

CHILE DESCENTRALIZADO Y DESARROLLADO

**Fundamentos y Propuestas para construir una
Política de Estado
y nuevo Programa de Gobierno
en Descentralización y Desarrollo Territorial
en Chile**

Heinrich von Baer v.L.
Ismael Toloza B.
Felipe Torralbo S.

Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales
Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER
Universidad de La Frontera

CHILE

DESCENTRALIZADO Y DESARROLLADO

Fundamentos y Propuestas para construir una Política de Estado y nuevo Programa de Gobierno en Descentralización y Desarrollo Territorial en Chile

Heinrich von Baer v.L.¹
Ismael Toloza B.²
Felipe Torralbo S.³

Ensayo en construcción, Versión 2.0, Noviembre 2012

-
- ¹ - Coordinador del Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera.
- Presidente Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE.
- Editor General y co-autor del Libro "Pensando Chile desde sus Regiones, Ediciones Universidad de La Frontera (2009).
- ² - Doctor en Economía, Investigador Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera
- ³ - Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, Universidad de Chile.
- Investigador asociado al Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera.

INDICE

PARTE I: FUNDAMENTOS.....	9
1. ¿QUE PAIS TENEMOS, QUE PAIS QUEREMOS?.....	9
1.1. Chile será descentralizado, o no será desarrollado: el problema del poder	9
1.2. ¿Distribuir poder, es perder poder?	10
1.3 Compartiendo premisas.	11
1.3.1. Aprender del orden natural:.....	11
1.3.2. Las regiones de Chile: principales espacios para generar nuevo y mejor desarrollo	12
1.3.3. El Centralismo refuerza las desigualdades sociales:.....	12
1.3.4. Paradojas no resueltas por el modelo de desarrollo de Chile	12
1.4. El modelo importa: ¿centralizado o descentralizado?	12
1.5. El centralismo asfixia a la capital y le quita el oxígeno a las regiones	14
1.5.1. Políticas públicas de efecto centralizador: algunos ejemplos	14
1.5.2. <i>Quo Vadis</i> Santiago: la capital ha superado el punto crítico de su crecimiento eficiente	15
1.5.3. Salvemos la capital desarrollando las regiones.	20
1.5.4. ¿Quién asume? ¿Dónde se debe invertir?.....	21
1.6. Competitividad: el desafío de desarrollar los territorios.....	22
1.6.1. Globalización: un imperativo de desarrollo territorial	22
1.6.2. La mirada de la OCDE: alta concentración metropolitana, baja inversión subnacional.....	23
1.6.3. Condiciones para la competitividad: confianza entre actores y descentralización.....	25
1.6.3. El nuevo paradigma: crear riqueza compartida con comunidades y territorios	26
1.7. Opiniones coincidentes, a la espera de ser escuchadas	26
1.8. Centralismo político: un círculo perverso.....	29
2. HISTORIAL DE PROMESAS Y FRUSTRACIONES (2000-2012).....	30
2.1. Las promesas de Lagos y Lavín: la gran oportunidad perdida	30
2.2. El cuatrienio Bachelet: más <i>ciudadano</i> , pero sin avances significativos	31

2.3. El apronte de Piñera: de <i>revolución descentralizadora</i> a nueva frustración.....	32
3. ¿QUÉ NOS FALTA?.....	33
3.1. Entender que, <i>a la larga</i> , todos ganan	34
3.2. Conciencia, Impaciencia y Movilización Ciudadana.....	35
3.3. Proyecto País, Política de Estado, Agenda Concordada	37
PARTE II: PROPUESTAS.....	39
1. CONSTRUIR UNA POLITICA DE ESTADO EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO TERRITORIAL ...	39
1.1. Escuchemos a Séneca: sin puerto de llegada, seguimos a la deriva.....	39
1.2. Visión de País: descentralizado y desarrollado, un marco para el debate	40
1.3. ¿Por qué queremos descentralizar Chile?: un acercamiento al sentir ciudadano	41
1.4. Adoptar el Modelo de Estado Regional: ni centralizado, ni federal	41
1.4.1. Elección de un Modelo de Estado.....	41
1.4.2. Alternativas de Modelo de Estado.....	42
1.4.3. Criterios de Elección	42
1.4.4. El Estado Regional: la opción para Chile	43
1.4.5. Caracterización del Estado Regional.....	44
1.5. Impulsar un <i>Nuevo Trato Estado-Territorios</i>	46
1.6. Aplicar una Estrategia Sistémica de Abordaje: tres <i>Procesos Clave</i>	47
1.6.1. Descentralización: traspaso de poder, recursos y competencias de decisión autónoma.....	48
1.6.2. Fortalecimiento de Capacidades locales y regionales: la potenciación de los territorios.....	48
1.6.3. Participación Ciudadana y Control Democrático	48
2. MEDIDAS ESTRATEGICAS	50
2.1. DESCENTRALIZACIÓN: TRASPASO DE PODER, COMPETENCIAS Y RECURSOS DE DECISIÓN AUTÓNOMA	50
2.1.1. Descentralización Política: más poder autónomo, mejor política.....	50
2.1.1.1. Elecciones municipales y regionales conjuntas	50

2.1.1.2. Designación e inscripción regional de los candidatos de elección popular,	53
2.1.1.3. Residencia Efectiva de Candidatos en Regiones.....	54
2.1.2. Descentralización Administrativa: Más competencias, mejor distribuidas.....	55
2.1.2.1. Creación de una instancia descentralizadora eficaz del gobierno central.	55
2.1.2.2. Dependencia Regional de los Servicios Públicos.	56
2.1.2.3. Instancia para dirimir controversias competenciales.....	57
2.1.3. Descentralización Fiscal: Más recursos de decisión autónoma y articulación territorial.....	58
2.1.3.1. Provisión de bienes públicos de calidad con criterio de equidad <i>horizontal territorial</i>	58
2.1.3.3. Descentralización Municipal: Porcentaje del PIB destinado a gasto de los Gobiernos Locales.	60
2.1.3.4. Ley de Rentas Regionales.....	61
2.1.3.5. Presupuesto Regionalizado.....	62
2.1.3.6. Reinversión de utilidades de empresas en territorios con bajos niveles de desarrollo.....	63
2.1.3.7. Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas	63
2.1.3.8. Equidad territorial para los Megaproyectos de inversión	64
2.1.3.9. Reformulación del FNDR: criterios de distribución, asignación e impactos.....	64
2.1.3.10. Convergencia entre convenios de programación e instrumentos de planificación territorial.....	65
2.1.3.11. Alternativas de mayor injerencia regional en recursos de ámbito sectorial.	65
2.1.3.13. Instituir un IPC y un sueldo mínimo por región	66
2.1.4. Extensión a otras regiones de la iniciativa piloto en descentralización de la región de Tarapacá.....	67
2.2. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES LOCALES Y REGIONALES.....	68
2.2.1. Focalizar las políticas e instrumentos de desarrollo en zonas donde coincidan desigualdades sociales y territoriales.	68
2.2.2. Promover una articulación territorial convergente (ATC) de los instrumentos públicos.....	71
2.2.3. Más Capital Humano para el desarrollo de las comunas y regiones.	73

2.2.3.1. Política de Estado para atraer y retener Capital Humano Calificado en comunas y regiones de Chile.	73
2.2.3.2. Red de Centros Regionales para el Desarrollo temprano de Talentos Académicos.....	75
2.2.3.3. Red de Formación de nuevos Líderes para el Desarrollo Local y Regional	76
2.2.4. Más Conocimiento y Capacidad de Innovación Regional	77
2.2.4.1. Red de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial	77
2.2.4.2. Institucionalización de la Vinculación con el Medio como Función Esencial de la Educación Superior de Regiones	79
2.2.4.3. Fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior de Regiones.....	81
2.3. MEJOR INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS	82
2.3.1. Superación del aislamiento de comunidades locales	82
2.3.2. Integración vial de la Zona Austral al desarrollo de Chile.....	82
2.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DEMOCRÁTICO	83
2.4.1. Voto programático y referéndum revocatorio	83
2.4.2. Asambleas, cabildos y plebiscitos locales	85
2.4.3. Presupuestos participativos de nivel local y regional.....	86
2.4.4. Red regional de observatorios ciudadanos.....	87
2.4.5. Construcción de indicadores: descentralización, competitividad, desarrollo local/regional	88
2.4.6. Evaluación ex-ante del impacto descentralizador de proyectos de ley de inversión.....	89
2.4.7. Fortalecimiento de Instituciones de la Sociedad Civil de base local y regional (participación plural, profesionalización, financiamiento)	90
CONCLUSION FINAL	92
1. Convicción, voluntad política y liderazgo convergentes.....	92
2. Política de Estado y Agenda Concordada	92
3. El nuevo escenario nacional: una oportunidad para superar la inercia.	93
BIBLIOGRAFIA	94

Resumen

Como marco contextual y estratégico, la Parte I de este ensayo proporciona un conjunto de antecedentes que fundamentan la necesidad de construir en Chile una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, como condición estructural para alcanzar la condición de país desarrollado.

En primer término, postula que el nudo gordiano que impide el avance de dicho proceso es la excesiva concentración del poder político y económico del país y destaca lo planteado por Joan Prats-Catalá, que *“Chile será descentralizado, o no será desarrollado”* y que *“El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder”*.

A modo de premisas, postula luego, que un sistema institucional es más dinámico y eficiente cuando está en mayor cercanía con las potencialidades productivas de sus territorios y el talento, la creatividad y el poder de decisión directo de las personas; que las regiones son los principales espacios para generar nuevo desarrollo, que el centralismo refuerza las desigualdades sociales; que en relación al tamaño de su población y economía, Chile es el país más centralizado de América Latina, situación que a pesar del excelente equilibrio de su macroeconomía contribuye a sus altos niveles de desigualdad; que Santiago ha superado el límite de su crecimiento eficiente por lo que sufre un deterioro severo de la calidad de su aire, sistema de transporte público y de la salud mental de sus habitantes, externalidades cuyo control demanda excesivos recursos, que se restan a la creación de nuevas oportunidades de desarrollo en los restantes territorios del país, hasta ahora subutilizados y hasta abandonados.

A partir de la exigencia de la globalización de desarrollar los territorios y de las pronunciadas diferencias de competitividad existentes entre las regiones, plantea la necesidad de construir más confianzas entre los actores del desarrollo y de descentralizar las capacidades, coincidiendo con las propuestas de Michael Porter de construir un nuevo paradigma de competitividad para Chile, en el cual *“para impulsar el desarrollo económico”*, junto con *“mantener la estabilidad macroeconómica”*, es necesario *“modernizar el Estado”* e *“impulsar la descentralización”*.

Asimismo aporta las opiniones de destacados expertos, autoridades públicas y académicas, reiteradas durante muchos años, según las cuales es urgente agilizar y descentralizar el sistema vigente de gestión pública, describe los compromisos contraídos desde 1999 por las diferentes candidaturas presidenciales (Lavín, Lagos, Bachelet, Piñera), y examina las causas por las cuales dichas reformas, siendo tan necesarias y tantas veces comprometidas, hasta ahora no han sido puestas en práctica, destacando la falta de voluntad política para impulsarlas.

Frente a ello, apoyado en el aprendizaje que dejan diversas medidas parciales aplicadas por diferentes gobiernos de turno, en la Parte II del ensayo propone el diseño y construcción en Chile de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, de horizonte generacional más que electoral, trascendente más que contingente.

En ese marco, se fundamenta optar por un Modelo de Estado (ni centralizado, ni federal), el *“Estado Regional”*, (unitario, descentralizado), para cuyo abordaje propone una *Estrategia Sistémica de Gestión*, que significa impulsar en forma simultánea y convergente tres *Procesos Clave* e interdependientes:

- 1) Descentralización (política, administrativa, fiscal);
 - 2) Fortalecimiento de capacidades locales y regionales;
 - 3) Participación Ciudadana y Control Democrático;
- para cada una de los cuales se propone un conjunto de Medidas Estratégicas.

Para la construcción gradual y progresiva de dicho modelo, se propone avanzar en dirección a un “Nuevo Trato Estado-Territorios”, que en lo principal significa privilegiar políticas e instrumentos públicos territorialmente diferenciadas desde los niveles subnacionales, promover la construcción de capacidades locales y regionales, implementar una política nacional de apoyo a la gestión desde los territorios y construir la oferta pública principalmente a partir de las oportunidades de desarrollo, aspiraciones y demandas de las comunidades y territorios locales y regionales, para alcanzar así mejores niveles de gobernanza, desarrollo humano y democrático a nivel local y regional, y, en definitiva, un Chile social y territorialmente más integrado.

PARTE I: FUNDAMENTOS

1. ¿QUE PAIS TENEMOS, QUE PAIS QUEREMOS?

1.1. Chile será descentralizado, o no será desarrollado: el problema del poder

Refiriéndose a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia, en su prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones” (2009), el eminente cientista político español-catalán Joan Prats Catalá (2009), sentenció *“Chile será descentralizado, o no será desarrollado”* estableciendo, con elocuencia, la relación directa entre un proceso efectivo de descentralización y el futuro desarrollo del país.

De un modo magistral sitúa el problema central en la concentración del poder, señalando:

“El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder”.

Como orientación hacia el futuro, Prats agrega que:

..... “este no pasa por concebir el desarrollo de Chile como impulsado casi únicamente por la fuerza de la capital sino por una red de regiones-ciudades descentralizadas, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales y de impulso económico, social y cultural, debidamente enmarcadas, incentivadas, financiadas, apoyadas y supervisadas a nivel nacional. La descentralización que proponemos no es un juego de suma cero en el que el poder perdido por el centro los ganan las regiones y comunas.

“Contrariamente, es un juego de suma positiva, en el que el Centro redefine sus roles y recursos y las regiones, -incluida la metropolitana- dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos (es decir, terminales meramente ejecutivos y sin cerebro propio de un centro que los mantiene en permanente estado de discapacidad para justificar su tutela) para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica la inteligencia, la comprensión, la participación de la gente, el conocimiento y reconocimiento desde la igualdad de la gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza y que permite mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables”.

Y concluye:

“Este nuevo regionalismo no es una mera descentralización regional y municipal, sino una nueva concepción de Chile y de su desarrollo. Es fruto de pensar Chile desde sus regiones, incluida la metropolitana”.

En su ya citado prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”, Joan Prats nos abre algunas pistas orientadoras, señalando:

Refuerza dicha orientación, refiriéndose al caso de los países que han logrado transitar de un modelo centralizado a uno descentralizado, o incluso autonómico como en el caso de España, los que *“no solo no han visto disminuido sino que han visto fortalecido el rol de la capital y de sus elites”*.

Aún más, subraya que:

“Para el buen desarrollo democrático no se trata de negar el rol indispensable de las elites políticas, económicas, mediáticas o culturales, sino de ampliar social y territorialmente estas elites y fomentar su apertura y renovación meritocrática permanente”.

1.2. ¿Distribuir poder, es perder poder?

“Hoy necesitamos políticos que buscan el poder para distribuirlo, más que concentrarlo”

Este es el llamado, de validez universal y ciertamente muy pertinente al caso de Chile, con el que concluyó el destacado cientista político y diplomático afroamericano James Joseph (2000) su disertación magistral hace más de una década en una conferencia internacional sobre liderazgo y el nuevo rol de la ética en la vida pública, convocada por la Universidad de Texas, Austin.

En Chile, desde el retorno a la democracia, la ciudadanía ha conocido diversos programas de gobierno, compromisos electorales e intentos de avance dirigidos a compartir una parte del poder político con los niveles subnacionales. Una y otra vez, todos se han encontrado con la barrera, hasta ahora infranqueable, de los intereses cortoplacistas y cálculos electoralistas de las cúpulas centralizadas del poder.

La interrogante de fondo, que muchos se preguntan ¿Por qué hay tanto temor, tanto cálculo cortoplacista, en nuestros dirigentes políticos para distribuir y compartir una parte de sus cuotas de poder? ¿Cuáles son los nudos gordianos que impiden oxigenar el ambiente, y cual la forma para soltar dichos nudos? Distribuir y compartir el poder, como lo postula el ya citado James Joseph, ¿Significa perder poder? ¿Es este un problema real, o finalmente un dilema falso?

En su ya citado prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”, Joan Prats nos abre algunas pistas orientadoras al respecto, señalando:

“Las prácticas políticas y administrativas vigentes en Chile y características de su centralismo (), ni siquiera sirven a los intereses de las elites santiaguinas. En efecto, el poder que ganarán las regiones con la descentralización- comenzando por la Región Metropolitana- multiplicará la riqueza, las oportunidades y el poder de Chile entero. Más que una disminución, el nuevo regionalismo replantea el papel de las elites centrales que han de mantenerse fuertes al servicio de marcos macroeconómicos y reguladores potentes, políticas de internacionalización bien establecidas, garantía del orden público y la defensa nacional, planeamiento y ejecución de las grandes infraestructuras, definición de la legislación básica en materia de educación y salud, garantía del sistema de empleo, previsión y seguridad social”.

Finalmente, y como máxima de su análisis y contribución al Bicentenario de Chile, Prats concluye postulando que:

“toda chilena o chileno con las capacidades apropiadas, debe sentir que es posible el sueño de acceder a las más altas responsabilidades empresariales, políticas, administrativas, mediáticas o culturales”.

Coincidente con lo anterior, Ximena Abogabir, Presidenta de la Fundación Casa de la Paz, como reflexión respecto de la emergencia de los movimientos sociales y las señales aportadas por la elección municipal de Octubre 2012, expresa⁴:

“La era de la Información nos invita a repensar el poder, ya que dejó de ser un juego de suma cero (si te doy, yo pierdo), sino más bien constituye la única forma de gobernar a través de la construcción de nuevos paradigmas de responsabilidad compartida, en la perspectiva de que las personas adquieran la autoría sobre su particular modelo de desarrollo. De lo que se trata ahora no es de acaparar poder, o repartir una tajada de poder, sino de recrear la sociedad, reinventar la política, o dicho en palabras grandes, evitar el derrumbe de la civilización a partir de colectivos que no logran ponerse de acuerdo.”

1.3 Compartiendo premisas⁵.

Como marco contextual para el análisis del presente ensayo, en lo que sigue se enuncian las siguientes premisas:

1.3.1. Aprender del orden natural:

Los sistemas más dinámicos y eficientes son aquellos capaces de aprender de la sabiduría del orden natural. Para un país o una región ello significa que será más dinámico y eficiente aquel sistema institucional en el cual existe la mayor cercanía posible entre las potencialidades naturales y productivas de sus territorios, y el talento, la creatividad y el poder de decisión directo de las personas e instituciones de base, que constituyen la base del desarrollo.

⁴ El Mostrador, 4 de Noviembre 2012

⁵ Actualización de *Pensando Chile desde sus Regiones* (2009, p.87), Ediciones Universidad de La Frontera.

1.3.2. Las regiones de Chile: principales espacios para generar nuevo y mejor desarrollo

Por legado de la naturaleza, Chile no es un país pobre. Su principal riqueza es su diversidad (geográfica, climática, productiva, étnica, cultural), distribuida a lo largo de su territorio, la que hasta ahora ha estado significativamente subutilizada, e incluso ignorada, como principal espacio para generar nuevas y mejores oportunidades de desarrollo y lugares buenos para vivir, para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones.

1.3.3. El Centralismo refuerza las desigualdades sociales:

Además de los niveles de desigualdad social que aún existen, Chile se caracteriza por una muy pronunciada inequidad territorial. Ambas desigualdades se refuerzan y retroalimentan recíprocamente, en una espiral viciosa que constituye la principal marca del subdesarrollo que aún queda por superar en el país⁶.

1.3.4. Paradojas no resueltas por el modelo de desarrollo de Chile

- Chile es el país más centralizado de América Latina en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio.
- El país se caracteriza por un éxito significativo y sostenido a nivel macro-nacional, en contraste con las severas carencias todavía observables en los niveles micro-local y meso-regional.
- Chile se inserta en las oportunidades y amenazas de la globalización, sin haber fortalecido previamente sus capacidades a nivel local y regional.
- La institucionalidad pública del país es uniforme y sectorial, en contraste con su orden natural y territorial, que es sistémico, ricamente diverso, dinámico y eficiente.
- El sistema vigente de gestión pública (centralizado, vertical, jerárquico) es manifiestamente disfuncional a la extensión longitudinal y amplia diversidad de su territorio.
- Chile tiene un gobierno central muy fuerte, pero gobiernos regionales y locales y una sociedad civil todavía muy débiles, sin las capacidades para desarrollar en plenitud las potencialidades de desarrollo de sus territorios, ni de contrarrestar con eficacia el predominio del poder central.

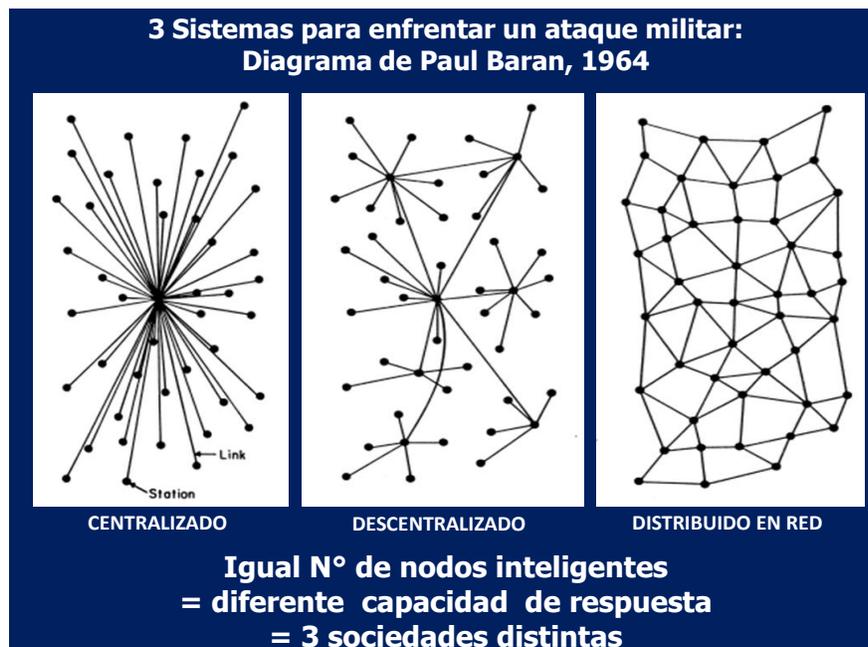
1.4. El modelo importa: ¿centralizado o descentralizado?

Uno de los roles del Estado es crear las condiciones para que todos sus habitantes puedan desarrollar en plenitud todas sus potencialidades de desarrollo, en todo el territorio. Es por ello que no da lo mismo que modelo de gestión pública se da un país para mejor servir dicho propósito.

En esa lógica resulta muy ilustrativo comentar los resultados de un estudio que la Fuerza Aérea de los Estados Unidos encargó el año 1964 para conocer qué modelo de organización permitiría enfrentar mejor un ataque militar inesperado contra dicho país. El equipo encargado del estudio, encabezado por Paul Baran, comparó el comportamiento de tres modelos: centralizado, descentralizado y distribuido en red, representados gráficamente en el Diagrama 1:

⁶ El recientemente publicado Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 (RIMISP, 2011), aporta muy valiosos antecedentes sobre pobreza y desigualdades desde la perspectiva de la desigualdad territorial.

Diagrama 1.



Lo interesante de esta comparación, es que cada uno de los modelos de organización dispone de la misma cantidad de nodos inteligentes, dotados de capacidad autónoma de adoptar decisiones y de generar respuestas apropiadas a las condiciones que deben enfrentar, dando lugar a tres sociedades diferentes, dotadas de una dinámica autónoma de desarrollo significativamente distinta.

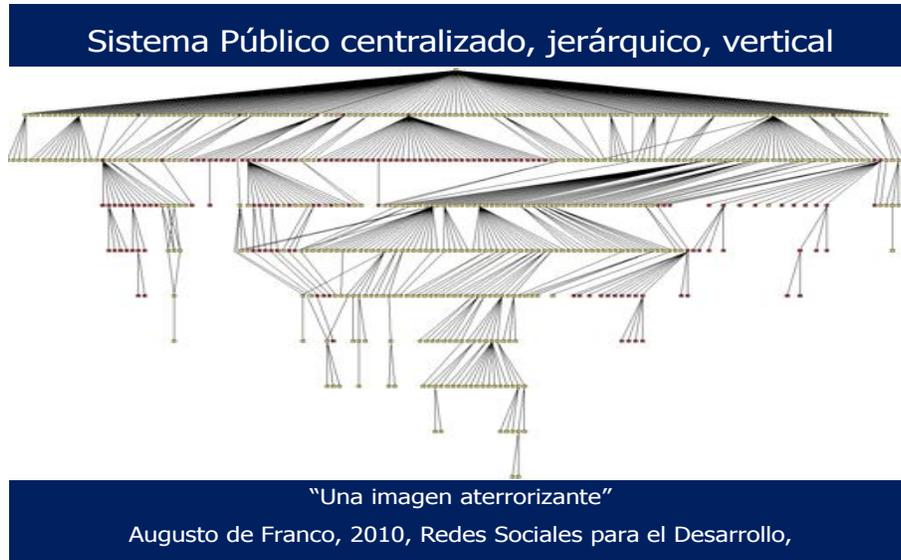
Esta comparación, válida para la década del 60, lo es aún más para la dinámica actual de la sociedad del conocimiento y de la globalización del siglo 21. La diferencia entre los tres modelos, muy importante para la adopción de uno u otro modelo de desarrollo y de Estado, radica en el modo como estos nodos se conectan, se comunican e interactúan entre sí, en la forma como dichas conexiones les facilita o dificulta apoyarse, complementarse y aprender unos de otros, les permite o impide crear, innovar, enfrentar desafíos, en definitiva, abrir nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.

Para el caso de Chile, dada la extensión longitudinal y diversidad de su territorio y la alta frecuencia de sus catástrofes naturales, la adopción de un modelo de gestión pública descentralizado, dotado de nodos inteligentes distribuidos en red a lo largo de su territorio, surge como la opción más funcional a su realidad natural y potencial de desarrollo

En contraste con lo anterior, Augusto de Franco, destacado especialista y promotor brasileño de redes sociales, en una conferencia internacional realizada en Sao Paulo en Enero de 2010, comentó diferentes modelos de gestión pública en cuanto a sus efectos facilitadores u obstaculizadores de iniciativas creativas de desarrollo así como de los grados de participación de la ciudadanía y de instituciones de la sociedad civil en los asuntos de interés público.

En dicho contexto, comentó el modelo de un sistema de gestión pública centralizado, jerárquico y vertical, presentado en el Diagrama 2, caracterizándolo como “aterrorizante”.

Diagrama 2.



1.5. El centralismo asfixia a la capital y le quita el oxígeno a las regiones

1.5.1. Políticas públicas de efecto centralizador: algunos ejemplos

Durante las últimas décadas, más que avanzar de un modo decidido y sistemático en un esfuerzo país de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones políticas y políticas públicas han generado efectos exactamente en el sentido inverso, como entre otros es el caso de:

- La mayor inversión en viviendas sociales en proporción al tamaño poblacional de la capital⁷.
- La concentración programada para Santiago del 66,7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario (en vez de haber aprovechado la oportunidad histórica del Bicentenario para legarle a las futuras generaciones de chilenos un país descentralizado, de desarrollo más equilibrado y significativo en todo su territorio). Aún peor, más que ejecución efectiva de dichos proyectos en el resto de las regiones, en algunos casos debieron conformarse sólo con una placa de reconocimiento como obra del Bicentenario. Según información reciente en la prensa nacional, la versión actualizada por el gobierno del Presidente Piñera de estos proyectos ahora se denomina Legado del Bicentenario, que estarían asociados a costos aún mayores de concentración metropolitana.
- La iniciativa forzada y controversial de transformar al aeropuerto Cerrillos en un proyecto inmobiliario de grandes proporciones.

