cualquier caso, distintos a aquellos que favorecen dichos elementos del desarrollo -, y los niveles centrales de decisión, demasiado lejanos para tomar en serio la singularidad de las diferencias territoriales entre las macro-zonas que existen en el país.

El nuevo regionalismo, como tendencia global, busca nuevas respuestas para los riesgos de la situación social-económica de vulnerabilidad en países diversos dentro de la economía global. Este nuevo regionalismo redibuja los límites políticos-administrativos alterándolos o superponiéndolos con nuevas unidades culturales y económicas (Mistry, 2003). La nueva regionalidad abre los debates sobre la búsqueda de nuevas unidades regionales que tengan mayor utilidad para la integración de los territorios, para la expresión de las diferentes identidades culturales, para la inclusión de sectores marginados o rezagados en el desarrollo, para la configuración de zonas con mayor capacidad para aprovechar las ventajas de la globalización económica, y para acercar el gobierno democrático a los pueblos.

Según la encuesta Casen 2015, La Araucanía es la región que presenta el más alto índice de pobreza multidimensional del país, con un 29,2%. Por su parte, la Región del Bío-Bío alcanza a 19,2 %, siendo el promedio del país un 20.9%. En los ingresos monetarios, el país alcanza el promedio de 859 mil pesos por hogar, en tanto en la IX fue de 597 mil y 633 mil en la VIII. En los ingresos autónomos, en un promedio de 832 mil pesos en el país, se alcanza en nivel de 551 mil pesos en la IX y 600 mil en la VIII.

La diversidad étnico-cultural es una de las características de la Zona Sur. En la Araucanía, el 34% de la población pertenece a Pueblos Originarios y un 10 % en BíoBío, de acuerdo al Censo de 2017. En las dos regiones, un 1% de su población corresponde a migrantes de otros países.

La Zona Sures rica en cuanto a la su biodiversidad, alcanzando en las tres regiones sus parques a un número elevado de varios cientos de miles de hectáreas en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado.

Para estimular el desarrollo de diversos territorios en Chile, se han dispuesto diversos instrumentos que reconocen las condiciones de aislamiento, menor densidad poblacional y dificultad de acceso y conectividad con los centros económicos del país, estableciendo incentivos tributarios, medidas administrativas y planes de inversión pública. Sin embargo, estos no han sido integrados en enfoques territoriales más amplios.

Esto contrasta con las tendencias globales, en las cuales los grandes territorios en el interior de los países e incluso en contextos internacionales, como las macro-regiones entre Canadá y EE.UU., y en la Unión Europea, encuentran su reflejo en cada vez más complejos marcos de coordinación de políticas, de gobernanza integrada y de desarrollo económico basado en la cohesión social, las diversidades culturales y las especificidades ecosistémicas.

II. La Nueva Regionalidad

En la Agenda Territorial 2020 "Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions" de la Unión Europea (2011), podemos destacar los siguientes fundamentos para una agenda de desarrollo regional:

- El desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE es un elemento clave para lograr la cohesión territorial. Donde las ciudades y regiones más desarrolladas como parte de un patrón policéntrico, agregan valor y actúan como centros que contribuyen al desarrollo de sus regiones más amplias.

- El desarrollo de la gran variedad de áreas rurales debe tener en cuenta sus características únicas de ellas. Los territorios rurales, periféricos y escasamente poblados necesitan mejorar su accesibilidad, fomentar el emprendimiento y desarrollar capacidades locales sólidas para áreas que tienden a ser territorios vulnerables, ricos en valores culturales y naturales.

- La competitividad económica puede mejorarse mediante el desarrollo de sectores económicos integrados a nivel mundial y fuertes economías locales. El uso del capital social, capital humano, los activos territoriales y el desarrollo de estrategias de innovación y especialización inteligente en un enfoque basado en el lugar pueden desempeñar un papel clave. Las líneas globales y locales se refuerzan mutuamente y están interrelacionadas, por lo que deben desarrollarse en paralelo.

- Para la integración de los recursos, características y tradiciones locales en la economía mundial es importante fortalecer las respuestas locales y reducir la vulnerabilidad a las zonas alejadas, desventajadas o rezagadas. Mejorar las economías locales a través del desarrollo de productos y mercados locales, entornos comerciales, provisión de capacitación orientada localmente, autosuficiencia parcial y la creación de comunidades locales cohesivas y fuertes son herramientas efectivas. Esto incluye desarrollar la capacidad de innovación regional y la diversificación de las economías regionales.

