

Documento de Trabajo N° 26
Serie Estudios Territoriales


Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile

Julio A. Berdegué, M. Ignacia Fernández y Danae Mlynarz

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Octubre 2013





Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile


Este documento es el resultado del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the Territorial Cohesion for Development Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Citación: Cita / Citation:

Berdegú, J.; Fernández, M. I. y Mlynarz, D.; 2013. “Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile”. Documento de Trabajo N°26. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Nuestras propuestas y las de los especialistas que ayudaron a elaborar la Nueva Agenda Regional, fueron profundamente enriquecidas con los aportes de actores públicos y privados en las regiones, a través de seminarios realizados en Antofagasta, Talca, Osorno, en colaboración con las universidades Católica del Norte, de Talca y de Los Lagos, respectivamente. En Santiago contamos con la participación entusiasta de la Fundación Desarrollo y Democracia, que encabeza el Presidente Ricardo Lagos Escobar, y muy especialmente de ElQuintoPoder.cl, red social a través de la cual nos beneficiamos de las ideas de literalmente miles de personas que se interesaron en estos temas. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), aportó el financiamiento que hizo posible llevar adelante el proyecto Nueva Agenda Regional. Sin embargo, las opiniones de este artículo no comprometen de ninguna forma a IDRC ni a ninguna de las personas y organizaciones que colaboraron en el proyecto, y son responsabilidad exclusiva del autor y las autoras.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
WorkingPapers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal · Tel/Fax +52-55-50966592

Una Nueva Agenda Regional para el desarrollo de Chile

Julio A. Berdegué, M. Ignacia Fernández y Danae Mlynarz

RESUMEN

Chile es un país con niveles inaceptables de desigualdad, donde las brechas entre los territorios del país, son un componente muy importante del problema general. Este documento aborda tres proposiciones fundamentales: Primero, que en el escenario político actual están dadas las condiciones para avanzar en superar la dimensión territorial de la desigualdad. Segundo, que la solución al problema no se va a encontrar en la proyección de la misma estrategia de regionalización y descentralización de las últimas décadas. Tercero, que hace falta una nueva agenda regional que ponga en común los recursos, capacidades y prioridades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los municipios para construir una estrategia de largo plazo de desarrollo con cohesión territorial.

En respuesta a la desigualdad territorial, proponemos una Nueva Agenda Regional que debe tender al objetivo de lograr un desarrollo con cohesión territorial. La cohesión territorial es la condición de un país en la cual todas las personas tienen iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados. En un país con cohesión territorial, el crecimiento económico y el desarrollo se generan descentralizadamente, y no solo desde el centro o desde algunos pocos polos donde se concentra la actividad y la población.

Palabras clave: Nueva Agenda Regional, Chile, cohesión territorial, regiones y desarrollo territorial.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. EVIDENCIAS ACERCA DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL	3
III. UNA NUEVA AGENDA REGIONAL.....	6
IV. ¿POR DÓNDE COMENZAR?.....	11
ELECCIÓN DE INTENDENTES O PRESIDENTES REGIONALES POR SUFRAGIO UNIVERSAL:.....	11
TRANSFERENCIA COMPLETA DE COMPETENCIAS DESDE LOS SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO.....	12
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FONDOS REGIONALES.....	13
FONDO DE CONVERGENCIA.....	14
V. REFERENCIAS	15

I. INTRODUCCIÓN

Chile es un país con niveles inaceptables de desigualdad, donde las brechas entre los territorios del país, son un componente muy importante del problema general. Preocupados especialmente por esta situación, este documento, y el proyecto de investigación que lo origina, aborda tres proposiciones fundamentales: Primero, que en el escenario político actual están dadas las condiciones para avanzar en superar la dimensión territorial de la desigualdad. Segundo, que la solución al problema no se va a encontrar en la proyección de la misma estrategia de regionalización y descentralización de las últimas décadas. Tercero, que hace falta una nueva agenda regional que ponga en común los recursos, capacidades y prioridades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los municipios para construir una estrategia de largo plazo de desarrollo con cohesión territorial.

Nuestro planteamiento parte de ideas que tienen muchas fuentes: la experiencia y el conocimiento acumulado sobre esta temática, donde se destacan los aportes del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE), la red de universidades Sinergia Regional y los institutos universitarios especializados en la temática (el Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera, el Instituto de Economía Aplicada Regional de la Universidad Católica del Norte); el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos; el Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y los trabajos recientes auspiciados por ResPública; la Asociación Chilena de Municipalidades; y, entre los organismos multilaterales, los trabajos del ILPES y de la OECD. Como también, han sido decisivas en su influencia las movilizaciones ciudadanas de los últimos años en Magallanes, Aysén, Freirina, Quellón, Corral y Tocopilla, que tuvieron la fuerza, legitimidad e inteligencia suficiente para sacar el problema de la marginalidad que lo caracterizaba y colocarlo en un lugar prominente de las preocupaciones del país. Además, los trabajos sobre desarrollo territorial que se han hecho desde el año 2001 al amparo de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en diez países de la región. Finalmente, los estudios, deliberaciones y diálogos públicos del proyecto Nueva Agenda Regional (NAR) que forma parte del Programa de Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por Rimisp.