⁷ En la década del 90, en promedio 10 %

- La ampliación en 145,7% del área urbana del Gran Santiago (2002); con una inversión proyectada de U\$ 5 mil millones en proyectos inmobiliarios y 950.000 nuevos habitantes, con los consiguientes nuevos problemas, que se agravarán la propuesta nueva ampliación (2011) en más de 10.000 há. y su proyección de 1,6 millones más de habitantes en la capital⁸, pudiendo llegar a triplicar su actual superficie en las próximas tres décadas⁹.
- La construcción de nuevas líneas de metro, modernas y con aire acondicionado, en contraste con muchas comunidades locales todavía aislada y abandonada a lo largo del territorio nacional.

1.5.2. Quo Vadis Santiago: la capital ha superado el punto crítico de su crecimiento eficiente

La descontrolada dinámica de expansión urbana de Santiago genera externalidades que ponen en creciente riesgo la sustentabilidad ambiental de la capital de Chile. Entre otros, ello lo ponen de manifiesto los niveles excesivos de contaminación del aire y la crisis potencial por desabastecimiento de agua (en ambos casos agravado como consecuencia del cambio climático), la mayor contaminación acústica, la encrucijada ambiental generada por el explosivo crecimiento del parque automotriz y el colapso de su sistema de transporte público¹⁰, así como el severo deterioro de la salud mental de sus habitantes.

a) Contaminación del aire

Sin duda una de las dimensiones más graves del deterioro de la calidad de vida de la capital, es la contaminación del aire, con sus frecuentes episodios de emergencias y sus efectos para la salud de sus habitantes, especialmente los de edades más vulnerables, como son niños menores y ancianos. Una comparación realizada entre diferentes capitales del mundo (Gráfico 1), comprueba que Santiago de Chile está entre las que tienen las peores calidades de aire. Sin embargo, hasta la fecha, más que las causas más estructurales de dicho deterioro, se siguen atacando principalmente sus efectos.

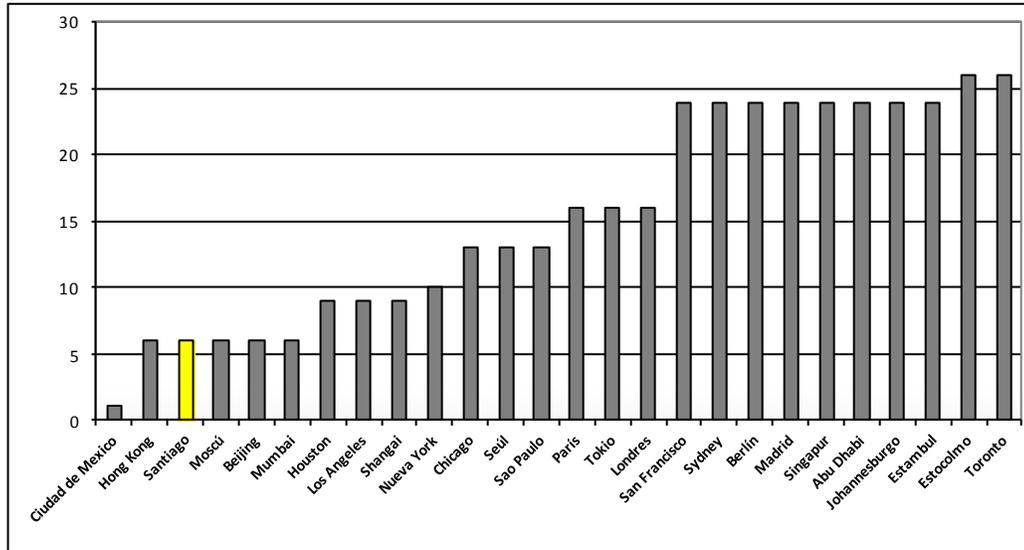
⁸ Intendencia de Santiago, anuncio en El Mercurio 3 de Junio 2010.

⁹ Llegando a 320 mil há., proyección del arquitecto Marcial Echenique, de la Universidad de Cambridge, (Seminario “Santiago 2041”).

¹⁰ Al año 2014, se estima que Transantiago le costará al Estado más de US\$ 5 mil millones, que sumadas a las nuevas líneas del Metro suman US\$ 11 mil millones. Con solo una parte de esos recursos se podrían impulsar muy importantes iniciativas de nuevo desarrollo en el resto del territorio nacional.

Gráfico 1

Santiago presenta una de las peores calidades del aire de las principales metrópolis del mundo



Fuente: IDER-UFRO a partir de estudio elaborado el año 2011 por PricewaterhouseCoopers, disponible en <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>

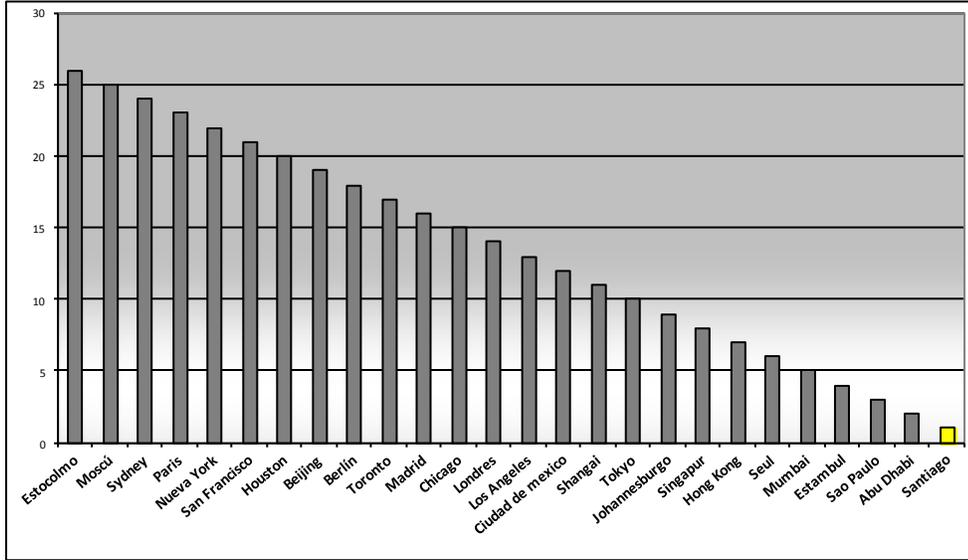
Hacia el futuro, la situación se vislumbra aún más preocupante. En efecto, según un estudio encomendado por CONAMA al Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile (2007), como consecuencia del calentamiento global *“es esperable que los niveles de contaminación atmosférica urbana se vean incrementados debido a inviernos más benignos, que extiendan los períodos de mala ventilación de la cuenca atmosférica de Santiago. De este modo, ...*

... “los episodios críticos de contaminación podrán alcanzar niveles más agudos y prolongados, de no mediar, con anticipación, medidas de gestión más exigentes y proyectos de ciudad dirigidos a favorecer la descontaminación y a no seguir aumentando el radio urbano y su densificación poblacional”.

b) Escasez de áreas verdes

La anterior preocupación se refuerza a partir de datos aportados por el ya citado estudio de PriceWaterhouseCoopers (2011), según el cual Santiago de Chile sería la metrópolis del mundo con el menor porcentaje de áreas verdes, según se ilustra en el Gráfico 2.

Gráfico 2.
Santiago: La metrópolis con menos porcentaje de áreas verdes en el mundo.



Fuente: IDER-UFRO a partir de estudio elaborado el año 2011 por PricewaterhouseCoopers, disponible en <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>

c) Crisis de desabastecimiento de agua

Diferentes expertos advierten del grave riesgo al que en el mediano plazo estará expuesta la población de Santiago en cuanto a su abastecimiento de agua, como consecuencia de su excesiva expansión urbana y poblacional y del efecto del cambio climático (Thomson, 2009) sobre el retroceso de los glaciares^{11, 12}, generando sequías agudas en las temporadas de verano y otoño. En base a lo anterior señalan que tarde o temprano se convertirá en realidad la advertencia de la Dirección de Aguas de que el glaciar Echaurren y otros menores, alimentadores del río Maipo y fuentes del 70% del agua consumida en Santiago, van a desaparecer, quizás en bastante menos de 50 años.

¹¹ Según pronósticos del Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile y el Banco Mundial.

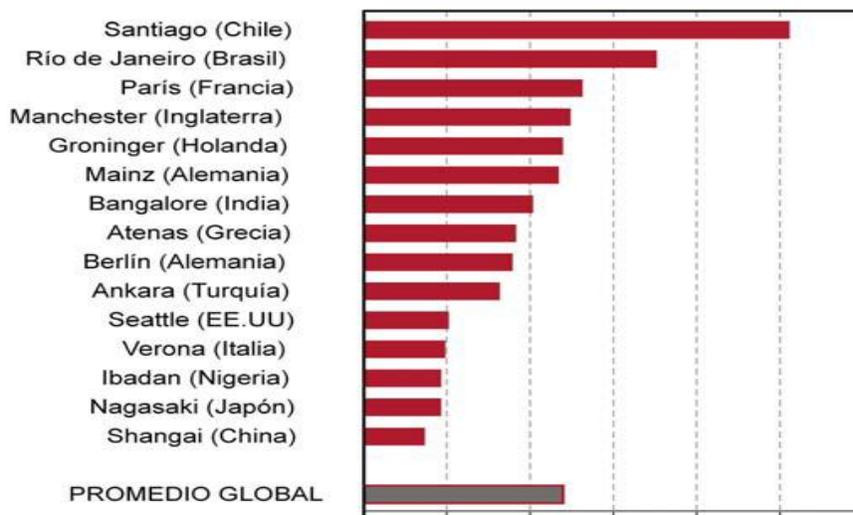
¹² Los glaciares de las zonas centro y sur del país no se encuentran cubiertas por el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, lo que según investigadores de la Universidad Federico Santa María es fundamental, ya que su deterioro puede tener consecuencias dramáticas para las ciudades chilenas del Valle Central (Informativos.net, diciembre 2008).

d) Deterioro de la salud mental

Según un estudio de la Organización Mundial de la Salud, OMS, (Gráfico 3), elaborado por Üstün & Sartorius (1995), Santiago de Chile es la capital del mundo con la mayor prevalencia de trastornos psiquiátricos graves a nivel de atención primaria, como indicador de deterioro en la salud mental de sus habitantes.

Gráfico 3

PREVALENCIA DE TRASTORNOS PSIQUIÁTRICOS GRAVES EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LAS CAPITALES DEL MUNDO



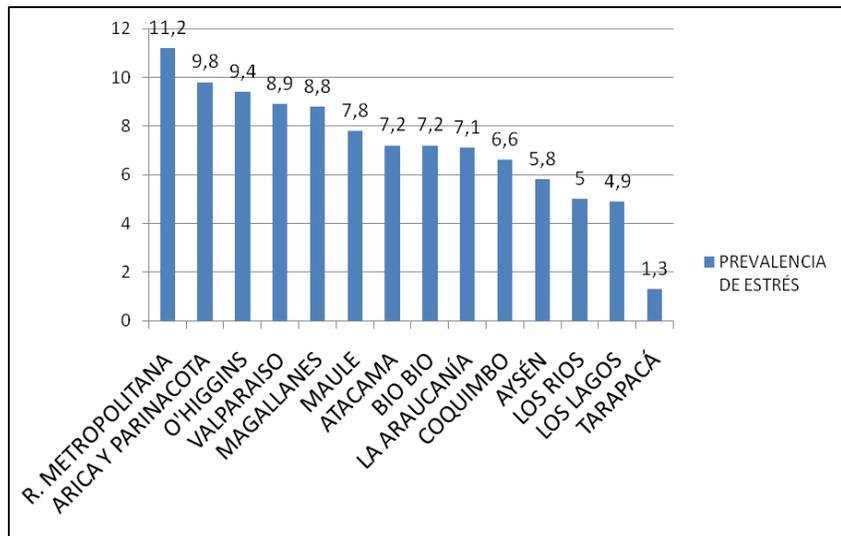
Fuente: Organización Mundial de la Salud (1995).

Cabe destacar que estos resultados fueron obtenidos más de una década antes de los graves problemas generados por el Transantiago, desconociéndose su impacto adicional sobre la salud mental de los habitantes de la capital.

Un estudio más reciente (Gráfico 4), comparativo entre las regiones de Chile, muestra que entre los años 2009 a 2010, la Región Metropolitana es la que tiene los mayores niveles de estrés permanente.

Gráfico 4

PREVALENCIA DE ESTRÉS PERMANENTE POR REGIONES 2009 - 2010



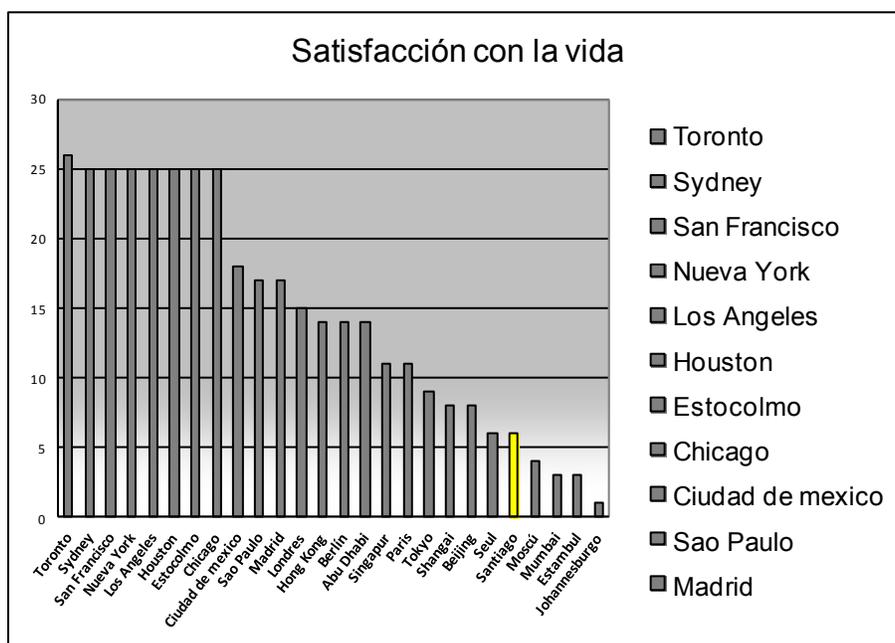
Fuente: Encuesta Nacional de Salud – Chile (2011), El Mercurio 24 enero 2011

Trastornos siquiátricos en menores: Igualmente graves son los alarmantes resultados publicados recientemente (Vicente, 2011) en forma preliminar sobre un estudio realizado por el Departamento de Siquiatría y Salud Mental de la Universidad de Concepción sobre la prevalencia de trastornos siquiátricos en la población menores entre 4 y 18 años, según el cual el 25,4% de los niños y adolescentes que viven en Santiago sufre de algún trastorno mental, en contraste, por ejemplo, con Cautín con un 16,8%, resultados que según sus autores son claramente mayores a los observados a nivel internacional, diferencias *“que nos deben hacer reflexionar sobre qué es lo que está ocurriendo en la metrópoli que hace que tengamos los niños más enfermos”*. Uno de los desórdenes afectivos estudiados fue el Trastorno Depresivo Mayor, con una prevalencia de un 6,4% (75 mil niños y adolescentes), cifra muy alta y preocupante *“porque las complicaciones de un cuadro depresivo en adolescentes no tratados puede llegar incluso a un suicidio”*.

Tal vez no sea extraño, entonces, que según el antes citado estudio de PriceWaterhouseCoopers (2011), Santiago de Chile sea una de las metrópolis del mundo cuyos residentes muestran uno de los más bajos niveles de satisfacción con la vida, como lo ilustra el Gráfico 5.

Gráfico 5

Nivel de satisfacción con la vida de residentes en las principales metrópolis del mundo



Fuente: IDER-UFRO a partir de estudio elaborado el año 2011 por PricewaterhouseCoopers, disponible en: <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>

1.5.3. Salvemos la capital desarrollando las regiones.

Además de las consecuencias y costos asociados a la antes descrita dinámica de deterioro de la calidad de vida y sustentabilidad ambiental de la capital, esta abre una muy severa limitante para las aspiraciones de Chile de lograr la condición de país desarrollado, social y territorialmente integrado, la que se puede resumir como sigue:

Consecuencia de intereses políticos y económicos muy enraizados, traducidos en políticas públicas persistentemente centralizadoras, aplicadas durante décadas y bajo gobiernos de muy diversos signos, Santiago de Chile ha llegado a un punto de saturación que sobrepasa los límites de su crecimiento eficiente, marcado por una descontrolada expansión urbana y poblacional, de construcción y producción industrial.

Esta dinámica sigue generando externalidades de deterioro de la calidad de vida (contaminación del aire, congestión del transporte, deterioro de la salud mental de los habitantes, niveles de delincuencia), cuyos paliativos demandan de una desbordante cuantía de recursos, que deben ser subsidiados por todos los chilenos, sin distinción de su ubicación social o territorial, y que se restan a la inversión en nuevas oportunidades de desarrollo y empleo en el resto del territorio nacional.

En su mensaje del 21 de Mayo 2010, el Presidente Sebastián Piñera sintetizó este dilema de un modo breve y magistral, al señalar:

“El centralismo de Santiago no sólo le quita el oxígeno a nuestras regiones, sino también asfixia a nuestra capital”.

Sin embargo, más allá de estas certeras declaraciones, hasta la fecha la ciudadanía, tanto la de la capital como la de regiones, aún no conoce de medidas estructurales y significativas para poner freno y revertir esta descontrolada tendencia.

Por el contrario, se observa con perplejidad que en vez de estudiar y poner en práctica medidas para frenar la desbordante expansión de la capital y así prevenir adicionales riesgos y costos de la misma, el gobierno central sigue presionando para forzar una nueva ampliación del radio urbano de la capital.

Recordemos que hace ya casi 30 años se realizó en Concepción una Jornada Nacional de Regionalización, bajo el lema:

“SALVEMOS LA CAPITAL, DESARROLLANDO A LAS REGIONES”

Con ello se daba una señal explícita que las demandas regionalistas por descentralizar Chile y desarrollar las regiones, no estaban dirigidas, ni lo están hoy, en contra de los habitantes de la capital, sino que, muy por el contrario, a favor de la habitabilidad y calidad de vida de ésta.

Sin embargo, a pesar de todo el tiempo transcurrido, y de tantas promesas electorales de tantos candidatas y candidatos pronunciadas desde entonces, como en el gato pardo, todo sigue igual, y en realidad, peor.

1.5.4. ¿Quién asume? ¿Dónde se debe invertir?

Por todo lo anterior, surgen, inevitablemente, interrogantes más de fondo:

¿Quiénes y cuando se asumirán las responsabilidades y los costos de estas alarmantes consecuencias de la concentración de nuestra capital?

¿Cuánto le cuestan al país todas las externalidades negativas de este nivel de deterioro de la capital?

¿A quienes corresponde identificar y poner en práctica las medidas estructurales requeridas para ponerle atajo y corregirlo?

¿Habrá que esperar que sobrevenga una crisis abierta y descontrolada de sustentabilidad ambiental de Santiago, para que las autoridades tomen conciencia que es impostergable adoptar medidas estructurales más de fondo, y no meramente paliativas?

¿Qué falta para que tanto la ciudadanía como las autoridades se formen la convicción que

***es más rentable y eficiente invertir en las regiones,
principales espacios disponibles para generar nuevas y mejores posibilidades de desarrollo humano
y superar de mejor forma las desigualdades sociales y territoriales que aún afectan al país.***

1.6. Competitividad: el desafío de desarrollar los territorios

1.6.1. Globalización: un imperativo de desarrollo territorial

Consecuente con su fecunda y creativa producción intelectual, el destacado economista regional Sergio Boisier (2006), en un sugerente artículo sobre "La imperiosa necesidad de ser diferente en la globalización" postula que:

***“La globalización busca estructurar un nuevo orden económico mundial, caracterizado por un único espacio de comercio y transacciones, y múltiples territorios de producción”.
“Ello obliga a todos los actores, personas, organizaciones y territorios, a entrar a un juego competitivo de alta complejidad, en el cual la sobrevivencia solo acompañará a los más inteligentes, veloces, flexibles y complejos”.***

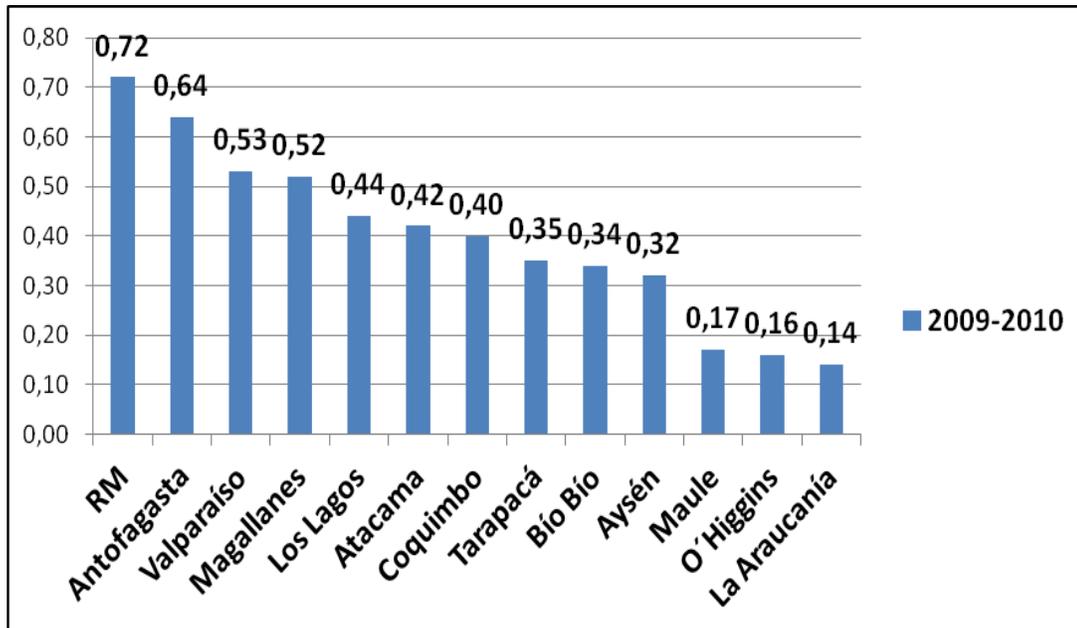
En términos coincidentes lo plantea el informe “La Educación Superior y las Regiones: globalmente competitivas, localmente comprometidas (OCDE, 2007), que destaca el rol determinante que le corresponde asumir a las Universidades para contribuir a la competitividad y desarrollo de los territorios en los que están insertas, desafío respecto del cual Chile, desde su ingreso a este selecto grupo de países, hasta la fecha no ha formulado una política pública consistente, acompañada de un conjunto coherente y articulado de medidas para ponerla en práctica.

Asumir esta tarea, con visión de Estado, para el caso de Chile implica lograr niveles más equilibrados de competitividad territorial entre sus diferentes regiones, dimensión en la que inciden, según sean los indicadores utilizados, entre otros: el stock y la calidad de Capital Humano Calificado disponible en un determinado territorio, sus resultados económicos, la calidad de las empresas, la capacidad de su innovación científica y tecnológica, su infraestructura, el sistema financiero, la calidad de sus servicios públicos, municipios y gobiernos regionales, así como la diversidad de sus recursos naturales.

El problema es que existen disparidades extremas entre las regiones de un mismo país: la Región Metropolitana (0,72), con niveles de competitividad en promedio casi cinco veces mayor que las regiones menos competitivas del país (Maule: 0,17; O’Higgins: 0,16; Araucanía: 0,14), como lo muestra el Gráfico 6, correspondiente a la competitividad regional de los años 2009-2010 (Universidad del Desarrollo, 2011).

Gráfico 6

INDICE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2009-2010



Fuente: Elaboración IDER-UFRO en base a Informe CIEN-UDD (2011)

1.6.2. La mirada de la OCDE: alta concentración metropolitana, baja inversión subnacional

La incorporación de Chile al grupo de los países desarrollados de la OCDE, sin duda es un hecho de la mayor relevancia, siempre y cuando el país implemente las buenas prácticas recomendadas por esa organización internacional, lo que en el caso de políticas efectivas de descentralización y de desarrollo territorial lamentablemente aún no se ha hecho visible.

Los Gráficos 7 y 8 ilustran como miraba la OCDE (2009) a Chile al producirse la aceptación de nuestro país en esa organización internacional. Por una parte, ponía de relieve la alta concentración demográfica, económica y de la capacidad de innovación en la Región Metropolitana, y por otra, las severas limitaciones financieras que en Chile afectan a los municipios y regiones, expresadas en términos de la proporción de ingresos y gastos subnacionales sobre los ingresos y gastos totales.

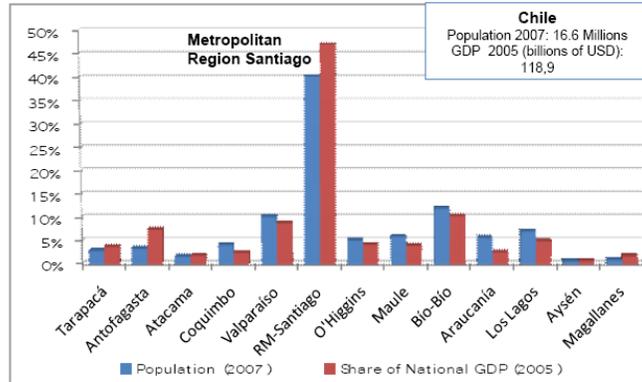
Más allá de reiteradas promesas electorales, hasta la fecha ningún gobierno ha abordado esta realidad en forma estructural y más decidida, hecho que dificulta y demora, innecesariamente, la capacidad del país de reducir en menos tiempo las muy severas desigualdades sociales y territoriales que aún lo afectan, y por ende, de adquirir con solidez la condición de país realmente desarrollado.

Gráfico 7

CHILE según la OCDE

Gran concentración en torno a RM

Alta concentración demográfica/ económica/ innovación en torno a región metropolitana

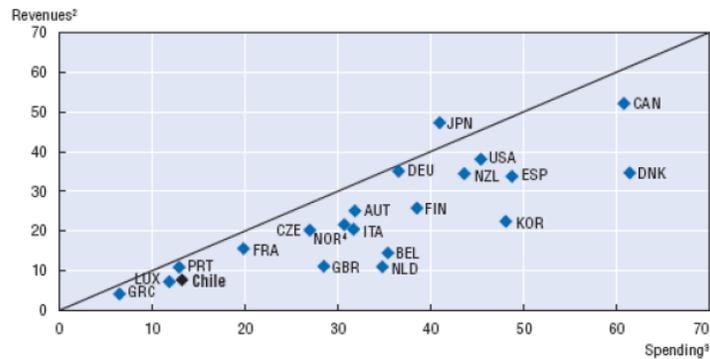


Fuente: OCDE (2009)

Gráfico 8

Y limitaciones financieras

Proporción de ingresos y gastos subnacionales sobre ingresos/ gastos totales 2005



Fuente: OCDE (2009)

Como se observa en este último Gráfico, Chile se encuentra entre los peores lugares de la proporción de ingresos y gastos públicos en los niveles subnacionales sobre ingresos y gastos totales, junto a Grecia, Luxemburgo y Portugal, con la sustantiva diferencia que dichos países no tienen un territorio tan extendido como el nuestro, hecho que requiere de un correlato de institucionalidad pública y distribución de recursos acorde a dicha condición natural.

La preocupación por la enorme brecha que en este ámbito separa a Chile de los demás países de la OCDE, se refuerza con lo declarado en una reciente entrevista¹³ por Mario Marcel, ex Director de Presupuesto de Chile y actual Subdirector de Gobernabilidad y Desarrollo Territorial de la OCDE:

“En política territorial, Chile se observa como un país extremadamente centralizado, que todavía tiene muchos temas pendientes en la distribución de recursos y responsabilidades públicas hacia las regiones y municipios, y que aún le cuesta imaginar el desarrollo desde cada territorio”.