- Es necesario proporcionar un acceso justo y asequible a los servicios de públicos, al conocimiento, educación y movilidad. Estos son esenciales para la cohesión territorial y para mejorar el bienestar de las personas y comunidades.

- Unidades que sean capaces de proteger los sistemas ecológicos y el patrimonio cultural y natural cumplen con condiciones importantes para el desarrollo sostenible a largo plazo. La gestión conjunta del riesgo es particularmente importante, teniendo en cuenta las diferentes especificidades geográficas.

Según Viales (2010: 160), "una región es una construcción social e histórica ubicada en un espacio. En términos micra-estructurales una región es un espacio medio, menos extenso que la nación/país o el gran espacio de la civilización/global, y más vasto que

el espacio social de un grupo y a fortioride un lugar." Por su parte, para Ann Markusen, "Una región constituye una sociedad territorial contigua históricamente evolucionada, que posee un desarrollo físico, un milieu socioeconómico, político y cultural, y una estructura espacial distinta de otras regiones y de otras unidades territoriales mayores" (Markusen, 1987: 16-17). las regiones son básicamente construcciones sociales.

Las regiones no están predeterminadas como objetos físicos, sino que se forman y enmarcan a través de prácticas específicas contingentes. Pueden ser consideradas como productos de las acciones previstas por un conjunto de actores interesados, de diverso nivel y entidad. El proceso de regionalización puede ser visto como una articulación de poder estratégica y dirigida por intereses, por una parte, y por valores culturales e interacciones naturales, por la otra.

La creación de diversas clases de regiones supone el escenificar diversos niveles donde se produzcan niveles de negociación de arreglos institucionales y de decisiones de políticas públicas que aspiran a mejorarlas capacidades de gobernanza y regulación de la sociedad.
En la actualidad, las regiones se construyen y reconstruyen a través de la interacción entre diversos actores en respuesta al cambio en su entorno interno y externo sobre la base de lo que es más apropiado para la consecución de sus objetivos comunes (Duboiset al., 2009:17)

Hettne (1993) se refiere a diferentes niveles de regionalidad:

1. Región como unidad geográfica, delimitada por barreras físicas más o menos naturales marcadas por características ecológicas.

2. Región como un sistema social que implica la existencia de relaciones translócales entre grupos humanos. Estas relaciones son la base de un complejo de seguridad, que es la estabilidad general de la región.

3. Región como cooperación organizada en cualquiera de los campos culturales, económicos, políticos o militares.

4. Región como sociedad civil que se desarrolla cuando el marco organizacional se adecua a necesidades ciudadanas y cuando se promueve la comunicación social y una convergencia de valores en toda la región.

5. Región como un sujeto activo con una identidad distinta, capacidad de actuar, legitimidad y estructura de toma de decisiones.

Precisamente, estos diversos niveles en su evolución, han permitido pasar de las microrregiones locales a la delimitación o superposición de territorios más vastos.

En Europa, desde 2009 se comenzó una política de macro-regiones internacionales. Conceptualmente, una macro-región tal vez se conciba como un nivel intermedio o "mesoestructura" de gobernanza territorial, compartiendo algunas necesidades y desafíos comunes funcionalmente (Gänzle, 2017: 398). El concepto de macro-región incorpora los principios de:

- Integración: los objetivos deben incluirse en los marcos de políticas existente, los programas y los instrumentos financieros;

- Coordinación: las políticas, las estrategias y los recursos financieros deben evitar la compartimentación, ya sea entre políticas sectoriales, agentes o distintos niveles de gobierno;

- Cooperación: los países deben cooperar, y los sectores también, en toda la región, cambiando la actitud cerrada por una actitud abierta hacia las ideas de desarrollo regional;

- Gobernanza multinivel: los responsables políticos de diferentes niveles deberían trabajar mejor juntos sin crear nuevos niveles de toma de decisiones;

- Asociatividad: los actores sociales y políticos y las autoridades de diversos niveles pueden trabajar juntos sobre la base de un interés y respeto mutuos.

El concepto central de la estrategia regional europea es el de cohesión (Medeiros, 2006). Este concepto se especifica en distintas dimensiones donde la construcción de nuevas regionalidades es una herramienta crucial (ESPON INTERCO, 2011):

- Crecimiento inteligente en una Europa competitiva y policéntrica

- Desarrollo inclusivo y equilibrado y acceso equitativo a los servicios

- Condiciones de desarrollo local y especificidades geográficas

- Dimensión ambiental y desarrollo sostenible

- Gobernanza y coordinación de políticas e impactos territoriales

Estas macro-regiones son en el caso de la Unión Europea de índole internacional, pero en los países más extensos como en el caso de los países americanos, pueden ser del todo intraestatales, situándose en un meso-nivel entre las instituciones de gobierno central y las unidades regionales clásicas. Estas unidades pueden ser muy útiles si responden a estrategias distintas de agrupación

que las que han inspirado históricamente el surgimiento de las unidades de gobernanza regionales y locales clásicas.