Este proyecto se puso en marcha en marzo 2013, con el objetivo de aportar nuevas ideas sobre el problema del desarrollo regional, que enriquecieran los debates y los programas políticos durante el proceso electoral del año 2013. En el proyecto Nueva Agenda Regional contamos con la colaboración de 15

especialistas, que son autores de la mayor parte de los capítulos de este libro. La gran mayoría de ellos no son especialistas en los problemas de desarrollo regional o descentralización, sino en políticas sectoriales: salud, educación, género, mercados laborales, pobreza, etc. Todos asumieron con mucho entusiasmo el desafío de mirar sus temas y políticas sectoriales desde la ventana del desarrollo de las regiones. ¿Cómo hacemos política de salud que contribuya al desarrollo regional? ¿Cómo diferenciamos la política laboral para que tome en cuenta que los mercados laborales de las regiones son muy diferentes entre sí? ¿Por qué pensamos que una misma política de innovación para la competitividad va a ser igualmente eficaz en una región con una estructura productiva dominada por pocas y muy grandes empresas, que en otra donde lo que predominan son miles de micro, pequeñas y medianas empresas? ¿Cómo diferenciamos las políticas de lucha contra la pobreza para que partan del hecho de que los pobres de la Cordillera de La Araucanía no son iguales ni tienen las mismas oportunidades que los de la zona Sur de Santiago?

¿Por qué es importante formularse estas preguntas? ¿Por qué creemos que es imperativo avanzar en políticas que disminuyan las brechas sociales y avancen en cohesión territorial? Fundamentalmente por tres motivos muy distintos pero a la vez complementarios para que Chile sea un mejor lugar donde vivir:

-Las tremendas desigualdades territoriales, que son una expresión de injusticia social éticamente condenable porque en buena medida son el resultado de estructuras sociales y de reglas que perpetúan esas diferencias. No puede ser que en un país existan ciudadanos de primera y de segunda categoría y que esto sea perpetuado por el Estado y sus políticas públicas.

-Estas desigualdades constituyen un obstáculo al desarrollo, en primer lugar de las personas, grupos y empresas que viven en los territorios rezagados, pero también al desarrollo general de nuestro país. Chile está perdiendo posibilidades de aumentar su crecimiento y mejorar su desarrollo.

-Esta situación ha generado en los últimos años movilización social y descontento ciudadano que al no ser considerado va debilitando la confianza en las instituciones y horadando el fortalecimiento de la democracia en el país.

II. EVIDENCIAS ACERCA DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL

En Chile prevalecen grandes brechas territoriales en todo tipo de dimensiones del desarrollo y en casi todos los indicadores que nosotros y otros han examinado. La realidad es que las oportunidades y el bienestar, es decir, el nivel de desarrollo al que puede aspirar cada chilena y cada chileno, depende en buena medida del lugar donde nace y vive: un niño o niña que nace en Las Condes, en Ñuñoa o en Pudahuel es como si naciera en un país diferente respecto de un niño o una niña que nace el mismo día en Ercilla, Punitaqui o Lolol.

Distintos trabajos de Rimisp (destacadamente el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011), han documentado la magnitud de las desigualdades territoriales en Chile. Ramírez et al., 2009 encuentran que una cuarta parte de la desigualdad total de ingresos del país, se explica por la desigualdad de ingresos entre territorios, que es distinta a las desigualdades de ingresos por género, por pueblo originario, o por clase social. En la base de esta desigualdad está la forma extremadamente concentrada en que se genera y se reparte la riqueza nacional; Antofagasta con 3% de la población, genera el 10% del producto, pero solo recibe el 3% del ingreso per cápita, mientras que la Región Metropolitana se sirve con la cuchara grande: con el 40% de la población genera el 48% del producto, y se queda con el 54% del ingreso autónomo. Junto con Antofagasta, las regiones de Atacama, Coquimbo y O'Higgins, también son castigadas en esta repartición de los ingresos, y ninguna otra región del país se favorece en la misma medida en que se favorece Santiago: a la Región Metropolitana, que tiene una diferencia de 6 puntos porcentuales entre su aporte al PIB y su participación en el ingreso per cápita, le sigue La Araucanía, con menos del 1%.