1.6.3. Condiciones para la competitividad: confianza entre actores y descentralización

En referencia al creciente clima de malestar social que existe en el país, el economista Jorge Marshall (2011) analiza en un artículo las condiciones sociales que se necesitan para que Chile dé el salto al desarrollo y lograr que el crecimiento y la riqueza que el país está generando vayan acompañados de una convivencia más madura, propia de un país avanzado. En primer término enfatiza la necesidad de mejores relaciones de confianza entre los actores del desarrollo, dada la alta incidencia de estos en la capacidad de crecimiento de una sociedad, que genera movilidad social, permite un mejor funcionamiento de la economía, amplía los espacios de negociación que tienen las personas, limita la regulación estatal a lo indispensable, y fomenta la colaboración que antecede a la innovación.

Asimismo, pone de relieve “una modernización institucional en un sentido amplio, desde el funcionamiento de la democracia hasta la eficacia de los gobiernos locales, con una hoja de ruta y un liderazgo para llevarla a cabo”, para así “*cerrar la brecha que existe entre las expectativas de la población y los resultados de la acción pública*”. Y agrega:

“la descentralización es indispensable en la generación de confianzas, ya que permite una relación más cercana entre los ciudadanos y sus autoridades”.

En opinión del propio Marshall, el Subsecretario de Desarrollo Regional habría orientado bien esta prioridad al señalar que “*las comunas y regiones deben contar con herramientas que les permitan definir su propia agenda de desarrollo, para lo cual deben generar el capital social y las redes que les permitan articular a todos los actores relevantes, siendo allí donde se pueden generar relaciones que alimenten el tejido social y permitan enfrentar los desafíos económicos y sociales con nuevas energías*”.

¹³ La Tercera, 4 de Noviembre 2012.

1.6.3. El nuevo paradigma: crear riqueza compartida con comunidades y territorios

Sin embargo, hasta ahora esta convicción no se ha percibido de parte de la mayoría de las autoridades económicas de los diferentes gobiernos, a lo menos en términos suficientemente visibles y concretos para traducirse en políticas e instrumentos públicos eficaces de focalización en el fortalecimiento de la competitividad de las regiones.

Es por ello que resulta especialmente importante y promisorio que sea el afamado economista Michael Porter (2011), muy respetado por los conductores de la política económica del país, quien en su última conferencia en Chile, sentenciara que:

“Chile necesita un nuevo paradigma de competitividad”, en el cual, “para impulsar el desarrollo económico”, junto con “mantener la estabilidad macroeconómica”, debe “modernizar el Estado” e “impulsar la descentralización”.

La validez de este llamado se amplía como desafío y tarea para todos los actores públicos, privados y académicos responsables del desarrollo, en el nuevo paradigma de *Shared Value* postulado por el propio Porter, junto a Mark R. Kramer en un notable ensayo publicado recientemente, en el que llaman a crear *valor compartido* entre las empresas y las comunidades y territorios en que éstas están insertas. (Creating Shared Value, M.E. Porter, M.R. Kramer, Harvard Business Review, Ene-Febr.2011).

1.7. Opiniones coincidentes, a la espera de ser escuchadas

Ya hace dos décadas, José Luis Cea (1991), destacado profesor de Derecho Constitucional y Administrativo, centró la atención en la realidad paradójica del modelo de gestión pública vigente en Chile, caracterizándolo como, al mismo tiempo, demasiado grande y demasiado pequeño:

“Nuestro Estado es una forma política demasiado grande, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente, y demasiado pequeña, para resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de una sociedad de la participación”.

Juan Carlos Ferrada (2007), calificado especialista en Derecho Administrativo, sintetiza así su análisis comparado del modelo de gestión pública con el de otros países:

“El modelo de gobierno y administración territorial de nuestro país se aleja de los objetivos descentralizadores alguna vez formulados e insiste en una fórmula agotada y en revisión en buena parte de los Estados modernos, aún los de tradición unitaria y centralizada”

Agregando que

“La externalidades y vicios de este modelo son evidentes, las que impactan especialmente en la legitimidad política del aparato estatal y en el desarrollo de los territorios”.

Edmundo Pérez Yoma, ex-Ministro del Interior del Gobierno de la Presidenta Bachelet, anticipando su iniciativa de modernización del Estado, con ocasión de su discurso en ICARE (2008)¹⁴:

“Quiero confesar mi enorme preocupación por los signos de fatiga que veo en el aparato estatal, que hoy ejecuta un presupuesto casi seis veces mayor al que se gestionaba al principio de los años 90, básicamente con los mismos métodos, la misma tecnología y el mismo personal”.

Sergio Nuñez, abogado, empresario y profesor universitario de Valparaíso (2010), en referencia a las trágicas consecuencias del terremoto y tsunami, aludiendo a las muertes y tragedias que podrían haberse evitado con un sistema de gestión pública más centrado en decisiones autónomas de las autoridades locales, en una charla ante estudiantes de la Universidad Técnica Federico Santa María, sentenció:

“El Centralismo mata”

Y basado en su trayectoria y visión crítica de dirigente regionalista, en referencia a la responsabilidad que corresponde, en primer término, a las propias regiones, agregó:

“La responsabilidad del centralismo es compartida tanto entre los núcleos de poder y los intereses creados en Santiago, como por la desidia de los que habitamos en las regiones, para asumir y exigir nuestro propia participación en las decisiones que nos incumben directamente”

¹⁴ ICARE, 8 de Abril 2008

Por su parte, desde su austral Punta Arenas, Mateo Martinic, Premio Nacional de Historia 2000, declara en una entrevista (La Prensa Austral, Enero 2011):

“El centralismo agobiante en la forma de gobernar ha hecho crisis”.

Felipe Cubillos, en una de sus últimas conferencias testimoniales (Valdivia, Noviembre 9, 2010) expresó con visible enojo”

***"Simplemente el sistema no da el ancho.
La forma como funciona el Estado chileno en el siglo 21
no puede con todas las demandas ciudadanas"***

Nibaldo Mosciatti, comentando sobre el accidente aéreo de Juan Fernández, señaló:

***“No puede ser que existan chilenos en esas condiciones, cuando nacer en nuestro país es distinto a nacer en Juan Fernández, Santiago o Las Condes.
Eso es lo que tiene que terminar: regiones no solamente ignoradas, sino que abandonadas, despreciadas por el gobierno central. Por eso nuestro país está como está.
Ese trato del Estado tiene que terminar. Alguna vez habrá indignados no solamente por la educación sino que habrá indignados en numerosas regiones del país, que alguna vez se levantarán para reclamar contra ese poder insolente y oprobioso”***

Iván Fuentes, carismático líder y vocero del Movimiento Social por Aysén, en una de sus notables declaraciones, marcada por la insensibilidad de las autoridades de la capital, sentenció¹⁵:

***“Santiago no puede ser Chile, tiene que ser la capital de Chile:
una capital de hermanos que reparta mejor”.***

Más adelante agregó,

***“Nuestro Estado tiene un cuerpo ancho, con brazos cortos,
que no llegan a la periferia, ni a los extremos del país.
Propongo hacer una política distinta: desde la periferia, a La Moneda”.***

¹⁵ El Ciudadano, 2ª. quincena de Marzo 2012

1.8. Centralismo político: un círculo perverso

El ordenamiento institucional vigente en Chile radica en el Poder Ejecutivo y el Legislativo las facultades para introducir las reformas estructurales requeridas para alcanzar un desarrollo territorial y social más equilibrado.

Dado que descentralización implica traspaso de poder, de competencias y de recursos, entre quienes tienen la facultad de aprobar y poner en marcha los cambios institucionales necesarios,

De hecho, el actual sistema político y sus prácticas predominantes se perciben como la mayor expresión del centralismo chileno, como lo demuestran los ejemplos del siguiente recuadro:

Algunas Características del Centralismo Político Chileno

- Los principales partidos políticos tienen estructuras, prácticas y decisiones de carácter cupular.
- Los candidatos a alcalde y concejales municipales -hasta de las comunas más pequeñas y alejadas- son designados por las cúpulas nacionales, con muy poca consideración al sentir de la ciudadanía de sus respectivas comunidades.
- La mayoría de los parlamentarios electos en regiones tienen sus domicilios reales y vínculos sociales en cuatro de las comunas más acomodadas de Santiago (*).
- Los intendentes regionales son designados y removidos con frecuencia y carecen de las cuatro condiciones básicas para poder realizar una gestión estratégica de largo plazo del desarrollo de sus respectivas regiones: a) estabilidad; b) legitimidad ciudadana de origen, c) capacidad de gestión estratégica articuladora; d) capacidad negociadora con las autoridades centrales. (**).
- Diputados y Senadores nombrados como ministros de Estado o fallecidos son reemplazados “*a dedo*” por decisión de las cúpulas centrales de los partidos, sin mayor consideración a la votación democrática y al sentir ciudadano de los respectivos distritos o circunscripciones electorales.
- Existe una clase política regional muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos, generadores de nuevas ideas e iniciativas de desarrollo, debidamente empoderados y comprometidos con el desarrollo y el bien común de su respectiva comunidad regional¹.

(*) 70% en el caso de senadores electos en regiones.

(**) El Informe “Estado Unitario y Descentralización” (2004) elaborado por Juan Carlos Ferrada, demuestra que la elección directa de las autoridades regionales no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que, al contrario, refuerza la legitimidad de este.

2. HISTORIAL DE PROMESAS Y FRUSTRACIONES (2000-2012)

En Chile, desde el retorno a la democracia, la ciudadanía ha conocido diversos programas de gobierno, compromisos electorales e intentos de avance dirigidos a compartir una parte del poder político con los niveles subnacionales. Una y otra vez, todos se han encontrado con la barrera, hasta ahora infranqueable, de los intereses cortoplacistas y cálculos electoralistas de las cúpulas centralizadas del poder.

2.1. Las promesas de Lagos y Lavín: la gran oportunidad perdida

El caso tal vez más elocuente, de inicial esperanza y posterior frustración, se produjo con ocasión de la elección presidencial del año 1999 dada la alta coincidencia observable, en lo sustantivo, entre los dos programas de gobierno de las dos principales candidaturas presidenciales, que en síntesis comprometieron:

Coincidencias de Programas Presidenciales, Elección 1999

Joaquín Lavín, Alianza por Chile:

“Descentralizar las atribuciones públicas, aumentando la capacidad de decisión de las autoridades locales”.

“Profundizar la democracia significa acercarla a la gente y su realidad”.

“Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad”. “El Intendente debe ser elegido en la región”.

“Incentivar el traslado de industrias a regiones”.

“Los habitantes de Santiago deben cancelar los costos reales de vivir en la capital, eliminándose con ello los subsidios que financian el resto de los habitantes a través de sus impuestos”.

Ricardo Lagos, Concertación de Partidos por la Democracia:

“Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”¹.

“Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”.

“Fomentaremos el desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país. Crearemos incentivos especiales a las inversiones privadas en regiones”.

“Desconcentraremos la inversión pública”.

Por vez primera, esta convergencia sentaba las bases para la construcción de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, expectativa se fortaleció aún más con el contenido y simbólico lugar elegido por el Presidente Lagos para su memorable primer discurso al país, pronunciado desde Concepción, región de importante tradición y fuerza regionalista.

Posteriormente, los citados compromisos del Presidente Lagos se tradujeron en un muy promisorio programa, mediante la elaboración del libro “El Chile Descentralizado que queremos”, producido por la SUBDERE, que luego fue socializado y enriquecido a través de 15 talleres regionales organizados conjuntamente con el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE, y la colaboración de la Agrupación de las 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores. Como resultado de todo ese proceso transversal y participativo, crecía el entusiasmo y el compromiso en la ciudadanía y las instituciones de regiones, que sentía que *¡Ahora sí!, este será el sexenio de la descentralización y del desarrollo regional*.

Todo estaba programado para culminar en un gran Congreso de la Descentralización, convocado por el Gobierno, nuevamente en Concepción, desde el cual el Presidente anunciaría la puesta en marcha de las respectivas reformas. Ya estaban cursadas las invitaciones, hasta que, menos de dos semanas antes, un grupo de Senadores de la Democracia Cristiana concurrieron a La Moneda, anunciando que de proseguir el Gobierno con dichas reformas, le quitarían el piso político para esas reformas. Lamentablemente, el Presidente Lagos no ejerció su liderazgo para hacer cumplir el programa comprometido y asegurar el avance de todo el proceso participativo generado.

Hasta ahí llegó el sueño, se perdió la oportunidad histórica de iniciar el proceso transformador que Chile necesita. Desde entonces ha transcurrido más de una década y dos nuevas elecciones presidenciales, con nuevos programas de gobierno y nuevas promesas electorales, de todas las candidaturas y coaliciones, sin que nuestros líderes políticos asuman con real convicción los compromisos contraídos.

2.2. El cuatrienio Bachelet: más *ciudadano*, pero sin avances significativos

La candidatura de la Michelle Bachelet, con un discurso y convicción más cercanos a las aspiraciones y a la participación de la ciudadanía, así como la personalidad más empática de la candidata, abrieron nuevas esperanzas para un avance más efectivo del proceso de descentralización y desarrollo local / regional, como también lo reflejaban algunas de las medidas comprometidas en su programa de gobierno, como son, entre otras:

- “Impulsaremos la elección directa de los Consejeros Regionales”.¹⁶
- “Promoveremos el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales...”.
- “Promoveremos un gran pacto fiscal entre el Gobierno, las Municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas”.

¹⁶ Durante su gobierno la Presidenta Bachelet efectivamente envió a trámite legislativo la indicación sustitutiva (constitucional) que instituía la elección directa de los Consejeros Regionales, la que logró aprobarse por ambas ramas del Congreso Nacional (por escaso margen, dado que varios Diputados y Senadores, no obstante el compromiso del programa presidencial de su respectiva coalición, no apoyaron esta reforma, incluso algunos electos en regiones que previo a su elección habían suscrito un compromiso de apoyo de ésta y otras reformas relevantes de descentralización y desarrollo local/regional, en el contexto de la Iniciativa Ciudadana “Yo Voto por las Regiones” del CONAREDE.

- “Traspasaremos a los Gobiernos Regionales y Municipales, a través de un proceso planificado, todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio”.

Aún más, durante su mandato, y con el activo apoyo de la entonces Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Claudia Serrano, y su equipo, se realizó la II Cumbre de las Regiones, organizada por el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE, en el Salón de Honor del Congreso Nacional, inaugurada por la propia Presidenta Bachelet, los Presidentes del Senado y la Cámara de Diputados, y la participación de alrededor de 1.500 personalidades de todas las regiones de Chile.

Aún más, se constituyó un grupo de trabajo entre SUBDERE y CONAREDE, para elaborar una “Agenda Concordada de Descentralización” y un conjunto de medidas estratégicas, iniciativa que más allá de su buena intención finalmente no logró cristalizar, pero inspiró más adelante el proyecto del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”¹⁷, que recogió, completó y sistematizó varias de las medidas abordadas en dicha agenda.

No obstante esta positiva actitud, el avance efectivo del proceso de descentralización y desarrollo local y regional, resultó bastante menor a lo esperado.

2.3. El apronte de Piñera: de *revolución descentralizadora* a nueva frustración.

Así como los anteriores, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera también se inició bajo señales bastante auspiciosas para el avance del proceso de descentralización y desarrollo territorial, generadas tanto por los contenidos del programa de gobierno comprometido con la ciudadanía, como especialmente por las muy promisorias declaraciones del mensaje presidencial del 21 de Mayo 2010:

- *“Descentralizar el país tiene que dejar de ser una eterna promesa y transformarse en una firme realidad”.*
- *“Nuestro gobierno será el gobierno de las regiones, y para eso vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales”.*
- *“Necesitamos fortalecer la democracia regional y comunal haciendo más directa y participativa la elección de sus autoridades”.*
- *“Implementaremos la elección directa de los consejeros regionales”.*¹⁸
- *“Aplicaremos el principio de doble subsidiariedad. 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”.*

¹⁷ Ediciones Universidad de La Frontera (2009) patrocinado por la Cámara de Diputados y financiado por SUBDERE y algunas empresas privadas.

¹⁸ El Gobierno elaboró el correspondiente proyecto de Ley Orgánico Constitucional, pero lo ingresó a trámite legislativo (vía Cámara de Diputados) recién en Septiembre de 2011, solo con urgencia simple, fijando suma urgencia recién en Marzo 2012. Lo anterior, junto a algunas controversias propias de la complejidad de esta reforma y nuevos cálculos y obstrucciones políticas cortoplacistas, han impedido que este compromiso, que se viene declarando desde el año 1999 por las sucesivas candidaturas presidenciales y coaliciones no se alcanzara a poner en práctica, como estaba previsto, en forma simultánea a la reciente elección municipal de Octubre 2012, y deba postergarse, una vez más, probablemente, hasta Octubre de 2016.

Más adelante, el actual Ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, al término de una reunión programática del Gobierno con los Intendentes Regionales¹⁹, declaró a la prensa:

“Chile es un país muy concentrado en la Región Metropolitana y nosotros queremos hacer de las regiones unidades políticas, geográficas y económicas mucho más descentralizadas que hoy”.

Sin embargo, al contrastar todos estos compromisos programáticos y declaraciones, con los avances efectivamente alcanzados, resulta frustrante reconocer que, cumplidos tres años del actual cuatrienio de gobierno, el balance nuevamente es muy desalentador.

3. ¿QUÉ NOS FALTA?

Al sumar todas estas y otras opiniones, estos y anteriores compromisos de programas de gobierno, de este y anteriores Presidentes de la República, inevitablemente surge la pregunta: ¿Qué es lo que falta, para que, de una vez, se ponga en marcha un proceso efectivo y sostenido de descentralización y desarrollo territorial en Chile? La respuesta, que está a la base del presente ensayo, es que faltan dos condiciones fundamentales:

- 1. Convicción, voluntad política, liderazgo y capacidad técnica para impulsar una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, capaz de superar los variados y muy fuertes intereses políticos y económicos cortoplacistas asociados al centralismo.**
- 2. Un Proyecto País en Descentralización y Desarrollo Territorial, expresado en una Política de Estado, que trascienda el horizonte de uno u otro gobierno de turno, una Política con mayúscula, que conduzca al país a un desarrollo más equilibrado y equitativo, con menos desigualdades, dirigida a construir en Chile una sociedad social y territorialmente más integrada.**

¹⁹ Cerro Castillo, Viña del Mar, 2 de Julio 2011.

3.1. Entender que, *a la larga*, todos ganan

Como cuestión de fondo, muchos se preguntan ¿Por qué hay tanto temor, tanto cálculo cortoplacista, en nuestros dirigentes políticos para distribuir y compartir una parte de sus cuotas de poder? ¿Cuáles son los nudos gordianos que impiden oxigenar el ambiente, y cual la forma para soltar dichos nudos? Distribuir y compartir el poder, como lo postula el ya citado James Joseph, ¿Significa perder poder? ¿Es este un problema real, o finalmente un dilema falso?

En su ya citado prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”, Joan Prats-Catalá nos abre algunas pistas orientadoras, cuando señala:

“Las prácticas políticas y administrativas vigentes en Chile y características de su centralismo (), ni siquiera sirven a los intereses de las elites santiaguinas. En efecto, el poder que ganarán las regiones con la descentralización- comenzando por la Región Metropolitana- multiplicará la riqueza, las oportunidades y el poder de Chile entero.

Más que una disminución, el nuevo regionalismo replantea el papel de las elites centrales que han de mantenerse fuertes al servicio de marcos macroeconómicos y reguladores potentes, políticas de internacionalización bien establecidas, garantía del orden público y la defensa nacional, planeamiento y ejecución de las grandes infraestructuras, definición de la legislación básica en materia de educación y salud, garantía del sistema de empleo, previsión y seguridad social”.

Refuerza dicha orientación, refiriéndose al caso de los países que han logrado transitar de un modelo centralizado a uno descentralizado, o incluso autonómico como en el caso de España, los que *“no solo no han visto disminuido sino que han visto fortalecido el rol de la capital y de sus elites”*. Aún más, subraya que:

“Para el buen desarrollo democrático no se trata de negar el rol indispensable de las elites políticas, económicas, mediáticas o culturales, sino de ampliar social y territorialmente estas elites y fomentar su apertura y renovación meritocrática permanente”.

Como máxima, y contribución al Bicentenario de Chile, Prats concluye postulando que *“toda chilena o chileno con las capacidades apropiadas debe sentir que es posible el sueño de acceder a las más altas responsabilidades empresariales, políticas, administrativas, mediáticas o culturales”*.

Sin embargo, a lo menos hasta ahora, la mayor parte de nuestra clase dirigente sigue atrapada por la contingencia, sin capacidad ni voluntad para hacerse cargo de la profunda crisis de representatividad que está experimentando la política en Chile como consecuencia de la excesiva concentración de todas las decisiones relevantes para el futuro del país.

Esa realidad, ciertamente limita las posibilidades de lograr los acuerdos transversales que requiere la mayor parte de las reformas estructurales de descentralización y desarrollo territorial. Además de una falta de difusión y conocimiento, lo que se observa en forma bastante generalizada es una preocupante falta de convicción, de voluntad y de generosidad política, necesaria para mirar estas tareas con un horizonte más de las próximas generaciones que de las próximas elecciones. A esta carencia se suma una profunda desconfianza en la capacidad y honestidad de los actores locales y regionales para conducir los destinos y el desarrollo de nuestras comunidades en forma directa y más autónoma.

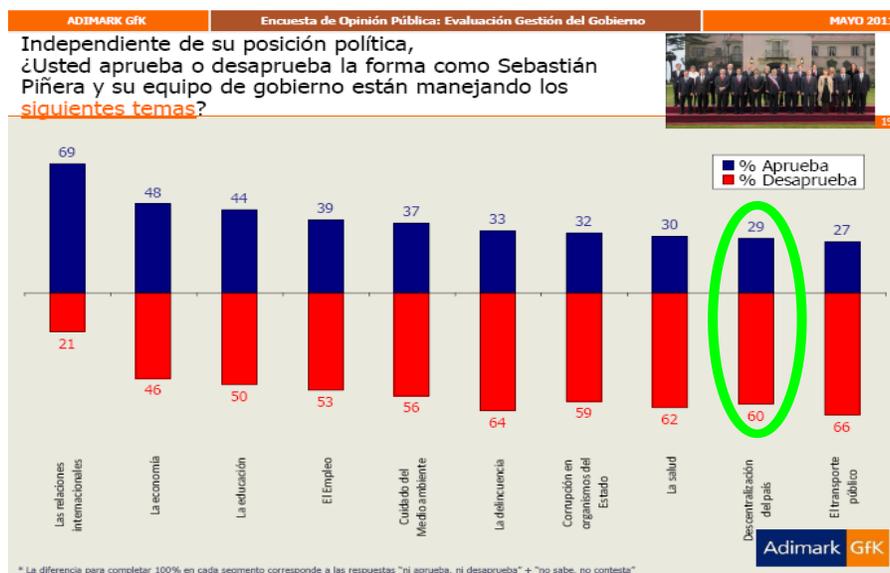
3.2. Conciencia, Impaciencia y Movilización Ciudadana

Sin embargo, siguen primando el inmovilismo y la contingencia. Los programas de gobierno y promesas de los dirigentes políticos de todo el espectro siguen mostrando un grado muy menor de cumplimiento y avance, en contraste con preocupantes nuevas medidas de centralización, como lo es la persistencia para la nueva ampliación del radio urbano de Santiago en más de 10.000 hás. de superficie.

Por ello resulta alentador que en las periódicas mediciones nacionales de opinión, la descentralización se encuentre entre las dos a cuatro gestiones de gobierno más mal evaluadas, como lo ponen en evidencia las últimas encuestas de Adimark. En efecto, en el informe publicado en el informe publicado en mayo del 2011, la Descentralización fue la segunda gestión peor evaluada, con solo un 29% de aprobación, tendencia que no ha variado significativamente desde entonces en esas mediciones de opinión.

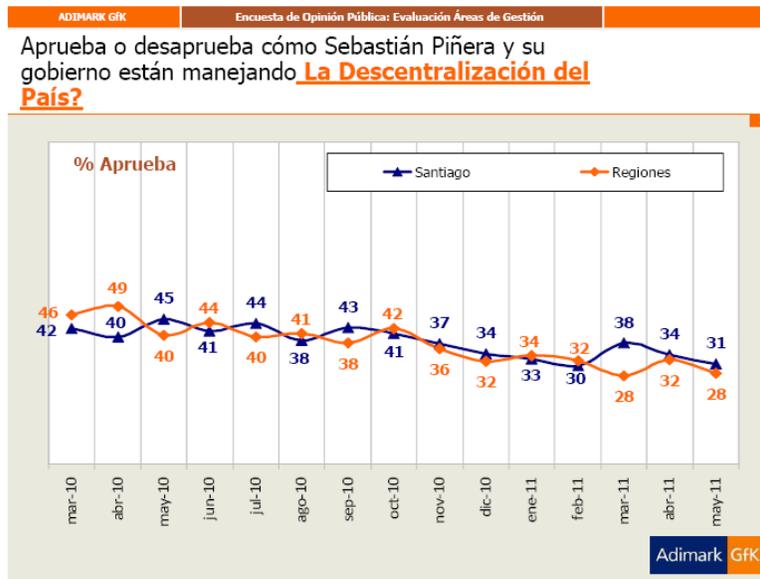
Gráfico 7

Encuesta Adimark: Informe mensual mayo 2011. Evaluación Gestión del Gobierno



Pero aún más interesante es el hecho que, a diferencia de lo que podría suponerse, en esta apreciación negativa de la descentralización existe plena coincidencia entre la ciudadanía de las regiones y la de la capital, lo que de paso demuestra que no hay intereses opuestos entre unos y otros, y que el tan esperado impulso eficaz del tan necesario proceso de descentralización contaría con el beneplácito de todos los chilenos, sin distingo de su respectiva ubicación territorial.

Gráfico 8



Mientras tanto, transcurre el tiempo y se acumula frustración y enojo en la ciudadanía, la que reclama cada vez con más fuerza.

En consecuencia, parece urgente retomar esa tarea, más aún cuando hay signos explícitos que dan cuenta de un despertar de la ciudadanía, también la de regiones, de que se está acabando la paciencia, como lo demuestran diversas inéditas y activas movilizaciones regionales, en respuesta al inmovilismo del centro: Arica, Araucanía, Isla de Pascua, Calama, Chaitén, Magallanes, Aysén (inédito movimiento social, de sorprendente transversalidad e insospechada fuerza, muy mal manejada desde La Moneda, provocando la renuncia del Ministro de Energía Rodrigo Álvarez), nuevamente Calama (por considerar insuficientes los U\$ 200 millones que contempla el proyecto de ley que crea el Fondo de Desarrollo del Norte, FONDENOR), y Freirina (debido a los malos olores de una planta faenadora de cerdos de Agrosuper).

¿Cuáles siguen, aún contenidas? ¿Cuántos *campanazos* más se necesitan, para entender que no se puede seguir estirando la cuerda? Es necesario entender que en su origen, estos no son problemas de seguridad pública, sino respuestas, en la mayoría de los casos, al inmovilismo de muchos años, de diferentes gobiernos centrales, de la élite política y económica, incapaz de entender que en su esencia se trata de aspiraciones por mayor equidad y oportunidades de desarrollo de las comunidades de dichos territorios.

¿Estaremos aún a tiempo para tomar iniciativa, para transformar tanta frustración y enojo acumulados en energía creativa, con más capacidad de escucha y de anticipación, con más apertura a la participación, que la mera reacción con la fuerza pública? ¿Cuántas movilizaciones sociales más serán necesarias? ¿Cuántas explosiones desde los territorios locales, para que nuestra clase dirigente asuma con sentido de país las reformas estructurales requeridas con cada vez mayor urgencia?.

3.3. Proyecto País, Política de Estado, Agenda Concordada

Pero también falta un Plan Maestro, un proyecto país, traducido en una Política de Estado que defina el modelo de Estado al cual Chile aspira a llegar, un gran Pacto de Desarrollo Territorial, a ser construido gradualmente, bajo diferentes gobiernos de turno, y con la participación de los principales actores del desarrollo nacional y regional.

Es lo que han venido planteando diversas organizaciones de la ciudad civil de regiones^{20,21}, junto con elaborar propuestas programáticas sometidas al conocimiento y firma de los respectivos candidatos presidenciales y parlamentarios de las elecciones del año 2005 y 2009²².