El origen de la visión regionalista europea está en la noción francesa de "Aménagement des Territoires" (gestión territorial), que propone un desarrollo económico basado en la cohesión de las comunidades para contestar al modelo liberal de un desarrollo desvinculado de los espacios territoriales (Faludi, 2004:1350).

III. En pos de la singularidad: Territorio Especial de Isla de Pascua

En la Reforma Constitucional de 2007 a través de la Ley Nro. 20.193, se incorporó a la Constitución Política el artículo 126 Bis que estableció que:

"Artículo 126 bis.- Son territorios especiales los correspondientes a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández. El Gobierno y Administración de estos territorios se regirá por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales respectivas.

Los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde cualquier lugar de la República, garantizados en el numeral 7° del artículo 19, se ejercerán en dichos territorios en la forma que determinen las leyes especiales que regulen su ejercicio, las que deberán ser de quórum calificado."

El fundamento de esta reforma establecía que los territorios insulares oceánicos, debido a su condición geográfica y otros factores, se mantienen en rezago frente al desarrollo social o económico del resto del territorio nacional, y señalaba que la experiencia ha demostrado que los mecanismos institucionales regionales y provinciales resultan inadecuados en la escala local. Por esa razón, se eximían a los territorios de Isla de Pascua y Juan Fernández de la administración de las regiones, para generar una administración más eficiente.

En la macro-zona Sur, existe un conjunto de características singulares, cuya especificidad hace que, en diversos niveles, los instrumentos de la división regional del país sean insuficientes, sobretodo porque sus alcances exceden dichas divisiones y requieren, a la inversa de los territorios insulares, formas de coordinación de políticas de mayor escala a la división administrativa clásica del país.

IV. Territorialidad Biocultural

Los fuertes lazos de las cosmovisiones entre los pueblos indígenas y su medio ambiente demuestran que los recursos biológicos y culturales deben de ser tratados juntos como una manifestación holística de la vida y su diversidad en la tierra, configurando una territorialidad distintiva, natural y culturalmente fundada. Los pueblos indígenas reconocen esta interdependencia y no hacen diferencias entre los recursos biológicos y culturales.

De la misma forma que la diversidad biológica (diversidad genética, biológica y ecosistémica) depende de las prácticas culturales de los pueblos, los Pueblos Indígenas consideran al medioambiente como una parte esencial de sus sociedades. Cultura y medioambiente no pueden ser separados y tratados de manera separada para ser funcionalizados y convertidos en mercancía (Argumedo, s/f).

Se pueden referir tres elementos: a) la visión holística de los espacios rurales donde convergen tanto aspectos materiales como simbólicos de una misma realidad; b) el conocimiento de las relaciones bioculturales de los espacios; y c) la localización de los recursos (naturales y culturales) asociados a un territorio específico.

Los espacios bioculturales son espacios de conocimientos y saberes tradicionales sobre recursos biológicos desde lo micro (a nivel genético) a lo macro (el paisaje) y un conocimiento extenso, como el conocimiento tradicional sobre la adaptación de

ecosistemas complejos y el uso sostenible de la biodiversidad dentro de una cultura especifica con patrones de comportamiento, vigentes hasta el día de hoy.

Los Territorios Bioculturales refieren a un patrimonio biocultural colectivo, muchas veces perteneciente a los Pueblos Indígenas. Sobre ese patrimonio se apoyan la integridad de las territorialidades indígenas que están actualmente bajo el asedio de una variedad de fuerzas y actores. Estos territorios son esenciales para sostener las economías locales de subsistencia, las diversas culturas, los recursos biológicos, los sistemas de innovación y adaptación, y los servicios ecosistémicos.

Aquellos territorios promueven objetivos simultáneos de desarrollo endógeno y conservación de la biodiversidad, los sistemas de producción y la identidad cultural. Forman la base de las economías locales y son depósitos críticos de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y la adaptación al cambio climático.