Como destaca el trabajo de Hernán Frigolett (Frigolett, 2013) la Región Metropolitana concentra poco más del 40% de las empresas del país. En la estructura productiva tenemos grandes especializaciones territoriales y una tremenda concentración de las actividades económicas más intensivas en conocimientos; esta especialización es un fenómeno que sucede en todo el mundo, pero en muy pocos con el grado de concentración territorial que se observa en Chile. Las economías de las regiones del Norte y del Sur son monoproductoras primarias (de minerales o de productos agroalimentarios), en tanto que la mitad de la manufactura está en la Región Metropolitana, al igual que la mayor parte de los servicios, especialmente los servicios financieros y empresariales donde Santiago tiene casi un monopolio. Además tenemos una estructura de empresas a lo largo del territorio nacional que hace muy complejo el desafío de la transformación productiva, porque a excepción de Atacama y

de la Región Metropolitana, el resto de las regiones del país tienen más del 70% de sus empleados en micro y pequeñas empresas; en Biobío, por ejemplo, solo el 20% de los ocupados son empleados por empresas medianas y grandes. Esta estructura económica de las regiones es un dato duro, muy difícil de cambiar, y representa uno de los principales desafíos de largo plazo de una estrategia de desarrollo con cohesión territorial.

Andrea Bentancor (Bentancor, 2013) se refiere a los mercados laborales regionales, profundizando en sus características de género. La brecha de ingresos entre hombres y mujeres es un problema nacional y es un problema de todas las regiones, pero en algunas, como Magallanes, con un diferencial de 35% entre lo que ganan las mujeres y los hombres, la gravedad del tema es mucho mayor que en Valparaíso, donde la brecha es de poco más de 10%. Entre las regiones con peor y mejor desempeño en esta materia, hay 40 puntos porcentuales de diferencia: dos mundos. La participación laboral femenina – una enorme oportunidad para el crecimiento económico regional – es baja en todos lados, pero varía entre el 36% en Los Ríos y el 48% en la Región Metropolitana.

Hay también fuertes diferencias territoriales en el aporte que los municipios pueden hacer al esfuerzo educacional, según explican Gonzalo Muñoz y Cesar Muñoz (Muñoz y Muñoz, 2013). Los municipios del quintil más poblado de las comunas del país, aportan en promedio \$1300 millones al sector educación, en tanto que el segundo quintil menos poblado de las comunas, aporta en promedio \$182 millones; la diferencia por estudiante es de 15% a favor de las comunas más grandes. Hay provincias como Magallanes donde el 62% de los niños y las niñas de hasta seis años de edad asisten a salas cuna o jardines infantiles, y otras, como Antofagasta, donde apenas lo hacen el 46% (Pineda, 2013). Miguel Crispi (Crispi, 2013) señala que en educación superior hay regiones que no pueden retener a ninguno de sus mejores estudiantes cuando ingresan a la educación superior, y otras regiones que retienen a la gran mayoría (además de atraer a los que provienen de las regiones rezagadas en este indicador).

Como señala Ricardo Fabrega (Fabrega, 2013), buena parte de las grandes diferencias en condiciones de salud de la población son el resultado de las diferencias territoriales en educación, calidad del trabajo, contaminación ambiental, el acceso a saneamiento básico, y otras características no de las personas o de los hogares, sino de los lugares donde viven. El desigual acceso al derecho a la salud ha sido uno de los problemas más aludidos en las movilizaciones ciudadanas regionales y territoriales, al punto que las inexplicables brechas en médicos especialistas son ya un tema de conversación cotidiana en el país. Eso lo entienden y sienten los ciudadanos y

ciudadanas, a juzgar por el hecho de que las demandas relacionadas a la salud pública se destaca en las preocupaciones de los chilenos y chilenas, así como en las agendas de las movilizaciones ciudadanas territoriales de los últimos años.

Las desigualdades territoriales en ejercicio efectivo de derechos básicos y en oportunidades económicas, explican las grandes diferencias en la incidencia de la pobreza, como muestra Juan Carlos Feres (Feres, 2013). Lo que es más preocupante que las diferencias en niveles actuales de pobreza, son las brechas tan significativas en la velocidad con que las regiones reducen este flagelo. Algunas de ellas, como La Araucanía, Los Ríos y Maule, no solo tienen tasas significativamente más altas de pobreza y extrema pobreza, sino que las reducen a un ritmo que es 40% más lento que el de las regiones que ya tienen menos pobres.