A este respecto, aún resuena la convocatoria del Presidente de la República en su mensaje del 21 de Mayo de 2010, cuando declaró:

“Hago hoy un llamado a todos los dirigentes nacionales, regionales y comunales a conformar un gran acuerdo nacional que permita dar el gran salto adelante que las regiones, comunas y el país necesitan”

Dicha declaración naturalmente alimentó la esperanza que, a similitud de otros desafíos trascendentes para el futuro del país, el Presidente de la República tomaría la iniciativa de constituir una instancia de alto nivel, calificada, plural y representativa, para iniciar una reflexión trascendente y elaborar una propuesta de los ejes fundantes de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, deseablemente acompañada de una hoja de ruta o agenda convergente y exigente para su socialización y gradual implementación.

Pero hasta la fecha de la redacción del presente ensayo no se ha producido una convocatoria concreta para organizar y dar curso a dicho llamado, generando, como es natural, una nueva frustración, la que se mantendrá vigente hasta que alguno de nuestros líderes nacionales asuma ésta como una gran tarea pendiente del proceso de desarrollo de Chile.

²⁰ Jornadas Nacionales de Regionalización, convocadas primero por la Corporación para la Regionalización del Bío-Bío, COR-BIOBIO, y luego por la Corporación para la Regionalización de Chile, CORCHILE, ambas presididas por el destacado líder regionalista y empresario Claudio Lapostol.

²¹ I y II Cumbre de las Regiones, organizadas por el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE.

²² Campañas “Yo Voto por las Regiones”, procesos electorarios 2005 y 2009.

Es tiempo, pues, de convocar, sea desde la autoridad, sea desde la ciudadanía y la sociedad civil de regiones, al diseño y construcción del Chile Descentralizado y Desarrollado, que muchos queremos y merecemos. Las elecciones municipales de este año, y las parlamentarias y presidenciales del próximo, junto a la capacidad cada vez más convocante y organizada de las comunidades regionales, constituyen un escenario nuevo, inédito, y muy provechoso para instalar esta temática con justificada y renovada esperanza.

PARTE II: PROPUESTAS

1. CONSTRUIR UNA POLITICA DE ESTADO EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO TERRITORIAL

1.1. Escuchemos a Séneca: sin puerto de llegada, seguimos a la deriva

Hace casi dos milenios, el filósofo bético-romano Lucio Anneo Séneca pronunció uno de sus más célebres epígrafes, que hoy sigue plenamente vigente:

*“Cuando no sabemos a qué puerto nos dirigimos,
todos los vientos son desfavorables”*

Llevado al tema del presente ensayo, ello significa que en Chile el tan necesario y tantas veces prometido proceso de descentralización y desarrollo local/regional, ha sido y aún es, un barco a la deriva: no tiene destino ni rumbo definidos, carece de un Proyecto País, plasmado en una Política de Estado y una Agenda para realizarlo, de horizonte generacional más que electoral, que dé sentido y direcciona un esfuerzo compartido y convergente de construcción, en el que todos los actores del desarrollo regional y nacional se sienten convocados y puedan aportar.

En efecto, quienes en los debates políticos y académicos hablan y escriben sobre descentralización, en los hechos están pensando en modelos de gestión pública muy diferentes:

En un extremo hay quienes piensan que basta con introducir unos pocos cambios de menor alcance al modelo centralista vigente.
En el otro extremo algunos propician la adopción del modelo federal.
Otros optan por una ecuación intermedia, la del modelo de Estado Regional, que manteniendo lo que es esencial a la condición de unitario, descentraliza todo lo demás, sea al nivel local/municipal o al nivel regional, según contribuya a un mejor desarrollo.

Son modelos que evidentemente responden a concepciones muy distintas y hasta contrapuestas, por lo que no da lo mismo por cual en definitiva optará el país. Pero en el intertanto, la consecuencia de no disponer de un Proyecto País hacia el cual converger ni de la hoja de ruta a seguir para alcanzarlo, es que se pierde mucha energía y tiempo y que se malgastan muchos recursos, en diferentes intentos de reforma, sin saber a qué modelo son funcionales, iniciativas que luego en su mayoría no prosperan, con la consiguiente frustración de sus autores y de las comunidades regionales.

Pero además, este vacío de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial refuerza la falta de convicción y de voluntad política observable en muchos de nuestros dirigentes para impulsar un proceso efectivo y sostenido de descentralización. El resultado final es que en Chile, bajo uno y otro gobierno, se ha hablado y prometido mucho en materia de descentralización, pero se avanza y cumple muy poco. Peor aún, con frecuencia se retrocede, imponiéndose en la agenda pública, una y otra vez, intereses contingentes, cortoplacistas y electoralistas, lo urgente sobre lo importante, situaciones que se hacen presentes con aún mayor frecuencia en períodos de gobierno de sólo cuatro años.

1.2. Visión de País: descentralizado y desarrollado, un marco para el debate

¿Qué país queremos construir? ¿Al servicio de qué y de quienes? Estas son interrogantes, en busca de respuestas orientadoras y precisas, que con frecuencia se hacen presentes en las conversaciones y debates sobre la necesidad de avanzar en términos más significativos en el proceso de descentralización y desarrollo territorial del país. Es por ello que, apoyados en reflexiones, debates, ensayos y propuestas previas, compartidas con instituciones y grupos comprometidos con este desafío^{23, 24, 25, 26}, y con el único fin de romper la inercia e inducir a un fecundo debate, en lo que sigue proponemos una Visión del Chile que soñamos y debiéramos construir, así como del Modelo de Estado en nuestra opinión más adecuado a la realidad del país para alcanzar dicho ideal.

Visión de Chile

Queremos pensar y construir entre todos un Chile:

***Bueno para vivir, en todas sus comunas y regiones,
en el que caben e interactúan proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos,
dentro de un marco constitucional unitario, común y compartido por todos,
capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo,
sustentable y competitivo, en todo su territorio,
social y territorialmente integrado, participativo, inclusivo y multicultural,
con un Estado cercano a los gobernados y descentralizado,
con poder de decisión autónomo y recursos compartidos entre todos sus habitantes;
capaz de asegurar igualdad de oportunidades y de resolver con eficacia
las demandas de bienes y servicios de la población.***

²³ Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE

²⁴ Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera (Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas; Libro "Pensando Chile desde sus Regiones" (2009)

²⁵ Red Sinergia Regional, de las 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores

²⁶ Organizaciones Regionalistas "Los Federales", Movimiento de Acción Regional, MAR.

1.3. ¿Por qué queremos descentralizar Chile?: un acercamiento al sentir ciudadano

La tan necesaria y compleja tarea de descentralizar Chile y de desarrollar sus territorios subnacionales las más de las veces se estudia, debate y difunde, y se asume como necesaria, en algunos círculos académicos y políticos, pero no ha logrado permear y encarnarse como propia en el sentir de la ciudadanía.

En otras palabras, a lo largo del país, la dueña de casa, los jóvenes, los trabajadores y profesionales, la mayoría de la gente común, no sabe en que medida vivir en un país tan altamente centralizado afecta negativamente su calidad de vida y sus oportunidades de lograr un mejor desarrollo humano.

Por lo anterior, y con el fin de empezar a acercar estos temas a la comprensión y el sentir de la ciudadanía, se propone la siguiente primera aproximación:

Queremos descentralizar Chile, porque así:

- Creamos mejores condiciones de empleo, educación, salud, cultura, infraestructura y conectividad en todas las comunas y regiones de Chile.
- Superamos en menos tiempo nuestras desigualdades sociales y territoriales.
- Fortalecemos la democracia a nivel local y regional.
- Desarrollamos mejor las potencialidades latentes de todas las comunas y regiones.
- Abrimos mejores oportunidades de trabajo y desarrollo personal para jóvenes profesionales talentosos.
- Acercamos la gestión pública a las oportunidades y aspiraciones de las comunidades locales.
- Frenamos el deterioro ambiental de Santiago y mejoramos la calidad de vida de sus habitantes

1.4. Adoptar el Modelo de Estado Regional: ni centralizado, ni federal

1.4.1. Elección de un Modelo de Estado

Una de las tareas fundacionales más determinantes al momento de pensar una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial para Chile, es definir previamente el Modelo de Estado al que en definitiva se aspira a llegar en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades. Una vez definido dicho modelo, se puede construir entonces, en forma coherente y funcional a dicho marco, una...

...“Agenda Concordada”, que permita avanzar en forma convergente, sostenida, focalizada y gradual en dirección a dicha meta, asumida como “Hoja de Ruta”, que defina los principales hitos y etapas, las medidas estratégicas más determinantes para avanzar en el proceso, así como los plazos, puntos críticos y responsables de su ejecución.

1.4.2. Alternativas de Modelo de Estado

Para facilitar esa trascendente decisión del modelo de Estado más apropiado a adoptar para el caso de Chile, desde luego es necesario considerar el contexto histórico, institucional y político del país, su singular geografía y diversidad, así como su dimensión y distribución demográfica y económica.

Asimismo, es conveniente recurrir a la experiencia internacional comparada, que ofrece diferentes modelos de Estado, aplicados por distintos países en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades, según el contexto de sus respectivos procesos históricos, políticos, económicos y culturales.

En efecto, graduando de mayor a menor nivel de distribución de potestades y de descentralización en su organización territorial, en la experiencia institucional de los países se pueden reconocer diferentes modelos de Estado:

- Estado Federal: Suiza, Canadá, Estados Unidos, Alemania
- Estado Autonómico: España
- Estado Regional: Francia, Italia, Colombia, Perú
- Estado Unitario centralizado: Chile

Más que modelos puros, entre estas formas de Estado a su vez se presentan matices. De hecho, según lo describe Ferrada (2003), actualmente un buen número de Estados, producto de los requerimientos de eficacia y eficiencia que les impone la gestión administrativa, han generado procesos de desconcentración y descentralización administrativa sin renunciar a su carácter de Estado unitario.

1.4.3. Criterios de Elección

Para el caso de Chile, parece aconsejable optar por aquel modelo de Estado que responda mejor al conjunto de los siguientes objetivos:

- a) **responder al orden natural del país**, poniendo en valor y potenciando las singulares características de diversidad geográfica, climática, productiva, social, cultural y étnica;
- b) **desarrollar en plenitud todo el potencial productivo** de todos los territorios del país y alcanzar en menos tiempo la condición de una sociedad social y territorialmente integrada y de país desarrollado;
- c) **ser proporcionado y funcional al tamaño demográfico y económico del país**, sin generar una expansión y costo burocrático mayores a sus beneficios efectivos;
- d) **preservar su condición de Estado unitario**, en los aspectos esenciales para la unidad de la Nación, como son: Congreso Nacional, Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Policías, Seguridad Interior, Justicia, Grandes Estrategias País.
- e) **asegurar el mayor grado posible de descentralización** política (elección y fortalecimiento de autoridades regionales), administrativa (traspaso de competencias de decisión autónomas) y fiscal

(traspaso y generación de recursos de uso autónomo), en aplicación del principio de doble subsidiariedad, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.

- f) **remover los actuales obstáculos del sistema de gestión pública**, sustituyendo su uniformidad por flexibilidad, su verticalidad por redes horizontales, su sectorialidad por territorialidad.
- g) **promover los mayores niveles de desarrollo autónomo posibles** de todas las comunidades y territorios locales y regionales del país;
- h) **construir la oferta pública a partir de las oportunidades de desarrollo y demandas de los territorios y sus comunidades**²⁷, más que de las instancias y la burocracia del nivel central.
- i) **no generar resistencias insalvables** durante las diferentes etapas de debate y aprobación de las reformas requeridas para la adopción del modelo y por ende paralizantes para el avance y resultado final del proceso.

1.4.4. El Estado Regional: la opción para Chile

La aplicación integral de dichos criterios, implica descartar el modelo de Estado Federal, dado que significaría, entre otros, no preservar la esencia del Estado unitario, además de una complejidad y costos de expansión burocrática innecesarios y desproporcionados para el tamaño demográfico y económico de Chile, tanto actual como esperable para las próximas décadas.

Por razones análogas, tampoco parece aconsejable la adopción del Estado autonómico -seguido en España-más aún cuando en Chile no existen las características históricas, culturales y políticas propias de las regiones autonómicas españolas.

En cambio, la aplicación de los criterios propuestos precedentemente orientan hacia la alternativa del modelo de Estado Regional, opción que, entre otros:

- preserva la esencia del Estado unitario;
- responde mejor a la amplia y rica diversidad característica de Chile;
- impone un avance más significativo del proceso de descentralización y de fortalecimiento de capacidades de todas las comunidades locales y regionales;
- en definitiva, acerca en menos tiempo a niveles más equilibrados de desarrollo social y territorial, propios de los países desarrollados.

²⁷ Ver Germán Correa (2009).

Hay varios autores que abogan por esta opción, como es el caso de Ferrada (2003), quien señala:

“El modelo actual de distribución territorial del poder chileno es incapaz de solucionar los problemas del centralismo político, falta de participación ciudadana e insuficiente desarrollo regional. Esto hace necesario avanzar más decididamente en la construcción de un modelo de Estado en el que las regiones estén dotadas del poder político y administrativo necesarios para generar su propio proyecto de desarrollo, en base a una amplia legitimación de sus órganos directivos y una disponibilidad real de recursos para inversión productiva”.

“Este nuevo modelo de Estado no puede seguir definiéndose como un Estado Unitario descentralizado, ya que ello hace referencia principalmente a una distribución de poder administrativo. Es necesario hablar de un Estado Regional, en el que las regiones tengan la autonomía y jerarquía necesaria para plantear sus propias estrategias y políticas de desarrollo, contando para ello con las herramientas jurídicas indispensables para cumplir con su cometido”.

1.4.5. Caracterización del Estado Regional

Según Ferrando Badía (1978)²⁸, *“el Estado Regional se caracterizaría porque las regiones que lo componen son categorizadas como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica, no originaria ni soberana, que gozan de una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada y subordinada a la potestad de gobierno del propio Estado. Así, en el Estado regional -al estilo italiano o español-, las unidades regionales poseen competencias legislativas, administrativas y financieras, pero ellas como una derivación del reparto de potestades que ha hecho el propio constituyente estatal, único titular de este poder”.*

De esta manera, el Estado regional se construye como una opción de descentralización política alternativa al Estado federal, recogiendo alguno de los elementos de éste -autonomía política, solidaridad y controles jurídicos-, pero sin compartir el poder originario y supremo -poder constituyente- que da cohesión al Estado central.

Al respecto, Villanueva (2009) describe los siguientes componentes más característicos del Estado Regional²⁹:

²⁸ Citado por Ferrada (2003)

²⁹ Enunciados que son *“requisitos mínimos y copulativos, por lo que la ausencia de uno o más de ellos, superlativamente de los dos primeros, nos sitúa en el ámbito de la desconcentración o en la fase inicial de la descentralización, pero no en lo característico del Estado Regional”.* J.L. Cea (1992), Sobre el nuevo Gobierno Regional Chileno, Revista de Derecho Universidad Austral; III N° 1-2. Citado por Villanueva (2009).

- los órganos regionales tienen personalidad jurídica de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propios;
- los integrantes de los órganos regionales son democráticamente elegidos por el cuerpo electoral de la región mediante sufragio universal y en votación directa³⁰;
- respetando la Carta Fundamental y las leyes del país, los órganos regionales reciben de la Constitución competencia para darse sus propios estatutos, es decir, para dictar y ejecutar con autonomía el derecho que rige en las comunidades territoriales respectivas;
- la administración, la jurisdicción y el control en general se realizan por organismos regionales autónomos, no dependientes de, ni subordinados jerárquicamente a, las autoridades correspondientes de la capital, aunque sean éstas las que retengan la facultad de revisar, solo a *posteriori* y por la vía de la tutela, si son entes administrativos o del control de constitucionalidad y legalidad en los demás casos, lo resuelto en ciertos y graves asuntos en la sede regional.

Diferencias entre Estado Unitario Centralizado y Estado Regional

Estado Unitario Centralizado	Estado Regional
<p>Un solo gobierno político, con competencia en todo el territorio; un solo centro político.</p>	<p>Un gobierno político central y varios gobiernos regionales: policentrismo y pluralidad de centros políticos en la distribución del poder.</p>
<p>Con regionalismo administrativo: la región es solo una circunscripción administrativa, una división territorial.</p>	<p>La región es una persona jurídica de derecho público interno, dotada de potestades políticas, que contrapesan el poder político central.</p>
<p>Una sola legislación nacional, como consecuencia de existir un solo órgano legislativo.</p>	<p>Pluralidad de ordenamientos legislativos: un ordenamiento legislativo nacional, que elabora el órgano legislativo central, y varios ordenamientos legislativos regionales, elaborados por los órganos legislativos de cada región.</p>

Fuente: Álvaro Villanueva (2009), Mesa de Diálogos de Descentralización

³⁰ El Informe “Estado Unitario y Descentralización” (2004) elaborado por Juan Carlos Ferrada, señala que la elección directa de las autoridades regionales no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que, al contrario, refuerza la legitimidad de este.

1.5. Impulsar un *Nuevo Trato Estado-Territorios*

El principal cambio de enfoque propuesto apunta a construir un “Nuevo Trato Estado–Territorios”, que a modo de síntesis se ilustra en la Figura 1, que significa un giro completo del modelo centralizado vigente de relaciones, que sigue definiendo e implementando una parte predominante de las políticas, instrumentos y recursos públicos del país.

Figura 1:



Fuente: elaboración propia, IDER-UFRO, 2012

En efecto, este Nuevo Trato implica necesariamente un cambio de fondo³¹, a ser construido en forma gradual y progresiva, pero sostenida, el que en lo principal significa:

- Construir la oferta pública (más que desde el aparato central del Estado), a partir de las diferenciadas oportunidades de desarrollo, las aspiraciones y las demandas de las respectivas comunidades y territorios locales.³²

³¹ Necesidad que se corrobora con la declaración (La Tercera, 4 de Noviembre 2012) de Mario Marcel, ex Director de Presupuesto de Chile y actual Subdirector de Gobernabilidad y Desarrollo Territorial de la OCDE: “En política territorial, Chile se observa como un país extremadamente centralizado, que todavía tiene muchos temas pendientes en la distribución de recursos y responsabilidades públicas hacia las regiones y municipios, y que aún le cuesta imaginar el desarrollo desde cada territorio”. (Ver Parte I, 1.6.3).

³² Según lo propone Germán Correa, (2009), en “Un nuevo paradigma descentralizador: organizar la oferta central desde la demanda regional”, p.211-233, de libro *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de La Frontera.

- Implementar una activa política nacional de apoyo a la gestión desde el territorio³³, privilegiando las políticas e instrumentos públicos aplicados desde los niveles subnacionales (enfoque *bottom up*).
- Enfatizar la construcción de capacidades locales y regionales, focalizando esfuerzos especialmente en Capital Humano Calificado, Capital Social, Conocimiento Estratégico, Innovación, Infraestructura y Conectividad, así como en la oferta de servicios de Educación, Salud y Cultura de calidad, y crear condiciones favorables para una efectiva Participación Ciudadana desde la base local, junto a un eficaz Control Democrático sobre el avance de dichos procesos y los servicios más importantes dirigidos al desarrollo de la respectiva comunidad y territorio.
- Impulsar, simultáneamente, políticas públicas nacionales, reformas y medidas estratégicas de descentralización (política, administrativa, fiscal, con elección directa de las autoridades regionales: Presidente del Ejecutivo, Consejeros Regionales), así como un mayor traspaso de competencias y de recursos de uso autónomo, debidamente articulados y convergentes.
- Promover activamente condiciones favorables para lograr una más efectiva apropiación en el ejercicio de los poderes locales y regionales.

En consecuencia, el resultado buscado de este nuevo modelo de gestión pública, a ser pensado y construido principalmente desde lo local y regional (enfoque *bottom up*), en definitiva es el de ampliar significativamente las oportunidades de desarrollo humano en todas las comunidades y territorios de Chile y alcanzar en ellas mejores condiciones autónomas de participación, control democrático y gobernanza, ejercidas por sus propios habitantes.

1.6. Aplicar una Estrategia Sistémica de Abordaje: tres *Procesos Clave*

La experiencia internacional comparada así como los intentos parciales y frustrados en Chile para poner en marcha una Política de Estado comprehensiva y coherente de descentralización y de desarrollo local/regional, en vez de diversas medidas parciales o aisladas aplicadas por los gobiernos de turno, nos llevan a proponer aplicar una estrategia sistémica de abordaje, que significa impulsar en forma simultánea y convergente tres *Procesos Clave* e interdependientes:

- 1) Descentralización (política, administrativa, fiscal);
- 2) Fortalecimiento de capacidades locales y regionales;
- 3) Participación Ciudadana y Control Democrático.

³³ En la lógica planteada por Patricio Vergara (2012), en “*Descentralizar desde abajo*”. Centro de Investigación en Políticas Públicas de Tarapacá, CIPTAR.

1.6.1. Descentralización: traspaso de poder, recursos y competencias de decisión autónoma

Significa traspaso efectivo de poder de decisión autónomo, de competencias y de recursos, desde el gobierno central a los niveles subnacionales, es decir, desde el centro a la periferia, desde arriba abajo, (*top down*), en tres planos principales: político, administrativo y fiscal (presupuestario y tributario).

Según Villanueva (2009) des-cen es “separar del centro”, implica una distribución de la actividad del Estado y del poder, que admite que el poder público y/o las funciones públicas estén distribuidas y sean ejercidas con mayor o menor independencia por ciertos grupos estructurados en el seno del Estado.

Considerando la experiencia chilena Mardones (2008) propone definir descentralización como “*aquellas reformas institucionales dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, tendientes a asegurar la representación democrática de comunidades territorialmente localizadas y una más eficiente y eficaz provisión de bienes y servicios públicos*”.

Más allá de definiciones referidas al ámbito público, en la práctica desde luego es deseable que el traspaso de poder de decisión autónomo, de competencias y de recursos también se extienda a los diversos otros planos relevantes del desarrollo, como son el de la economía privada, la innovación científico-tecnológica, la cultura y las artes, los medios de comunicación, etc.

1.6.2. Fortalecimiento de Capacidades locales y regionales: la potenciación de los territorios

Implica la construcción de capacidades y ampliación de oportunidades, de personas, instituciones y de redes, a nivel de comunidades y territorios de nivel micro-local y meso-regional, generada en forma endógena desde la base, desde abajo-arriba (*bottom up*), en una amplia variedad de planos o ejes temáticos de acción, tales como: Capital Humano, Capital Social, Conocimiento e Innovación, Desarrollo Económico Territorial, Ordenamiento y Sustentabilidad Territorial, Infraestructura, Energía, Conectividad Digital, Integración Internacional y frontera; Identidad, Patrimonio y Cultura, etc.

1.6.3. Participación Ciudadana y Control Democrático

Proceso organizado de gestión de la demanda, de la movilización legítima y del control democrático por parte de la sociedad civil y la ciudadanía en general, realizada en diversos planos de acción (participación, articulación entre actores, comunicación, control ciudadano).

Este tercer *Proceso Clave* es absolutamente necesario para generar la capacidad de gestión, suficientemente activa, cohesionada y eficaz, tanto de demanda como de propuesta, por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía, de todas las regiones, por el permanente avance de los dos anteriores procesos (descentralización; potenciación de los territorios), para monitorear, controlar -y cuando fuese necesario exigir- dicho avance y el cumplimiento de compromisos contraídos sobre el particular, así como para generar nuevos impulsos y propuestas y comprometer a los respectivos actores necesarios para el logro de dicho fin.

2. MEDIDAS ESTRATEGICAS

En este Capítulo, se propone un conjunto de Medidas Estratégicas, de carácter nacional, seleccionadas en función de su capacidad de producir, desde su respectivo ámbito, un alto efecto multiplicador sobre el avance general del proceso de descentralización y desarrollo de las comunidades y territorios subnacionales (locales, regionales), ordenadas según su aporte a los tres *Procesos Clave* descritos precedentemente:

1. Descentralización (política, administrativa, fiscal);
2. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales;
3. Participación Ciudadana y Control Democrático.

2.1. DESCENTRALIZACIÓN: TRASPASO DE PODER, COMPETENCIAS Y RECURSOS DE DECISIÓN AUTÓNOMA

2.1.1. Descentralización Política: más poder autónomo, mejor política

Objetivo: Traspasar, distribuir y expandir el poder político de decisión autónoma, radicándolo en los niveles subnacionales del desarrollo (local, regional), en la mayor cercanía posible de los ciudadanos, y promover la generación y el empoderamiento de nuevos liderazgos y de una clase política dirigencial local y regional, en una lógica de pluralidad y policentrismo en la distribución del poder.

2.1.1.1. Elecciones municipales y regionales conjuntas

Marco Político-Estratégico: Oportunidad insustituible para lograr un desplazamiento efectivo del eje del poder y e instituir una dinámica de debates y compromisos efectivos para el desarrollo conjunto de las comunas y regiones y de los respectivos gobiernos locales y regionales.

A) ELECCION DIRECTA DE CONSEJEROS REGIONALES

Justificación:

- En la actualidad, los Consejeros Regionales se eligen por los concejales municipales de cada región, quienes representan un universo electoral muy restringido y poco conocido por parte de la ciudadanía de toda la región.
- El Consejo Regional no se reconoce como órgano de participación y representativo del sentir ciudadano regional, con integrantes que no son conocidos por la mayor parte de la población de la región.
- Hay una ausencia de propuestas programáticas, debates y compromisos de los candidatos sobre el desarrollo y mejor futuro de la región, y, consecuentemente, imposibilidad de una efectiva rendición de cuentas públicas y control democrático.
- Al término del período de gobierno de la Presidenta Bachelet se aprobó la reforma constitucional que instituye la elección directa de los Consejeros Regionales, mandato que desde entonces está a la espera de ser cumplido.

- El Proyecto de Ley Orgánico Constitucional que define número y modalidad de elección directa de Consejeros Regionales presentado por el Gobierno del Presidente Piñera recién en Septiembre de 2011, aún está a esperas de ser aprobado por ambas ramas del Congreso Nacional³⁴ y el Tribunal Constitucional, y organizado por el Servicio Electoral.
- Esta nueva tardanza impidió elegir Consejeros Regionales en forma coetánea a las próximas elecciones municipales de Octubre de 2012, como estaba originalmente comprometido, hecho que demuestra, una vez más, la baja voluntad de ambas coaliciones para avanzar en reformas de efectiva descentralización política, quedando postergada, muy probablemente, hasta Octubre de 2016.

Propuesta y Plazos de Implementación:

- Completar el trámite legislativo de la Ley Orgánico-Constitucional pendiente que define el número y forma de elección de los Consejeros Regionales, proceso que para cumplir los plazos requiere trámite de suma urgencia.
- Instituir, por excepción y una sola vez, la elección directa de los Consejeros Regionales en forma simultánea a las elecciones presidenciales y parlamentarias de Noviembre 2013 (artículo transitorio de Ley Orgánica).
- Consiguientemente, aprobar una reforma constitucional (artículo transitorio) que extienda en un año el mandato de los actuales Consejeros Regionales, y acorte, en un año, el mandato de los Consejeros Regionales que resulten electos en 2013.
- En régimen, elegir en forma directa los Consejeros Regionales, en forma coetánea a la elección municipal de Octubre de 2016.

B. ELECCION POPULAR DE PRESIDENTE DE GOBIERNO (Ejecutivo) REGIONAL

Justificación:

- En la actualidad, el Presidente de la República nombra y remueve a los Intendentes Regionales.
- En la práctica, los Intendentes están expuestos a un frecuente conflicto de lealtades entre:
 - El partido (o sensibilidad de partido) que los propone
 - El Senador o Diputado que los apadrina
 - El Presidente(a) que los designa y a quien representa en la región
 - El desarrollo, bienestar y futuro de la comunidad regional que gobierna (lealtad que debiera ser la única y primera, sin conflicto con las anteriores).
- Hay una baja estabilidad en el cargo de Intendente. Duraciones promedio:
 - período Presidente Lagos: 2,7 años;
 - período Presidenta Bachelet: 1,2 años;
 - período Presidente Piñera: en desarrollo (con mayor incidencia de cambios en Intendentes: Magallanes, BíoBío, Atacama).
- Hay severas limitaciones para gobernar región en base a objetivos estratégicos de largo plazo.
- Hay una baja capacidad de negociación con autoridades del gobierno central.
- Falta continuidad en las prioridades fijadas por los Intendentes de turno, generándose pérdidas de oportunidades y desaliento en funcionarios de Gobiernos Regionales.