V. Especificidad política

En una realidad que estos territorios de estas 3 provincias tienen una singularidad política emanada del des (encuentro) del Estado con el pueblo mapuche a raíz de la forma como llegó a ocupar esos territorios y que la historiografía denominó eufemísticamente, Pacificación de la Araucanía". Ello significó el reduccionismo del mundo mapuche, y la traída de inmigrantes que cambió por completo la demografía de los territorios. A lo largo de los años ese reduccionismo llevó al pueblo mapuche a la pobreza, a la exclusión y al menoscabo social y cultura, y a la causalodación de un mundo diferente con predominio de los herederos de los colonos y la consolidación de la ocupación por parte del Estado.

En los años 70 del siglo XX, llegaron, con subsidios estatales, las grandes empresas forestales, que cambiaron la estructura rural de estas provincias y contribuyeron a una mayor polarización de la sociedad.

El año 1997, con la quema de camiones en la comuna de Lumaco, se inició una nueva fase en la estrategia de los distintos sectores del mundo mapuche, que dio paso a un conflicto, con violencia política, que perdura hasta hoy. El Estado chileno, a través de sus distintos gobiernos, ha tenido una reacción errática y equivoca sin comprender el trasfondo histórico y social que está detrás de la situación de violencia. Lo concreto es que hay la sociedad chilena, tiene hoy, en el siglo 21, una situación única, específica en la Araucanía que no se respete en el resto del país. En este conflicto se enfrentan, en sus distintos intereses y visiones, el mundo social chileno, en los distintos componentes, el mundo mapuche y el Estado.

Estamos, en consecuencia, en un territorio singular, con características especiales y cruzado por un conflicto de naturaleza política.

En virtud de ello, se requiere dotar al Estado de instrumentos diversos que le permitan hacer frente a esta realizada para encontrar la paz y la concordia en estos territorios en base a la justicia que corresponde a los diversos sectores sociales en pugna, superando la pobreza y logrando un desarrollo con identidad a las diferentes convicciones culturales concurrentes.

VI. Propósitos específicos del proyecto

Este proyecto busca reformar la Constitución para establecer la categoría de zona específica de desarrollo económico integrado de base bio-cultural.

Esta noción no se refiere a territorios marcados por fronteras naturales evidentes, como los territorios insulares, sino más bien a un territorio especial marcado por sus singularidades bioculturales, basadas en la diversidad de las identidades, la biodiversidad de sus ecosistemas naturales y sus relaciones espaciales e interculturales, además de construir un espacio donde la población está afectada por diversas formas de vulnerabilidad, marginación, desventaja social o rezago.

La finalidad principal del proyecto de reforma constitucional viene dada por la generación de un concepto que sirva para que el Estado, en un meso nivel, más específico que las autoridades centrales, pero superior a las divisiones regionales clásicas que se mantienen hasta ahora, tenga el deber de tomar medidas especiales en diversos ámbitos:

- Desarrollo económico: estímulos tributarios, desarrollo de capital humano, inversión pública, desarrollo económico, emprendimiento y de innovación tecnológica.

- Desarrollo Social: mediante políticas sociales y apoyo a la educación pública.

- Fomento de las identidades culturales y del desarrollo con identidad.

- Protección de la Biodiversidad y del desarrollo sustentable.

- Mejoramiento de instancias participativas y de diálogo intercultural en las políticas públicas y de las manifestaciones de asociatividad entre el Estado y los privados, así como entre las empresas y las comunidades locales e indígenas.

Uno de los objetivos principales del proyecto es que todas esas dimensiones se integren de manera coherente y coordinada en las políticas estatales que se diseñen e implementen en la macrozona sur del país. Aquella noción de zona específica de desarrollo económico integrado de base bio-cultural se aplicará a la macro-región sur, debido a sus singularidades sociales, culturales y económicas.

Este proyecto no desarrolla los aspectos políticos de la transferencia de poder a las regiones y a los Pueblos y comunidades Indígenas, porque aspira a ser complementaria a otras iniciativas que vayan en esa dirección, fortaleciendo las democracias regionales, y reconociendo la diversidad del país a través, de la garantía de derechos colectivos territoriales a los Pueblos Indígenas. Más bien busca generar instrumentos de desarrollo económico que permitan apoyar esos procesos.

Por los anteriores fundamentos, vengo en proponer el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Incorpórese el siguiente artículo 126° Ter a la Constitución Política de la República:

"Artículo 126 TER.- Las provincias de Arauco, Malleco y Cautín constituirán un territorio especial, con el fin de conformar una zona específica de desarrollo integrado de base bio-cultural.

La ley establecerá un estatuto especial para su gobierno y administración, con el objeto de lograr un desarrollo integral participativo, pudiendo al efecto, establecer beneficios directos o indirectos y franquicias de diverso tipo, considerando la presencia de pueblos originarios y diversas culturas en estos territorios.