Las brechas territoriales no se expresan solamente en diferenciales inaceptables de ejercicio de derechos, de oportunidades y de bienestar. Junto con estas dimensiones de la desigualdad territorial, tenemos déficits de capacidades en las regiones para poder hacerse cargo de su desarrollo, como analiza Gonzalo Delamaza (Delamaza, 2013) y Egon Montecinos (Montecinos, 2013). Este es un problema que afecta a los gobiernos locales y regionales, pero también a las empresas y a las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de esta última, Delamaza señala que se encuentra dispersa en un archipiélago de diversas organizaciones desarticuladas entre sí y con escasa influencia en el desarrollo de sus territorios. Por su parte, Montecinos explica que el modelo de regionalización y descentralización seguido por el país en las últimas décadas, casi garantiza actores y procesos políticos regionales muy débiles y con poca a nula capacidad de gobierno propiamente tal.

Ello hace que el devenir de las regiones esté determinado por agentes externos, sean estos políticos, empresarios, o dirigentes sociales. Las regiones son como niños menores de edad, donde hay una madre o un padre que decide por ellos, con el agravante de que esos padres son poco generosos en la repartición de las oportunidades y las riquezas. Lo que es nuevo, claro, es que estos actores que son considerados menores de edad, han empezado a gritar y rebelarse, y por eso es que la mayoría de las candidatas y los candidatos a la Presidencia de la República, pusieron el tema del desarrollo regional en un lugar importante de sus propuestas. Esta situación genera una ventana de oportunidad política, que permanecerá abierta en la medida en que las sociedades en los territorios se mantengan activas y que el nuevo gobierno adopte algunas pocas decisiones estratégicas que tengan la fuerza de dar inicio a un ciclo largo de desarrollo con cohesión territorial. Si alguna de estos

dos factores sale de escena, esta ventana de oportunidad existente podría volver a cerrarse.

III. UNA NUEVA AGENDA REGIONAL

En respuesta a la desigualdad territorial, proponemos una Nueva Agenda Regional que debe tender al objetivo de lograr un desarrollo con cohesión territorial. La cohesión territorial es la condición de un país en la cual todas las personas tienen iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados. En un país con cohesión territorial, el crecimiento económico y el desarrollo se generan descentralizadamente, y no solo desde el centro o desde algunos pocos polos donde se concentra la actividad y la población.

Dada la gravedad de la desigualdad territorial en Chile, el desarrollo con cohesión territorial es un objetivo que requiere poner en marcha o acelerar procesos de convergencia, es decir, que los territorios más rezagados en oportunidades, ejercicio de derechos o niveles de bienestar, avancen más rápido que aquellos que tienen una situación aventajada.

Este proceso se puede estimular y apoyar a través de estrategias integrales que combinen cuatro tipos de políticas públicas: (a) políticas sectoriales territorialmente focalizadas cuyo objetivo es reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades; (b) políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación; (c) políticas de desarrollo territorial, orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios y de su población, organizaciones y empresas, para que puedan hacer una contribución decisiva a su progreso y bienestar; y (d) políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, orientadas en último término a potenciar a los actores sociales en los territorios, dándoles más poder para tomar decisiones y para actuar.

La política de cohesión territorial para el desarrollo es una estrategia que contiene distintos instrumentos asumidos en forma coordinada e integral, tal como se refleja en el gráfico 1.

Gráfico 1. Componentes de una estrategia nacional de desarrollo con cohesión territorial



Estamos convencidos que el desarrollo regional no se va a lograr con políticas sólo de descentralización, a las que se suman inversiones en infraestructura a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y algunos planes especiales para zonas rezagadas. Que es lo que se ha ido avanzando en el caso chileno, una descentralización tímida y casi exclusivamente administrativa, donde se han incrementado los recursos del FNDR y nada más.

Las movilizaciones ciudadanas, las diferencias crecientes entre regiones y territorios de desarrollo económico y bienestar, el franco estancamiento de muchos territorios en medio de un país que ha cambiado tanto, son signos claros de que más allá de los logros que se quieran destacar, esta estrategia no da para más. Lo que proponemos es que hay que pensar y actuar en función de un objetivo nacional de desarrollo con cohesión territorial, y que para eso no basta (aunque sea una pieza muy importante) con transferir poder a las regiones o con cerrar brechas de infraestructura. Se necesita que el objetivo de la cohesión territorial esté internalizado en las políticas económicas, sociales, ambientales, y de desarrollo institucional. Esto es algo similar a decir que la reducción de la pobreza no sólo se resuelve con políticas sociales, sino que también es un objetivo que se aborda con políticas económicas y laborales. O que afirmar que los problemas del medio ambiente también tienen que ver con las políticas de infraestructura, de energía, de desarrollo industrial, por no decir

nada de las estrategias de las empresas o del comportamiento de los ciudadanos. No vamos a ganar mucho, al menos no lo suficiente, si nuestro esfuerzo consiste en sacar el tema del desarrollo de las regiones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional para pasárselo a los gobiernos regionales, aunque sean elegidos por los ciudadanos. Se trata más bien de llevar el tema a las empresas, a los actores sociales, a los ministerios sectoriales, y, por cierto, a gobiernos regionales y municipales cada vez más fuertes, más gobiernos y menos simples administradores. Hay que quitar la carreta de delante de los bueyes y ponerla donde corresponde. El problema de fondo es el desarrollo regional, o, mejor dicho, el desarrollo con cohesión territorial, y la descentralización es un medio para aquello, aunque sea un medio importantísimo e irremplazable.