³⁴ El 14 de Agosto 2012 la Cámara de Diputados aprobó en general el proyecto, tras lo cual vuelve a la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara para analizar las indicaciones y votar el articulado en particular. .

- No hay compromisos programáticos alternativos propuestos a la ciudadanía, de debate público y de opción de la ciudadanía regional de optar por una candidatura.
- Falta control democrático sobre el desempeño del Intendente Regional.
- Hay desinterés y bajo involucramiento en asuntos públicos de interés regional.
- Predomina una cultura de sumisión y dependencia de las decisiones del Gobierno central, incluso en asuntos de directa incumbencia local y regional.
- Hay una baja emergencia de nuevos liderazgos políticos regionales.
- Falta convicción y voluntad política de las fuerzas políticas nacionales (y de las cúpulas partidistas) por impulsar reformas dirigidas a un proceso de efectiva descentralización del poder y fortalecimiento de capacidades locales y regionales.

Propuesta:

Mediante reforma de la Constitución y de la LOC de Gobierno y Administración Regional, separar entre dos líneas y cargos (modelo francés):

1. Gobierno (Ejecutivo) Regional, encabezado por un Presidente del Gobierno Regional (o *Gobernador* Regional), elegido democráticamente mediante elección popular por la ciudadanía de la respectiva región³⁵, dotado de facultades para la conducción superior y autónoma del desarrollo de la región y la adecuación y articulación territorial de las políticas nacionales a la región.
2. Gobierno Interior y delegado del Gobierno central, a cargo de un “Intendente” (o Delegado Presidencial), que ejercerá facultades en calidad de representante del Presidente de la República y de resguardo de las políticas públicas nacionales en la región, tales como: orden público y seguridad ciudadana; defensa; relaciones exteriores y extranjería; hacienda nacional; grandes estrategias país y orientaciones programáticas generales de carácter nacional.

Notas:

- a) Esta reforma “no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que al contrario, refuerza la legitimidad de éste (Ferrada 2004).
- b) Dado su carácter emblemático y desencadenante de otras reformas de efectiva descentralización, esta es la más demandada con mayor decisión y fuerza de parte de las organizaciones regionalistas.
- c) En una primera etapa, su puesta en práctica podrá excluir a la Región Metropolitana, dada su alta complejidad, tamaño poblacional y electoral, así como la conveniencia de instituir en ella un Gobierno Metropolitano.

Hoja de Ruta: etapas y plazos de implementación :

- Diseño y formulación del proyecto: año 2013 (Comisión Presidencial)
- Socialización de propuesta: 1er. semestre 2014
- Debate, trámite y aprobación por ambas ramas del Congreso: 2º semestre 2014-1er.semestre 2015 (supuesto: urgencia fijada por gobierno, voluntad política de parlamentarios)
- Aprobación por Tribunal Constitucional: 2º semestre 2015.
- Organización por Servicio Electoral: 1er. semestre 2016:
- Primera elección de Presidentes de Gobiernos Regionales: Octubre 2016, coetánea a las elecciones municipales y de Consejeros Regionales.

³⁵ Entre los requisitos que deben cumplir los candidatos, se incluirá el de residencia efectiva de a lo menos cinco años en la respectiva región.

2.1.1.2. Designación e inscripción regional de los candidatos de elección popular^{36, 37}

Justificación:

- Las comunas y regiones carecen de partidos políticos con claras expresiones territoriales, que canalicen y prioricen las aspiraciones, problemas y oportunidades de desarrollo diferenciadas de sus respectivas comunidades, por encima de los intereses de las elites políticas centrales y demandas homogéneas nacionales.
- La ley de partidos políticos otorga la facultad de designar e inscribir a los candidatos a cargos de representación popular (comuna, distrito, circunscripción, región) a los Consejos Nacionales de los partidos, los que ejercen un poder y control desmedidos respecto de la voluntad ciudadana de los niveles subnacionales, vetando a candidatos que no les resultan funcionales.
- En la práctica, prima el resultado de las negociaciones cupulares y la optimización de las plantillas electorales (hasta para las candidaturas de las comunas más pequeñas, aisladas o fronterizas), sobre las preferencias y aspiraciones específicas de mejor desarrollo de las comunidades locales.
- Inhibe el interés ciudadano por los asuntos públicos, por acceder a cargos de representación política y participar en los procesos electorales, así como la búsqueda de soluciones y acuerdos cercanos a las realidades propias, afectando el ejercicio pleno de la democracia y la sana competencia de ideas y liderazgos en el nivel local y regional.

Propuesta:

- Mediante reforma a la Ley de Partidos Políticos y la LOC de Votaciones Populares e Escrutinios, radicar la facultad de designar e inscribir los candidatos a cargos de representación popular en las directivas de los partidos políticos y agrupaciones independientes relacionadas a la división político-territorial que corresponda al respectivo cargo:
 - candidatos a alcaldes y concejales: en las comunas
 - candidatos a diputados: en el distrito
 - candidatos a Senador: en la circunscripción regional
 - candidatos a Consejeros Regionales y Presidente de Gobierno (Ejecutivo) Regional: en la unidad que a este respecto defina la ley.
- La facultad de designar a los candidatos se puede normar a través de elecciones primarias (abiertas o cerradas) o mediante facultad ejercida por las directivas regionales, provinciales o comunales de los respectivos partidos o de agrupaciones independientes.

³⁶ La propuesta original de esta reforma fue formulada por el Profesor Jorge González, académico de la Universidad Adolfo Ibáñez

³⁷ Una moción de la Senadora Soledad Alvear (Boletín del Senado N°8.336-06) da inicio a un proyecto de reforma constitucional que incorpora el sistema de elecciones primarias al sistema electoral público y le confiere carácter obligatorio, simultáneo y vinculante para las candidaturas presidenciales)

2.1.1.3. Residencia Efectiva de Candidatos en Regiones

Situación Actual:

- La gran mayoría de los Senadores y una parte de los Diputados y electos en regiones tienen residencia, vínculos e intereses en la RM (predominantemente Providencia, Vitacura, Las Condes).
- En períodos previos a los procesos electorales, con frecuencia se produce una práctica de sondeo e itinerancia de candidatos en diferentes circunscripciones y distritos, motivada más por razones de oportunismo electoral que de genuino interés y compromiso por servir al desarrollo humano de una determinada zona.
- Formalizan su relación con un territorio mediante la inscripción de domicilio (oficina) en la ciudad de la circunscripción o distrito que aspiran a representar en el Parlamento.
- Esos candidatos carecen de los conocimientos, vínculos sociales y afectivos, y de los compromisos más decididos con las oportunidades de desarrollo, problemas y demandas de las comunidades de las circunscripciones o distritos que aspiran representar, ni de la convicción y voluntad política para impulsar reformas estructurales de efectiva descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.
- Esta realidad inhibe el surgimiento de nuevos liderazgos políticos de proyección regional y nacional comprometidos con las tareas del desarrollo local y regional, así como el desarrollo de sistemas políticos regionales dinámicos y autónomos y una atención más directa y creíble de los dirigentes políticos nacionales por los intereses y el desarrollo de las comunidades locales y regionales.

Propuesta:

- Instituir, mediante reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, una residencia efectiva de al menos cinco años (uno más que la duración del período del mandato de diputados y Presidente de la República) como requisito para la inscripción de candidatura por la zona a representar.

2.1.2. Descentralización Administrativa: Más competencias, mejor distribuidas

Objetivo: Según sea su naturaleza y función, radicar las competencias de decisión autónoma y la dependencia de los servicios públicos en aquel nivel (local, regional, nacional, dónde sirvan mejor, de manera regular y continua, a las necesidades y aspiraciones de las personas y sus comunidades. En ese marco y aplicando el principio de subsidiariedad competencial, privilegiar el nivel local sobre el regional y éste sobre el nacional, privilegiando construir la oferta pública diferenciadamente a partir de las oportunidades de desarrollo, aspiraciones y demandas de los territorios y sus comunidades locales y regionales.

2.1.2.1. Creación de una instancia descentralizadora eficaz del gobierno central.

Justificación:

- El hecho objetivo es que en todo el espectro político, y por ende también los gobiernos de turno de cualquier signo, más allá de promisorios programas y promesas electorales, hasta la fecha no se observa una voluntad política real y creíble para avanzar en un proceso significativo de descentralización.
- Tampoco existe una instancia del gobierno central dotada de un mandato explícito y de las facultades apropiadas y eficaces, efectivamente empoderada para impulsar dicho proceso, tanto a nivel de los órganos centrales, como desde los niveles subnacionales.
- En teoría, y de acuerdo al marco institucional vigente, dicho rol le correspondería a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. Sin embargo, en la realidad actual, esta Subsecretaría está restringida por (a lo menos) las siguientes limitaciones:
 - Depende del Ministerio del Interior, que es el Ministerio de la contingencia, las catástrofes y emergencias y la seguridad pública, cuyo titular además debe ejercer roles de articulación política y Jefe de Gabinete, responsabilidades en las que priman los problemas y miradas de corto plazo, que requieren de concentración y de un ejercicio eficaz del poder, más que los desafíos de reformas de carácter más estructural, de horizonte más de largo plazo y trascendentes.
 - No está dotada de las cuotas de poder real y de las facultades explícitas requeridas para impulsar eficazmente las grandes transformaciones del aparato de gestión público ni para cumplir y hacer cumplir los respectivos programas presidenciales ofrecidos a la ciudadanía con ocasión de los procesos electorarios³⁸.

³⁸ A modo de ejemplo véase Parte I, Capítulo 2 (Historial de Promesas y Frustraciones 2000-2012) del presente ensayo, que muestra los compromisos que en materia de descentralización y desarrollo regional se establecieron en los programas de gobierno de los Presidentes Lagos, Bachelet y Piñera, en su mayoría incumplidos hasta el día de hoy.

Otro ejemplo es el libro “El Chile Descentralizado que queremos”, publicado por la SUBDERE en 2001, socializado y enriquecido en 15 Talleres Regionales organizados en colaboración con el CONAREDE y las 20 Universidades Regionales del Consejo de Rectores, cuya puesta en práctica fue frustrado porque senadores de un partido de la coalición gobernante le restó apoyo político.

Con frecuencia, y en forma cada vez más explícita, los Gobiernos Regionales se quejan y tensionan con “las prácticas centralistas de la propia SUBDERE”.

- Consecuencia de lo anterior, tampoco cuenta con el respaldo político suficiente de las restantes instancias y autoridades del gobierno central, ni ejerce el liderazgo político e intelectual inspirador y articulador requeridos para superar las fuertes resistencias, intereses e inercias asociadas al actual sistema centralizado.

Propuesta:

Disponer de una instancia del gobierno central, dotada del poder, facultades y mandatos adecuados y suficientes, así como de una real voluntad y capacidad política y técnica, ejercidos también sobre los otros órganos del gobierno central, para liderar, implementar y controlar un efectivo avance del proceso de descentralización y de construcción de capacidades locales y regionales en Chile, en el marco de una Política de Estado y de un nuevo trato Estado-Territorios previamente concordados y de los respectivos programas de gobierno.

Alternativas a evaluar:

- a) Creación de un Ministerio de Desarrollo Territorial (separación de SUBDERE del Ministerio del Interior).
- b) Reestructuración de la SUBDERE (dotándola del poder, facultades y responsabilidades indicadas arriba, así como de evaluaciones de su desempeño, verificación del cumplimiento de sus programas y metas y rendiciones de cuenta sobre el avance efectivo del proceso de descentralización).
- c) Otra(s)

2.1.2.2. Dependencia Regional de los Servicios Públicos.

Justificación:

- La mayoría de los Servicios Públicos con presencia en las regiones, dependen directamente de sus respectivos ministerios centrales, hecho que debilita la autoridad del gobierno regional y limita su capacidad de articular con enfoque sistémico-territorial las capacidades y recursos disponibles en dichos servicios.
- Por lo anterior, con frecuencia se generan conflictos de enfoques e intereses (centrales vs. regionales) entre las instancias centrales sectoriales y las autoridades y niveles regionales.

Propuesta:

- Traspasar a los servicios públicos y sus respectivos programas y fondos, a una efectiva dependencia de los Gobiernos Regionales, como es el caso de: INDAP; CORFO, SERCOTEC, SERNAM, SERVIU, FOSIS, SERNATUR, SENCE, Chiledeportes, ChileSolidario, Orígenes, FONDART, Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.
- Traspasar a la dependencia de los Gobiernos Regionales el patrimonio y la decisión de uso de los principales bienes públicos (inmuebles y terrenos fiscales, parques nacionales, reservas y santuarios de la naturaleza, administración de aguas y de bordes costeros, etc.).
- Radicar en el Gobierno Regional la facultad formal de designación de los Secretarios Regionales Ministeriales y los Jefes de Servicios Públicos Regionales a ser propuestos por el Sistema de la Alta Dirección Pública con aplicación de criterios de mérito y excelencia profesional.

2.1.2.3. Instancia para dirimir controversias competenciales.

Justificación:

- La institucionalidad pública vigente exhibe una realidad bastante confusa, caracterizada entre otros, por competencias compartidas, duplicadas y hasta triplicadas entre sus principales niveles: municipal, regional y nacional.
- El proceso en curso de transferencia de competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales, si bien muy deseable, incrementa dicha complejidad, incrementando los riesgos de confusiones, complicaciones y controversias administrativas y conflictos de competencia.
- En consecuencia, se hace necesaria una distribución más clara y ordenada de competencias, así como de los correspondientes recursos, entre los tres niveles, y la aplicación más efectiva del principio de subsidiariedad competencial, privilegiando, toda vez que corresponda, el nivel municipal sobre el regional, y este sobre el nacional.

Propuesta:

- Crear una instancia jurídico-administrativa calificada y competente, externa a los órganos de la administración pública municipal, regional y nacional, dotada de facultades para resolver controversias, superposiciones o vacíos competenciales (que entraben una entrega eficiente y oportuna de servicios y bienes públicos a la comunidad), y para sentar jurisprudencia en la materia.

Alternativas a estudiar:

- Radicar la función en el Tribunal Constitucional (muy congestionado en su labor actual; de acceso bastante restringido)
- Radicar la competencia en los Tribunales Ordinarios (Corte de Apelaciones y Corte Suprema).
- Crear un Tribunal Contencioso Administrativo (instancia especializada nueva; de posible mayor costo comparativo; difícil trámite de aprobación).
- Dotar a los órganos regionales y comunales de las potestades necesarias para proteger sus competencias, mediante requerimiento ante la citada instancia, ante transgresiones (eventuales o ya consumadas), provenientes de la ley, de la administración central o de otras autoridades o instancias públicas.

2.1.2.4. Traspaso de más competencias de decisión autónoma a GORES y Municipios: perfeccionamiento, aprobación y puesta en práctica de proyecto en trámite legislativo (modificaciones a la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional).

2.1.2.5. Creación de los Gobiernos Metropolitanos (figura de Alcalde Mayor u otra) para la administración de conurbaciones metropolitanas complejas: RM, Valparaíso-Viña del Mar, Concepción-Talcahuano).³⁹

³⁹ Una moción de los Senadores Soledad Alvear y Eduardo Frei (Boletín N° 8.349-06) da inicio a un proyecto de reforma constitucional que crea la Alcaldía Metropolitana en las comunas que indica y establece sus órganos de dirección.

2.1.3. Descentralización Fiscal: Más recursos de decisión autónoma y articulación territorial.

Objetivo: Traspasar recursos de decisión autónoma e instituir recursos de gestión propia a los Municipios y los Gobiernos Regionales, para fortalecer y facilitar su capacidad de cumplir sus roles y funciones propias, con aplicación desde el nivel local y regional en una lógica de articulación territorial y convergente. Como contrapartida, dichos recursos serán sujeto de rendición de cuentas y evaluación de desempeño y a regulaciones que aseguren su uso responsable, eficiente y transparente.

2.1.3.1. Provisión de bienes públicos de calidad con criterio de equidad *horizontal territorial*⁴⁰

Contexto internacional comparado:

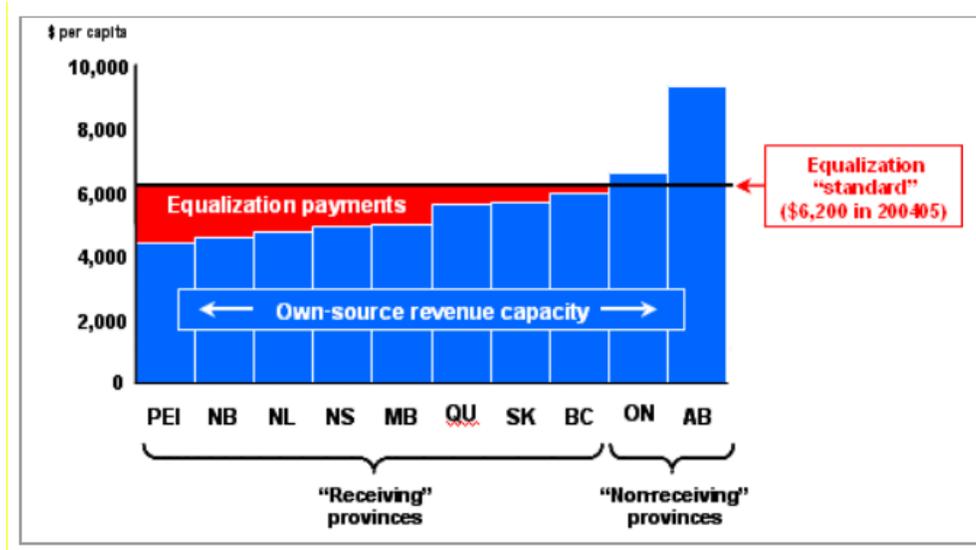
Esta manera de ver la distribución en la asignación de bienes públicos⁴¹, se basa en la experiencia internacional de países como Canadá, Japón y el Reino Unido, lo que permite generar una aproximación comparativa, en términos de: objetivos, fórmula de asignación, administración, necesidades de gasto y ajustes, que permitan lograr una distribución más equitativa de bienes públicos en todo el territorio nacional.

Visto así, el principal resultado dice relación con relevar el criterio de *equidad horizontal territorial* imperante en estos países, que consiste en asegurar la provisión de bienes públicos de similar calidad a todos los habitantes de los distintos territorios subnacionales. En consecuencia, la distribución de recursos está dirigida a cubrir el diferencial para lograr aquello, como se muestra en la figura 3 referida a la experiencia canadiense.

⁴⁰ Basado en capítulo de descentralización fiscal, del proyecto “Chile Descentralizado” desarrollado por los economistas Patricio Aroca y Nicolás Garrido, para IDER – UFRO, por mandato de SUBDERE.

⁴¹ Tradicionalmente, un bien público es aquel que pertenece o es provisto por el Estado a cualquier nivel: Gobierno central, municipal o local. Ej. Salud, vivienda, educación, seguridad ciudadana, etc.

FIGURA 3: COMPENSACIÓN TERRITORIAL DE BIENES PÚBLICOS EN CANADÁ



Fuente: Departamento de Finanzas de Canadá (2006)

Esta nueva mirada implica trascender el actual FNDR (constituido como asignación presupuestaria, en base a recursos disponibles, distribuida en base a un polinomio de cálculo basado en criterios de compensación y desarrollo regional), hacia una asignación cuyo monto regional está definido por un estudio previo respecto del diferencial requerido en dicha región para que el Estado provea de bienes públicos en *igualdad* de condiciones y calidad que en todo el territorio nacional.

Justificación.

- La necesidad de avanzar hacia mayores niveles de equidad territorial.
- Dotar a los territorios subnacionales y subregionales de condiciones de equidad en el acceso a bienes públicos que posibiliten una distribución más homogénea de poblamiento en el territorio nacional.
- Disminuir los incentivos a la migración a zonas metropolitanas generados por la búsqueda de mayor y mejor provisión de bienes públicos.

Propuesta:

- Identificar los tipos de bienes públicos en los cuales el Estado puede comprometer criterios de igualdad horizontal (Tipo patologías AUGÉ).
- Definir de la manera lo más participativa posible, cuáles son las características que dotan a un bien público de características de calidad, cantidad, oportunidad, cobertura, etc., a ser comprometidas.
- Estudiar el costo por región, que presenta la implementación de dicho bien público con características de calidad similar en todo el país.
- Asegurar la provisión presupuestaria.
- Definir el mecanismo de implementación y monitoreo de calidad.
- Construir un cronograma gradual de implementación.

2.1.3.2. Creación de Fondo de Convergencia Territorial para el desarrollo de zonas rezagadas (similitud del modelo UE)⁴²

Justificación:

- La capital de Chile, y en cierta medida también las capitales de regiones, siguen mostrando niveles muy elevados de concentración económica, de competitividad, de capital humano calificado, de oferta de educación, salud cultura y recreación, teniendo como tenue contrapeso sólo políticas impositivas y leyes a favor de regiones extremas.
- Es necesario disponer de instrumentos adecuados y eficaces para focalizar recursos, con criterio de equidad social y territorial, dirigidos a satisfacer umbrales mínimos comunes de necesidades básicas presentes en territorios rezagados, disminuir las brechas de pobreza e indigencia, desigualdades de ingreso, así como las de educación, salud, infraestructura, conectividad (vial y digital), deporte, cultura, recreación, competitividad, y otros.

Propuesta:

- Crear por Ley un “Fondo de Convergencia Territorial”, que permita a los Municipios y Gobiernos Regionales de territorios rezagados así como a los Ministerios y Agencias del Estado Central, focalizar proyectos y programas adicionales de compensación.
- Se propone que dicho fondo implique el 10 % de los ingresos públicos durante un período de 10 años, se entreguen mediante el instrumento Convenios de Desempeño, afectos a una evaluación general trianual, con redestinación de recursos fortaleciendo los territorios más débiles y liberando recursos de los que mejor avanzan.

2.1.3.3. Descentralización Municipal⁴³: Porcentaje del PIB destinado a gasto de los Gobiernos Locales.

Contexto:

Al analizar comparativamente el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que los países europeos destinan a los gobiernos locales (presupuesto de uso autónomo local, no presupuesto central de inversión local) este oscila alrededor del 20,6% del PIB (según datos del FMI, 2009). Del mismo modo, comparar la situación de América Latina esta cifra alcanza un 11,3% del PIB (datos CGLU, 2007). En cambio en el caso de Chile presenta un 12,8% del PIB, en circunstancias que la sentida aspiración del mundo municipalista es que este porcentaje se acerque más a las cifras de países desarrollados, entendida esta aspiración como un proceso de profundización de la democracia, de fortalecimiento del Estado de derecho de unidad del territorio nacional, orientados a una amplia y equitativa inclusión social y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

⁴² El autor original de esta propuesta es el ex Diputado Esteban Valenzuela, actualmente Director del Programa de Magister de Políticas Públicas de la Universidad Alberto Hurtado.

⁴³ Basado en libro de Mario Rosales, *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina* (2012), Síntesis actualizada del los informes regionales sobre Descentralización en América Latina, de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA).

Esto constituye tareas permanentes del movimiento municipalista nacional e internacional, más aún cuando los temas de pobreza e inequidad social son más cercanos desde lo local que desde otras esferas.

Justificación:

- Avanzar hacia un mayor porcentaje de gasto del PIB destinado a los Gobiernos Locales obliga a avanzar también, a buscar formulas que permitan dotar a dichos gobiernos de más competencias y atribuciones, lo que deriva en un fortalecimiento de estas estructuras base del Estado.
- Son precisamente los Gobiernos Locales (aplicando el principio de doble subsidiaridad) los que producto de su cercanía con la ciudadanía y sus problemas, los que están mejor ubicados para abordar la solución de los mismos, para lo cual requieren una mayor dotación de recursos, competencias y atribuciones.
- Fortalece la descentralización subregional.

Propuesta.

- Llegar a un porcentaje del 20% del PIB nacional destinado a los Gobiernos Locales.
- Generar la voluntad política de los tomadores de decisiones para avanzar en esta materia.
- Aumentar vía transferencia directa a los municipios (Fondo Común Municipal u otro mecanismo / modalidad?)
- Aumentar vía la transferencia de competencias a los gobiernos locales con la respectiva transferencia de recursos implicados.
- Estudiar cuáles podrían ser las competencias a transferir a los Gobiernos Locales, y cuantos recursos implican.
- Definir un mecanismo de traspaso, y un itinerario para su implementación.
- Construir un cronograma gradual de implementación.

2.1.3.4. Ley de Rentas Regionales⁴⁴.

Justificación:

- El financiamiento de los programas y actividades de los Gobiernos Regionales depende principalmente de transferencias del Gobierno Central (FNDR, fondos sectoriales, etc.).
- La recaudación tributaria de primera categoría de las empresas es recaudada y distribuida desde el nivel central (las más de las veces con una lógica centralista y homogénea), con transferencias a las regiones de acuerdo al número de habitantes y km² del territorio.
- Las regiones no disponen de una capacidad significativa para recaudar recursos propios, destinables a objetivos estratégicos de desarrollo regional, ni para constituir e incrementar su patrimonio propio.
- Esta dependencia excesiva del nivel central, desincentiva la creatividad de gestión autónoma regional, así como su capacidad de apalancar y atraer recursos e inversiones externas, capaces de ampliar sus posibilidades de desarrollo y de atraer y retener talentos calificados (y de descongestionar a la R.M.).

⁴⁴ La idea original de esta propuesta fue formulada por SUBDERE (2001) en el libro "El Chile Descentralizado que queremos", y propuesta en dos oportunidades por el CONAREDE a todas las candidaturas presidenciales de los procesos electorarios del año 2005 y 2009, en el contexto de la Iniciativa Ciudadana "Yo Voto por las Regiones".

- Las anteriores carencias y dependencias debilitan adicionalmente la capacidad de gestión estratégica articuladora, autoridad y liderazgo de los Gobiernos Regionales.

Propuesta:

- Instituir por ley la prerrogativa de los Gobiernos Regionales para captar recursos por concepto de derechos, tributos, tasas, ingresos y cobros de servicios de clara identificación y beneficio regional, que refuercen la autonomía de las regiones para ampliar las oportunidades de desarrollo de sus comunidades y territorios.
- Abrir alternativas de co-participación de un Gobierno Regional en algunos tributos de carácter nacional.

2.1.3.5. Presupuesto Regionalizado

Justificación:

- El Presupuesto Anual de la Nación se formula por cada sector, sin desagregación por regiones, (con excepción de las partidas de inversión vía Ministerio del Interior), sin intervención de las autoridades de los respectivos Gobiernos Regionales.⁴⁵
- Ello impide lograr una mejor coordinación y eficiencia entre los presupuestos sectoriales y las estrategias regionales y locales de desarrollo y dificulta la focalización de recursos en objetivos estratégicos de desarrollo territorial de mediano y largo plazo y la asignación diferenciada según oportunidades de desarrollo y necesidades singulares de los territorios.
- Esta práctica debilita la legitimidad y autoridad del Gobierno Regional.

Propuesta:

- Formulación del Presupuesto de la Nación desagregado por regiones, (incluyendo todos los presupuestos sectoriales), con participación de las autoridades de cada Gobierno Regional en la definición final de los recursos propios y sectoriales disponibles para la respectiva región.

⁴⁵ A modo de ejemplo, el Presupuesto Nacional 2012 de Colombia, contempla un 76 % regionalizado, un 10 % por regionalizar y un 14% no regionalizable (bienes o servicios que se proveen simultáneamente a todo el país).

2.1.3.6. Reinversión de utilidades de empresas en territorios con bajos niveles de desarrollo.⁴⁶

Justificación:

- A excepción de las zonas extremas, no existen incentivos tributarios específicos para la instalación y funcionamiento de empresas en regiones, lo que incrementa aún más la alta concentración industrial y económica y el consecuente deterioro ambiental en la Región Metropolitana.
- No existen sistemas de monitoreo continuo y sistémico del desarrollo de los territorios y las regiones; solo se dispone de indicadores específicos, como son los de competitividad, pobreza, desarrollo humano, con bajos niveles de integración sistémica

Propuesta:

- Eximir a las empresas que reinvierten sus utilidades en territorios con bajos niveles de desarrollo, de un porcentaje del impuesto a la renta de primera categoría.
- Complementariamente, instituir incentivos tributarios para las empresas que generen beneficios estables al capital humano calificado y la mano de obra especializada disponible en territorios con bajos niveles de desarrollo, mejorando en estos la calidad de vida, la estabilidad y los mecanismos de formación y retención del capital humano.
- Generar un modelo de monitoreo del desarrollo territorial, que permita identificar territorios rezagados de manera sistémica, controlar su evolución (positiva o negativa) y servir de base para la aplicación de los incentivos tributarios a empresas.

2.1.3.7. Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas

Justificación:

- Salvo las compensaciones y mitigaciones temporales de los proyectos sometidos a estudios de impacto ambiental, las comunidades y territorios afectados por actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (de tipo ambiental, económico, social, cultural u otra), no reciben ningún beneficio compensatorio de carácter permanente, que a su vez potencie sus capacidades autónomas de desarrollo.

Propuesta:

- Asignar en forma permanente un porcentaje de la recaudación del impuesto a la renta de primera categoría de aquellas actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (impactos sin compensación económica) para ser destinadas a inversiones estratégicas del desarrollo de las comunas, comunidades y territorios afectados.

⁴⁶ El autor original de esta propuesta es el Senador Hernán Larraín, en un capítulo del libro "Rompiendo Cadenas del Centralismo, Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile (2008). Sistematización: IDER-UFRO 2012

- Generar metodologías de armonización de los intereses de las comunidades y territorios afectados por iniciativas o proyectos de importancia estratégica e interés regional o nacional, que faciliten la construcción de acuerdos de los diversos actores involucrados.

2.1.3.8. Equidad territorial para los Megaproyectos de inversión

Justificación:

- Durante décadas el país está gastando recursos de todos los chilenos en megaproyectos de inversión en la capital en desmedro del desarrollo de las restantes regiones, especialmente las más rezagadas y aisladas (ejemplos: 70% de los Megaproyectos del Bicentenario, proyectos del “Legado Bicentenario”, construcción de nuevas líneas del Metro, etc.).
- Dicha realidad debilita la voluntad política y capacidad presupuestaria para impulsar inversiones públicas de gran magnitud y alcance para el desarrollo de las regiones e incrementa y perpetúa las pronunciadas brechas de infraestructura, competitividad y calidad de vida que afectan a los territorios de desarrollo más rezagado.

Propuesta:

- Establecer, como política de Estado, un mecanismo que garantice, en forma permanente, una compensación de equidad territorial de los megaproyectos de inversión pública que se realizan en la capital, equivalente, a lo menos, al tamaño poblacional del conjunto de las regiones.
- Dichos recursos serán invertidos autónomamente en cada región en iniciativas estratégicas para el desarrollo de ésta, priorizados y aprobados por el respectivo Gobierno Regional.

2.1.3.9. Reformulación del FNDR: criterios de distribución, asignación e impactos.

A mediados de 2012, se concluyó un estudio, encargado por la SUBDERE⁴⁷, dirigido a elaborar propuestas para fortalecer y optimizar diferentes ámbitos de distribución, asignación y evaluación de impactos del actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR. La versión completa de dicho estudio está disponible en dicha Subsecretaría, a la espera de ser distribuido, aplicado y potenciado en beneficio del desarrollo de las regiones de Chile, cuyos principales productos se pueden resumir como sigue:

- 1) Propuesta de nuevos criterios de distribución del FNDR: Producto diseñado a partir de una revisión internacional de los sistemas de transferencia y compensación, como lo son de Canadá, Japón y el Reino Unido, generando una síntesis comparativa, en términos de: administración, fórmula, objetivos, forma, necesidades de gasto y ajustes, que permiten el diseño de nuevos criterios de distribución del FNDR.
- 2) Metodología de medición de impacto del FNDR: La metodología propuesta está basada en el análisis de eficiencia del FNDR, a partir del análisis de datos envolventes (Modelo Italiano) y estableciendo un score de eficiencia, lo que permitió establecer un ranking de eficiencia regional, el cual es encabezado por las regiones de Atacama, Los Lagos y Metropolitana.
- 3) Examen de actual composición del FNDR y Provisiones: El análisis se realizó sobre el periodo 2000 – 2010 respecto de FNDR y provisiones, observándose un aumento paulatino de las provisiones y

⁴⁷ Realizado por el Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera.

un estancamiento del FNDR. El análisis regional se realizó para los subtítulos presupuestarios Nº 31, Nº 33 y Nº 29, así como del presupuesto inicial y final ejecutado, para las regiones de Tarapacá, O'Higgins y la Araucanía durante el periodo 2003 -2010, finalizando con un análisis de cartera para estas tres regiones durante el periodo 2000-2010.

- 4) Nuevo reglamento de distribución FNDR: Con los insumos establecidos en el punto 1, y del análisis de las reglas de distribución 2003 y 2005, se proponen dos alternativas de reglas de distribución: Alternativa 1: basada en el objetivo de desarrollo y compensación territorial. Alternativa 2: construida sobre la base de definir el desarrollo a partir de la idea de funcionalidad de la región, mientras que la compensación como mecanismo de compensación en múltiples dimensiones para las regiones. Sobre la definición de una economía artificial representativa de las regiones, se simuló las alternativas y se analizaron sus impactos sobre varias variables relevantes. Finaliza con un análisis de provisiones y recomendaciones para su incorporación a la base FNDR, como su respectivo plan de implementación gradual.
- 5) Propuesta de un nuevo sistema decisorio FNDR: Este producto (vinculado con el análisis realizado en el punto 3), describe el proceso de toma de decisiones sobre la base de la experiencia de las regiones de Tarapacá, O'Higgins y La Araucanía, estableciendo los rasgos más importantes, tiempos de aprobación y ejecución de proyectos, vinculación con la ERD, estableciendo propuestas y esquemas de decisión regional.

2.1.3.10. Convergencia entre convenios de programación e instrumentos de planificación territorial.

Otro producto contenido en dicho estudio impulsado por SUBDERE, susceptible de ser aplicado desde ya por los Gobiernos Regionales, propone la aplicación de un "Reglamento de Convergencia" que vincule los convenios de programación con el proyecto y la estrategia Región, en base a 4 dimensiones, tres de ellas técnicas (ámbito Estratégico, ámbito Jurídico y ámbito de los Gestores) y una política (ámbito de los Decisores). Este Reglamento se traduce en una Norma que contiene el conjunto de criterios (temáticos, Territoriales y o Sectoriales) a utilizar por el GORE en el proceso de formulación de los respectivos Convenios de Programación. También aborda un "Instructivo de Operacionalización", y el plan de trabajo respectivo.

2.1.3.11. Alternativas de mayor injerencia regional en recursos de ámbito sectorial.

Finalmente, el citado estudio de SUBDERE aporta tres alternativas que proporcionan mayor injerencia a las regiones en recursos de carácter sectorial, a la espera de ser puestas en práctica, las que se sintetizan como sigue:

- 1) Toma de decisiones del GORE respecto de recursos sectoriales: El diseño está basado en el estudio SUBDERE "Descentralización Fiscal Regional y Municipal", y sobre la base de la ley de presupuesto 2010, identificando recursos de inversión (Subtítulos 31, 24 y 33) por ministerio, proponiendo tres modalidades o mecanismos de traspaso a la decisión regional.
- 2) Mayor pertinencia regional a subsidios y aportes en sector económico-productivo: Basado en el diseño de una "Ficha de Pertinencia Estratégica Regional" construida a través del análisis de los contenidos y orientaciones estratégicas de los instrumentos de planificación existentes en la región (ERD, Políticas Regionales, POT, etc.), procesos que generan un conjunto de variables de pertinencia regional, que se hacen exigibles para proyectos, instrumentos, planes y programas ejecutados en la región.

- 3) Estimación de impactos territoriales de proyectos de inversión pública: Se circunscribe a una propuesta de evaluación de impactos de los convenios de programación, a través de metodología denominada “Diseño de Discontinuidad” cuyo análisis consiste en identificar variables explicativas de impactos. Se trabaja con datos de serie de tiempo de dichas variables, antes y después de la aplicación de una inversión, siendo el impacto la diferencia entre las regresiones lineales antes y después de la inversión que presenta la variable explicativa.

Se operativiza a través de un soporte digital de cálculo. Se incorpora el respectivo plan de implementación.

- 4) Provisión de Bienes Públicos para la innovación y el emprendimiento regional y local. Se debieran establecer a nivel de cada región un conjunto de “bienes públicos” que permiten reducir las brechas de información sobre el comportamiento de las cadenas de valor de los distintos bienes y servicios producidos en la región y que tienen un fuerte impacto en las economías locales. Estos Bienes Públicos deben ser garantizados en su provisión por recursos nacionales dirigidos y definidos en cuanto a su objetivo en cada región. De esta forma se igualan las oportunidades entre las subsidiarias de las grandes empresas y las PYMES locales.

2.1.3.12. Limitar la inversión pública a un tope máximo por región y por comuna dentro de una región (propuesto por CorBioBio a Presidente de la República, Mayo 2012)

Establecer, mediante indicación a la LOC de Gobierno y Administración Regional que no podrá destinarse más del 20% de la inversión pública aprobada anualmente por el Congreso Nacional a una misma región o comuna del país. Con ello se asegurará:

- una mejor distribución del presupuesto nacional de inversión para todas las regiones;
- un fortalecimiento de la gestión local y de los recursos dirigidos al desarrollo propio de las regiones;
- un incremento de la competitividad de las regiones, y del país en su conjunto.

2.1.3.13. Instituir un IPC⁴⁸ y un sueldo mínimo por región⁴⁹

IPC diferenciado por región: los componentes que conforman la canasta básica a nivel nacional, muestran realidades muy diferentes a lo largo de las distintas zonas del país. Por lo anterior es de justicia establecer una canasta básica y el correspondiente IPC para cada región (o en una fase inicial a lo menos para cada macrozona geográfica).

Sueldo mínimo diferenciado por región: al disponer de un IPC regional, se puede instituir entonces también un sueldo mínimo por región, y los correspondientes reajustes anuales diferenciados regionalmente.

⁴⁸ Autor: Andrés Chacón, profesor del Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHM, Universidad Autónoma de Chile.

⁴⁹ Moción de Senador Pedro Muñoz, en sesión de Comisión de Gobierno y Regionalización del Senado, Boletín N° 7963-06 del 7 de Marzo 2012).

2.1.4. Extensión a otras regiones de la iniciativa piloto en descentralización de la región de Tarapacá⁵⁰.

Justificación:

- La Región de Tarapacá, por iniciativa de su Gobierno Regional, está impulsando y viviendo un inédito y muy promisorio camino de descentralización desde la región misma, denominado “Tarapacá Región Piloto en Descentralización”⁵¹, dirigido a atender a los requerimientos, particularidades y desafíos de su propio desarrollo, en una primera fase centrada en dos ejes principales: Fomento Productivo y Capital Humano Calificado y Avanzado.
- Esta propuesta se ha fundado en una política pública de impulsada de “abajo hacia arriba” (“*bottom up*”) basada en la evidencia, en las preferencias locales y en la gestión del conocimiento y del aprendizaje.
- El carácter piloto y pionero del proyecto ha demostrado que en las regiones existe la voluntad y las capacidades para diseñar políticas y de gestar la institucionalidad adecuada para su ejecución eficaz.
- La estrategia desarrollada ha consultado y articulado a los principales agentes regionales de desarrollo en torno a la idea de un “Pacto Territorial por la Descentralización y el Desarrollo de Tarapacá” a ser suscrito entre el Gobierno Regional y el Gobierno central, propiciando con ello un modelo cooperativo entre niveles de gobierno y agentes regionales de desarrollo.
- Se institucionaliza dicho Pacto, entre otras medidas, mediante la conformación de un Directorio en el que concurren agentes públicos, privados y comunitarios, y se amplían los espacios de desarrollo de modelos de gobernanza para el desarrollo regional.
- Esta experiencia de Tarapacá ha puesto de manifiesto la contradicción e insuficiencia de las políticas “nacionales” de descentralización, de “arriba hacia abajo” (“*top down*”), que reproduce la matriz vigente de diseño e implementación de las políticas públicas en Chile.

Propuesta:

Extender a otras regiones de Chile la valiosa experiencia pionera de la Región de Tarapacá de impulsar la descentralización desde la propia región, mediante un conjunto de actividades, tales como:

- Realizar Jornadas de análisis en Ministerios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales, Municipios, Universidades, Corporaciones de Desarrollo, Organizaciones Sociales, sobre la experiencia de Tarapacá, extrayendo en conjunto las lecciones y aprendizajes del caso.
- Generar incentivos y apoyos para que otras regiones del país establezcan sus propias estrategias y caminos de descentralización (en un plazo no mayor a un año), de “descentralizar desde regiones para impulsar y atender su diversidad, evitando propuestas e iniciativas en bloques u homogéneas.
- Suscribir Pactos Territoriales (por 3 o 4 años, verificables, renovables y dinámicos y ampliables) por la descentralización con regiones que hayan establecido estrategias y propuestas de transferencia de competencias, atribuciones, servicios y recursos en áreas específicas.
- Disponer de una batería de herramientas y dispositivos financieros, de capacitación y apoyo para robustecer los compromisos a suscribir en los Pactos por el nivel central.

⁵⁰ Autor: Julio Ruiz, Director del proyecto “Tarapacá Región Piloto en Descentralización”

⁵¹ Experiencia próxima a divulgarse de manera masiva en el libro “Descentralización desde la Región” que saldrá en circulación hacia fines de septiembre 2012.

- Extender el modelo y política de suscripción de Pactos Territoriales a materias más allá de la descentralización (empleo, educación, salud, pobreza, competitividad, conectividad, etc.), propiciando un modelo más horizontal de colaboración y asociación con las regiones, en desmedro del modelo vertical existente en el cual el centro diseña y las regiones ejecutan.

2.2. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES LOCALES Y REGIONALES

Objetivo: Construir desde la base, de abajo-arriba (*bottom up*), capacidades endógenas en las personas, instituciones y redes de las comunidades y territorios de nivel local y regional, dirigidas a un desarrollo pleno de sus talentos y potencialidades y a ampliar sus oportunidades de desarrollo autónomo.

2.2.1. Focalizar las políticas e instrumentos de desarrollo en zonas donde coincidan desigualdades sociales y territoriales.

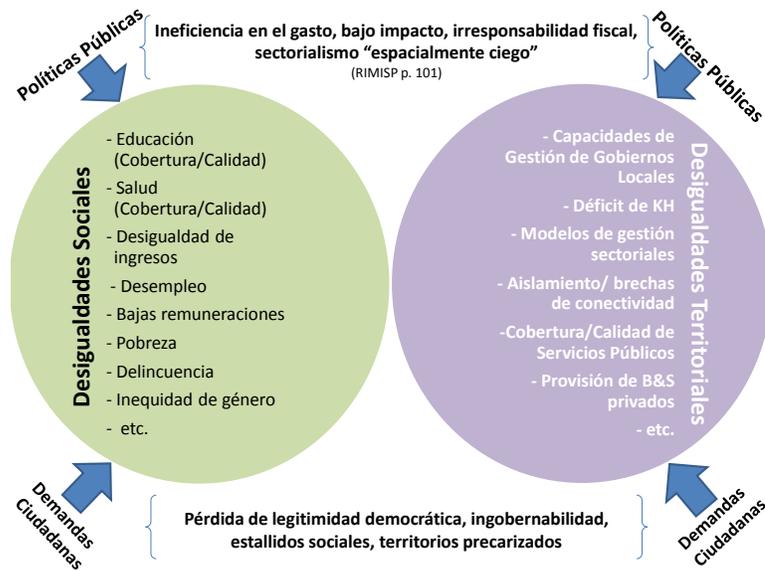
El recientemente publicado Informe Latinoamericano sobre pobreza y desigualdad (RIMISP, 2011)⁵², aporta interesantes argumentos que refuerzan la tesis que las desigualdades sociales y las desigualdades territoriales se refuerzan entre sí, reforzando el círculo vicioso del subdesarrollo. En síntesis, este estudio destaca que:

- “El crecimiento económico llega preferentemente a ciertos territorios por sobre otros”.
- “Las desigualdades sociales se potencian con las desigualdades territoriales, generando un círculo vicioso que incrementa las brechas de desigualdad tanto social como territorial”.
- “Por lo tanto, en conjunto con el crecimiento económico y las políticas sociales, es necesario atacar las desigualdades territoriales para avanzar hacia un desarrollo equitativo en los niveles subnacionales.”

En efecto, tal como lo ilustra la Figura 4, con frecuencia se aplican políticas e instrumentos públicos dirigidos a abordar las desigualdades sociales en forma separada y descoordinada de aquellas políticas e instrumentos dirigidos a abordar las desigualdades territoriales.

⁵² Lanzado en Santiago de Chile el 8 y 9 de Mayo 2012.

Figura 4



Fuente: elaboración propia, a partir de RIMISP (2011), Pobreza y Desigualdad, Informe Latinoamericano

La resultante es una mayor ineficiencia en el gasto, un bajo impacto, una cierta irresponsabilidad fiscal, medidas sectoriales "ciegas" a su impacto territorial, generando una pérdida de legitimidad democrática, mayores niveles de ingobernabilidad, estallidos sociales y territorios precarizados.

Por su parte, la Figura 5 ilustra gráficamente las posibilidades de lograr un mayor impacto positivo cuando las políticas y los instrumentos públicos se focalizan en aquellas situaciones en las que se concentran, coinciden y potencian entre sí (zonas de intersección), las desigualdades sociales y las desigualdades territoriales:

Figura 5



Fuente: elaboración propia, IDER-UFRO, 2012

La conveniencia de abordar focalizada y conjuntamente las principales desigualdades sociales y las territoriales, desde luego es válida tanto para la aplicación de las políticas e instrumentos nacionales, tradicionalmente homogéneas y uniformes, como para aquellas que se aplican desde los niveles subnacionales, las que debieran aplicarse territorialmente diferenciadas.

Por otra parte, es un hecho conocido, y hay una multiplicidad de realidades empíricas que así lo demuestran, que las variables que más severamente limitan o facilitan alcanzar mejores niveles de desarrollo, pueden ser muy diferentes entre una y otra comunidad y territorio, y que el peso o incidencia relativos de la misma puede variar considerablemente.

En consecuencia, además de focalizar los esfuerzos en zonas de mayor concentración tanto de desigualdades sociales como territoriales, y de alcanzar una adecuada articulación territorial de los diferentes instrumentos y recursos que según la naturaleza de las oportunidades de desarrollo y demandas de las comunidades locales pueden aplicarse convergentemente, es necesario identificar, en cada territorio en particular, cuáles son esas variables, y su respectivo peso relativo, para así optimizar el impacto y costo/beneficio de los instrumentos y recursos públicos que se aplicarán.

Con ese propósito el Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera, propone al debate adoptar un modelo de análisis de la siguiente estructura (ilustrada en la Figura 6):

Figura 6

Modelo de Análisis Sistémico para la Focalización de Políticas e Instrumentos de Desarrollo en Territorios

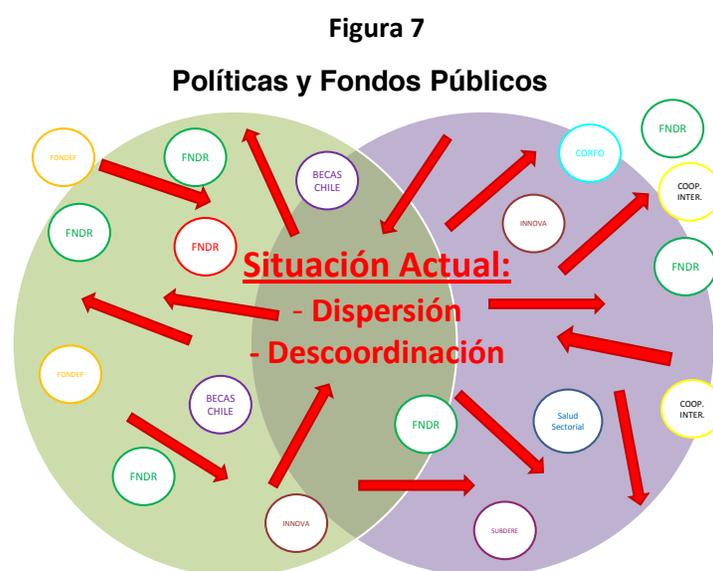


Fuente: Elaboración propia IDER-UFRO, 2012
a partir de antecedentes de SUBDERE

2.2.2. Promover una articulación territorial convergente (ATC) de los instrumentos públicos

En la actualidad, existe una gran cantidad de diferentes instrumentos de fomento y recursos públicos disponibles para ser aprovechados por iniciativas de calidad relacionadas al desarrollo de las comunas y regiones⁵³, o directamente dirigidas a dicho propósito.

Sin embargo, como se lustra en la Figura 7, la mayor parte de estas política e instrumentos públicos, además de diseñarse y ejecutarse por sus respectivos organismos en una lógica predominantemente central, sectorial y homogeneizante, están bastante dispersos entre sí, sin comunicación y coordinación previa entre ellos, ni con las comunidades y territorios a cuyo mejor desarrollo supuestamente están dirigidos, por lo cual, generalmente, no logran generar los efectos cruzados y sinérgicos deseables para optimizar su impacto.



Fuente: elaboración propia, IDER-UFRO, 2012

La mayor parte de los recursos públicos que se gastan en regiones son asignados sectorialmente, y en forma vertical de arriba abajo (*top-down*). Se ha estimado que menos de un 25% de la inversión pública efectiva es de decisión regional⁵⁴ y existe una tendencia a la disminución de dicho porcentaje, aún cuando el nivel de inversión total aumenta.

Un buen ejemplo de esta situación es la creciente cantidad de programas sociales que son ejecutados en las comunas vulnerables, cuya gestión está a cargo de los Municipios que para estos casos funcionan

⁵³ Fondos Sectoriales, FNDR, FIC Regional, INNOVA, FONDEFF, Becas CONICYT, Atracción e Inserción de Capital Humano Avanzado (CONICYT), Becas Chile (MINEDUC), FONDART, AGES (SUBDERE), Innovación: Proyecto RED (Enfoque RIS de UE, incluye aporte de IES), Desarrollo de Instituciones de Educación Superior regionales (MINEDUC), Academia de Capacitación Municipal y Regional (SUBDERE), Descuento de Deuda de Crédito Universitario (Ley 20.330), SERCOTEC, INDAP, FOSIS, Desarrollo Social (MIDEPLAN), Incentivos para atraer y retener Capital Humano Calificado (SUBDERE), Recursos de Cooperación Internacional (bilateral, multilateral), Aportes Empresariales (Donaciones con descuento tributario, rebajas de gastos), Otros

⁵⁴ ver Horst, Bettina (2009) "Fuentes de financiamiento gobiernos subnacionales y descentralización fiscal" en "Pensando Chile desde sus Regiones", H. von Baer, Editor General, Ediciones Universidad de La Frontera.

como órgano desconcentrado del nivel central. Cuando los recursos son asignados de forma vertical de arriba abajo, o cuando se pone el énfasis a la capacidad de ejecución del presupuesto asignado más que a su efectividad, es común que a nivel central-ministerial no se produzcan coordinaciones que busquen la articulación entre distintos instrumentos y fondos.

Para enfrentar dicha situación debe orientarse y empoderarse al sector público local y regional, así como a los demás actores del desarrollo local y regional, para que, de conjunto, puedan generar dicha coordinación articuladora y convergente de instrumentos sectoriales, así como también con los demás recursos de decisión regional. Esto implica instalar competencias, fortalecer el capital social (confianzas, asociatividad) y vincularse con las necesidades y oportunidades territoriales para identificar los requerimientos de focalización de los diversos instrumentos disponibles, respondiendo así a un criterio de construcción desde la demanda local y regional, desde abajo arriba (*bottom up*).

En consecuencia, para operativizar dicho enfoque, como se ilustra en la Figura 8, se propone implementar metodologías e instrumentos de “Articulación Territorial Convergente” (ATC), que contribuyan, cuando corresponda, a los fines y naturaleza de los respectivos fondos y proyectos, a priorizar e integrar sus aportes desde una perspectiva más sistémico-territorial, logrando así una mayor equidad para las comunidades y territorios involucrados y una mayor autonomía regional en las decisiones de recursos de inversión y desarrollo⁵⁵.

Figura 8



Fuente: elaboración propia IDER-UFRO, 2012

⁵⁵ Un avance en esta dirección lo constituye un “Reglamento Regional de Convergencia”, metodología que permite a los Gobiernos Regionales vincular y potenciar las inversiones regionales, derivadas de los convenios de programación, con los respectivos instrumentos de planificación territorial (uno de los productos desarrollados por el IDER por encargo de la SUBDERE, como parte de nueve productos de Descentralización Fiscal.

Logrado lo anterior, será necesario realizar periódicas mediciones ex-post de los impactos efectivamente alcanzados sobre el desarrollo de las respectivas comunidades y territorios, para así retroalimentar y perfeccionar periódicamente el modelo.

2.2.3. Más Capital Humano para el desarrollo de las comunas y regiones.

Objetivo Estratégico:

Crear las condiciones para que todas las personas, sin distinción de su edad, condición social y étnica, ni de su condición territorial, puedan desarrollar en plenitud todos sus talentos y capacidades, en cada una de las comunas y regiones de Chile, y para que éstas puedan atraer, retener y formar Capital Humano Calificado y motivado para aportar a sus procesos de desarrollo.

2.2.3.1. Política de Estado para atraer y retener Capital Humano Calificado en comunas y regiones de Chile.

Justificación:

Según MIDEPLAN (2002) existe un muy alto grado de concentración de Capital Humano Avanzado, con un 50,5% en la R.M., a gran distancia de la del Bío-Bío con 10,5%, y en el extremo más bajo de Aysén con un 0,6%. Esta severa asimetría se actualiza y refuerza en el informe de la OCDE (2009), según el cual el Capital Humano Calificado de Chile se distribuye de manera muy dispar, con una concentración en la R.M. en la toma de decisiones, actividad empresarial, fuerza laboral, educación superior e investigación y desarrollo.

Ello pone en evidencia que es necesario constituir, en cada una de las regiones, una masa crítica de Capital Humano debidamente calificado y comprometido con sus respectivos desafíos de desarrollo, brechas que las políticas públicas no han asumido sino que incrementado durante muchas décadas, como lo plantea un reciente estudio realizado por encargo de la SUBDERE por el Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera:

La disponibilidad de una masa crítica de Capital Humano Calificado es la dimensión más determinante para el fortalecimiento de la competitividad de las regiones así como para el buen avance del proceso de descentralización.

Dicha premisa es coincidente con uno de los puntos centrales postulados en un reciente ensayo sobre Descentralización por Mario Waissbluth y Cesia Arredondo (2011), quienes postulan al Capital Humano como *“la Madre de todas las Batallas”*, dado que es *“esencial contar con recursos humanos de calidad adecuada y una masa crítica de liderazgos constructivos, para los gobiernos locales y regionales, el*

emprendimiento y la innovación, la educación general y superior, la cultura, las ONG, y las dependencias ministeriales localizadas en regiones”.

Como marco de referencia para el citado estudio de SUBDERE (2012), se realizó una amplia revisión de la experiencia internacional comparada sobre el tema de Capital Humano Calificado para el desarrollo de los territorios, obteniendo aprendizajes muy determinantes para el caso de Chile, como son, entre otros:

- A nivel global, existe una verdadera “Guerra por los Talentos”, entendidos como el componente más determinante para la competitividad territorial.
- Diversos Estados (entre otros Canadá, Ohio, Milwaukee, Escocia, Países Bajos, Israel), no obstante ser descentralizados, aplican políticas y recursos públicos muy activos para atraer, retener y formar el Capital Humano Calificado requerido para sus estrategias de desarrollo (a diferencia de Chile, que no obstante ser altamente centralizado, hasta ahora ha mantenido una actitud neutra e indiferente en esta materia).
- Uno de los aprendizajes más valiosos obtenidos, está en los estudios realizados por el investigador Richard Florida (2007), quien, en síntesis, concluye que: *“El escenario mundial ha llegado a configurarse básicamente por economías dinámicas con altos stocks de Capital Humano Calificado, y economías deprimidas con bajo stock de Capital Humano Calificado”*, y como recomendación para estos últimos, plantea que:

“Para su futuro sustentable, los territorios atrasados deben implementar agresivas estrategias de atracción y retención de talentos”.

“El proceso de atracción de Capital Humano Calificado está condicionado no sólo por el conjunto de atractivos con que cuenta el territorio, o por la oferta de trabajo de éste, sino por ambos factores en conjunto”.

En consecuencia, es necesario tomar conciencia que, consecuencia de la extrema concentración metropolitana de Capital Humano Calificado y consiguiente asimetría en su distribución territorial, ninguno de los anteriormente descritos *Procesos Clave* (Descentralización, Fortalecimiento de Capacidades locales y regionales, Participación Ciudadana y Control Democrático) podrá avanzar en forma satisfactoria, sostenida y con la fuerza y profundidad deseables, si no se cuenta en cada una de las regiones con una masa crítica de Capital Humano debidamente calificado y comprometido con sus respectivos desafíos de desarrollo.

Con esta convicción, el antes citado estudio, entregado a mediados de abril 2012 al Gobierno central y a los Gobiernos Regionales bajo el nombre “Mas Talentos para el Desarrollo Regional”, y a partir de un estudio de demanda realizado a cuatro grupos de profesionales calificados residentes en la capital y el extranjero, propone un conjunto de “Incentivos Regionales”, que no requieren de reformas de ley, ordenados de menor a mayor complejidad, dirigidos a atraer y retener Capital Humano Calificado (técnicos, profesionales universitarios, postgraduados), susceptibles de ser puestos en práctica en forma gradual y progresiva en todas las regiones de Chile, a partir del año en curso.

Asimismo, propone un sistema de información e intermediación laboral (en portal web) denominado “La Vitrina de las Regiones”, con información relevante sobre las principales potencialidades de desarrollo y atractivos de cada comuna y región, así como antecedentes relevantes de lo que significa vivir, trabajar, educar, invertir e innovar en dichos territorios, a ser construida en forma participativa y competitiva. Por último, para la puesta en marcha y administración de este Sistema de Incentivos Regionales, se propone una institucionalidad descentralizada y flexible de gestión regional articuladora.⁵⁶

2.2.3.2. Red de Centros Regionales para el Desarrollo temprano de Talentos Académicos⁵⁷.

Justificación:

- La evidencia universal demuestra que, sin distingo de su condición social, económica, étnica, ni de su género ni ubicación territorial, un 1 a 2% de la población escolar presenta un potencial intelectual excepcionalmente alto. Aproximadamente, 35.000 niños y jóvenes chilenos.
- Los estudiantes talentosos que académicamente presentan este alto potencial intelectual, aman aprender y están intrínsecamente motivados por conocer, comprender y crear. Sin embargo, cuando no son debidamente desafiados en sus capacidades, este potencial se pierde; sobre todo en el caso de quienes se educan en contextos socioeconómicamente deprivados y de menos oportunidades.
- Hasta hace algunos años en Chile no existía conocimiento ni iniciativas formales para dar respuesta a las necesidades e intereses de las personas académicamente talentosas, con la consiguiente grave pérdida de capital humano y oportunidades de desarrollo. Recién en la década del 90 en el país se comenzaron a estudiar de manera sistemática la necesidad y las estrategias de cultivo temprano de los talentos académicos (Fundación Andes).
- La experiencia internacional y nacional disponible demuestra que este tipo de iniciativas contribuyen a prevenir conductas desadaptativas en jóvenes a través del encauzamiento constructivo de sus habilidades cognitivas superiores, construcción de proyectos de vida saludable y desarrollo de herramientas para la concreción de mejores oportunidades de inserción laboral.
- Asimismo, facilitan en las familias una justa apreciación de las capacidades, limitaciones y motivaciones de sus hijos, bien dispuestas a reconocer y utilizar las oportunidades actuales y emergentes de perfeccionamiento y con altas expectativas sobre las posibilidades de desarrollo y bienestar de sus descendientes.
- Actualmente (2012) existen seis programas de enriquecimiento extracurricular desarrollados por universidades en algunas ciudades del país (Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Concepción, Temuco, Valdivia), los que atienden una pequeña fracción de estudiantes talentosos de educación básica y media (alrededor de 2.300), provenientes de algo más de 62 comunas.
A partir de 2007 el Estado, a través del Programa de Promoción de Talentos en Escuelas y Liceos (decreto 230 del MINEDUC), ha asumido la necesidad de apoyar económicamente estas iniciativas

⁵⁶ No obstante constituir un compromiso explícito del programa de gobierno del Presidente Piñera, y de que ninguno de los Incentivos Regionales propuestos para su primera etapa de implementación requiere de ley (sólo voluntad política y recursos), hasta la fecha de emitirse el primer avance del presente ensayo (13.08.12), aún se observan señales explícitas de la puesta en marcha del Sistema comprometido.

⁵⁷ -En su versión original, esta propuesta ha sido elaborada por los profesores Lucio Rehbein (Irehbein@ufro.cl) y Helga Gudenschwager (helgagud@ufro.cl), del Programa Educacional para Niños, Niñas y Jóvenes con Talento Académico, PROENTA, de la Universidad de La Frontera, fono 045-325992).

- Sistematización: IDER-UFRO 2012

mediante el otorgamiento de becas. Sin embargo, como país aún se carece de una política pública sobre el tema.

- En consecuencia, la cobertura y el acceso a programas de ésta naturaleza a lo largo de todo el territorio nacional es insuficiente y dista mucho de atender a la gran mayoría de niños y jóvenes talentosos (se atiende apenas al 8%). Esto es especialmente crítico en el caso de territorios alejados y de baja concentración poblacional, pero igual distribución proporcional de talentos.

Propuesta:

- Establecer en Chile una Red de espacios y oportunidades (Escuelas, Centros, Programas) para la identificación y desarrollo temprano y pleno de todos los niños, niñas y jóvenes con talentos académicos, avanzando en su diferenciación inclusiva, invirtiendo en capital humano y aportando constructivamente al desarrollo de las ciencias, del emprendimiento empresarial y social, y de la sociedad en general.
- Instalar capacidades (profesores debidamente capacitados y talentosos, medios pedagógicos y tecnológicos especializados, recursos financieros suficientes, conexión y cooperación en red) para la puesta en marcha y desarrollo de esta red pro desarrollo de talento académico.
- Por esta vía, contribuir a una educación chilena más inclusiva, que reconozca la diversidad de estudiantes en las aulas de cada región del país y ofrezca a todos ellos la igualdad de oportunidades que merecen y que el país requiere para su desarrollo futuro.

2.2.3.3. Red de Formación de nuevos Líderes para el Desarrollo Local y Regional⁵⁸

Justificación:

- El alto grado de centralización de Chile limita las oportunidades de desarrollo personal y profesional de jóvenes talentos de regiones, generando altos niveles de deserción estudiantil, así como migración y fuga de talentos desde comunas periféricas a las capitales de provincias y regiones y de éstas a Santiago y al extranjero, acrecentando brechas entre regiones y los consiguientes problemas de desarraigo, cesantía y empleo precario de los jóvenes.
- Las universidades de regiones no disponen de programas sistemáticos que motiven y comprometan a jóvenes talentos con las oportunidades de desarrollo de su entorno más cercano, ni desarrollan con ellos el conocimiento y las herramientas para descubrir y construir sus propias oportunidades en esas comunidades y territorios.
- Sin embargo, se ha podido comprobar una significativa expansión de la participación de los alumnos universitarios en organizaciones estudiantiles temáticas, que refleja la existencia de un importante capital potencial entre los jóvenes para participar en asuntos de interés público, pero, por ahora, escasa conexión de estos grupos con actividades de formación en temáticas del desarrollo a escala local y regional.

⁵⁸ - Autoras: María Antonieta Campos, Carolina Muñoz, Fundación Red Sinergia Regional.
Sistematización: IDER-UFRO 2012

Propuesta:

- Diseñar y desarrollar en red interinstitucional asociativa un programa formativo y orientador a estudiantes con motivación social, conformado por dos componentes principales:
 - valores, conocimientos, competencias y herramientas
 - experiencias participativas en comunidades locales.
- Promover redes de colaboración e intercambio (interinstitucional, interregional), entre jóvenes talentos, así como entre éstos y los principales actores del entorno local y regional.
- Entregar incentivos para estudiantes y organizaciones estudiantiles que se vinculen a tareas y temas del desarrollo local y regional, tales como:
 - becas para prácticas y tesis o proyectos de título de pregrado;
 - concurso de proyectos para organizaciones estudiantiles;
 - premios para buenas prácticas de vinculación universidad, territorios y comunidades; etc.).
- Instituir cursos y programas de diferentes niveles (capacitación, electivos de pre-grado; postítulo, magíster, doctorado); con lógica de educación continua, movilidad estudiantil y laboral (mediante la aplicación de créditos transferibles y procesos de autoevaluación y acreditación).
- Promover la vinculación más directa y fecunda de las instituciones de educación superior con la realidad de su respectivo entorno local y regional, cumpliendo así de manera más cabal su misión de aportar y compartir conocimiento con los principales agentes del desarrollo.

2.2.4. Más Conocimiento y Capacidad de Innovación Regional

Objetivo Estratégico:

Fortalecer la capacidad de las regiones para generar, difundir y aplicar conocimiento propio de calidad, pertinente a sus particulares vocaciones productivas y procesos de desarrollo, y de desarrollar sus respectivos Sistemas, Fondos y Centros Regionales de Innovación, capaces de construir el conocimiento estratégico requerido para sus planes y procesos de desarrollo, y de articular a los actores del desarrollo de la región, así como entre éstos y el Sistema Nacional de Innovación.

2.2.4.1. Red de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial ⁵⁹.

Justificación:

- La inserción de Chile en la Sociedad del Conocimiento y en los procesos de descentralización y desarrollo de sus territorios, obliga a mejorar calidad de la toma de decisiones e interacción de sus agentes, a través de la generación y acumulación de conocimiento propio y pertinente a entornos locales y regionales diversos.
- La gran mayoría de los Centros de Políticas Públicas y Pensamiento Estratégico (*Think Tanks*) del país se ubican en la Región Metropolitana (adscritos a universidades o a organizaciones y fundaciones de carácter ideológico y partidista), en los que se diseñan, debaten y promueven las políticas públicas y reformas de la institucionalidad vigente de todo Chile, pero las más de las veces desde la perspectiva de las elites políticas, económicas y académicas de la capital.

⁵⁹ - Autor: Patricio Vergara, Sociólogo, Dr.(c) en Economía, Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas de la Región de Tarapacá, CIPTAR.

- Sistematización: IDER-UFRO, 2012

Asimismo, se forma y capacita la mayor parte de los nuevos cuadros directivos, incluidos aquellos destinados a asumir responsabilidades en regiones.

- Con ocasión de los procesos electorales, los programas de gobierno, y una vez asumido un nuevo gobierno o coalición, las políticas, proyectos de reformas, regulaciones normativas y programas de implementación, referidos a los procesos de descentralización y de desarrollo de los municipios y regiones, las más de las veces son diseñados, debatidos, aprobados e impuestos, desde la capital, sin mayor consulta o participación relevante de representantes de regiones.
- No obstante la existencia de Universidades Regionales, de algunos programas científicos regionales de CONICYT e Innova Chile y de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, en la actualidad sólo existen ocho Centros de Estudios Regionales (respecto de 14 regiones), que exhiben grados todavía muy variables de desarrollo, productividad, sustentabilidad económica y estabilidad y apoyo institucional, como son:
 - Centro Universitario de Estudios Regionales, CEUTA, Universidad de Tarapacá, Arica.
 - Centro de Investigación de Políticas Públicas de Tarapacá, CIPTAR (modelo diferente, creado recientemente y financiado por iniciativa del Gobierno Regional.
 - Instituto de Economía Regional Aplicada, IDEAR, Universidad Católica del Norte.
 - Centro de Estudios de Valparaíso.
 - Centro de Estudios Regionales, Universidad de Talca.
 - Centro de Estudios Urbano Regionales, CEUR, Universidad del BíoBío.
 - Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera
 - Centro de Estudios Regionales, CEDER, Universidad de Los Lagos.

Además, se encuentra en fase de anteproyecto, un Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile, en Valdivia.

- Aún no existen en el país políticas ni instrumentos públicos dirigidos a orientar, financiar, evaluar, acreditar y articular centros, grupos o programas regionales multidisciplinarios y estables, capaces de pensar sus respectivas regiones en directa interacción con los otros agentes del desarrollo.

Propuesta:

- Crear en cada una de las regiones de Chile, y organizar en Red, Centros de Estudios Regionales, con carácter de Centros de Pensamiento Territorial, de carácter interdisciplinario e interinstitucional (articulados y co-financiados entre Universidades, Gobiernos Regionales, Centros de Investigación Regionales y otros agentes relacionados), capaces, entre otros, de aportar a:
 - la construcción de proyectos políticos regionales con fuertes dosis de conocimiento estratégico y orientación a la innovación productiva.
 - la toma de decisiones gubernamentales de mejor calidad y pertinencia regional.
 - el mejoramiento de la calificación y articulación de los agentes regionales y locales.
 - la orientación para los programas de formación y capacitación relacionados a las tareas del desarrollo local y regional y su periódica actualización.
 - la creación de un “clima social del desarrollo”, incorporando nuevas ideas y agentes al debate.
 - el fortalecimiento de la memoria colectiva y de la identidad, autoestima y sentido de pertenencia regional.
- Instituir una política nacional de apoyo a la gestión del conocimiento territorial para la toma de decisiones regionales y locales, dotada de diversos instrumentos para su desarrollo y sustentabilidad:
 - Fondo Nacional concursable para incentivar la creación, fortalecimiento y desarrollo de Centros de Pensamiento Territorial (interdisciplinarios, interinstitucionales).

- Agendas pactadas del conocimiento estratégico territorial en cada una de las regiones, compartida entre las Universidades, centros de estudios, Gobierno Regional y otros agentes relacionados, en concordancia con las respectivas estrategias y planes regionales y locales de desarrollo, las agendas de desarrollo productivo, y, en lo que corresponda, las correspondientes estrategias y políticas nacionales.
- Programa de Capacitación y Formación de recursos humanos en los Centros de Pensamiento Estratégico Territorial.
- Sistemas Regionales de Innovación, articulados con los principales actores del desarrollo de la respectiva región y con el Sistema Nacional de Innovación para la Competitividad.

2.2.4.2. Institucionalización de la Vinculación con el Medio como Función Esencial de la Educación Superior de Regiones⁶⁰.

Justificación:

- Las instituciones de educación superior están expuestas hoy a una dinámica de permanentes cambios de una sociedad cada vez más compleja. Ello lleva implícito el riesgo de debilitar su capacidad de interpretación, adecuación y anticipación a dichos cambios, de influir en la sociedad y de ser reconocida por ésta, y por ende, el riesgo de perder vigencia y legitimidad social. Esta inédita y desafiante realidad les impone la necesidad de repensar y reorganizar, a fondo y en todas sus funciones, las tradicionales formas de generar y transmitir conocimiento y de relacionarse con sus respectivos entornos relevantes.
- En Chile, ello significa reconocer y asumir la Vinculación con el Medio como función esencial más que subalterna de la Educación Superior en Chile, lo que supone, entre otros:
 - transitar de un modelo “*Torre de Marfil*” a un modelo de “*Universidad Interactiva*”.
 - construir una relación más transversal y bidireccional con los actores públicos, privados y sociales del respectivo entorno, incorporándolos como socios y aliados estratégicos permanentes para compartir la construcción, transmisión y aplicación de conocimientos, basados en las oportunidades, problemas y aspiraciones del desarrollo de su respectivo entorno natural, social y productivo.
 - reconocer que muchos de los actores del medio externo disponen de una valiosa acumulación de información, conocimiento, experiencia y sapiencia, fuente insustituible para el proceso de generación y transmisión de conocimiento, así como para su calidad, pertinencia y aplicabilidad.
 - revalorizar los territorios locales y regionales y sus comunidades como espacios privilegiados para la construcción compartida de conocimientos y su transformación en oportunidades de mejor desarrollo y bienestar de la población.
 - Contribuir, desde las actividades de Vinculación con el Medio, a la pertinencia y calidad de la docencia y la investigación, estableciendo una relación virtuosa entre estas tres funciones esenciales de la Educación Superior.
- Sin embargo, en Chile todavía existe una situación ambigua: la sociedad chilena y sus esfuerzos hacia el desarrollo demandan aportes relevantes de parte de sus instituciones de educación

⁶⁰ - Autor: Comité Técnico sobre Vinculación con el Medio, Comisión Nacional para la Acreditación, CNA, Dic. 2010.
- Síntesis y sistematización: IDER-UFRO 2012

superior, aún más, instauran la Vinculación con el Medio como un área de acreditación⁶¹, sin crear, simultáneamente, las correspondientes políticas e instrumentos públicos para orientar, regular y apoyar financieramente dichas actividades, especialmente aquellas que estime de mayor relevancia.

- Este paradójico vacío afecta y limita especialmente a las instituciones de Educación Superior de Regiones en el cumplimiento de su desafío de generar conocimiento y desarrollo en forma compartida con los actores públicos, privados y sociales de su respectivo entorno.

Propuesta:

- Que el Ministerio de Educación reconozca formalmente a la Vinculación con el Medio como la tercera misión esencial de la educación superior y contribuya a su financiamiento, especialmente al de aquellas actividades de interés público, que con frecuencia son las más relevantes para la interrelación Educación superior-Sociedad.
- Instituir instrumentos de financiamiento diferenciado según sea la naturaleza, el interés y los beneficios generados por las actividades de Vinculación, esto es:
 - financiamiento público: para iniciativas o proyectos de interés y beneficio público, generados conjuntamente o por encargo de dicho sector.⁶²
 - financiamiento privado: para actividades de vinculación generadas conjuntamente con el sector privado y de particular interés para éste.
 - financiamiento institucional: para iniciativas de interés directo para la respectiva institución de educación superior.
 - financiamiento mixto: para actividades de interés compartido para la institución, el ámbito público o privado.

⁶¹ La ley n° 20.129 contempla, en su artículo 17, la vinculación con el medio como una de las áreas adicionales de acreditación.

⁶² Como instrumentos de financiamiento público para actividades de Vinculación con el Medio de interés y beneficio público, reconocidas y evaluadas como relevantes para el desarrollo de la sociedad en el entorno de la respectiva institución, se pueden considerar, entre otras, las siguientes alternativas:

- a) Incorporar un componente agregado al Aporte Fiscal Directo
- b) Convenios de Desempeño, diferenciados según institución y región.
- c) Fondos Concursables específicos para proyectos, equivalentes a los que existen para investigación, innovación y fomento productivo.
- d) Concursos y premios, de nivel regional y nacional, para visibilizar las iniciativas más innovadoras y de mayor impacto social de efectiva Vinculación con el Medio.
- e) Instrumentos de incentivo tributario que estimulen la participación de agentes privados en el desarrollo de actividades de interés compartido que se reconozcan relevantes para el desarrollo de la comunidad.

2.2.4.3. Fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior de Regiones

Justificación:

- En la ley de Presupuesto de la Nación del año 2012 (glosa 08), se aprobó la creación de un fondo para el desarrollo de la Educación Superior de Regiones, el cual se administrará mediante concurso del instrumento “Convenio de Desempeño” (aplicado con buenos resultados durante los últimos años en otros ámbitos de la Educación Superior del país). Se han definido como elegibles un total de 33 instituciones (en su mayoría Universidades, así como Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica) acreditadas cuya casa central esté localizada fuera de la región metropolitana.
- La convocatoria 2012 es por un monto total de \$ 11.000 millones, para una ejecución plurianual de máximo 3 años, para financiamiento en tres ámbitos: 1) Propuestas Institucionales (hasta M\$ 1.200; 2) Propuestas para zonas aisladas (hasta M\$ 1.200); 3) Propuestas Interinstitucionales asociativas (M\$ 500).
- Entre las 33 instituciones elegibles, 29 declararon interés de participar en el concurso, con presencia territorial de Arica a Magallanes, y con iniciativas de una muy amplia y promisoría diversidad temática, hecho que demuestra un enorme potencial de generación de nuevo conocimiento y desarrollo, pertinente a cada región, compartida entre las instituciones y sus respectivos aliados estratégicos públicos, privados y sociales.
- Al mismo tiempo, demuestra una gran necesidad insatisfecha a lo largo de todas las regiones del país, más aún cuando el monto disponible probablemente permitirá financiar solo alrededor de un tercio del total de postulaciones esperadas, y, que, por ahora, este nuevo fondo solo está respaldado en la Ley de Presupuesto del presente año 2012.

Propuesta:

- Instituir el Fondo para la Educación Superior de Regiones en forma permanente y estable en la Ley de Presupuesto de la Nación.
- Evaluar los resultados del concurso 2012 del fondo (Convenios de Desempeño de calidad y pertinencia regional postulados, entre financiados y no financiados en esta convocatoria, y, sobre esa base:
- Caracterizar y dimensionar la proyección futura del fondo, en términos de su ampliación progresiva a otras instituciones y regiones, a otros ámbitos temáticos, relacionados a otros desafíos y oportunidades del desarrollo regional, así como a la necesaria sustentabilidad, consolidación y potenciación de las iniciativas de desarrollo compartido impulsadas gracias a este nuevo instrumento.
- Abrir espacios de colaboración y alianzas con otras iniciativas públicas, privadas y sociales afines de carácter estratégico para la respectiva región, así como articulaciones convergentes con otros instrumentos y fondos análogos con presencia en el correspondiente territorio local o regional.

2.3. MEJOR INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS

Objetivo: Asegurar el acceso físico desde y hacia todas las comunidades locales y territorios del país, ampliando sus oportunidades de desarrollo social, productivo y exportador, e integrando a la comunidad, los recursos y la cultura locales en el diseño, ejecución y mantención de las respectivas obras.

2.3.1. Superación del aislamiento de comunidades locales

Justificación:

- A lo largo y ancho del territorio nacional, aún existe una apreciable cantidad de comunidades locales carentes de accesos estables, una parte de ellas incluso todavía completamente aisladas. Ello limita severamente su acceso a servicios básicos de educación, salud y provisión de víveres, así como a los mercados de sus productos y servicios.
- Los medios de comunicación, la opinión pública y con frecuencia también las autoridades centrales, toman conciencia de la existencia de esas condiciones de aislamiento y abandono, al momento de producirse algún accidente grave o un fenómeno natural en dichas zonas, que suscite la atención de la opinión pública, transitoriamente, para luego volver al olvido y abandono.
- Las soluciones son diseñadas y decididas en el nivel central, generalmente sin aprovechar la experiencia, conocimiento local y los recursos propios de las respectivas comunidades.

Propuesta:

- Completar las construcciones de accesos (caminos, puentes, pasarelas, sendas de penetración), funcionales y estables a lo largo de todo el año, a las comunidades rurales y aisladas que aún carecen de dicha conexión básica.
- Involucrar, desde un comienzo y en todo lo que sea posible, en el diseño, ejecución y mantención de las obras, la participación protagónica de las comunidades locales, sus recursos naturales, valores culturales y elementos identitarios, fortaleciendo el sentido de pertenencia y autoestima de sus habitantes, así como su autocuidado e identificación con dichas obras.

2.3.2. Integración vial de la Zona Austral al desarrollo de Chile

Justificación:

- Hasta el día de hoy, muchos colonos y pobladores de amplias zonas del Chile Austral carecen de conexión vial funcional, continua y estable a la zona sur y centro del país.
- El transporte de personas y de carga (desde y hacia la zona), todavía es muy dependiente de servicios de trasbordadores, con recorridos de itinerarios irregulares, condicionados por condiciones climáticas con frecuencia adversas y muy bajas frecuencias en la mayoría de los meses del año (baja temporada turística).
- Las emergencias médicas y la provisión de víveres y de otros servicios básicos con frecuencia son atendidos sólo hacia y desde Argentina.
- Las condiciones climáticas imperantes en la zona con frecuencia originan accidentes aéreos.

- Periódicamente se producen movilizaciones de lugareños para reclamar la construcción de un camino “de Chile a Chile” así como legítimos reclamos por las condiciones de aislamiento de sectores al interior de la carretera austral.

Propuesta:

- Superar las condiciones de aislamiento, parcial abandono y menoscabo del amplio territorio del Chile Austral⁶³ y abrir a sus habitantes en forma estable a las oportunidades del desarrollo y de convivencia, así como a su sentido de pertenencia al territorio nacional.
- Completar y pavimentar la ruta vial austral y construir todos los caminos troncales y laterales de acceso faltantes.
- A partir de la realización de dichas obras de infraestructura vial, focalizar y articular territorialmente diferentes instrumentos públicos e iniciativas privadas hacia las variadas potencialidades productivas y exportadoras de la zona austral.

2.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Objetivos:

- **Participación Ciudadana:** Ampliar y profundizar el involucramiento efectivo de la sociedad civil y la ciudadanía en las decisiones que la afectan directamente y fortalecer el ejercicio pleno de los derechos y deberes ciudadanos y de las organizaciones intermedias de la sociedad.
- **Control Democrático:** Asegurar, desde las instituciones públicas, la sociedad civil organizada, la academia y la ciudadanía de regiones, el cumplimiento de los programas y compromisos contraídos así como el ritmo de avance, profundidad y transparencia de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional en Chile.

2.4.1. Voto programático y referéndum revocatorio⁶⁴

Justificación:

- En la actualidad, los candidatos a cargos de representación popular territorial no tienen la obligación de definir, comprometer y difundir formalmente su respectivo programa, y, en el evento que existan, no existe algún tipo de sanciones en caso de manifiesto incumplimiento de las mismas.
- En la mayoría de los casos, las candidaturas son carentes de contenidos, propuestas y compromisos, con una oferta electoral limitada únicamente a *slogans* y fotos de los candidatos, apoyados de un gran despliegue y gasto publicitario.

⁶³ A modo de ejemplo, la región de Aysén tiene un tamaño geográfico análogo a la suma de Dinamarca, Holanda y Bélgica, y no ha podido desplegar todo sus potencialidades de desarrollo, principalmente debido a la falta de conexión vial con el resto del país.

⁶⁴ Esta propuesta está basada en la campaña de la Red de Territorios Ciudadanos “Vota Programa: no botes tu voto” disponible en www.votaprograma.cl

- Las elecciones municipales de octubre de 2012 se han caracterizado por históricos niveles de abstención (60% de la población en edad de votar). Si bien existen múltiples factores que determinaron esta baja participación⁶⁵, es innegable que una de ellas es la carencia de propuestas programáticas de los postulantes a cargos de representación popular o, en el caso de existir, una baja conexión con las aspiraciones, demandas y propuestas de la ciudadanía, traducidas en definiciones y compromisos programáticos.
- Tras la elección de los cargos de representación popular, no existe la obligación para los candidatos electos de traducir -en caso de existir- sus promesas de campaña en acciones concretas insertas en los respectivos programas y planes de desarrollo.
- Por su parte, una vez asumidos como autoridades electas, no existe control ciudadano eficaz sobre el cumplimiento efectivo de las promesas de campaña y compromisos programáticos de los candidatos. Ello genera una disminución de la motivación y participación ciudadana y el consecuente debilitamiento de la democracia, particularmente durante periodos no eleccionarios.
- Existen altos niveles de desconfianza ciudadana hacia sus representantes en la gestión pública, tanto a nivel municipal y regional como nacional, lo que ha significado una disminución del capital social necesario para la implementación, eficaz y eficiente, de políticas de interés público.

Propuesta:

- Establecer, por medio de una Ley de Voto Programático y Referéndum Revocatorio⁶⁶, la obligación de los candidatos a cargos de representación popular local y territorial (Concejales, Alcaldes, Consejeros Regionales, Presidentes de Gobierno (Ejecutivo) Regional, Diputados, Senadores) a formular, inscribir formalmente, difundir y cumplir su respectivo programa, precisando los objetivos, metas y plazos de cumplimiento de los mismos.
- Instituir y promover espacios de difusión de los compromisos programáticos de los candidatos que garanticen y faciliten el acceso expedito y la información oportuna por parte de la ciudadanía.
- Instituir y promover la transformación del programa de los candidatos electos en Planes de Implementación, un programa de gestión consultado con la ciudadanía en el que se incluyan acciones estratégicas, indicadores y metas cuantitativas que ejecutarán en el territorio. El avance y cumplimiento de este plan deberá estar disponible para la ciudadanía por medio de cuentas públicas periódicas⁶⁷ y espacios de difusión permanentes.
- Incentivar y empoderar a los ciudadanos para controlar el cumplimiento del programa comprometido por los candidatos a cargos de representación popular de gobierno, fomentando el control ciudadano sobre el avance en los objetivos comprometidos por los candidatos a los cargos de representación popular.
- Instituir la facultad de convocar a referéndums revocatorios del mandato de los citados cargos antes de su término, bajo condiciones objetivas de manifiesto incumplimiento de los mismos⁶⁸.

⁶⁵ La implementación, por primera vez, de la inscripción automática y voto voluntario es una de las principales (Ley 20.568).

⁶⁶ La Constitución Política de Colombia, establece en su art. 259, el Voto Programático como obligatorio para la postulación a Gobernadores y Alcaldes (reglamentado en la ley 131 de 1994).

⁶⁷ Esta normativa se aplica en ciudades como Sao Paulo, Mendoza, Córdoba, entre otras.

⁶⁸ El Referéndum Revocatorio para distintos niveles de elección popular está incorporado en la legislación de Venezuela, Ecuador, Colombia y Perú.

2.4.2. Asambleas, cabildos y plebiscitos locales

Justificación:

- La crisis de institucionalidad y de representatividad, declarada transversalmente por los más diversos actores políticos y analistas, ha generado cuestionamientos que superan la legitimidad de los partidos políticos y la confianza en las instituciones del Estado, poniendo en tela de juicio, tanto a dichas instituciones, como a la propia democracia chilena. Cada vez es más recurrente que la sociedad civil organizada reclame por más espacios de participación en las decisiones que les afectan como ciudadanos.
- Es así como han emergido consultas ciudadanas de diversa índole, organizadas por los propios ciudadanos, dejando en evidencia que los actuales espacios e instancias de participación no son suficientes y que de no realizarse los cambios institucionales necesarios a la brevedad, seguirán proliferando instancias informales cada vez más masivas, con posibles manifestaciones de radicalización, ejerciendo una gran presión sobre la gobernanza del país.
- Instalar al ciudadano en el centro del ejercicio de la democracia implica hacerlo parte permanente de la toma de decisiones que lo afectan, y no solo invocar su calidad de “ciudadano” para ser parte de un proceso político delegativo, cada vez que es convocado a las urnas para votar por un representante local o nacional, o para pagar sus contribuciones.

Propuesta:

- Desde el nivel normativo, avanzar hacia fórmulas políticas que incorporen al ciudadano como un actor con un rol central en la consolidación democrática. En este sentido, el avance promisorio del proyecto de ley que facilita el desarrollo de plebiscitos comunales vinculantes y consultas ciudadanas no vinculantes, abre las puertas para profundizar y ampliar los ámbitos de la gestión municipal que puedan ser objeto de dichas consultas ciudadanas, incorporando temas que han estado y seguirán estando, en el centro de las demandas de la ciudadanía organizada: salud, educación, medio ambiente, régimen tributario, entre otros.
- Desde las organizaciones intermedias de la sociedad, fomentar el uso frecuente de fórmulas de democracia directa: plebiscito y consulta no vinculantes. Con tal finalidad, facilitar las normas que regulan los plebiscitos y posibilitar legalmente la realización de consultas no vinculantes, para generar así una interacción más constante, sencilla y económica entre los ciudadanos y sus autoridades locales, regionales y nacionales.
- Promover y facilitar la incorporación de las asambleas territoriales y cabildos ciudadanos en la dinámica política local, como forma de capitalizar el capital social (niveles de confianza y asociatividad). Para ello es necesario que las instancias intermedias de la sociedad jueguen un rol preponderante, como motores de la institucionalización del ejercicio político ciudadano en la escala local.

2.4.3. Presupuestos participativos de nivel local y regional⁶⁹

Justificación:

- El fortalecimiento del sistema democrático por medio de la participación directa de la ciudadanía en la implementación de las políticas públicas representa el desafío de instalar cultural, política e institucionalmente, las escasas experiencias exitosas que a nivel local y regional, sostenidas mayoritariamente por “líderes” o “personas”, evitando así, que cuando dichos actores abandonan el aparato público o dejan sus responsabilidades políticas, las experiencias terminen por difuminarse.
- Existen avances heterogéneos donde se pueden encontrar esfuerzos por fortalecer los procesos de participación democrática por medio de la implementación de presupuestos participativos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, y especialmente a nivel de gestión municipal, los avances y estancos están determinados por variables locales de carácter político, cultural e institucional.
- En Chile aún no existe vinculación legal entre la obtención de recursos fiscales y la planificación democrática del gasto. Sin embargo, dada nuestra heterogeneidad territorial y los ritmos diferenciados de consolidación de las democracias a nivel local, la instalación de una regulación estandarizada para todo el territorio nacional no es el camino más adecuado.

Propuesta:

- Establecer incentivos diferenciados para promover presupuestos participativos en la gestión municipal mediante la implementación de un sistema basado en la incorporación del concepto de “Eficiencia Democrática en la Gestión Municipal”, por medio de evaluaciones sistemáticas de la dimensión democrática de la gestión municipal, vinculando explícitamente a ello, transferencias de recursos fiscales regionales, sectoriales o nacionales.
- Para evaluar las prácticas democráticas en general, y, en particular, la capacidad de la comunidad organizada de influir en el destino parcial de la inversión del presupuesto municipal, se propone instituir una “Comisión Nacional de Incentivo a la Gestión Municipal Democrática” de carácter tripartito (público, académico y social) de alcance nacional, integrada por instituciones de distinta naturaleza, pero relacionados con la gestión municipal en su dimensión democrática. Dicha institución sería la encargada de evaluar las prácticas municipales para vincular la gestión democrática con la asignación de recursos.
- El diseño de un instrumento de asignación de este tipo tiene que considerar las heterogéneas condiciones de avance en materias de fortalecimiento de la democracia local, y apuntar hacia el logro de los siguientes objetivos:
 - Vincular la gestión democrática con la asignación de recursos fiscales.
 - Aumentar la transparencia en la asignación de recursos públicos.
 - Aumentar la rendición de cuentas públicas por parte de los municipios y por parte de la comunidad organizada que adjudique proyectos por medio de fondos democráticos.
 - Disminuir la posibilidad del uso clientelar de los recursos del presupuesto participativo.
 - Aumentar el monto de dinero que los ciudadanos pueden decidir en el presupuesto participativo.

⁶⁹ - Autor: Egon Montecinos, Dr. en Ciencia Política, Vicerrector de Investigación Universidad de Los Lagos, “Incentivos diferenciados para promover Presupuestos Participativos en Chile”, pág. 719, en libro “Pensando Chile desde sus Regiones (2009), H.v.Baer Edit. General, Ediciones Universidad de La Frontera.
- Síntesis y Sistematización: IDER-UFRO 2012

2.4.4. Red regional de observatorios ciudadanos

Justificación:

- Una carencia que limita severamente la calidad del debate técnico, académico, político y ciudadano, así como el ritmo y profundidad de avance de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial, es la falta de información relevante para la toma de decisiones, materializados en indicadores validados relacionados a dichos procesos, y de monitoreo e información sobre el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de autoridades, candidatos, dirigentes de la sociedad civil y otros actores relacionados al proceso.
- Dicha carencia dificulta el alineamiento de las voluntades, capacidades y recursos de los diferentes actores del desarrollo en torno a objetivos, metas y acciones compartidas, así como la aplicación focalizada y diferenciada de las respectivas políticas e instrumentos públicos.

Propuesta:

- Crear una Red de Observatorios Ciudadanos de la Descentralización y el Desarrollo Territorial que contribuya a:
 - Fortalecer los espacios de participación y control social, acercando los objetivos, beneficios y complejidades de la descentralización el desarrollo de los territorios al conocimiento y valoración de los ciudadanos.
 - Mejorar las prácticas de buen gobierno a nivel municipal, regional y nacional por medio de la generación de información confiable y de fácil acceso para la toma de decisiones, contribuyendo a un mejor cumplimiento de los compromisos contraídos por autoridades y candidatos de representación popular
- Dotar a dicha Red de un carácter técnico, autónomo y participativo, de interés y financiamiento público, dirigido a monitorear e informar a la ciudadanía y a todos los actores del desarrollo de cada región, sobre los principales aspectos relacionados a dichos procesos, tales como:
 - Indicadores del avance de los procesos de Descentralización y de Desarrollo Territorial, en el nivel local y regional.
 - Grado de cumplimiento de compromisos contraídos por personas e instituciones (autoridades, candidatos, otros actores relacionados).
 - Indicadores de desarrollo económico local y regional (IPC, ingreso mínimo, competitividad, inversión, demanda y oferta de servicios, conocimiento, capital humano calificado, análisis prospectivo y de brechas, etc.)
 - Evaluaciones del impacto descentralizador (positivo, negativo) de los proyectos de ley.
 - Percepciones de la ciudadanía respecto políticas, sus representantes locales y regionales, el avance en el proceso de descentralización, entre otros.

2.4.5. Construcción de indicadores: descentralización, competitividad, desarrollo local/regional

Justificación:

- Chile ha avanzado mucho en la consolidación de una infraestructura de información facilitadora de la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas. Sin embargo, dicha estructura ha sido construida desde la premisa de los macro-datos, o de resultados agregados y homogéneos, más que a partir de información territorialmente diferenciada y pertinente.
- Dicha lógica e infraestructura centralizada dificulta el alineamiento de voluntades y criterios entre los actores del desarrollo local y las autoridades del nivel nacional. La falta de un “lenguaje común” entre el centro y las regiones genera una asimetría de información que excluye al nivel local de la toma de decisiones, aun cuando este último posea información más pertinentes y esté, naturalmente, más interiorizado en las problemáticas particulares de sus comunidades y territorios.
- La implementación de políticas públicas en comunas y regiones se produce bajo una lógica predominantemente centralista, sectorial y homogeneizante, lo cual se refuerza con la forma en que se construyen los datos que sustentan dicha dinámica decisional. Esta tendencia no va a ser revertida sin datos estadísticos que permitan realizar los análisis pertinentes para la toma de decisiones atinentes a cada territorio.
- En consecuencia, se debe considerar la diversidad territorial como una variable ineludible, lo que implica dar un giro hacia la construcción compartida de estadísticas pertinentes desde los propios territorios, además de aplicar una mayor focalización en los aspectos cruciales para cada uno de ellos.
- Así como el manejo de datos pertinentes y fidedignos es crucial para la implementación de políticas públicas, también lo es para la toma de decisión ciudadana de elegir a sus representantes para aprobar e implementar dichas políticas. Entregar a la ciudadanía información de calidad, en forma oportuna y transparente fortalece la democracia, facilita la rendición de cuentas y entrega insumos para la toma de decisión a la hora de votar.

Propuesta:

- Instalar las capacidades y los recursos requeridos para diseñar, perfeccionar y calcular periódicamente, indicadores en áreas de relevancia para el desarrollo local y regional, así como para el avance y monitoreo nacional e intrarregional de un efectivo proceso de descentralización.
- Crear una “unidad coordinadora a nivel central” en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, dada la atingencia de sus funciones y la reciente implementación de un valioso sistema de información estadística de la realidad regional denominado “Observatorio Regional”, plataforma que podría ampliarse y fortalecerse incorporando estos nuevos instrumentos.
- Los datos deberán ser diseñados, construidos o levantados periódicamente desde los territorios, los que deberán contar con las capacidades y recursos para asumir dicha tarea. Un organismo que puede asumir la función de coordinación y articulación territorial, tanto por su misión institucional, capacidad instalada y experiencia, es el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, a través de sus secciones regionales, en colaboración con las Universidades Regionales, los Centros de Pensamiento Estratégico Territorial y las Corporaciones privadas de Desarrollo, poniendo esta información como bien público a disposición de la ciudadanía y de todos los actores del desarrollo.

2.4.6. Evaluación ex-ante del impacto descentralizador de proyectos de ley de inversión

Justificación:

- Según corresponda a la naturaleza de un proyecto de ley, en la fase de su diseño y cuando se envía a trámite legislativo, éste se acompaña de una evaluación de sus impactos esperados (económicos, sociales, ambientales, etc.).
- Sin embargo, durante el diseño y trámite legislativo de un determinado proyecto de ley (antes de su aprobación y puesta en práctica), no existe como procedimiento regular una evaluación de su impacto esperable (positivo, negativo o neutro), sobre el avance del proceso de descentralización (efecto que se ignora por parte de todas las instancias responsables de promover la descentralización y el desarrollo de los territorios: gobierno; parlamentarios; autoridades regionales y locales; comunidades)⁷⁰.

Propuesta:

- Según corresponda a la naturaleza de un proyecto de ley, instituir (mediante simple decisión político-administrativa), su evaluación ex-ante del tipo y nivel de impacto sobre el avance o retroceso del proceso de descentralización, cuando sea del caso en consulta con las comunidades involucradas. Dicha evaluación será realizada por un órgano autónomo acreditado, por encargo de:
 - El Gobierno Central (SUBDERE, SEGPRES); Gobiernos Regionales; otros.
 - Una o dos ramas del Congreso Nacional
 - Instituciones de la Sociedad Civil (con información comunicada oportunamente a la ciudadanía y a las instancias que intervienen en el diseño, trámite de aprobación y puesta en práctica del respectivo proyecto de ley).
- Establecer un procedimiento que asegure que:
 - Los antecedentes de esta evaluación ex-ante forme parte e incida en el debate, diseño y tramitación del respectivo proyecto de ley.
 - Durante todas las etapas de gestación y tramitación de un proyecto de ley (desde su diseño hasta su promulgación y puesta en práctica) tanto el propio gobierno como los parlamentarios (especialmente los electos en regiones), se preocupen que los proyectos de ley lleven implícito un impacto positivo (cuando más neutro, pero no negativo), sobre el avance general del proceso de descentralización y el desarrollo de las comunas y regiones.
 - Todos los actores relacionados a los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional (especialmente las instituciones de la sociedad civil y academia de regiones) estén oportunamente informados sobre los impactos territoriales asociados a una nueva iniciativa de ley, y, cuando corresponda, atentas para demandar al gobierno y a los parlamentarios representantes de sus regiones la aprobación, modificación o rechazo de un proyecto de ley, según sea el impacto descentralizador positivo, negativo o neutro del mismo.

⁷⁰ La Constitución Política de Chile establece en su Capítulo I (Bases de la Institucionalidad), Artículo 3: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones, su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada, en su caso, en conformidad con la ley”.

2.4.7. Fortalecimiento de Instituciones de la Sociedad Civil de base local y regional (participación plural, profesionalización, financiamiento)

Justificación:

- El avance efectivo y continuo del proceso de descentralización requiere de la participación activa, informada y comprometida y de la co-gestión protagónica de diversos actores fundamentales: el Gobierno, el Congreso Nacional, las Universidades y sus Centros de Políticas Públicas y de Pensamiento Estratégico Territorial, las empresas y sus organizaciones, los Gobiernos Regionales, los Municipios, y, sin lugar a dudas, de instituciones de la sociedad civil organizada.
- Desde la sociedad civil de regiones en las últimas décadas se han generado diversas iniciativas e instituciones muy valiosas e importantes, que han aportado contribuciones muy importantes a una mayor sensibilización, interlocución, estudio, propuestas e interpelaciones a los gobiernos y actores políticos de turno, como es el caso, entre otros de la Corporación para la Regionalización del BíoBío, CORBIOBIO; la Corporación para la Regionalización de Chile, CORCHILE; del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (entidad organizadora de las dos Cumbres de las Regiones realizadas en el Salón de Honor del Congreso Nacional, con asistencia de los Presidente(a)s de la República y, en dos oportunidades de la iniciativa Ciudadana “Yo Voto por las Regiones”. También es el caso del grupo Los Federales, del Movimiento de Acción Regional, MAR; de otros grupos de vocación descentralizadora y regional.
- Sin embargo, siendo muy necesarios como actores protagónicos para generar conciencia, propuestas y compromisos, y como interlocutores de las autoridades nacionales y regionales respectivas, por diversos motivos, más allá de sus múltiples iniciativas, muy meritorias pero más bien voluntaristas, hasta la fecha ninguna de estas instituciones y grupos ha logrado adquirir la fuerza, la continuidad, el financiamiento estable y la representatividad de la base local y regional en todas las regiones del país (incluyendo la R.M) necesarias para lograr un verdadero punto de inflexión en Chile que permita superar la inercia y los fuertes intereses políticos y económicos asociados al centralismo tradicional del país.

Propuesta:

- Promover, facilitar y apoyar activamente la existencia, actividad estable, estabilidad, profesionalización y proyección futura de una o más organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía de regiones, de carácter plural, independiente, autónomo, transparente, respetuosas de las identidades y de la diversidad local, organizadas en red, modernas y flexibles, constituidas en base a socios (personas naturales, instituciones afines) de regiones.
- Orientar y contribuir para que estas organizaciones respondan a un conjunto de principios para una buena organización de una institución de la sociedad civil⁷¹, como son:
 - a) tener como resultado la producción de bienes públicos;
 - b) “Ser” y “Parecer”, en consistencia con su Misión y Valores.
 - c) Nunca transar la misión por la cual fue creada ni desvirtuar su naturaleza.
 - d) Vincular su Misión con la imagen corporativa.

⁷¹ Una consulta realizada a profesionales con experiencia en organizaciones de la sociedad civil permitió sistematizar este conjunto de principios para credibilidad y buen funcionamiento este tipo de instituciones.

- e) Asegurar su independencia de grupos políticos, económicos y de otros intereses ajenos a los propios.
- f) Entender y administrar a la institución como una empresa; profesionalizar la gestión, diferenciando roles entre directorio y función ejecutiva.
- g) Contar con una planificación estratégica de corto, mediano y largo plazo, con eficientes mecanismos de control y seguimiento.
- h) Utilizar las TICs en todos los procesos que sea pertinente y posible.
- i) Establecer redes y alianzas estratégicas que potencien su acción.
- j) Asegurar su transparencia: abrir la gestión al conocimiento público de la comunidad, usuarios y patrocinadores; contar con auditorías externas.
- Convocar, motivar y orientar a las instituciones, dirigencias y en general a la ciudadanía de regiones (incluida la R.M.), en particular a los jóvenes, para que se sumen con sus ideas, demandas y aportes a dar sentido, representatividad y fuerza a este tipo de organizaciones.

CONCLUSION FINAL

En el pasado, en diferentes momentos de su historia, y bajo gobiernos de los más diversos signos, así como en la actualidad, el país ha intentado periódicamente avanzar en dirección a niveles más significativos de descentralización política, administrativa y fiscal. Sin embargo, dichos intentos se han visto dificultados, cada vez de nuevo, dada la carencia de algunas condicionantes básicas, prerequisites esenciales para lograr un punto de inflexión real y significativo en el avance de estos procesos, como son: 1. Convicción, voluntad política y liderazgo convergentes, y 2. Una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial, y su correspondiente Agenda Concordada, como hoja de ruta para su gradual pero sostenida puesta en práctica.

1. Convicción, voluntad política y liderazgo convergentes

En esencia, descentralización significa traspaso real de poder, de competencias y de recursos. Quienes en Chile han concentrado el poder político y económico durante décadas, bajo gobiernos de muy diversos signos, hasta ahora no han estado dispuestas a desprenderse y compartir cuotas importantes de su poder en forma voluntaria y gratuita. Sin embargo, dado que tienen la facultad de decisión sobre las reformas requeridas para una real descentralización, en los hechos, son juez y parte para el avance del proceso descentralizador y democratizador de nuestra sociedad.

En consecuencia, es necesario y urgente que la ciudadanía -y en particular la de regiones-, las instituciones de la sociedad civil, y, especialmente, los líderes políticos de todos los partidos y coaliciones, se formen la convicción que sin un avance en mayor ritmo y profundidad de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, el país no será capaz de reducir las severas desigualdades sociales y territoriales que bloquean su anhelado salto al desarrollo pleno, no logrará revitalizar y profundizar su democracia y recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones básicas y sus representantes, no completará su esfuerzo modernizador del Estado, ni podrá sortear con éxito los escenarios de cambio permanente propios de la dinámica global.

Sin esa convicción, muchos dirigentes políticos seguirán incumpliendo parte importante de los compromisos que contraen en tiempos electorales sus respectivas candidaturas presidenciales y parlamentarias, ni tendrán la voluntad política, el liderazgo convergente y la capacidad técnica requeridas para de verdad impulsar las reformas estructurales de nueva generación necesarias para enfrentar las incertidumbres y oportunidades de los nuevos escenarios

2. Política de Estado y Agenda Concordada

Una condición básica para generar convicción y voluntad, tanto en la ciudadanía como en los líderes políticos, pasa por disponer primero de una *Visión del País* que queremos lograr, traducida en la correspondiente *Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial*, de largo plazo, de horizonte trascendente y generacional más que electoral y contingente, construida participativamente, en forma convergente, plural y transversal, entre los principales actores políticos, empresariales, académicos y sociales del país.

La puesta en práctica de dicha Política de Estado, deberá traducirse entonces en una *Agenda Concordada*, sustentada en acuerdos amplios, como carta de navegación e instrumento de planificación participativa y control de avance, con medidas, prioridades, plazos y responsables para su ejecución. De este modo, cada gobierno de turno, podrá perfeccionar la política y la agenda con su propia impronta y énfasis, pero sin paralizar el avance o volver a fojas cero los procesos y acciones en curso, cada vez que se produce un cambio de autoridades nacionales, regionales o comunales.

El presente ensayo aporta fundamentos y propuestas con ese propósito, y con el anhelo de provocar el necesario debate crítico, así como nuevas ideas y aportes, que permitan enriquecer y perfeccionar lo aquí planteado, para con esa base poder convencer y comprometer a quienes tienen hoy y tendrán mañana la desafiante e impostergable responsabilidad de impulsar estos procesos de descentralización y desarrollo territorial, tan necesarios para la construcción de un Chile Descentralizado y Desarrollado, social y territorialmente integrado.

3. El nuevo escenario nacional: una oportunidad para superar la inercia.

En los últimos dos años se ha venido gestando un nuevo escenario social y político en Chile que abre una nueva y tal vez inédita oportunidad para superar la inercia que como constante ha caracterizado el solo tibio, pesado y lento avance de un proceso vigoroso de descentralización. Entre los factores que están dando señales en esta dirección podemos destacar:

- La creciente obsolescencia de la institucionalidad pública tradicional respecto de la dinámica que experimenta el conocimiento, la comunicación y la participación en la sociedad.
- La progresiva crisis de representatividad y legitimidad de los partidos políticos, el Congreso Nacional y el Gobierno Central.
- El mayor empoderamiento ciudadano y la creciente demanda por devolución de poder de los órganos del Estado a la ciudadanía y la sociedad civil.
- El deterioro de la calidad de vida de la capital y los y excesivos costos asociados a ésta.
- El creciente posicionamiento de la descentralización como problemática y tarea país, tanto en la atención de los medios, como, con el desfase habitual, en la agenda pública nacional.

A lo anterior desde luego se suma la ventana de oportunidades que abren los próximos procesos electorales presidencial y parlamentaria de Noviembre 2013, espacios que deben aprovecharse muy bien para instalar fundamentos, propuestas y demandas dirigidas a construir un Chile de desarrollo social y territorial más equilibrado y armónico.

Contribuir a ese propósito, inducir y provocar ese debate, enriquecer y perfeccionar las propuestas y compromisos, es la aspiración más sentida del presente ensayo.

Temuco, Noviembre de 2012.

BIBLIOGRAFIA

Adimark (2011), Informe mensual, mayo 2011, Evaluación Gestión del Gobierno

Boisier, S. (2006), Revista Territorios N°15, Bogotá, 2006; pp.71-85

Cea, J.L. (1991), *Hacia un Estado Regional en Chile*, Revista Chilena de Derecho, Tomo XX, N°2.

Comisión Nacional de Acreditación, CNA (2010), Hacia la Vinculación la institucionalización de la Vinculación con el Medio como función esencial de la Educación Superior en Chile, Informedel Comité Técnico de Vinculación con el Medio.

Correa, G. (2009), *Un nuevo paradigma descentralizador: organizar la oferta central desde la demanda regional*, p.211-233, de libro *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de La Frontera.

Ferrada, J.C. (2003), *El Estado Regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser*. Proyecto DID, Universidad Austral de Chile, N° S-200060.

Ferrada, J.C., (2004) Informe *Estado Unitario y Descentralización*.

Ferrada, J.C., (2007), en Panel del V. Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Red Sinergia Regional, Concepción.

James A. Joseph (2000), *Leadership and the changing role of Ethics in public life*, The University of Texas at Austin.

Marshall, J. (2011), artículo en El Mercurio, 21 de Junio 2011.

Martinic, M. (2011), diario El Mercurio, 19 de Enero 2011

Morales, R., Decano Facultad de Ciencias, Universidad de Chile, Artículo Diario La Nación, 22 de Mayo 2007.

Núñez, S. (2010), Nota personal, con ocasión de charla del autor a alumnos de Universidad Federico Santa María, Valparaíso.

Prats, Joan (2009), *Chile será descentralizado, o no será desarrollado*, en libro "Pensando Chile desde sus Regiones", p.11-15, Ediciones Universidad de La Frontera.

OCDE (2009), Estudios Territoriales de la OCDE, Chile

OCDE & Banco Mundial (2009) La educación superior en Chile. Revisión de políticas nacionales de educación.

MIDEPLAN (2002), *Distribución de Capital Humano Avanzado, período intercensal 1992-2002*, cit.en "Pensando Chile desde sus Regiones (2009), p. 91.

Porter, M. (2011), Seminario Innovación, Creatividad y Competitividad. Revista Capital-Universidad del Desarrollo, en Diario Financiero 17 de Mayo.

Rosales, M. (2012), *Descentralización el Estado y Finanzas Municipales en América Latina*, Editorial Universidad Bolivariana S.A., Santiago de Chile. pág. 41, 43, 114.

Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2011), *Talentos Calificados para el Desarrollo Regional*, Documento de Trabajo, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera (mayo 2011).

Thomson, I., Artículo en El Mercurio 22 de Abril 2009.

Universidad del Desarrollo (2011), Informe CIEN.

Üstün, T.B. y Sartorius, N. (1995). *Mental illness in general health care: an international study*. Ginebra. Organización Mundial de la Salud.

Vicente, B., artículo en diario La Hora, 7 de Julio 2011

Villanueva, A. (2009), presentación .ppt en Mesa de Diálogo de la Descentralización, convocada por SUBDERE.

Von Baer, H., (2009), *No tengamos miedo de Descentralizar, tengamos miedo de seguir centralizando*. En libro *Pensando Chile desde sus Regiones* (2009), p.86-96, Editorial Universidad de La Frontera.

Von Baer, H., (2009), Editor General, *Pensando Chile desde sus Regiones*; 100 co-autores, 830 págs., Ediciones Universidad de La Frontera.

Waissbluth, M., Arredondo, C., (2011), Nota Técnica N° 4, Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.