En nuestra opinión, el núcleo de una nueva agenda de desarrollo regional es potenciar a los territorios. Dos son los tipos de políticas claves en este desafío: las políticas de desarrollo territorial y las políticas de descentralización que transfieren poder a los actores territoriales en los planos administrativo, político y fiscal.

Esas dos políticas constituyen el núcleo de una Nueva Agenda Regional, pero no podrán avanzar demasiado sin la concurrencia de políticas sectoriales de dos tipos. En primer lugar, de políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental, que se aplican a lo largo del país, pero que, postulamos, deben internalizar y ser sensibles a las diferencias territoriales. Las políticas sectoriales espacialmente ciegas, es decir, que se diseñan e implementan sin dar espacio para las diferencias de los distintos lugares, no son neutras en sus efectos e impactos territoriales, pudiendo ser sumamente eficaces en algunos lugares, e ineficaces en otros. Con políticas sectoriales espacialmente ciegas, se reproducen las desigualdades territoriales. Esta suerte de ceguera sobre las condiciones espaciales no se refleja únicamente en cuestiones de focalización y cobertura, sino que también en la falta de adecuación de los criterios de acceso a bienes y servicios a las heterogéneas características de los territorios.

Un ejemplo derivado de la tramitación parlamentaria de la ley que crea el Ingreso Ético Familiar es ilustrativo de esta situación. El diseño del programa incluye un bono de incentivo a las mujeres trabajadoras, al que pueden acceder todas las mujeres que cuenten con un contrato formal de trabajo, por un monto inferior a \$300.000. Un diputado de un distrito rural del país hizo ver en el marco de la discusión de la iniciativa, que este incentivo es prácticamente inaplicable en zonas rurales, pues las mujeres trabajan en sus propios predios o lo hacen de manera informal en predios cercanos. Para subsanar esta diferencia, propia de las condiciones territoriales en que se desempeñan laboralmente las personas, el parlamentario propuso homologar las

condiciones de acceso al incentivo para aquellas mujeres que cuenten con certificados de participación y asistencia al día en los cursos de desarrollo productivo que ejecuta el Instituto de Desarrollo Agropecuario a través del PRODESAL. La moción no fue acogida, pero se menciona para dar cuenta del tipo de consideraciones que parece factible realizar al momento de pensar en políticas públicas sensibles a las condiciones territoriales.

Un segundo tipo de políticas sectoriales que deben apoyar a las políticas de descentralización y de desarrollo territorial, son políticas sectoriales focalizadas territorialmente y que tienen objetivos explícitos de reducción de brechas. Se trata en este caso de políticas que no se aplican en todo el país, sino que están dirigidas específicamente a aquellos territorios que en forma persistente se ubican por debajo de los niveles mínimos socialmente aceptables en alguna dimensión del desarrollo. Por ejemplo, apoyar a la comuna de Puerto Saavedra a reducir una tasa de mortalidad infantil que es más de cinco veces superior al promedio nacional. Para ello dentro de las propuestas de esta Nueva Agenda Regional, en el documento de trabajo de Jorge Rodríguez y Sergio Granados (Rodríguez y Granados, 2013), emerge el establecer un Fondo de Convergencia Regional que se haga cargo de la reducción de brechas sectoriales desde una mirada del territorio.

Entre los especialistas en desarrollo regional y descentralización, suele producirse un rechazo casi automático a la idea de que las estrategias de desarrollo regional se basen en forma importante en políticas sectoriales, porque se dice que éstas reproducen el centralismo. Sectorialidad y centralismo no son conceptos equivalentes. Muchos gobiernos regionales y municipales reproducen la lógica sectorial en la organización y ejecución de sus acciones, no solo en Chile sino también en países federales como México o Brasil. En Chile hay políticas sectoriales muy descentralizadas que han tenido efectos sumamente negativos en el desarrollo regional, destacándose la política de municipalización de la educación que muchos expertos consideran que ha agravado notablemente el problema de la inequidad en la calidad de la educación.

Por otra parte, una política como el Fondo de Convergencia Regional puede ser totalmente descentralizada, o completamente centralizada, o mixta, dependiendo de quienes intervienen en la definición de los territorios a priorizar, de los objetivos a lograr en cada uno de ellos, de las estrategias para el logro de dichos objetivos, así como en la prestación de los servicios requeridos para reducir las brechas.

Nuestra opinión es que las políticas sectoriales que hacen parte de la estrategia de cohesión territorial, deben ser, por lo general, descentralizadas.

Pero, por ejemplo, en educación estamos a favor de desmunicipalizar la educación y de otorgar mayor protagonismo al Ministerio de Educación, tendiendo a un modelo algo menos desconcentrado que el actual. Respecto de ciertas brechas sociales especialmente sensibles porque afectan derechos humanos verdaderamente básicos, como la desnutrición infantil de Puerto Saavedra, o de otras desigualdades cuya solución requiere de infraestructuras y servicios complejos y costosos, creemos que seguirán siendo necesarias la responsabilidad y la acción del Estado nacional y de agencias altamente especializadas de alcance nacional. En definitiva, postulamos que el objetivo de desarrollo de cohesión territorial, requiere como condición esencial la acción articulada de los tres niveles de gobierno, sin desmedro de que las instituciones regionales y municipales deben fortalecerse de manera muy significativa en sus atribuciones, capacidades y recursos, y que el poder entre los tres niveles debe redistribuirse en favor de los subnacionales.

Con una estrategia que combine estos cuatro tipos de políticas públicas, se puede incidir sobre tres grandes grupos de objetivos. El primero es que los actores en los territorios tengan más capacidades, más voz y más poder, es decir, mayores posibilidades de expresar sus preferencias y de planificar y gestionar políticas de desarrollo; mayor decisión sobre una parte sustantiva de los presupuestos gubernamentales; incidencia en las decisiones relativas a grandes inversiones públicas o privadas que pueden afectar positiva o adversamente sus opciones de futuro; plena capacidad para dirigir a sus gobernantes, y; mucho mayores capacidades para gobernar sus territorios. El segundo objetivo es la reducción de brechas territoriales de ejercicio de derechos, de oportunidades y de bienestar, de tal forma que ningún territorio quede persistentemente por debajo de niveles socialmente determinados, que irán variando conforme el país avance. El tercer objetivo es el del desarrollo territorial, es decir, buscar que todas las regiones puedan expresar de la forma más plena posible su potencial de desarrollo, incluyendo su aporte al crecimiento económico general del país, a partir de sus ventajas comparativas.

IV. ¿POR DÓNDE COMENZAR?

Habiendo planteado la estructura marco de nuestra propuesta de una Nueva Agenda Regional, queremos ahora abordar un problema central: el de cómo transitar desde la situación actual, que se caracteriza por una precaria estrategia de desarrollo regional y por altísimos grados de centralismo de todo tipo, hacia una condición en que el país cuente con una estrategia integral de desarrollo con cohesión territorial, diseñada y ejecutada en un contexto de altos grados de descentralización política, fiscal y administrativa.

La pregunta clave es por donde comenzar, de forma tal que se ponga en marcha un ciclo largo de desarrollo con cohesión territorial, análogo al esfuerzo de varias décadas que el país ha venido haciendo para reducir la pobreza. La decisión de por dónde comenzar es estratégica, porque, en nuestra opinión, implica elegir aquellas políticas que puedan alterar en forma profunda y por muchos años la forma en que el país ha tratado de hacer desarrollo regional.

En la Nueva Agenda Regional se encuentra una gran riqueza de propuestas específicas; no todas ellas son buenas candidatas para ser políticas que detonen un ciclo largo de desarrollo con cohesión territorial, aunque todas ellas son sin duda útiles al desarrollo de las regiones. Una condición clave es que los efectos de las políticas elegidas deben conducir acumulativamente a nuevos cambios; es decir, deben ser políticas que se retroalimenten y que vayan amplificando los espacios para un país más cohesionado y más descentralizado. Es una decisión particularmente compleja porque creemos que el período presidencial 2014-2018 es el momento en que hay que producir el inicio de este ciclo largo; es un período corto y hay otras grandes prioridades.

La siguiente es nuestra propuesta de cuatro políticas públicas que, en conjunto, creemos que tienen la fuerza suficiente para dar inicio a un ciclo largo de desarrollo con cohesión territorial:

ELECCIÓN DE INTENDENTES O PRESIDENTES REGIONALES POR SUFRAGIO UNIVERSAL:

Se trata de una reforma estratégica porque va a producir el surgimiento de procesos y actores políticos regionales (Fernández, 2009). Sin actores y procesos políticos regionales, no hay forma de que las sociedades regionales gobiernen su desarrollo y disputen poder con el centro. En torno a esta medida durante la campaña electoral se produjo un grado importante de acuerdo, al contar con el respaldo de ocho de las nueve candidaturas. Por lo demás, esta medida hace parte no solo de los esfuerzos por descentralizar, sino también de

las iniciativas para revitalizar el sistema político y devolver credibilidad y mayor legitimidad social a la política y sus instituciones. Aunque se trata de una iniciativa que en el actual escenario político parece tener grado razonable de viabilidad política, probablemente será resistida por aquellos que actualmente tienen poder político (Senadores y Diputados incumbentes que tendrán que dar sus votos a la iniciativa) y que se podrán sentir amenazados por un sistema político más abierto y competitivo, con menos barreras de entrada y más distribuido a lo largo del país.

TRANSFERENCIA COMPLETA DE COMPETENCIAS DESDE LOS SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO

Proponemos la transferencia de las competencias a los gobiernos regionales, de los servicios de fomento productivo (CORFO, INDAP, SENCE, SERCOTEC y SERNATUR), así como del SERVIU, a los gobiernos regionales. Esta es una medida estratégica porque abre un ciclo largo de devolución a las regiones del poder de gobernar ámbitos claves de su desarrollo. Además, potenciará el desarrollo económico general del país, porque es en las regiones, incluyendo la Metropolitana, donde están los actores sociales cuya participación y liderazgo es clave para que en Chile haya más innovación, más emprendimiento, más y mejores empleos, y mayor participación de las pequeñas empresas en la economía. Acercar la institucionalidad pública a los actores de la economía, empresarios, trabajadores y agentes de la innovación, no puede sino ser positivo para el desarrollo económico. En nuestro concepto, la transferencia completa de competencias, incluye el hecho de que cada región podrá definir un modelo institucional para hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades, especialmente en el campo del fomento productivo. En los hechos, ya hoy en día y con todas las limitaciones que tienen, las regiones han construido institucionalidades bastante diversas en materias de fomento de la innovación, la competitividad y el desarrollo económico; Innova Biobío, por ejemplo, es una agencia muy distinta al Directorio de Innovación de la Región de Los Lagos, y desde las primeras etapas de su formación hubo diferencias importantes entre las distintas Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Seguramente se contra-argumentará que los gobiernos regionales carecen de capacidades para hacerse cargo de semejantes tareas, y estamos de acuerdo con que esa afirmación refleja la realidad de instituciones que han sido mantenidas en una condición de gran debilidad. Por ello es que es extraordinariamente importante que el traspaso de competencias sea completo y esté perfectamente unido al traspaso de los recursos materiales, presupuestarios y humanos (incluyendo los cargos directivos). En el largo plazo, la expansión del proceso iniciado por esta medida implicará que las regiones se harán cargo de gobernar otros ámbitos del desarrollo, como sucede en países como Nueva Zelanda, un

estado unitario descentralizado al que Chile podría tener como referencia en esta materia.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FONDOS REGIONALES.

Para dar espacio al desarrollo con cohesión territorial, es clave alterar la forma en que se financian las inversiones y la acción pública en las regiones; es decir, no se trata solo de que las regiones tengan más recursos, sino de cambiar la forma en que las regiones acceden y disponen del mismo. En el documento de trabajo de Rodríguez y Granados se abunda en este tema (Rodríguez y Granados, 2013). Dentro del conjunto de ideas y propuestas que hay en esta materia, hay dos que nos parecen estratégicas en el sentido que hemos indicado al inicio de esta sección. La primera y más significativa, es establecer la posibilidad de que existan impuestos de origen y destino regional, lo que implica un cambio muy importante en las reglas del juego vigentes hasta el día de hoy; sobre esta medida hubo un consenso muy amplio durante la campaña electoral. La segunda, es que las regiones tengan un presupuesto propio establecido anualmente en la Ley de Presupuestos, y que dicho presupuesto esté construido de tal forma de poder distinguir con precisión cinco indicadores, como lo sugieren los autores citados: i) ingresos propios de los Gobiernos Regionales, como porcentaje de sus ingresos totales; ii) inversión de los Gobiernos Regionales, como porcentaje de la inversión pública total; iii) inversión no condicionada de los Gobiernos Regionales, como porcentaje de su inversión total; iv) gasto de los Gobiernos Regionales, como porcentaje del gasto público total; y v) gasto no condicionado de los Gobiernos Regionales, como porcentaje de su gasto total. El lector habrá notado que no otorgamos la misma importancia a incrementar el ritmo de crecimiento de los presupuestos regionales; no es que consideremos que no sea importante, sino que creemos que esta medida no cambia las reglas del juego en el sentido que hemos señalado al dar centralidad a la puesta en marcha de un ciclo largo de desarrollo con cohesión territorial, y además porque de hecho el programa de inversiones de los 15 gobiernos regionales ha crecido vigorosamente, en promedio a poco más del 11% anual (en moneda constante) desde el 2005 hasta el 2012, es decir, durante los dos últimos gobiernos. La expansión futura del proceso iniciado con estos cambios institucionales en la forma en que las regiones acceden a sus recursos, debería conducir a una ampliación de los presupuestos regionales respecto del presupuesto total nacional, a un porcentaje importante de los presupuestos regionales provenientes de impuestos aplicados en la región, y a una mayor autonomía en la decisión sobre la asignación y el uso de dichos recursos.

FONDO DE CONVERGENCIA

La cuarta política que creemos importante es la puesta en marcha de algún mecanismo creado por ley, que establezca el principio de que ningún territorio puede tener indicadores de ejercicio de derechos, de oportunidades, o de bienestar, inferiores a ciertos mínimos socialmente garantizados. Se puede discutir y llegar a propuestas que deberán ser resueltas por el Congreso Nacional, sobre cuáles son las dimensiones sobre las que se aplica dicho principio, o sobre cómo se fijan los niveles que se consideran mínimos aceptables en cada dimensión, pero lo central es que exista una política pública que exprese este objetivo nacional.

También será importante debatir y llegar a acuerdos sobre quién y cómo opera un fondo de convergencia, el grado en que intervienen los ministerios y servicios sectoriales centralizados, el papel de los gobiernos y comunidades regionales y comunales, etc. En nuestra opinión, el diseño operacional dependerá mucho de las dimensiones del desarrollo que se decida incluir bajo la operación del fondo, pues en algunos campos, como por ejemplo en vivienda, se puede llegar muy rápido a niveles casi completos de descentralización, en tanto que otros, como ciertos indicadores de salud, probablemente requerirán la concertación entre los gobiernos comunales, regionales y nacional. La expansión de un proceso como el que sería iniciado por un fondo de este tipo, conduciría progresivamente a un país con menores desigualdades en algunas dimensiones del desarrollo que la sociedad considere especialmente importantes.

Estas medidas no modifican de manera inmediata la lógica sectorial y centralista con que se diseñan e implementan la mayor parte de las políticas públicas en nuestro país, pero pensamos que sí son suficientes para dar inicio a un cambio político y cultural de envergadura, necesario para avanzar hacia un desarrollo con cohesión territorial en el sentido en que acá lo hemos definido. Tras ese cambio cultural, será mucho más factible pensar que medidas específicas como las que se proponen en este libro en materia de educación, salud, g o empleo, tengan eco en las autoridades políticas nacionales. Para de esta forma, avanzar en equidad, en justicia social, en desarrollo y en democracia para Chile.

V. REFERENCIAS

Bentancor, A. 2013. “Desigualdades Territoriales en los Mercados Laborales en Chile”. Documento de Trabajo N°6. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Crispi, M. 2013. “Concentración del capital humano, crónica de una muerte anunciada para la Cohesión Territorial y el desarrollo regional”. Documento de Trabajo N°11. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Delamaza, G. 2013. “Fortalecimiento de las capacidades regionales”. Documento de Trabajo N°11. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Fabrega, R. 2013. “Salud y Desigualdad Territorial”. Documento de Trabajo N°13. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Feres, J. C. 2013. “Cohesión Territorial y Pobreza”. Documento de Trabajo N°5. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Fernández, M. Ignacia. 2009. “Construcción de poder político regional: la tarea principal de la descentralización”, en Heinrich Von Baer (ed) Pensando Chile desde sus Regiones, Agrupación de Universidades Regionales, Red Sinergia Regional, Octubre.

Frigolett, H. 2013. “Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad”. Documento de Trabajo N°12. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Montecinos, E. 2013. “De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo”. Documento de Trabajo N°10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Muñoz, C. y Muñoz, G. 2013. “Desigualdad territorial en el sistema escolar: la urgencia de una reforma estructural a la educación pública en Chile”. Documento de Trabajo N°8. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Pineda, Javier “Experiencias locales para mejorar la asistencia a educación inicial en comunas rurales”. Documento de Trabajo N°27. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Ramírez, Eduardo, Tartakowsky, Andrea y Modrego, Félix. 2009. La importancia de la desigualdad geográfica en Chile. Documento de Trabajo N° 30. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Rimisp 2012. Pobreza y Desigualdad, Informe Latinoamericano 2011. Santiago de Chile.

Rodríguez, J. y Granados, S. 2013. “Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile”. Documento de Trabajo N°7. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile