

P E N S A N D O C H I L E D E S D E S U S R E G I O N E S

DESCENTRALIZACIÓN

POTENCIACIÓN
DE LOS TERRITORIOS

PARTICIPACIÓN
Y CONTROL CIUDADANO

HEINRICH VON BAER
EDITOR GENERAL

EDICIONES



Los éxitos democráticos, sociales y económicos de Chile sitúan a las chilenas y a los chilenos ante los desafíos del "salto al desarrollo" y, a nuestro modo de ver, ningún desafío es mayor que el representado por la descentralización. Ello se debe a dos razones muy interrelacionadas:

1. Chile es la creación histórica de unas elites santiaguinas que "por la razón o la fuerza" expandieron determinadamente el territorio nacional. Con fronteras en expansión y conflictivas el régimen de gobierno territorial más racional es la centralización política, administrativa, económica y cultural. Pero cuando las fronteras se estabilizan, la racionalidad cambia. Chile en los 19 años de gobiernos de la concertación ha hecho extraordinarios avances, pero en poco han afectado al haz de desigualdades que constituye su principal freno al desarrollo. Y cada vez resultará más claro que la institucionalidad que anuda todas las desigualdades bloqueadores del desarrollo en la actual etapa de la historia chilena se llama centralización. Apoplejía en el centro, parálisis en las extremidades, como decían los críticos del viejo centralismo francés. La necesaria apertura de la democracia y la economía de elites chilenas hacia una democracia participativa y de oportunidades económicas ampliadas no podrá hacerse sin descentralización.
2. En las condiciones actuales de desarrollo, la plena movilización de las potencialidades y recursos naturales y humanos de Chile no puede hacerse manteniendo el poder político, económico, mediático y cultural en manos de unas elites santiagueñas dinámicas pero escasas en número, muy concentradas, familiares, poco abiertas a la renovación de sus miembros, poco transparentes y que viven en simbiosis casi perfecta con la institucionalidad formal e informal de la centralización. Este esquema tradicional de gobierno, que ha atravesado diferentes regímenes políticos, se ha presentado como garantizador a la vez de la estabilidad política y de la eficiencia económica. Pero ya no lo es más. Lo ha corroborado, además, recién la revisión territorial que ha hecho de Chile un equipo de expertos de la OCDE y lo han demostrado innumerables estudios chilenos que en gran parte se hallan incorporados en esta magna obra.

Joan Prats i Catalá

AUSPICIAN



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SECRETARÍA DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO



MINERA ESCONDIDA
Operada por BHP Billiton



PATROCINA



*"Chile será descentralizado, o no será desarrollado".
"La madre de todas las reformas es la descentralización de la política".*

JOAN PRATS I CATALÁ

*"Queremos políticos trabajando con miras a la próxima generación,
más que a la próxima elección".*

CAROLINA MUÑOZ

VICE PRESIDENTA CONAREDE JUVENIL

*"Hoy necesitamos políticos que buscan el poder para
distribuirlo, más que concentrarlo".*

JAMES A. JOSEPH

*"Los pobres son pobres porque hay políticas sociales que los privan de oportunidades".
"Los mecanismos de apoyo deben ser descentralizados".*

MUHAMMAD YUNUS

PREMIO NOBEL DE LA PAZ

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

JOSÉ LUIS CEA

CONSTITUCIONALISTA

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

SERGIO BOISIER

ECONOMISTA

*"No son las especies más fuertes las que sobreviven, ni aún las más inteligentes,
sino las más proclives al cambio".*

CHARLES DARWIN

*El hombre no habría obtenido nunca lo posible, a menos que,
una y otra vez, hubiera intentado lo imposible".*

MAX WEBER



P E N S A N D O
C H I L E
D E S D E S U S
R E G I O N E S

HEINRICH VON BAER
EDITOR GENERAL

EDICIONES



OCTUBRE DE 2009

La impresión de esta publicación fue posible gracias al financiamiento del
Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional en Chile
de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE.

Su edición, producción y distribución se ha podido realizar con el apoyo financiero de
Minera Escondida, Grupo CGE (Compañía General de Electricidad) y Sky Airline.

ISBN: 978-956-236-203-0

1° edición, octubre, 2009

EDICIONES UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA

Av. Francisco Salazar 01145, Temuco-Chile

EDITOR GENERAL

Heinrich von Baer v.L.

COORDINADORA EDITORIAL

Dolores de la Maza W.

PRODUCCIÓN GENERAL

Andrea Rubilar U.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Dolores de la Maza W.

Dirección Ejecutiva Red Sinergia Regional

Fono Fax: 45-325561

www.sinergiaregional.cl

Montevideo 0835, Temuco-Chile

IMPRENTA

Andros Impresores



Esta obra está bajo Licencia Atribución-No Comercial-Licenciar Igual 2.0 Chile de Creative Commons. Quedan los derechos liberados para copiar, distribuir, mostrar y realizar su trabajo y trabajos derivados basados en ella, pero solo para propósitos no comerciales. Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales de los autores.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la valiosa colaboración en la revisión de los textos a los equipos de la Dirección Ejecutiva de la Red Sinergia Regional, del Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera, y en especial a las siguientes personas:

Patricio Vergara
Ignacio Rodríguez
Daniel Vera
Carolina Muñoz
Fabiola Ramos
Andrea Rubilar
Ana María Salame
César Palma
Néstor Contreras
Cristoph Albers
Osvaldo Curaqueo
Claudio Briceño

y al grupo de alumnos en práctica en el IDER, de la carrera de Sociología de la UFRO.

Un agradecimiento especial a Gloria Fuentes por su notable apoyo de Secretaria Ejecutiva durante todo el proceso de convocatoria de autores, recepción de trabajos y producción de esta obra.

INDICE

PRESENTACIÓN

Misael Camus, Presidente de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR 9

PRÓLOGO

CHILE SERÁ DESCENTRALIZADO, O NO SERÁ DESARROLLADO, Joan Prats i Català 11

PARTE I: MARCO CONTEXTUAL. ÉTICO, HISTÓRICO Y POLÍTICO

EL RETORNO DEL ACTOR TERRITORIAL A SU NUEVO ESCENARIO (HOMENAJE A WALTER STÖHR), Sergio Boisier 19

EL DESAFÍO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: LA ESPECIFICIDAD Y LAS EXIGENCIAS DEL CASO CHILENO, Eduardo Palma 47

LA CONSTRUCCIÓN DE LAS REGIONES CHILENAS: DESDE LOS HITOS HISTÓRICOS HASTA LOS DESAFÍOS ACTUALES, Federico Arenas 61

LA CRECIENTE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL EN CHILE, Patricio Aroca 76

NO TENGAMOS MIEDO A DESCENTRALIZAR, TENGAMOS MIEDO A SEGUIR CENTRALIZANDO, Heinrich von Baer 86

CRISIS SISTÉMICA MUNDIAL: UN NUEVO ESCENARIO PARA LAS IDEAS DEL DESARROLLO Y LAS INSTITUCIONES LOCALES, Patricio Vergara 100

PARTE II: PROPUESTAS

¿QUÉ PAÍS QUEREMOS, HACIA DÓNDE VAMOS?, Heinrich von Baer 119

1. DESCENTRALIZACIÓN

LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS REGIONALES EN UN ESTADO UNITARIO CENTRALIZADO:
AVANCES Y DESAFÍOS EN EL CASO CHILENO, José Ábalos 133

ESTADO REGIONAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA, Manuel Tobar 146

1.1 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

CONSTRUCCIÓN DE PODER POLÍTICO REGIONAL: LA TAREA PRINCIPAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN, María Ignacia Fernández 167

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA ELECCIÓN DIRECTA DE INTENDENTES, Patricio Navia 174

¿SOPORTA CHILE A MÁS DE UN PRESIDENTE?, Luis Angulo 184

ELECCIONES TERRITORIALES, ¿CÓMO LO HAREMOS REALMENTE LOCAL Y REGIONAL?, Gonzalo Valdivieso 188

DESCENTRALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS: UNA PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO PERMANENTE, Javier Sajuria 192

UN MODELO DE SELECCIÓN DE REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, Jorge González 197

OTRAS PROPUESTAS 207

1.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

UN NUEVO PARADIGMA DESCENTRALIZADOR: ORGANIZAR LA OFERTA CENTRAL DESDE LA DEMANDA REGIONAL, Germán Correa 211

MEDIDAS PARA LA GENERACIÓN DE UNA VERDADERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA, Jorge Caro 234

INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL Y SERVICIOS PÚBLICOS INTERMEDIOS PARA LA GESTIÓN ASOCIATIVA, Marcelo Morales 236

1.3 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

BENEFICIOS, COSTOS Y VARIABILIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE, Leonardo Letelier 243

FUENTES DE FINANCIAMIENTO, GOBIERNOS SUBNACIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, Bettina Horst 255

EL CAMINO TRIBUTARIO PARA ESTIMULAR LA DESCENTRALIZACIÓN, Hernán Larraín 269

UN CAMINO Y PASOS A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, Roberto Gillet 273

15 REGIONES, ¿POR QUÉ NO 15 PRESUPUESTOS?, Luis Angulo 278

CREACIÓN DE UN FONDO DE CONVERGENCIA PARA EL DESARROLLO DE REGIONES REZAGADAS, Esteban Valenzuela 282

REAPROPIACIÓN MUNICIPAL DEL IMPUESTO TERRITORIAL, Esteban Valenzuela 285

OTRAS PROPUESTAS 289

2. POTENCIACIÓN DE LOS TERRITORIOS

LO LOCAL EN LA TEORÍA Y EN LA POLÍTICA, <i>Raúl González</i>	293
UNA REFLEXIÓN DESDE LA PERIFERIA AUSTRAL, <i>Mateo Martinic</i>	301

2.1 CAPITAL HUMANO

CAPITAL HUMANO PARA LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL: LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE ESTADO, <i>Iván Navarro</i>	307
SE ACABÓ EL RECREO: EDUCACIÓN CON EQUIDAD PARA TODOS, EN TODOS LOS TERRITORIOS DE CHILE, <i>Educación 2020</i>	317
EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA LOS CIUDADANOS DEL SIGLO XXI: PROYECCIÓN DE ARAUCANÍA APRENDE	
HACIA LAS REGIONES DE CHILE, <i>Pedro Hepp y Carlos Dreves</i>	337
ENSEÑA CHILE, LOS MEJORES PROFESIONALES POR UNA MEJOR EDUCACIÓN, <i>Tomás Recart</i>	341
FORMACIÓN DE NUEVOS LÍDERES, SEGÚN OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS Y ASPIRACIONES	
DE SUS COMUNIDADES, <i>María Antonieta Campos y Carolina Muñoz</i>	345
RED PARA EL DESARROLLO PLENO DE LOS TALENTOS ACADÉMICOS REGIONALES, <i>Helga Gudenschwager y Lucio Rehbein</i>	348
ESCUELA DE GOBIERNO REGIONAL Y MUNICIPAL, <i>Guillermo Williamson</i>	352
OTRAS PROPUESTAS	357

2.2 CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN

SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN CHILE: ESTADO ACTUAL Y ESCENARIOS FUTUROS, <i>Ronald Cancino</i>	361
NUEVAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN INNOVACIÓN, <i>Lenia Planas</i>	371
DESCENTRALIZACIÓN DEL APOYO PÚBLICO A LA INNOVACIÓN: EL FONDO DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD REGIONAL,	
<i>José M. Benavente y Juan José Price</i>	378
CENTROS DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE LAS REGIONES DE CHILE, <i>Patricio Vergara</i>	382
CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO PARA FORTALECER LA ARTICULACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA EN REGIONES, <i>Mauricio Lorca</i>	386
PROSPECTIVA TECNOLÓGICA REGIONAL: EL CASO DE LA REGIÓN DEL BÍO BÍO,	
<i>Sergio Moffat; Rafael Galdames; Ariel Yévenes; Justo Lisperguer; Pedro Villar</i>	390

2.3 CAPITAL SOCIAL

GENERACIÓN DE CONFIANZAS ENTRE CIUDADANÍA, GESTORES PÚBLICOS Y ACTORES POLÍTICOS, <i>Mauricio García</i>	403
RECURSOS HUMANOS, ACTORES Y CAPITAL SOCIAL EN REGIONES EN LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE UN PAÍS MÁS DEMOCRÁTICO,	
<i>Dagmar Raczynski y Luis Bertoglia</i>	413
CAPITAL HUMANO Y EDUCACIÓN PERMANENTE PARA EL DESARROLLO DE LA ASOCIATIVIDAD EN LOS TERRITORIOS,	
<i>Guillermo Williamson</i>	418

2.4 DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

DESARROLLO LOCAL: UNA ESTRATEGIA PARA TIEMPOS DE CRISIS, <i>Antonio Vázquez-Barquero</i>	425
EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL: SUS REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES, SOCIALES Y CULTURALES EN EL CHILE DE HOY,	
<i>Claudio Rojas</i>	434
CLUSTERIZACIÓN: ENCADENAMIENTOS DE SISTEMAS PRODUCTIVOS TERRITORIALES, <i>Julián Coñi y Guillermo Díaz</i>	444
DINÁMICA DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS TERRITORIALES: HACIA UN MODELO DE DESARROLLO DEL TURISMO EN CHILE,	
<i>Enrique Sánchez</i>	450

2.5 ORDENAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL

ORDENAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL EN UN MUNDO CENTRALISTA, <i>Juan Gastó y Leonardo Vera</i>	455
MODELO ESTRUCTURAL DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: PROGRAMACIÓN Y COORDINACIÓN, <i>Henry Azurmendi</i>	474
GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCAS COMO BASE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO,	
<i>Oscar Parra, María Dolores Muñoz y Leonel Pérez</i>	490
ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL Y COMUNAL EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA,	
<i>Fernando Peña y Miguel Escalona</i>	495

6 PENSANDO CHILE DESDE SUS REGIONES

2.6 INFRAESTRUCTURA

VISIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PARA UN CHILE REGIONALIZADO, <i>Antonio Horvath</i>	501
EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO REGIONAL, <i>Ian Thompson</i>	511
PLANIFICACIÓN LOCAL Y PARTICIPATIVA DE LA INFRAESTRUCTURA, REQUISITO PARA LA COMPETITIVIDAD, <i>Sergio Almarza</i>	520

2.7 ENERGÍA

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES REGIONALES PARA LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES, <i>Jorge Pontt</i>	527
LAS REGIONES Y LA MATRIZ ENERGÉTICA DE CHILE, <i>Rodrigo García</i>	550
MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES, <i>Rolf Fiebig y Mario Manríquez</i>	557
VALORIZACIÓN ENERGÉTICA DE BIOMASA FORESTAL: ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL, <i>Alex Berg y Karina von Baer</i>	562
RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: UNA ALTERNATIVA ENERGÉTICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE, <i>Rodrigo Navia</i>	565
POTENCIAR CHILE Y SUS REGIONES A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS LIMPIAS Y EL MANEJO DE RESIDUOS, <i>José Tomás Valdivieso y Tomás Koch</i>	569

2.8 CONECTIVIDAD DIGITAL

CUANDO HABLAR DE INCLUSIÓN DIGITALES ES HABLAR SOBRE EL PAÍS QUE QUEREMOS, <i>Rodrigo Garrido</i>	575
ENTORNOS LOCALES PARA LA INCLUSIÓN DIGITAL COMUNITARIA, <i>Enzo Abbagliati</i>	588
ACERCANDO LA RED A LA GENTE: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA PARA FORTALECER EL DESARROLLO COMUNITARIO, <i>Francisco Valdivia</i>	591
TRANSFORMAR EL ACCESO A LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES EN UN SERVICIO BÁSICO, <i>Enrique Hinojosa y Hans Iost</i>	595

2.9 INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y FRONTERIZA DE LAS REGIONES

LA INTERNACIONALIZACIÓN DESDE LAS REGIONES, <i>Luis Guastavino</i>	601
ESPACIOS SUBNACIONALES Y RELACIONES INTERNACIONALES, <i>Raúl González</i>	612
INTERNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DESDE LAS REGIONES, <i>Patricio Zapata</i>	624
¿CAFÉ PARA TODOS?, <i>José Retamales</i>	628
CHILENOS DE CLASE MUNDIAL PARA LA INNOVACIÓN REGIONAL, <i>Molly Pollack</i>	632

2.10 IDENTIDAD, PATRIMONIO Y CULTURA

REDEFINIR LA IDENTIDAD, EL PATRIMONIO Y LA CULTURA EN CHILE DESDE LAS DINÁMICAS REGIONALES Y LOCALES, <i>Ricardo Salas</i>	639
IDENTIDAD CULTURAL: ¿MARGINALIDAD O DIMENSIÓN CLAVE DE UN DESARROLLO DE BASE TERRITORIAL?, <i>Claudia Ranaboldo</i>	647
CÍRCULOS DE COOPERACIÓN CULTURAL EN REGIONES: EL MODELO DEL TEATRO REGIONAL DEL MAULE, <i>Pedro Sierra</i>	656
INSTAURACIÓN DEL DÍA NACIONAL DE LAS REGIONES: ENTRE TODOS, CON COHESIÓN Y PARTICIPACIÓN, SE PUEDE, <i>Diego Benavente</i>	659

3. PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO ARMÓNICO DE CHILE: LA TRANSICIÓN PENDIENTE, <i>José Luis Cea</i>	667
IMPULSAR LA CULTURA DESCENTRALIZADORA: TAREA PARA LAS INSTITUCIONES Y EL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD, <i>Mauricio Laborde</i>	684

3.1 PARTICIPACIÓN

DEL ELITISMO DEMOCRÁTICO A LA CIUDADANÍA: DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE, <i>Gonzalo Delamaza</i>	697
LECCIONES Y DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS: UNA MIRADA DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, <i>Juan Carlos Miranda y Belén Miranda</i>	707
DEUDA DE DESCENTRALIZACIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN, <i>Miguel Flores y Carolina Infante</i>	716
INCENTIVOS DIFERENCIADOS PARA PROMOVER PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE, <i>Egon Montecinos</i>	719

3.2 ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES

ACTORES REGIONALES EN EL CHILE DEL SIGLO XXI: ARTICULACIÓN PARA UN DESARROLLO DESCENTRALIZADO, <i>Carlos Amtmann</i>	727
¿APORTA LA POLÍTICA SOCIAL AL EMPODERAMIENTO COMUNITARIO?: EL VALOR DEL COMPONENTE RELACIONAL ENTRE ACTORES Y AGENTES LOCALES DEL DESARROLLO, <i>Alba Zambrano y Gonzalo Bustamante</i>	737
APOYO A LA ARTICULACIÓN DE AGENTES DEL DESARROLLO A ESCALA MACRORREGIONAL, <i>Roberto Concha</i>	747
REINVENCIÓN DE LA AGENDA DE CONVERSACIONES PARA EL DESARROLLO: MITOS Y REALIDADES DE UN IMAGINARIO PARA LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO, <i>Ruben Dittus y Elízaeth Parra</i>	751

3.3 COMUNICACIÓN

ANÁLISIS COMPLEJO Y CRÍTICO DEL DISCURSO EN LA COMPRENSIÓN DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE LA PARTICIPACIÓN <i>Carlos Del Valle y Alberto Mayorga</i>	759
COMUNICACIÓN LOCAL: LAS POLÍTICAS DEL OLVIDO. HACIA UNA COMPRENSIÓN HOLÍSTICA DEL SENTIDO DE CONVIVIR, <i>Felip Gascón</i>	772
DERECHO A LA INFORMACIÓN EN REGIONES: PROPUESTA PARA UNA TAREA PENDIENTE, <i>Marcela Poblete</i>	782
COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS LOCALES, <i>Rodrigo Araya y Pilar Bruce</i>	784
SIN COMUNICACIÓN LOCAL, NO HAY IDENTIDAD, <i>Nibaldo Moschiatti</i>	788
DESARROLLAR LA TELEVISIÓN REGIONAL, LOCAL Y COMUNITARIA CON OPORTUNIDAD DE LA TV DIGITAL, <i>Rodrigo Moreno</i>	790

3.4 CONTROL CIUDADANO

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ EL CONTROL CIUDADANO? REFLEXIÓN SOBRE SUS FUNDAMENTOS Y BENEFICIOS PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN CHILE, <i>Mauricio García</i>	797
OBSERVATORIOS Y VEEDURÍAS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA POTENCIAR UNA AGENDA INFORMATIVA REGIONAL <i>Rubén Dittus y Elizabeth Parra</i>	804
MODELO DE CONTROL CIUDADANO: MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL <i>Claudia Bustamante, Henry Azurmendi y Carlos Vergara</i>	810
EL ÍNDICE DEL CENTRALISMO: UNA HERRAMIENTA NECESARIA PARA UN EFECTIVO CONTROL SOCIAL, <i>Rodrigo Márquez</i>	816
OTRAS PROPUESTAS	819

PRESENTACIÓN

Con mucha satisfacción y esperanza ofrecemos el libro “Pensando Chile desde sus Regiones” a las autoridades gubernamentales y dirigentes políticos, a los especialistas en políticas públicas, a los investigadores sociales, académicos y profesores, a los directivos de las instituciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Esta obra es el resultado de un importante esfuerzo de convocatoria y de articulación de aportes de especialistas de las más diversas disciplinas, visiones y experiencias, con una visión unitaria: el desarrollo de Chile, pensado y construido desde sus regiones.

Son muchas las interrogantes y preocupaciones que hasta ahora no han sido asumidas con la necesaria claridad y decisión por los líderes de la sociedad chilena:

¿Logrará Chile reducir sus disparidades sociales y territoriales, insertarse con éxito en la dinámica global y superar los efectos de la crisis financiera global, sin fortalecer significativamente las capacidades en sus territorios subnacionales? ¿Será posible asegurar la sustentabilidad social y ambiental de nuestra capital, sin frenar su descontrolada expansión urbana y poblacional y sin crear nuevas y mejores oportunidades de desarrollo y empleo en regiones? ¿Podrá el país avanzar en sus esfuerzos de modernizar el Estado, de profundizar su democracia y de revertir la progresiva desafección política de la ciudadanía, sin una efectiva descentralización política, administrativa y fiscal?

¿Por qué en Chile, más allá del discurso, hay más retrocesos que avances en materia de descentralización? ¿Están preparados nuestros dirigentes y partidos políticos, de todo el espectro, para asumir en profundidad y sin nuevas demoras las reformas estructurales que las actuales crisis y el desarrollo futuro del país urgentemente requieren? ¿Dónde está la sociedad civil organizada para ejercer el rol de motor y catalizador que le compete en estos procesos, cómo se representa y fortalece, quien la orienta y a través de qué medios?

A inicios del segundo semestre del presente año se entregó al país el Informe Territorial-Chile OCDE 2009, que viene a confirmar numerosas de las hipótesis de los trabajos que se presentan en esta obra, planteando, entre otros, que el país debe desarrollar un marco institucional regional capaz de coordinar las política, instrumentos y actores implicados en el desarrollo económico.

Son precisamente éstas interrogantes y preocupaciones las que motivaron a la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, a través de su Red Sinergia Regional¹, a convocar a más de un centenar de destacadas personalidades y especialistas, muchos ya consagrados, otros emergentes, a formular y compartir sus respuestas. Dicha convocatoria fue antecedida por una exhaustiva revisión de las publicaciones realizadas sobre este amplio y complejo ámbito temático, entre artículos, capítulos de libros y ponencias presentadas en encuentros de académicos, políticos y de la sociedad civil, y en particular con ocasión de los Encuentros Nacionales de Estudios Regionales que la Red Sinergia Regional organiza una vez al año, rotativamente, en algunas de sus Universidades miembro.

La gran mayoría de los especialistas así seleccionados aceptó gustoso aportar al trascendente desafío que inspira a este libro, otros, junto con felicitar por la iniciativa, debieron excusarse, principalmente debido a limitaciones de tiempo. Al inicio, todos dispersos, desde sus respectivas instituciones, regiones, especialidades y profesiones -políticos, economistas, sociólogos, planificadores, cientistas políticos, directivos universitarios, dos de ellos renombrados académicos extranjeros, pero todos dispuestos a encontrarse en un espacio común y plural, para dialogar y compartir sus visiones, experiencias y propuestas, en definitiva, para pensar y construir el futuro de Chile desde sus regiones.

¹ Creada en 2002 con el fin de contribuir al desarrollo humano y territorial equilibrado de Chile, a través de los siguientes objetivos: 1) Generar conocimiento calificado y pertinente a su respectivo entorno regional; 2) Formar nuevos líderes para el desarrollo local y regional; 3) Contribuir a generar mejores niveles de confianza, asociatividad, cohesión y solidaridad entre sí y los restantes actores del desarrollo regional.

PRESENTACIÓN

La estructura de la obra presenta una visión sistémica y holística de los desafíos que debiera abordar el país para enfrentar su desarrollo a partir de las potencialidades regionales, como gran tarea de las próximas décadas. Desde tres dimensiones concéntricas e interdependientes, como son, la descentralización, la potenciación de los territorios y la participación y el control ciudadano, se aborda, metódica y reiteradamente, el análisis diagnóstico y prospectivo de un mejor desarrollo de las regiones de Chile.

Ahora, en presencia del resultado alcanzado, es el momento de agradecer sentidamente a todos quienes han creído en esta desafiante iniciativa contribuyendo con su aporte al una obra llamada a trascender: al equipo de la Red SinergiaRegional, que desde la convocatoria al pasado Encuentro Nacional de Estudios Regionales se ha jugado por sacar adelante este complejo proyecto; a todos los autores por confiar este espacio abierto, plural y compartido y por sus valiosos ensayos, propuestas de medidas estratégicas y sugerencias; al calificado equipo de coordinación y procesamiento editorial; y a todos quienes con su apoyo y consejo hicieron posible llevar este proyecto a feliz término.

También es el momento de destacar y agradecer especialmente a las instituciones que hicieron posible la realización material del libro: en primer término, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, así como Minera Escondida Ltda, el Grupo CGE (Compañía General de Electricidad) y SKY Airline. Igualmente valoramos el significado del patrocinio entregado a esta obra por la Cámara de Diputados.

Lograda la meta, invitamos ahora a los protagonistas del desarrollo de Chile de todos los sectores, político, académico, empresarial, social, de la sociedad civil y la ciudadanía en general, a aprovechar este aporte de las Universidades Regionales, a abrir un debate amplio, crítico y constructivo, y a aportar nuevas ideas, propuestas y esperanzas.

En especial, invitamos a nuestros líderes de todo el espectro, a asumir y cumplir compromisos decididos con el desarrollo de las regiones, a buscar los acuerdos y disponer de los recursos necesarios para diseñar, aprobar y poner en práctica una verdadera Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Local y Regional en Chile, dirigida a impulsar las reformas estructurales y de nueva generación requeridas para alcanzar en Chile un desarrollo humano y territorial equilibrado y pleno, para todos los chilenos, en cada rincón de nuestra patria.

MISAE CAMUS
RECTOR UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL NORTE
PRESIDENTE AGRUPACIÓN DE UNIVERSIDADES REGIONALES, AUR²

2 20 Universidades de ubicación y vocación regional, integrantes del Consejo de Rectores: Tarapacá, Arturo Prat, Católica del Norte, Antofagasta, Atacama, La Serena, Católica de Valparaíso, Técnica Federico Santa María, Valparaíso, Playa Ancha, Talca, Católica del Maule, Concepción, Bío-Bío, Católica de la Santísima Concepción, La Frontera, Católica de Temuco, Austral de Chile, Los Lagos y Magallanes.

PRÓLOGO

CHILE SERÁ DESCENTRALIZADO O NO SERÁ DESARROLLADO

JOAN PRATS I CATALÁ

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
PARA LA GOBERNANZA, LA CIUDADANÍA Y LA EMPRESA (AIGOB)

Es difícil que el extranjero informado a los pocos días de estadía en Chile no oiga el latiguillo “el centralismo está en el ADN de los chilenos”. Pero no es una buena metáfora. El ADN se construye en la historia evolutiva natural que se mide por miles y hasta millones de años. La mutación representada por la descentralización, en cambio, no es natural sino cultural e institucional y toma felizmente otros tiempos.

Ciertamente, el centralismo pertenece a la historia cultural e institucional del país y, como todo sistema institucional, expresa equilibrios distributivos de poder y de riqueza. Como estos equilibrios se han acrisolado a lo largo de la historia y se han fijado en la cultura dominante, no son fáciles de alterar. Sin embargo, cuando el cambio de las condiciones generales hace que la institucionalidad centralista ofrezca resultados subóptimos y subequitativos, el centralismo comienza a perder legitimidad y surgen actores que pretenden una mutación institucional capaz de permitir al sistema en su conjunto –a Chile– una mayor eficiencia adaptativa, que incluye una mayor equidad. Tal me parece ser el planteamiento del programa de descentralización que contiene el esfuerzo enciclopédico de este libro.

La Presidenta Bachelet ha expresado más de una vez que “los chilenos nos hemos ganado los problemas que tenemos”. Los éxitos democráticos, sociales y económicos de Chile sitúan a las chilenas y a los chilenos ante los desafíos del “salto al desarrollo” y, a nuestro modo de ver, ningún desafío es mayor que el representado por la descentralización. Ello se debe a dos razones muy interrelacionadas:

1. Chile es la creación histórica de unas elites santiaguinas que “por la razón o la fuerza” expandieron determinadamente el territorio nacional. Con fronteras en expansión y conflictivas el régimen de gobierno territorial más racional es la centralización política, administrativa, económica y cultural. Pero cuando las fronteras se estabilizan, la racionalidad cambia. Chile en los 19 años de gobiernos de la Concertación ha hecho extraordinarios avances, pero en poco han afectado al haz de desigualdades que constituye su principal freno al desarrollo. Y cada vez resultará más claro que la institucionalidad que anuda todas las desigualdades bloqueadores del desarrollo en la actual etapa de la historia chilena se llama centralización. Apoplejía en el centro, parálisis en las extremidades, como decían los críticos del viejo centralismo francés. La necesaria apertura de la democracia y la economía de elites chilenas hacia una democracia participativa y de oportunidades económicas ampliadas no podrá hacerse sin descentralización.
2. En las condiciones actuales de desarrollo, la plena movilización de las potencialidades y recursos naturales y humanos de Chile no puede hacerse manteniendo el poder político, económico, mediático y cultural en manos de unas elites santiaguinas dinámicas pero escasas en número, muy concentradas, familiares, poco abiertas a la renovación de sus miembros, poco transparentes y que viven en simbiosis casi perfecta con la institucionalidad formal e informal de la centralización. Este esquema tradicional de gobierno, que ha atravesado diferentes regímenes políticos, se ha presentado como garantizador a la vez de la estabilidad política y de la eficiencia económica. Pero ya no lo es más. Lo han demostrado innumerables estudios chilenos que en gran parte se hallan incorporados en esta magna obra. Lo ha corroborado, además, la reciente revisión territorial que ha hecho de Chile un equipo de expertos de la OCDE.

El informe de la OCDE, finalmente publicado en julio de 2009, pone de manifiesto que el marco estatal financiero y administrativo vigente en Chile impone constricciones muy severas para que los gobiernos municipales y regionales puedan movilizar eficazmente las potencialidades locales. Como ejemplos se señalan las agencias de desarrollo regional

o la delegación de la responsabilidad del planeamiento regional, instrumentos ambos que se encuentran “coartados por una agenda económica elaborada a nivel nacional y por la falta de un marco institucional a nivel regional capaz de coordinar las diferentes políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo territorial”.

Para la OCDE, Chile necesita de un marco institucional mucho más fuerte a nivel subnacional capaz de activar y coordinar a los diversos actores locales y a los diversos programas e instrumentos diseñados para promover el desarrollo territorial. A nivel local, la mayoría de municipalidades no tienen ni los recursos ni los incentivos para invertir en las iniciativas de desarrollo económico local. Por su parte, la gobernabilidad de Santiago exige mejorar la armonización de las distintas políticas en el área metropolitana así como la coordinación en la provisión de determinados servicios públicos claves.

En lo relativo a la gobernanza regional, la OCDE considera que hay que crear un vínculo más estrecho entre la planificación regional y los portafolios de inversión con el fin de que los gobiernos regionales y la nueva División de Planificación puedan jugar un mayor papel en la orientación de una aproximación integrada al desarrollo regional. En todo caso, se considera necesario otorgar mayores poderes a los gobiernos regionales para que actúen activamente en la discusión, planeamiento y coordinación de las políticas de desarrollo regional. Por su parte, los organismos y agencias nacionales deberían fortalecer su coordinación con el gobierno regional con el fin de asegurarles la capacidad efectiva de llevar adelante el planeamiento regional.

La OCDE recuerda que una mayor descentralización requiere: mayores capacidades en los gobiernos territoriales; clara asignación de responsabilidades, competencias y recursos; gobierno multinivel, y, finalmente, transformación de las estructuras y procesos en muchos ámbitos de la administración central. En particular, requiere que las agencias centrales desarrollen sus políticas tomando en cuenta la dimensión territorial, lo que exige incluir a las instituciones locales y regionales en el diseño y coordinación de las iniciativas nacionales.

El Informe termina advirtiendo que la descentralización, por sí misma, no conduce necesariamente ni a la eficiencia ni a la producción de políticas integrales de base territorial. Para que esto se produzca se requiere una estructura de gobernanza que impulse intervenciones colaborativas y sensibles al contexto, es decir, que respondan a las particularidades locales en términos de fortalezas, oportunidades y desafíos. La descentralización no significa que el gobierno central deje solos a los gobiernos subnacionales. El gobierno central tiene el rol clave en la fijación del marco legal general que posibilite relaciones virtuosas entre los diferentes niveles de gobierno, entre las diferentes políticas nacionales y entre las diferentes regiones o municipalidades.

Hasta aquí el Informe de la OCDE. En realidad solo constituye un espaldarazo técnico a la convicción política y cultural compartida por cada vez más amplios sectores de que “Chile será descentralizado o no será desarrollado”, de que la concentración económica, política y territorial del poder se halla en la base de las desigualdades económicas, sociales, culturales, territoriales y étnicas que sufre Chile. La descentralización no es desde luego un fin en sí misma sino el medio obligado para ampliar la base productiva del país y el empleo de calidad, mejorar la inserción internacional de la economía chilena, destrabar la concentración capitalina y familiar del poder político, avanzar la democracia al permitir que las personas en el territorio sean protagonistas también de sus propios destinos, disminuir las desigualdades territoriales, económicas, sociales y culturales, aumentar la autonomía y la libertad real de las personas...

Los argumentos que los centralistas oponen a la descentralización, en Chile como en todo el mundo, giran en torno a tres ejes: los territorios carecen de capacidades de gestión; somos un Estado unitario y la descentralización con elección popular de las autoridades descentralizadas nos llevaría al federalismo y al peligro de captura de las autoridades descentralizadas por elites locales retardatarias y, finalmente, que, dejada cada región a su autonomía, se dispararían las desigualdades territoriales.

Las tres líneas argumentales están cargadas de falacias. Respecto a la primera conviene advertir que, de tomarla en cuenta, por ejemplo, no se habría podido proceder a la descolonización. Es un argumento que, además, presume la capacidad de la gestión centralizada o simplemente desconcentrada y que no considera que no hay proceso de verdadera descentralización sin políticas de construcción de capacidades en las autoridades descentralizadas y de transformación correspondiente de estructuras y procesos en las autoridades centrales.

El segundo argumento implica una confusión entre descentralización, autonomía y federalismo. Chile solo está planteando la descentralización. Carece de fundamentos sobre los que pueda florecer un sistema de autonomías o federal. Autonomistas y federalistas existen en Chile, pero en la marginalidad. Este libro, por ejemplo, solo plantea la necesidad de una amplia descentralización administrativa que supone mantener la naturaleza unitaria del Estado, el cual, mediante legislación nacional, procede a transferir responsabilidades, competencias y recursos a autoridades elegidas popularmente en el respectivo territorio descentralizado. La descentralización es una decisión del Estado nacional, que puede estar o no prevista en la Constitución, que se expresa en una ley nacional que es la que fija sus contenidos y contornos. Nada que ver con un Estado de Autonomías, donde los territorios autónomos tienen un derecho al autogobierno –que incluye capacidades legislativas- reconocido y garantizado en la Constitución e instrumentado a través de Estatutos de Autonomía que solo están sujetos a la Constitución y no pueden ser alterados por el legislador nacional. Ni menos aún tiene que ver la descentralización con el federalismo que implica la existencia de una Constitución en cada uno de los estados federados y la estructuración de éstos en poder legislativo, ejecutivo y judicial.

La tercera línea argumental es casi sarcástica pues no hay mayor fuente de desigualdad territorial que el centralismo. Aunque el centralismo pretende fundamentarse en el trato igual que dice dispensar a todos los territorios del país, la verdad es, como los estudios empíricos y la experiencia demuestran hasta la saciedad, no solo que concentra desigualmente los recursos en la capital, sino que decide centralmente invertir en el territorio de acuerdo con las conveniencias de las elites centrales, lo que a la larga determina la existencia de un uniformismo jurídico y administrativo combinado con una extraordinaria desigualdad territorial. La ausencia en el centralismo de mecanismos de solidaridad interterritorial, en contraste con su necesidad en el Estado descentralizado, cierra la réplica a esta falsa argumentación.

Un marco institucional descentralizado bien diseñado permite, además, que las autoridades descentralizadas, en el marco de la Constitución y la legislación nacional, aprendan e innoven en las políticas y la gestión pública de su competencia. Articuladas en red entre ellas y con el gobierno central pueden generar colaboraciones y comparticiones de prácticas, experiencias e investigaciones. La descentralización reconoce y valora la diversidad, pero en el marco de la unidad sin uniformismo y del fomento de la innovación y del aprendizaje compartidos. Un sistema descentralizado bien diseñado presenta sin duda mayores capacidades y eficiencia adaptativas.

Chile está abordando hoy los desafíos de la transición a una sociedad global e informacional que no podrá hacerse apropiadamente sin “una movilización de la sociedad chilena, una movilización como colectivo, en la que el Estado solo puede guiar el proceso si cuenta con una sociedad civil activa y con un proyecto de nación como comunidad en un sistema global” (Manuel Castells). Esto será sencillamente imposible sin descentralización.

Chile es hoy una sociedad muy diferente a la de hace 19 años, sin que su sistema institucional se haya adaptado convenientemente: las chilenas y los chilenos son hoy más libres, más seguros de su libertad, más confiados en su futuro, más dignos, más educados, con mejor salud, más respetuosos de la diversidad, menos tolerantes de las desigualdades, del racismo, de las exclusiones, de la corrupción o de las ilegalidades. Pero el modelo de democracia de elites políticas y económicas altamente centralizadas ha tocado techo y está produciendo un distanciamiento creciente entre las elites dirigentes y la ciudadanía en general.

Como subrayaba un estudio de FLACSO de 2007, aunque los chilenos han fortalecido su compromiso democrático, experimentan, como en tantos países, la tendencia de la ciudadanía hacia la desidentificación derecha-izquierda, la desconfianza en las instituciones –especialmente en los partidos políticos- y la menor propensión al voto. La combinación de partidos políticos cerrados y centralizados, un sistema electoral binominal, un registro electoral voluntario y la ausencia de financiamiento permanente para los partidos, genera una estructura auto-contenida que parece aumentar la brecha entre la ciudadanía y los partidos. Por todo ello, el mundo de la política corre el peligro de volverse un mundo cerrado, autoreferenciado y artificial. El antídoto consiste en pasar de una democracia de elites a una democracia deliberativa y abierta a un mapa de actores que exprese la totalidad de intereses, valores y proyectos de país. Es lo que la Presidenta Bachelet expresaba en su concepto de gobierno ciudadano, que nos parece inviable sin verdadera descentralización.

La agenda del gobierno ciudadano se orientaba a permitir que emerjan las nuevas demandas y actores sociales, a establecer los espacios institucionales para el reconocimiento y la negociación de los conflictos y, con todo, a ir produciendo la nueva institucionalidad que el salto al desarrollo requiere. Las conexiones entre democratización y descentralización

son evidentes en el momento chileno actual. En una buena democracia las demandas sociales deben poder emerger y expresarse y el sistema político debe prever mecanismos diversos de reconocimiento mutuo, gestión de conflictos y negociación de nuevas reglas productivas y distributivas. Para ello hacen falta algunos elementos básicos: en primer lugar, partidos políticos abiertos, institucionalizados, capaces de elaborar proyectos que agreguen nuevas demandas y actores; en segundo lugar, una sociedad civil fortalecida mediante redes densas de organizaciones capaces de participar eficaz y responsablemente en las decisiones públicas, y, en tercer lugar, una organización descentralizada de la Administración Pública que permita que el poder de gestión pública descentralizada se ejerza por la gente, con la gente y para la gente de cada territorio.

Es cierto que sin continuidad del crecimiento todo entraría en riesgo. Pero la crisis y el mundo que Chile tiene hoy por delante no es el de los años 90 y la continuidad de su competitividad y crecimiento requiere de nuevas políticas y estrategias nacionales, regionales y locales capaces de aumentar la productividad total de los factores, lo que no puede hacerse sin un gran esfuerzo de innovación, emprendimiento y recualificación de la fuerza de trabajo, que escapa a las solas fuerzas de las autoridades centrales.

La sociedad chilena no es en absoluto rentista. Valora el trabajo y el esfuerzo. Es meritocrática. El consumismo como actitud cultural solo se halla mayoritariamente instalado en la clase alta y media alta. La gran mayoría de los chilenos y chilenas siguen viendo en la mejora de la educación y en el esfuerzo personal y familiar la vía para su progreso individual y colectivo. Chile es un país internacionalmente exitoso. En muchos indicadores se ha salido de América Latina y se encuentra alineado con los países más destacados del Sur de Europa. Pero en los indicadores de justicia social (véanse los trabajos, por ejemplo, de Wolfgang Merkel) Chile sigue estando en América Latina. Muy cerca ya de superar el flagelo de la pobreza, ahora inquieta la vulnerabilidad de tantas chilenas y chilenos no conectados al sector moderno de la economía. Es cierto que el capital social disponible es alto, pero también se encuentra desigualmente distribuido. Es mucho mayor en las clases media y alta, pudiendo resultar que las clases pobres y vulnerables, en el esquema de concentración elitista del poder actual, no reciban recursos ni del Estado ni de la acción asociativa. Será necesaria una política fiscal decidida que sin perjudicar el crecimiento permita una acción redistributiva a favor de los vulnerables, no solo para reducir las desigualdades sino para permitirles el acceso a las capacidades, al sentido de pertenencia y a la responsabilidad cívica. Y nuevamente la descentralización aparece como una palanca fundamental a estos efectos.

Para que la descentralización pueda contribuir a la superación positiva de todos estos desafíos nacionales es necesario renovar la idea misma de descentralización. La descentralización no puede hoy entenderse como un movimiento para la defensa de los intereses de las regiones frente al Centro sino como un movimiento de reconceptualización de Chile y de los intereses de todos los chilenos y chilenas. Esta es la lógica que me parece que se ha adoptado en este libro y que se expresa en su brillante título "Pensando Chile desde las Regiones". No hay nada contra Santiago. Pero sí contra las falsas ideas. Hay que acabar, primero, con la falsa idea centralista de que los intereses generales de Chile solo se entienden y defienden desde Santiago. Como hay que acabar también con la falsa idea del viejo regionalismo de que las regiones solo deben ocuparse de lo propio y específico de cada una de ellas. En el mundo de hoy, municipios, regiones y administración central, no forman compartimentos competenciales estancos a cargo de intereses territoriales perfectamente diferenciados. El centralismo es hoy un bloqueo para el desarrollo. Pero una descentralización que no incentive la lealtad constitucional e institucional y la colaboración entre todos los niveles de gobierno (gobierno multinivel) y que no conceptúe la gobernación como interacción entre los gobiernos, la sociedad civil y el mundo empresarial (gobernanza), tampoco estará a la altura de las expectativas que en este libro fundadamente se levantan.

Algún día despertarán los chilenos dándose cuenta de que Santiago no es Chile sino una región más de la Patria común y que, como tal, debe administrarse con la misma descentralización que el resto de las regiones (sin perjuicio de las especificidades que correspondan a su rol de capital). Seguir involucrando al Gobierno nacional de manera tan fuerte en el destino y la suerte de la Región Metropolitana no parece lo más conveniente ni para el futuro de la Región Metropolitana ni para el ejercicio por el Gobierno central de su exclusiva responsabilidad nacional. El nuevo regionalismo chileno debería abogar, entre otras prioridades, por la autoadministración descentralizada y democratizada de la gran Región Metropolitana, incentivando la concentración del Gobierno nacional en la definición y gestión de los intereses suprametropolitanos y supraregionales, sin perjuicio de la gobernanza y gobierno multinivel antes aludidos.

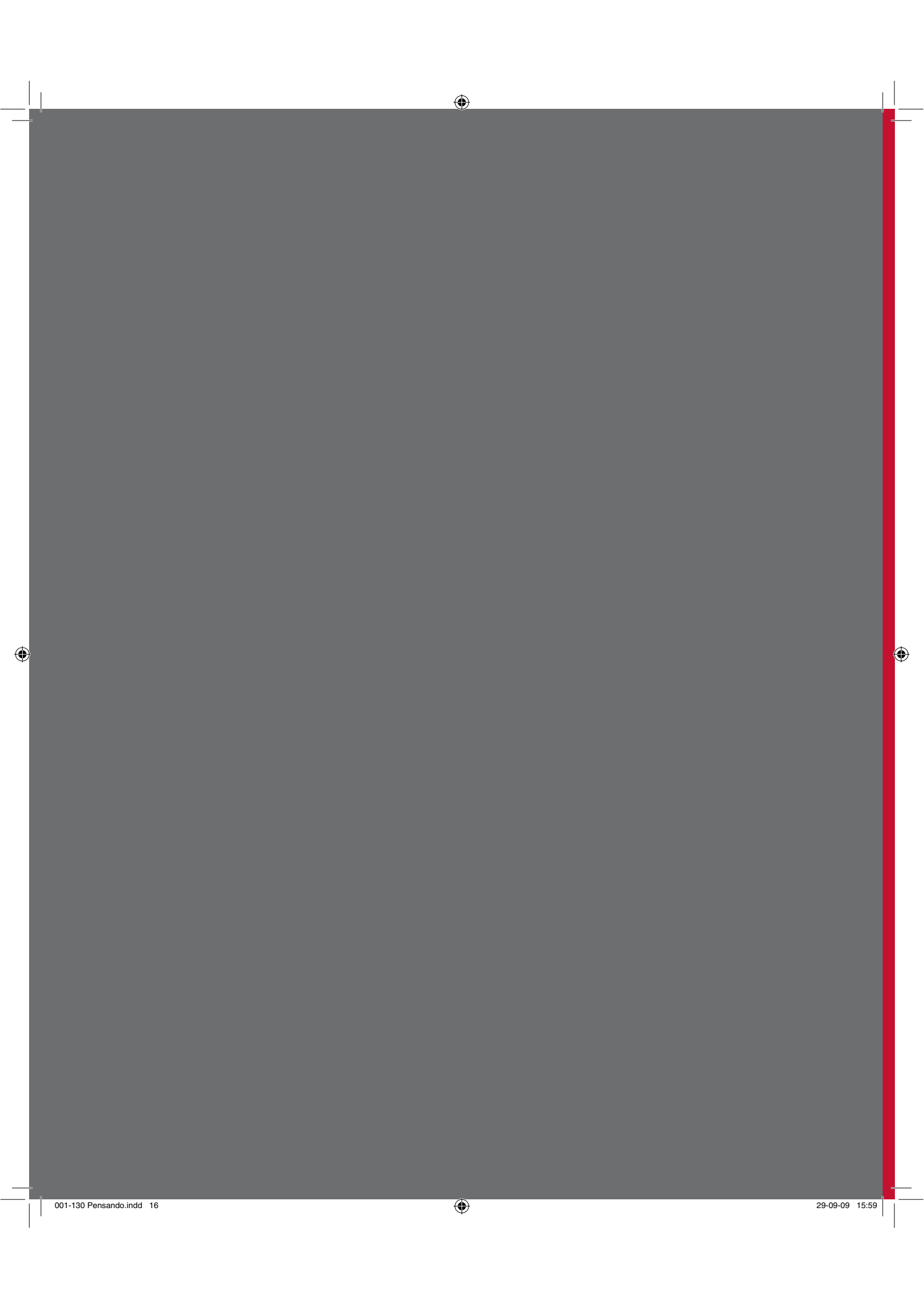
El futuro no pasa por concebir el desarrollo de Chile como impulsado casi únicamente por la fuerza de la capital sino como impulsado por una red de regiones-ciudades descentralizadas, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales y de impulso económico, social y cultural, debidamente 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 lo 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 –incluidas 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. Este nuevo regionalismo no es una mera descentralización regional y municipal sino una nueva concepción de Chile y de su desarrollo. Es fruto del pensar Chile desde las regiones, incluida la metropolitana, como hace este libro.

Con la descentralización las gentes que viven en los distintos territorios han de recobrar protagonismo sobre sus propios destinos en beneficio de ellas mismas y de todo Chile. Y esto es también un gran objetivo democrático. El valor último de todo proceso de democratización es la realización del derecho a la participación política igual y libre de todos los ciudadanos y ciudadanas. El fundamento axiológico de la democracia no puede ser otro que el de que ninguna vida humana vale más que ninguna otra y que, por lo mismo, toda persona debe tener el mismo derecho que otra a participar en la toma de decisiones colectivas que en gran parte condicionan sus vidas. Sin libertad no hay democracia de calidad; pero sin igualdad, es decir, con discriminaciones, tampoco. Y como no solo existen discriminaciones económicas y sociales, sino también territoriales y culturales, cuando la gente de un territorio no tiene las mismas posibilidades de participar en la vida democrática o cuando su identidad no se ve debidamente valorada y reconocida a nivel nacional, la democracia rebaja su calidad y la ciudadanía discriminada propende a distanciarse o a organizarse al margen del sistema.

La verdad nos parece ser que las prácticas políticas y administrativas vigentes en Chile y características de su centralismo, que en este libro se estudian y critican pormenorizadamente, hoy, estudiadas en profundidad 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. Los países que han transido del modelo centralista ya no a un modelo simplemente descentralizado sino autonómico, como es el caso de España, no solo no han visto disminuido sino que han visto fortalecido el rol de la capital y de sus elites. 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 permanentes. Toda chilena o chileno con las capacidades apropiadas debe poder sentir que es posible el sueño de acceder a las más altas responsabilidades empresariales, políticas, administrativas, mediáticas o culturales. Éste es también el sueño que el nuevo regionalismo debe y puede traer para Chile. Ésta podría ser su contribución decisiva al Bicentenario.

Escribiendo este prólogo me asaltan dos sentimientos. Uno es el de pedir comprensión a los lectores chilenos por la intromisión no sé si acertada pero empática y solidaria en unos temas que son tan de la soberanía de un pueblo amigo. El segundo sentimiento es de agradecimiento a Heinrich von Baer, buen amigo y editor de esta magna obra, al haberme formulado el honor y la invitación de ser uno de sus prologuistas. Solo puedo ahora expresar, querido Enrique, y a través de ti a tantos de los autores, que cuentan con mi compromiso para seguir acompañándoles solidariamente y con respeto en esta transición tan promisoriosa hacia el Chile descentralizado que ya han iniciado y que tendrá en este libro uno de sus hitos de referencia.

POTOSÍ, BOLIVIA, 19 DE AGOSTO DE 2009



PENSANDO CHILE DESDE SUS REGIONES

PARTE I

MARCO CONTEXTUAL

ÉTICO, HISTÓRICO Y POLÍTICO



EL RETORNO DEL ACTOR TERRITORIAL A SU NUEVO ESCENARIO

(UN HOMENAJE A WALTER STÖHR, MAESTRO Y AMIGO DILECTO)

SERGIO BOISIER*

INTRODUCCIÓN

Algo más de veinte años atrás Walter Stöhr¹ publicó un breve estudio titulado ¿Se ha producido una variación en las condiciones externas y un cambio de paradigma en las estrategias de desarrollo regional?, artículo en el cual presentaba las nuevas tendencias en torno a la práctica de intervenir a favor del desarrollo territorial de algunas o de todas las regiones de un país. Ciertamente Stöhr exhibió una notable capacidad para decodificar el entorno a fines de los años 80 y explicar las consecuencias de ello para las políticas territoriales. Haciendo uso de la legítima capacidad de cada uno de nosotros para dar nombre y sentido a diferentes fenómenos, propongo hablar en este caso del nacimiento de las políticas territoriales de *segunda generación*², políticas de las cuales Stöhr aparece como uno de los *founding fathers*.

Stöhr apuntó a las siguientes condiciones externas: 1) menores tasas agregadas de crecimiento económico al comparárlas con las que prevalecieron desde fines de la II Guerra Mundial; 2) mayor y mejor estabilidad del costo de la energía, el transporte y la movilidad; 3) reducción generalizada de la disponibilidad de fondos públicos; 4) desaparición de los “espacios libres” desde el punto de vista ecológico, económico y político para externalizar el costo del desarrollo; 5) mayor conciencia pública de los aspectos ecológicos y ambientales; 6) disponibilidad de nuevas tecnologías aplicables en modalidades descentralizadas; 7) cambios en la comprensión del desarrollo; 8) mayor presión a favor de la participación local y regional; 9) mayor “turbulencia” del cambio estructural económico mundial; 10) mayor estabilidad relativa de la pequeña y mediana empresa; 11) menor grado de “previsibilidad” y menor “flexibilidad” del desarrollo regional con métodos tradicionales.

Como es fácil de observar, algunas de las cuestiones detectadas por Stöhr se han diluido, otras se han mantenido y otras se han acrecentado.

Por otro lado ahora aparentemente ya hay acuerdo en que nunca se había conocido una crisis de la magnitud y amplitud de la actual crisis global, frente a la cual la crisis del 29 parece empalidecer. La razón es muy simple: esta es la primera **crisis global de la globalización** y nadie puede pretender quedar inmune, precisamente debido a la característica más elemental de la globalización: la gigantesca red que interconecta a todos, envolviéndolos en una competencia “de todos contra todos, con todo y desde todos los lugares” como bien lo plantean Harold L. Sirkin, James W. Hemerling y Arindam Bathattachayra (*Headline*, London, 2008) en *Globality: Competing with Everyone, from Everywhere, for Everything*, transformando, además, el mundo de decisores independientes en otro de enorme interdependencia en el que la convivencia pacífica pareciera revitalizar el mandamiento “*ama a tu prójimo como a ti mismo*”.

* Economista (U. de Chile), Master of Arts in Regional Science (U. of Pennsylvania) y PH.D en Economía Aplicada (U. de Alcalá, Henares), Profesor Visitante de la U. San Martín, Buenos Aires, de la U. de La Frontera y de la U. de Los Lagos, en Chile, y de la Universidad Autónoma de Manizales en Colombia. Presidente Ejecutivo de la Consultora CATS (Centro de Anacción Territorio y Sociedad).

1 Stöhr W., 1989, *¿Se ha producido una variación en las condiciones externas y un cambio de paradigma en las estrategias de desarrollo regional?*, ILPES, Programa de Capacitación, Doc. D/114 (traducción del original), Santiago de Chile.

2 Las políticas de primera generación se basaron principalmente en introducir desestabilizadores (por ejemplo, polos) en las regiones periféricas.

Estatización de enormes entidades financieras en el corazón del mundo capitalista, quiebras de empresas globales emblemáticas, desempleo galopante, antiguos “gurúes” financieros que han quedado al descubierto más bien como verdaderos gánsteres del mundo bursátil, suicidios por aquí y por allá, baja del PIB y, peor aún, baja de la FIB (Felicidad Interna Bruta), etc., etc. Una situación cercana, matemáticamente, al caos, que, como lo sostiene la teoría respectiva, tarde o temprano se ordenará, se restablecerá el orden, pero será, a todas luces como lo sostienen algunos líderes políticos como el Premier inglés Brown, un orden diferente, con elevado contenido ético y con controles más eficientes; hay que recordar que el mismo Primer Ministro inglés estableció, en su discurso inaugural del Grupo de los 20 en Abril de este año “el deceso” del Consenso de Washington. Es perfectamente obvio que el discurso de todos los Jefes de Estado esté por ahora centrado en la crisis; no puede ser de otra manera. La inmediatez obliga.

¿Cómo tener entonces la audacia de postular el *retorno del territorio* en tal contexto? Hay hechos recientes, políticos y académicos que avalan tal postura y esos hechos son de una fuerza inmensa, a nivel del subcontinente latinoamericano y a nivel mundial.

¿Una nueva doctrina?

Los procesos de crecimiento y desarrollo son dependientes del territorio.

Institución y lugar de origen: Banco Mundial, Washington, D.C., USA

El reciente informe del Banco Mundial, *WORLD DEVELOPMENT REPORT 2009. Reshaping Economic Geography*, constituye una sorpresa mayúscula ya con la primera frase del Prefacio firmado por Robert B. Zoellick Presidente del BM: “*La producción se concentra en las grandes ciudades, las provincias avanzadas y las naciones ricas*”.

Bien puede decirse que el Banco ha abandonado la creencia en una economía levitante, creencia tan enquistada en numerosos organismos internacionales, aún en aquellos que fueron íconos del pensamiento desarrollista décadas atrás, para sostener ahora la importancia de “las tres D” (Densidad, Distancia, División) en el desarrollo y propiciar *un crecimiento desequilibrado y un desarrollo incluyente*. ¡Por cierto, nada nuevo bajo el sol !

Este enfoque de “las tres D” aporta una visión novedosa que no deja de tener interés y méritos. Para el BM la **densidad** es la dimensión más importante en el plano sub nacional o local, y sí que lo es! Ciertos tamaños y escalas son fundamentales para generar economías de escala y externas y la proximidad es un factor clave en la asociatividad al ser facilitadora de la confianza (capital social). La **distancia** a la densidad es la dimensión más importante en la escala geográfica nacional. La distancia entre zonas prósperas y rezagadas es crucial en los esfuerzos de diseminación del progreso y en este caso la reducción del costo de vencer la fricción de la distancia es un instrumento principal así como el favorecer la movilidad de la mano de obra. Según el BM la **división** es la dimensión más importante desde el punto de vista internacional. El concepto de “división” es usado acá como denotativo de las divisiones asociadas con la impermeabilidad de las fronteras y diferencias de moneda y reglamentos que obstaculizan el comercio internacional. La carrera por firmar acuerdos de libre comercio bi o multilaterales pone esto de manifiesto.

Desde luego, el Banco Mundial ha hablado *urbi et orbi* desde su catedral washingtoniana y el mundo deberá comportarse de acuerdo a esta nueva norma conductual. Habrá que prestar atención al territorio. ¡*Oh my God, how things are changing!* ¡Bienvenido el territorio!

Desde otro ángulo, el documento citado del Banco es de una mezquindad impresionante. En ninguna parte –ni siquiera en pie de página– se cita a Paul Krugman, evidente inspirador del cambio de perspectiva, ni menos, a Perroux, Boudeville, Rosenstein-Rodan, Myrdal, Hirschmann, Friedmann, Furtado y tantos otros creadores del pensamiento desarrollista territorial. Ni la CEPAL, que cobija, *malgré tout*, al ILPES, evidente foco institucional

latinoamericano del mismo enfoque ahora (re)creado por el Banco Mundial, merece alguna referencia. ¡Por donde pegas pagas!, dice el refrán popular.

¿Una nueva práctica?

El Decreto Presidencial 6.047 del 22/02/07 restableciendo una política territorial nacional.

Institución y lugar de origen: Presidencia de la República, Palacio del Planalto, Brasília, Brasil.

La firma del Decreto mencionado por parte del Presidente Luis Ignacio Lula da Silva es claramente un hecho refundacional para el Brasil y para América Latina.

El Decreto Nº6047 instituye la Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PDR, enfocada directamente a la reducción de las desigualdades de nivel de vida entre las regiones brasileñas y a la promoción de la equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo. La PNDR definirá estrategias de desarrollo regional en las siguientes escalas territoriales:

1. escala macroregional, para lo cual se recrean las Superintendencias del Norte, Nordeste, y Centro-Oeste, definidas estas mismas macrorregiones como prioritarias;
2. escala sub-regional o mesoregional considerando la definición de las *Meso Regiones Diferenciadas* (actualmente trece Mesoregiones Diferenciadas y nueve Subregiones);
3. son áreas prioritarias de la PNDR el Semi Árido, la Faja de Frontera y, las Regiones Integradas de Desenvolvimento-RIDE's.

Quizás si el mayor aporte al tema del desarrollo territorial en América Latina que se encuentra en el Decreto es la definición de las *Meso Regiones Diferenciadas*, que, en un símil con la propuesta del Banco Mundial, "lee la moneda por la cara inversa": al señalar: "[...] *entiéndese por Meso Región Diferenciada el espacio subnacional continuo menor que el de las macrorregiones existentes o por proponerse, con identidad común, que comprenda áreas de uno o más Estados de la Federación, definido para fines de identificación de potencialidades y vulnerabilidades que orienten la formulación de objetivos socioeconómicos, culturales, político-institucionales y ambientales*"³.

Se trata de una verdadera revolución en el contexto latinoamericano, habida cuenta del carácter centralizado, verticalizado e inconsulto, de todas las regionalizaciones del pasado. También en Chile, la creación en el año 2007 de la nueva Región de Los Ríos (antigua provincia Valdivia de la Región de Los Lagos) y producto de una lucha de la sociedad civil provincial por más de treinta años, apunta en la misma dirección, el reemplazo de creaciones territoriales a *sangre fría* por territorios contruidos a sangre caliente, en la feliz expresión de Paulette Paumier, experta de la DATAR francesa. Porque las regiones existen principalmente en la mente y en el corazón de la gente. Tal o cual territorio es región, rigurosamente hablando, porque sus habitantes lo sienten así, aunque no puedan verbalizar los varios requisitos sociales y culturales del hecho de "ser región". Demás está decir que las regiones creadas por lazos interpersonales son creaciones absolutamente democráticas.

No obstante, no todo el Decreto 6047 es digno de alabanzas. Tal vez su mayor debilidad es la falta de *exhaustividad* y *exclusividad* que toda regionalización **nacional debe respetar** en aras de la coherencia de la política nacional de desarrollo territorial, condición necesaria, además, para modelar matemáticamente algunos aspectos de dicha política⁴.

3 Parágrafo 5 del Art. 3 del Decreto 6047.

4 Un conjunto de monografías que ofrecen un amplio campo de análisis se encuentra en el libro *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*, organizado por Clélio Campolina Diniz, Ministério de Integração Nacional, Brasília, 2007. De particular importancia para estos efectos son los trabajos de Bandeira, Araujo, Becker, Haddad, y Galvao.

El Decreto 6047 significa un paso delante de la tendencia ya anticipada en las Constituciones de Colombia (1991), Perú (1993) y Argentina (1994), todas las cuales empujan una nueva forma de regionalización mediante la formación de regiones asociativas entre unidades territoriales subnacionales, introduciendo en el proceso un fuerte contenido democrático al hacerlo descansar en la iniciativa de las propias comunidades. Es evidente que se viene por delante una paulatina multiplicación de estos ejemplos, que la actual crisis favorecerá ante la necesidad de ampliar el abanico de respuestas anticrisis, no solo desde el nivel nacional del gobierno sino precisamente desde el nivel regional.

Si ello es así efectivamente, la pregunta más importante que surge es: **¿se está preparado técnicamente para empujar un crecimiento y un desarrollo desde abajo hacia arriba con un adecuado nivel de contemporaneidad en las propuestas?**

Exactamente veinte años después de Stöhr podemos hablar de nuevas condiciones que enmarcan ahora las políticas territoriales de *tercera generación*, condiciones que serán expuestas a seguir.

Muchos especialistas, en todos los campos cognitivos, se preocupan de **decodificar el entorno**, de descifrar cómo es y cómo funciona el mundo actual. Desde luego quien escribe se cuenta entre ellos y, casi al azar, porque una enumeración completa sería imposible, pueden citarse dos obras importantes que, además, provienen de mundos reales distintos, pero ambas coinciden en lo mismo: la primera obligación para individuos, organizaciones y territorios es **decodificar el entorno** ya que de otra manera se opera en la ceguera más absoluta.

Joan Noguera Tur y Javier Esparza Pérez son los editores españoles del libro *Nuevos factores de desarrollo territorial*, en el que se introduce el concepto de “perifricidad no espacial” y Harold L. Sirkin, James W. Hemerling y Arindam K. Bathattachayra son los autores del texto *GLOBALITY. Competing with Everyone from Everywhere for Everything*⁵, “cualquiera, desde cualquier parte, puede acceder a todo”, es decir, no hay fatalidades pre establecidas. El imperativo que emana de ambos es ¡decodifique el entorno!

La composición del entorno actual en el cual enmarcar toda acción territorial está estructurada por a lo menos doce elementos, comentados a seguir.

1. GLOBALIDAD: LA LÓGICA OCULTA

La *globalidad*, más comúnmente denominada como globalización es un fenómeno multidimensional que envuelve la tecnología, el modo de producción, las finanzas, las migraciones, el comercio, la cultura, las artes y muchas otras expresiones de las relaciones internacionales e interpersonales.

Globalización es un tema importante en la discusión sobre la naturaleza del orden internacional post guerra fría. No se trata de un concepto ligado a una teoría claramente articulada, pero se transformó, de todos modos, en una metáfora poderosa para describir numerosos procesos universales en curso. Desde nuestro punto de vista una característica relevante de la globalización reside en las múltiples dialécticas que ella provoca, por ejemplo, en la geografía política, al generar diacrónicamente fuerzas que apuntan a la creación de cuasi-Estados supranacionales y cuasi-Estados subnacionales, o en la modificación de la geografía locacional de la industria manufacturera, poniendo frente a frente la creación de un único espacio de mercado global y un enorme abanico de lugares productivos discontinuos en la superficie terráquea. La primera y específica dialéctica macro produce una suerte de esquizofrenia micro en los individuos al tensionarlos entre la necesidad de ser universal y la simultánea necesidad

5 Noguera T. J. y Javier Esparza P., (eds.) 2008, *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Universitat de Valencia, España y Sirkin H. L., J. W. Hemerling y A. K. Bathattachayra, *Globality. Competing with Everyone, from Everywhere for Everything*, Head Publishing Group, 2008, Great Britain.

de ser local, en tanto que la segunda da lugar a un modo de producción en red, a una geografía física y económica discontinua, en el plano de la producción manufacturera.

Como también es conocido, ya el mundo se encuentra dividido entre los anti y los pro globalización, más radicales los primeros y con líderes emblemáticos como Michel Bové o Ignacio Ramonet y más conservadores los segundos, cuyos líderes son organizacionales, principalmente, Banco Mundial, Fondo Monetario, OMC. Los primeros quieren tapar el sol con una mano y los segundos quieren imponer un marco ideológico y político mal llamado Consenso de Washington y sus diez recetas. Hay mucho de folklore, mucho desconocimiento, y mucho autoritarismo en todo este espectro.

La característica central de la actual etapa tecnocognitiva del capitalismo está dada por la simultaneidad de dos fenómenos, que pueden imaginarse como dos curvas en un cuadrante: primero, **un ciclo de vida cada vez más corto para cada generación de productos y, segundo, un costo en investigación, desarrollo y mercadeo cada vez proporcionalmente mayor para pasar del producto de generación “n” al de generación “n+1”**. Una curva exponencialmente decreciente y otra exponencialmente creciente. Por cierto, la velocidad de generación de nuevo conocimiento se encuentra detrás.

El sistema capitalista, como cualquier sistema biológico o social, posee un imperativo más que “kantianamente” categórico: **su reproducción permanente**. Para ello debe recuperar a la mayor velocidad posible los recursos gastados en invención, diseño, fabricación y comercialización del producto de generación “n+1” y frente a tal exigencia **el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, prohibiciones ni mecanismos que entrapen el comercio**; el sistema requiere un **espacio único de mercadeo**⁶. A la luz de este argumento se entiende la frenética carrera por firmar acuerdos de variada naturaleza entre países y se comprende qué es lo que quiere decir la CEPAL cuando habla del “regionalismo abierto”, un juego practicado con entusiasmo por Chile por ejemplo, que como economía pequeña, debe hacer apuestas en todas las mesas de la sala de juego de esta suerte de Casino Mundial.

A manera de síntesis cabe señalar que la apertura externa, quizás si la manifestación más visible de la globalización, obliga a países y regiones a utilizar dicha apertura para colocar sus productos transables en dos nichos del comercio internacional: el nicho de la modernidad de lo transado y el nicho de la competitividad de lo transado. Obsérvese, de paso, que “modernidad productiva” es algo intrínsecamente asociado a “innovación”, que a su vez ahora se liga más y más al territorio, lo mismo que “competitividad”. Pero no se confunda esto con la pretensión de fabricar en cada región productos manufacturados de altísima complejidad y diseño industrial, como *chips* de silicio para procesadores de alta velocidad o cosas semejantes; las manzanas de Río Negro en Argentina o del Maule en Chile, o el café del Eje Cafetero de Colombia, y la carne seca (machaca) de Sonora en México o las *molos* de la etnia *kuna* en Panamá pueden transformarse en productos de elevada modernidad mediante la introducción en su producción, de progreso técnico. Ningún territorio está, *a priori*, fuera de la globalización, ni siquiera se está, *a priori*, en la periferia de ella⁷.

Globalización y territorio configuran un par sobre cuya existencia misma hay posiciones encontradas, entre quienes sostienen que la globalización devalúa el territorio y los que sostienen, por el contrario, una revalorización territorial en ella. Según James Simmies⁸, los especialistas en esta materia tienden a agruparse entre aquellos preocupados por los papeles cada vez más significativos desempeñados por las grandes corporaciones y aquellos

6 Y, paradójicamente, como se observa, **múltiples espacios de producción**. Naturalmente que la lógica del sistema no coincide plenamente en el corto plazo con la lógica de defensa de las economías nacionales, pero es fácil adivinar cuál será el contenedor que impondrá su modo de organización del mundo.

7 Véase el estudio de Iván Silva: *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. 2003, ILPEP/CEPAL, Serie Gestión Pública, Santiago de Chile.

8 Simmies J. “Innovation, Networks and Learning Regions?” En *Regional Policy and Development* N° 18, 1997, RSA, J. Kingsley Publishers, London.

interesados en las empresas más pequeñas, y ambos, con las causas de la aglomeración espacial de las actividades económicas innovadoras.

Un lado del argumento, sostenido por ejemplo, por autores como Froebel, Heinrichs y Kreye, Henderson y Castells, Amin y Robins es que ha surgido una economía global dominada por grandes corporaciones transnacionales. Las decisiones de ellas acerca de dónde ubicar actividades tales como las productivas o de I&D determinan en gran medida qué tipo de actividad económica se aglomera en qué lugar. Así, el territorio se transforma en una suerte de “variable dependiente” en la función de crecimiento innovador.

Otro lado del argumento, representado por ejemplo, por Piore y Sabel, Porter, Scott y Storper, Stöhr, Vázquez-Barquero, Garofoli, Cuadrado-Roura, Maillat, y muchos especialistas latinoamericanos—este autor entre ellos—y del Tercer Mundo en general, es que **los lugares y localidades están siendo más, y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la alta tecnología.**

Los “globalizadores” se apoyan en el hecho evidente de que una fracción importante del capital se está concentrando y centralizando a nivel de la economía internacional y hay abundantes datos que confirman este hecho. Se sigue de este tipo de línea argumental que las localidades, regiones, e incluso países, están siendo “re-diseñados” de acuerdo a la economía global y a sus principales actores: las corporaciones transnacionales. Los “localistas” se apoyan en una significativa reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados y a la respuesta de una parte de las empresas vía la “especialización flexible”, una estrategia de permanente innovación que trata de acomodarse al cambio incesante, en vez de tratar de controlarlo. Especialización flexible que va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad del “aprendizaje colectivo”, fuertemente facilitado por la cercanía geográfica, de aquí en parte, la revalorización del territorio. Surge un nuevo concepto en teoría económica: *las economías de la diferenciación*.

Es un hecho que ambos argumentos comparten la verdad. La globalización afecta el tamaño (e inevitablemente la localización) de las unidades productivas de dos maneras opuestas y simultáneas. Las economías de escala respaldan el gran tamaño y la concentración territorial en tanto que las economías de flexibilidad mostradas por Storper⁹, y de diferenciación, respaldan el pequeño tamaño y la dispersión, pero como el pequeño tamaño **aislado** tiene una alta probabilidad de fracaso, estas economías empujan también la conformación de NID's (*New Industrial Districts* o *Nuevos Distritos Industriales*).

Desde otro punto de vista, se pueden anotar por lo menos tres argumentos que avalan la tesis de una **revalorización del territorio**, precisamente en el contexto de la globalización.

Comencemos por un argumento sociológico. Como lo señalara alguna vez Edgar Morin, la modernidad generó en el hombre una metástasis del ego, que lo ha llevado a creer en una nueva ciudadanía para él, la de “*ciudadano del mundo*”, desprovisto de cualquier lazo atávico que lo identificase con su “*terruño*”, chico o grande. “*I’ Been Moved*”, la conocida interpretación de la sigla IBM es una expresión de esta vanidad (de no ser de aquí ni ser de allá ni tener edad ni color de identidad, como en la canción del cantautor argentino Facundo Cabral) porque por el contrario, la mayoría de nosotros ni siquiera somos “*ciudadanos nacionales*” (salvo en la acepción jurídica de ello). Somos, en la generalidad de los casos, “*ciudadanos locales*”, viajeros de la proximidad, habitantes de lo cotidiano. Bastaría hacer una pequeña investigación empírica para mostrar que la abrumadora mayoría de la gente hace uso de su tiempo de vida en un espacio geográfico que, imaginariamente, no supera el área de un círculo de no más de 100 kms. de radio. Allí vive, forma familia, trabaja, obtiene educación y salud, allí se recrea y generalmente termina por ser enterrado en ese mismo espacio, que es el territorio de la cotidianidad. Es fácil inferir que para cualquier individuo, la realización de su proyecto individual de vida depende críticamente de lo que acontezca a lo largo del tiempo en su entorno cotidiano. Por tanto para todos es de vital importancia que al

9 Storper M., *The Regional World*, 1997, The Guilford Press, London.

entorno cotidiano “le vaya bien” ya que así la probabilidad de tener éxito en el proyecto individual de vida *in situ* aumenta. Razón demás para involucrarse como ciudadano en la gestión de su propio territorio. Obsérvese que un argumento semejante es válido para las PyMES. Obsérvese también el uso de la “recursividad” sistémica en este argumento, de tal manera que causas y efectos se trastocan en el tiempo.

Desde el punto de vista tecno-económico, la valorización del territorio es clara e importantísima. Uno de los efectos más importantes de la Revolución Científica y Tecnológica es, vía micro-electrónica y otros mecanismos, **permitir la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos sin pérdida de eficacia ni de rentabilidad**. Esta es una cuestión clave ya que al ser posible desagregar un proceso productivo en partes componentes, para localizar dichas partes en diferentes lugares discontinuos en el globo, la firma (ahora casi un “*holding*”) debe examinar cuidadosamente las características de cada lugar para que la “apuesta” tenga un resultado positivo. ¡El territorio puede hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso en el modo de producción post fordista, en red, o como se llame! Por ello es que la globalización exige ahora finos análisis sociales –aparte de económicos y tecnológicos– de los *múltiples territorios de producción*. No hay que confundir entonces la inevitable **desnacionalización** industrial comentada por Robert Reich¹⁰, ex - Secretario del Trabajo de los Estados Unidos, con una devaluación del territorio. Se trata de dos cuestiones distintas.

Desde el punto de vista cultural e identitario el territorio también se valoriza, eso sí, dentro de una dialéctica globalizadora producida por la confrontación entre las tendencias homogeneizadoras tanto tecnológicas como culturales y la defensa del ser individual y colectivo. ¿Quién se quedaría impávido ante una pérdida completa de la identidad, reemplazada por una alienación total? ¿Quién vería con indiferencia la pérdida de la nacionalidad a favor de una imaginaria ciudadanía corporativa? ¿Quién preferiría ser “ciudadano de la Coca-Cola o de la Mitsubishi” en vez de ser chileno, o argentino, o francés, por ejemplo? Entre la alienación total y la marginación completa surge el sincretismo y la cultura “híbrida” de García Canclini. Al contrario de lo que sostiene Bauman ser local en un mundo globalizado **no** es una señal de penuria y degradación social. La síntesis se encuentra más bien en el neologismo de Robertson: *glocal*: piensa global y actúa local (para la empresa) y piensa local y actúa global (para el territorio). Si Aristóteles nos recuerda que el hombre es un “animal político”, no es menos cierto que es primariamente un “animal territorial” y tal característica de la persona humana aflora con fuerza en la contemporaneidad. Por algo el exilio es considerado como una pena extrema. Si alguien todavía tiene dudas acerca de nuestra irrenunciable naturaleza de “animal territorial”, puede preguntar a judíos y palestinos si acaso el territorio “importa” o no.

Pero las vinculaciones entre globalización y territorio no se agotan en las cuestiones recién mencionadas. El conocimiento, bien se sabe, es quizás el eje central de la globalización o de la fase tecnocognitiva del capitalismo y de la paulatina conformación de una “*sociedad del conocimiento*”. Ahora sabemos que existen nuevas y complejas articulaciones entre conocimiento y territorio, que incluyen temas como innovación y territorio, aprendizaje colectivo, conocimiento tácito y codificado, surgimiento de regiones “*cognitivas*”, amplia categoría que incluye nociones tales como regiones aprendedoras, regiones inteligentes, medios innovadores, etc.,¹¹.

La conclusión de esta sección es doble: la globalización corresponde a una fase del desarrollo del capitalismo y como tal, su conducta es una conducta sistémica que opera por encima de las voluntades individuales o colectivas, pero tal característica no la hace ingobernable, puesto que, como todo sistema social, éste termina por corporizarse en sujetos específicos, tanto individuales como colectivos; el territorio juega en la globalización o en esta etapa del capitalismo, un papel más importante que en el pasado. No hay que confundir el territorio con la distancia, ni la geografía con el mapa. Con toda razón, Gregory Bateson decía: “*el nombre no es la cosa nombrada ni el mapa es el territorio*”.

10 Reich, R., *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del Siglo XXI*, Javier Vergara, Editor S.A., 1993, Buenos Aires, Argentina.

11 Boisier S., “Knowledge Society, Social Knowledge, and Territorial Management”, *Regional Development Studies* vol. 9, 2003, UNCRD, Nagoya, Japan y también del mismo autor: *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*, 2002, policopiado, Santiago de Chile.

No estamos predeterminados y bien por el contrario somos nosotros quienes construimos el futuro. Tiene razón la economista venezolana Carlota Pérez cuando dice que “*la globalización abre ventanas de oportunidades*”. Hay que agregar eso sí, que se requiere conocimiento para descubrir ventanas y para abrirlas, ya que ahora no están aherrajadas con candados sino con claves electrónicas.

La globalización, en resumen, no es sino el nombre con el cual se reconoce la fase actual de desarrollo histórico del capitalismo; no es ni una maldición que nos condena de antemano a la opresión ni la tal conspiración. El sistema capitalista, como cualquiera sabe, nace como “proto capitalismo” en Holanda a fines del siglo XVI y se muestra como un capitalismo **comercial**. Siglo y medio después salta a Inglaterra para modelar la Revolución Industrial y, sin dejar de lado su faceta comercial, se muestra además como capitalismo **industrial**. Otro siglo y medio o algo más y nuevamente el capitalismo mutará a un capitalismo **financiero**. Ninguna de las facetas desplaza del todo a la anterior; se trata simplemente de una hegemonía de una faceta sobre otras. A partir de la segunda mitad del siglo XX el capitalismo sufre otra transformación para mostrar una fase propia de un capitalismo **tecnológico-cognitivo** como hegemonía. Esta fase la denominamos globalización. Probablemente no se trata del *fin de la historia*, si se tiene la esperanza de otra fase fundamentalmente ética¹².

2. COMPLEJIDAD: LA LEY DE LA VARIEDAD NECESARIA

De acuerdo a la teoría general de sistemas, todos los sistemas vivos se encuentran en un permanente proceso de cambio hacia estados cada vez más complejos. Este recorrido a la complejidad puede ser exógenamente impulsado por la adaptación al medio (el evolucionismo de Darwin) o forzado por la tensión entre *autopoiesis* y *l'élan vital* o impulso vital hacia “afuera”. Cualquiera sea el caso, los sistemas territoriales, algunos de los cuales llamamos **regiones** se encuentran insertos en idéntica dinámica. Nunca se puede hablar en dos momentos de tiempo del mismo río y una región hoy es distinta de su propio ayer.

La cuestión que sigue tal vez sea un mal universal, tal vez sea un mal latinoamericano, o africano, o propio de ciertos países; no importa mucho, pero sí importa destacar que es frecuente observar un corto circuito, una falta de ecuacionamiento, entre la naturaleza de los problemas de la vida real y las propuestas para resolverlos. Se realizan lecturas y se proponen intervenciones **simples** para corregir problemas **complejos**. Debiera ser evidente que hay un error de concepción.

Los sistemas complejos explican cómo es que se pueden formar propiedades y fenómenos nuevos (emergentes), al interactuar los elementos de un sistema. Estas propiedades no salen de la nada por el hecho de no estar en los elementos. Salen de las interacciones entre ellos. De esta forma, se puede explicar la mente emergiendo de muchas interacciones a distintos niveles: entre las neuronas del sistema nervioso, entre el individuo y su mundo, entre distintos individuos, entre el individuo y su sociedad, y entre el individuo y su cultura. Acá se entra al campo de la variedad, (complejidad) que Murray Gell-Mann (1995)¹³ clasifica en complejidad rudimentaria o algorítmica, de carácter aleatorio, y en consecuencia no comprimible, y en complejidad efectiva, que tiene relación con los aspectos no aleatorios de una estructura o de un proceso.

La variedad es la medida de la complejidad de un sistema. El número de estados que puede producir un sistema es una medida de su variedad y, por tanto, de su complejidad. En un caso muy simple, el refrigerador doméstico solo puede producir dos estados: frío y no frío; en consecuencia su variedad y su complejidad es mínima, solo dos. Una organización compuesta por muchos elementos, personas por ejemplo, puede producir una cantidad tan grande de posibles estados que la predicción del comportamiento del sistema se haga imposible, casi caótica, amenazando

12 Desde un punto de vista estrictamente histórico podría considerarse a la globalización como un creciente fenómeno de interdependencia en el mundo, que nace, según algunos, con el nacimiento mismo de la especie humana, andariega y nómada por naturaleza.

13 Gell-Mann M., 1995, *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*, ABACUS, New York.

la propia existencia del sistema. Esto significa que los sistemas muy variados y, en consecuencia, muy complejos, como puede ser una sociedad regional, deben ser organizados, dotados de formas de regulación que permitan un grado posible de predicción de su conducta. O sea, que organizar implica siempre controlar, en el sentido de disponer de una capacidad para prever el comportamiento del sistema sin importar su grado de diversidad o complejidad. Este razonamiento se encuentra en la base de la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby.

Hay tres maneras de enfrentarse con el problema de cómo controlar un sistema. Se puede reducir la variedad, mediante mecanismos reductores que disminuyan las interacciones entre los elementos del sistema, que reduzcan los estados posibles. Estos reductores, en los sistemas sociales, son normas, valores, costumbres, leyes, pautas culturales, etc. Se puede, alternatively, amplificar la variedad, aumentando la complejidad del elemento de control hasta equipararla con la del sistema controlado. En el ejemplo del refrigerador doméstico su elemento de control es el termostato, que tiene un grado mayor de variedad o complejidad que un interruptor eléctrico, puesto que el termostato interactúa con el refrigerador, o sea, al pasar del interruptor al termostato se amplificó la variedad. Hay que notar que esta segunda posibilidad, la ampliación permanente, puede llevar a situaciones prácticas imposibles de manejar; por tanto es la reducción de la variedad o de la complejidad del entorno, acompañada de un aumento de la variedad o complejidad del sistema, la forma adecuada de evitar el caos. Hay una tercera manera de tratar la cuestión del control del sistema: absorber la variedad. Se dice que en Occidente se usa como método tradicional de control, la reducción de la complejidad, en tanto que en China se usa la absorción de la complejidad, todo ello debido a patrones culturales diferentes.

Estas cuestiones parecen demasiado abstractas y alejadas de los problemas concretos del desarrollo de un territorio. No obstante, la globalización, a través de la apertura económica que produce en países y regiones, coloca a los territorios en una relación muy peligrosa con lo que pasa a ser su nuevo entorno: el mundo, que, visto como un sistema naturalmente mayor que cualquier país o región, presenta un grado de complejidad infinitamente mayor que obliga a los sistemas menores a aumentar su complejidad o a reducir la complejidad del entorno, o a hacer ambas cosas simultáneamente, a fin de evitar su desaparición por “inmersión”. **En otras palabras, el aumento de la complejidad se transformará en la pieza maestra de toda estrategia territorial de desarrollo.**

Según lo expresa David Byrne, (1998)¹⁴ la complejidad sistémica no solo pone de relieve la no linealidad de los procesos reales (por oposición a los modelos matemáticos); además, los procesos reales se muestran en forma evolutiva. Esto significa que estamos tratando con procesos (y con un proceso en especial: el desarrollo) que son fundamentalmente históricos. No son temporalmente reversibles y esto resulta de particular interés precisamente en el desarrollo, como es fácil de entender, ya que una vez que una sociedad se “coloca” en el sendero virtuoso del desarrollo, difícilmente experimentará una regresión. *“La física de Newton nos habla de trayectorias que pueden ser expresadas por medio de ecuaciones. Conocidas las condiciones iniciales, tales trayectorias son predecibles y reversibles (...). En esas ecuaciones el tiempo no existe (...). La evolución biológica, por el contrario, es un proceso irreversible”* (Arsuaga y Martínez, 2001:331)¹⁵. Lo mismo sucede con el desarrollo, que en el lenguaje de la teoría del caos parece ser un “atractor”, pero entendido este concepto no en forma estática, sino más bien como una “sendero” regresivo dinámico. Así como el paradigma positivista, fuertemente newtoniano, abrió espacios a modelos políticos, económicos y sociales¹⁶ basados en un tiempo reversible, el nuevo paradigma de la complejidad, operando con un tiempo irreversible, deberá generar modelos sociales y económicos congruentes, entre ellos, modelos de desarrollo, a cuya búsqueda andamos.

Habida cuenta del inexorable sendero hacia una mayor complejidad de todo sistema vivo y teniendo presente que la complejidad genera propiedades emergentes del sistema, que son el resultado de la interacción interna

14 Byrne D., 1998, *Complexity Theory and the Social Sciences. An Introduction*, Routledge, London.

15 Arsuaga. J. L. e I. Martínez, 2001, *La especie elegida*, Booket, España.

16 Como fueron los otrora famosos “modelos de la física social” de la escuela de Walter Isard.

producida dentro del sistema y que resultan ser propiedades **intrínsecas al todo** y no a sus partes y si al mismo tiempo se toma nota que hablamos crecientemente de *un desarrollo societal* para denotar justamente un fenómeno que será colectivo y no individual ni tampoco la suma de individualidades, podemos aventurar la tesis de ser el desarrollo una propiedad emergente de sistemas sociales/territoriales altamente **sinapsados y sinergizados**, una propuesta a contracorriente y absolutamente heterodoxa y desafiante tanto teórica como prácticamente¹⁷.

En resumen, las intervenciones a favor de los procesos de cambio en el territorio –**crecimiento económico y desarrollo societal**– requieren cumplir con la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby: poseer igual grado de complejidad que la cuestión a la que se remiten. El crecimiento económico de un territorio subnacional es una propiedad emergente resultante de las interacciones del sistema en cuestión **con su entorno**¹⁸, en tanto que el desarrollo es una propiedad emergente resultante de las interacciones **internas entre subsistemas del sistema territorial (interacciones sinápticas) y de una energía externa (sinergia cognitiva) orientada a acelerar el proceso**, siendo en consecuencia el crecimiento un proceso crecientemente exógeno en tanto que el desarrollo es un proceso endógeno, pero no en su absoluta totalidad.

3.- VIRTUALIDAD: TRASPASANDO FRONTERAS

La virtualización, que se manifiesta de distintas maneras en una diversidad de procesos, es una fuerza motriz que conduce y transforma los fenómenos contemporáneos, afirma Pablo Wong¹⁹. Cita el mismo economista mexicano a Pierre Levy: *“Lo virtual, en un sentido estricto, tiene poca afinidad con lo falso, lo ilusorio o lo imaginario. Lo virtual no es, en modo alguno, lo opuesto a lo real, sino una forma de ser fecunda y potente que favorece los procesos de creación...”*²⁰.

Un *“mundo virtual”* es definido como una base de datos gráficos interactivos, explorable y visualizable en tiempo real en forma de imágenes tridimensionales de síntesis capaces de provocar una sensación de inmersión en la imagen. En sus formas más complejas, el entorno virtual es un verdadero espacio de síntesis, en el que la persona tiene la sensación de moverse físicamente.

Sin embargo parece ser que el mundo virtual rebasa la simple simulación de los fenómenos. Asimismo, la creciente *virtualización* de la economía, es uno de los factores relevantes que ha conducido a una nueva geografía del poder en el mundo, como lo sostiene Sassen²¹. Y cuando aumentan las estructuras virtuales, desde la moneda virtual, la banca virtual, la enseñanza virtual, la medicina virtual y la corporación virtual, ¿por qué no habría de aparecer la noción de *territorio virtual* y en consecuencia la posibilidad de establecer regiones sin continuidad espacial? En otras palabras, *regiones virtuales* con una porción de su territorio en un país o continente y otra porción en otro.

Precisamente en el año 1993 Boisier²² introduce el concepto de región virtual, como peldaño superior de otros dos tipos de regiones: pivotaes, y asociativas. Boisier define la *“región virtual”* como *“el resultado de una relación*

17 Esta propuesta aparece por primera vez en el trabajo de S. Boisier, 2002, *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica*, www. idr. es/publicaciones/desarrollo regional y local y al año siguiente el mismo artículo aparecerá en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales #138, Madrid; Redes vol. 8 Nº 1, UNISC, Brasil; Reforma y Democracia, Nº 27, Caracas; Cuadernos de Administración Nº 29, FCA, U. del Valle, Cali, Colombia; y como una capítulo del libro *El desarrollo en su lugar*, Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile.

18 Por tanto y al contrario de lo sostenido por la corriente principal, se trata de un proceso crecientemente **exógeno** dada la sistemática separación entre la matriz de agentes locales y los agentes externos que toman las más importantes decisiones sobre inversión e innovación.

19 Wong P., “Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales”, 2004, En *La frontera del desarrollo endógeno*, Patricio Vergara y Heinrich von Baer (eds.), IDER, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile

20 Levy Pierre, 1999, *¿Qué es lo virtual?*, PAIDÓS, Barcelona, España

21 Sassen S., 1996, *Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York.

22 Boisier S., “Post modernismo territorial y globalización. Regiones pivotaes, asociativas y virtuales”, 1994 *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Nº102, Madrid; también en Revista *FORO* Nº 25, Bogotá, en revista *Estudios Sociales* Nº 80, CPU, Santiago de Chile y, con el título *“Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”* en la Revista de la CEPAL, Nº 52, 1994, Santiago de Chile.

contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo". A diferencia de las regiones pivotaes y asociativas, la región virtual tiene una configuración contractual, una estructura complementaria, un tipo de proyecto regional coyuntural, una espacialidad discontinua y una temporalidad pactada, entre otras características.

En la noción de región virtual, la contigüidad geográfica no es condición indispensable para lograr la conformación regional. Esta concepción, basada en una visión postmoderna del territorio y las tendencias globalizadoras, rompe de hecho con una serie de rigideces y estrecheces de las conceptualizaciones tradicionales, abriendo un abanico más amplio para el análisis regional de la realidad contemporánea. Por ello, como se mencionó anteriormente, esta novedosa noción de región es particularmente útil para entender y describir procesos territoriales inéditos que están siendo desplegados a raíz de las tendencias de globalización e integración económicas de grandes zonas de comercio mundiales, así como el surgimiento de regiones económicas transnacionales²³.

En concordancia con una de las características básicas de la realidad virtual, según Boisier (op.cit.), *"el post-modernismo es el convidado de piedra de los intentos de 'construir' regiones con un alto grado de artificialidad inicial"*, enfatizando y valorizando la diversidad, la heterogeneidad y la fragmentación, reivindicando con ello la unicidad e identidad del territorio original y menor. Asimismo, consecuencia de los procesos señalados de innovación tecnológica y globalización, en su trabajo destaca la obsolescencia de algunos conceptos ligados a la definición práctica de regiones y regionalización: distancia, fricción del espacio y contigüidad. Por otro lado, el autor señala tres requisitos indispensables de toda región "moderna" (¿o "post-moderna"?): la flexibilidad, la elasticidad y la colapsabilidad. El propósito de poseer estas características es contrarrestar la estructura rígida tradicional de las regiones. La primera se refiere a aspectos normativos que permiten la asociación territorial a partir de la voluntad política de las partes; y las dos últimas, se refieren a sus condiciones estructurales que permiten a las regiones adaptarse al entorno, ya sea absorbiendo elementos exógenos, o adecuando su tamaño y organización a las condiciones del medio.

A pesar de lo relativamente novedoso de la noción de región virtual, existen ejemplos de una especie de encarnación de esos procesos o, en otras palabras, una muestra de la virtualidad real que se presenta de la conformación de regiones. Desde el punto de vista de territorios organizados, una tipología emergente con los casos novedosos de virtualidad y asociatividad espacial puede ser la siguiente: 1) región virtual: red de regiones; 2) ciudad global: red de ciudades; 3) regiones asociativas-virtuales: transfronterizas; y 4) corredores: económicos, comerciales y de transporte.

En Europa, el caso más avanzado de integración económica, se tienen reportadas algunas asociaciones regionales de corte virtual. Por ejemplo, una de las primeras alianzas de este tipo es la región conocida como los "Cuatro Motores Regionales" de Europa, constituida por las regiones de Lombardía, en Italia, Ródano-Alpes, Francia, Cataluña, España, y Baden-Wurtemberg, Alemania (Curbelo, 1993)²⁴. Otro ejemplo lo constituye la región italiana de Emilia-Romagna, la cual tiene acuerdos de cooperación con Dinamarca, Valencia (España), los estados alemanes de Baden-Wurtemberg y Hesse, Cracovia (Polonia), y Nueva Jersey (Estados Unidos). Estas asociaciones implican acciones y objetivos varios: intercambio de información y experiencia en materia de desarrollo local; el establecimiento de vínculos de producción, comercio e infraestructura y de lazos en el campo social y cultural; orientaciones, planes y tareas conjuntas de investigación y desarrollo, de energía, transporte y comunicaciones.

23 Un análisis mas detallado de la conformación de regiones "asociativas-virtuales" transfronterizas, de carácter formal, en el área de América del Norte pueden encontrarse en: Wong-González P., 1998, "Globalización y regionalización: nuevas estrategias de desarrollo regional transfronterizo", UBCRD Proceedings Series N° 33, *Planteamiento del desarrollo regional en el Siglo XXI: América Latina y el Caribe*, Nagoya, Japón.

24 Curbelo J. L., 1993, *Las Regiones en la Transición Española: del Pragmatismo al Aprendizaje Colectivo*, Madrid, España.

4. SUBJETIVIDAD: EL SUJETO INDIVIDUAL Y EL SUJETO COLECTIVO Y LA LIBERTAD

A partir del clásico artículo de Dudley Seers prontamente publicado a inicios de los setenta en Brasil²⁵, los valores y en consecuencia, la subjetividad, comienzan a penetrar intensivamente el pensamiento sobre desarrollo (societal, no meramente económico), al punto de intentarse ahora medir la *felicidad*.²⁶

Esta creciente subjetividad va de la mano con una recuperación de una visión humanista del desarrollo, en no poca medida influida por el pensamiento de Amartya Sen, Martha Nussbaum y otros. Va de la mano también con la creciente importancia de la *intangibilidad* de muchos recursos que ahora son considerados como fundamentales para estimular el desarrollo, por ejemplo, el concepto de capital relacional (Camagni), el concepto de capital territorial (Storper) y el concepto –más amplio– de capitales intangibles (Boisier).

En el amplio campo de intersección entre ética, valores y desarrollo, se observan no pocas contradicciones²⁷. Una muy notoria radica en que en tanto la práctica del fomento al desarrollo, es decir, las políticas, programas y proyectos, muestra una orientación materialista, segmentada, analíticamente cartesiana, invirtiendo sistemáticamente el orden lógico entre fines y medios,²⁸ por otro lado, los referentes intelectuales más citados, como Hirschmann, Sen, Furtado, Streeten, Max-Neef, Goulet, Lebret, y otros, plantean posturas profundamente éticas y remarcan la naturaleza axiológica del desarrollo, como también lo hiciera Seers a fines de los años sesenta. Pensamiento y acción aparecen profundamente divorciados.

“El desarrollo necesita ser redefinido, desmitificado y arrojado al ruedo del debate moral” escribe Dennis Goulet²⁹ y para ello nada mejor que recuperar el pensamiento de su maestro, el cura dominico francés Joseph-Louis Lebret quien en su famosa obra *Dinámica concreta del desarrollo* dijo: *“La mayoría de los expertos no se atreven a enfrentarse con la cuestión de los valores ni, en consecuencia, con la de los objetivos de óptimun humano que hay que proponer.[...] Al no estar resuelto el carácter previo de la escala de valores, gran parte de los escritos sobre el desarrollo y de los estudios concretos para el desarrollo lanzan el mundo a una gigantesca aventura.”* *“Algunos autores que tratan del desarrollo, adolecen de la cortedad de miras de su concepción metafísica. Están aprisionados por una teoría del poseer y de la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo a ser-más y elaborar una teoría y una praxis del ser-más que comprendiese la utilización civilizadora del poseer.”* (Lebret; 1969, 25)³⁰. Más adelante agrega: *“El objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres”* (Lebret; op.cit.)³¹. El texto de Lebret debería constituir lectura obligatoria en todo curso sobre desarrollo.

En esta línea de reflexión y como punto de partida para estructurar una tesis, podría discutirse la siguiente definición de desarrollo propuesta por este autor hace un par de años: *“...hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y de amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente*

25 Seers D. 1970, “The Meaning of Development”, Revista *Brasileira de Economia*, 24, 3, Fund. Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil.

26 El economista y miembro de la Cámara de Los Lores Richard Layard ha sostenido en su libro *Happiness: Lessons from a New Science*, (London, 2005) que el parámetro de la felicidad de un país reemplace al del crecimiento para medir su progreso.

27 Una lectura muy recomendable en este sentido es el trabajo escrito por Armando di Filippo titulado “Sobre los fundamentos éticos y políticos de la economía”, (2003), notas de clases, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

28 Un crítica a la concepción y a la práctica vigente en materia de desarrollo se puede encontrar en Boisier S., “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”, en *Territorios*, Revista de Estudios Regionales y Urbanos, N°10/11, 2003/c, CIDER, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

29 Goulet D., 1971, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*, Athenaeum, New York

30 Lebret J., 1969, *Dinámica concreta del desarrollo*, Ed. Herder, Barcelona, España.

31 Lebret J., 1969, op.cit.

dependiente de la auto confianza colectiva en la capacidad para 'inventar' recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio..." (Boisier; 2003, 131-161)³².

El objetivo de toda propuesta de desarrollo, en todo tiempo y lugar, es crear las condiciones que faciliten al ser humano su tránsito a la categoría espiritual (y biológica por cierto) que denominamos como persona humana. Podría discutirse que el término persona humana es en sí mismo redundante e implica una tautología, en tanto si se hace referencia a la persona se supone que es integrante de la especie humana y viceversa; sin embargo su contenido y significación apunta a reafirmar la naturaleza espiritual de hombres y mujeres como seres dotados de inteligencia y voluntad y como centros de conocimientos y afectos. Esto es lo que define a la persona, la cual, a su vez, existe, eso sí, en unión con la materia que es la raíz de su individualidad. No se quiere decir con ello que se esté escindido, sino más bien, que es un mismo ser el cual es un sentido persona y en otro sentido es individuo. La persona humana, por lo tanto, es una entidad interactiva e indivisible portadora de su "individualidad" y de su "personalidad".

De aquí la doble fuente desde la cual se expresa su necesaria **sociabilidad** como expresión y prolongación de su misma naturaleza: se tiende hacia los demás para entregar o compartir lo que le viene en tanto persona y para satisfacer carencias y necesidades concretas en tanto individuo. La creación, en consecuencia, de una **comunidad de personas** parece un hecho claro. Esto se escribía tiempo atrás en relación a un enfoque humanista del desarrollo regional (Boisier S., y G. Zurita; 1993)³³.

Cuando el individuo es un ser humano, es una entidad psicofísica; la persona, en cambio, es una entidad fundada en una realidad psicofísica, pero no reducible enteramente a ella. Finalmente, el individuo está determinado en su ser; la persona es libre y aún consiste en ser tal.

Para conectar con el desarrollo estas consideraciones fundamentales acerca de la persona humana como centro de la vida social hay que volver a la dimensión de subjetividad y a su expresión concreta: la persona como sujeto que se autodefine y se autodetermina. Indispensable para ello es que la persona sea libre, que tenga la posibilidad real de ejercer el libre albedrío.

La libertad es el fin primordial del desarrollo, pero también su principal medio para alcanzarlo. Es decir, la expansión de la libertad se logra con más libertades (González; 2004)³⁴. Ellas pueden calificarse de dos maneras distintas de acuerdo con el papel que juegan: constitutivas o instrumentales. Las libertades constitutivas son las libertades básicas individuales que constituyen el fin del desarrollo, porque refieren al enriquecimiento de la vida humana, en tanto que las libertades instrumentales son aquellas que contribuyen directa o indirectamente a la libertad general de las personas, puesto que la libertad no es solo es el fin del desarrollo sino también su principal medio.

No se puede alcanzar un estado de verdadero desarrollo si las personas humanas y las asociaciones naturales de personas (comunidades y/o sociedades, de acuerdo a la clásica distinción de Thoënis) no disponen –a título individual y colectivo– de una libertad y autonomía suficiente para elegir sus propios fines (objetivos) y los medios para alcanzarlos.

Sin embargo, no se trata de una libertad absoluta.

La autonomía personal y colectiva está limitada, en primer lugar por una ética, articuladora de medios y fines. Esta autonomía restringida difiere en consecuencia de la autonomía plena de Rawls quien propone dicho concepto para referirse a dos aspectos definitorios de la persona: la capacidad de proponerse fines y la de poseer un sentido de justicia. Una persona plenamente autónoma sería –a juicio de Rawls– aquella que usa libremente su capacidad

32 Boisier S., 2003, "Knowledge Society, Social Knowledge and Territorial Development", *Regional Development Studies*, vol. 9, UNCRD, Nagoya, Japan.

33 Boisier S. y G. Zurita, 1993, "Gobierno regional y desarrollo económico. El caso de Chile", ICHE, *La descentralización política de Chile*, Santiago de Chile.

34 Gonzalez T. S., 2004, "El desarrollo humano como espacio de encuentro nacional", <http://www.pnud.org.ve/temas/desarrollo.asp>

racional para alcanzar sus propios proyectos con la única restricción dada por su capacidad razonable de atenerse a normas públicas de justicia.

En segundo lugar, la autonomía y libertad está acotada por el bien común³⁵ o por el interés colectivo. Basta recordar –en un plano más liberal– el aforismo “*mi libertad termina donde comienza la tuya*” para entender la imposibilidad del uso irrestricto de la libertad.

En tercer lugar, la autonomía de las colectividades sociales está limitada por consideraciones de orden tecnológico, como es el caso de la producción de bienes y/o servicios cuya escala de operación supera con mucho la capacidad de la colectividad en cuestión, situaciones en las cuales entra a operar el principio de la subsidiaridad.

La apelación a la libertad, individual y colectiva, enlaza lógicamente con el tema de la descentralización, en sus varias dimensiones. Formalmente, la definición de democracia apunta a un sistema político en el cual el control político (el poder) se genera mediante procesos electorales masivos, periódicos, libres, secretos, informados; sistema en el cual es reconocible la separación de poderes al interior del Estado, de acuerdo a la clásica fórmula de Montesquieu, poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial. Desde un punto de vista más de sustancia, habría que anotar que en un sistema democrático coexisten dos elementos sustantivos básicos: a) justicia en la distribución del poder político mediante la multiplicación de los centros de decisión tanto a lo largo de líneas funcionales como **territoriales** y, b) justicia en la distribución de las oportunidades de desarrollo para todos los seres humanos, miembros ellos de la colectividad implícita en el asunto.

Estos dos elementos sustantivos mencionados están indisolublemente ligados a la idea de descentralización. Parece obvio insistir en que una sociedad políticamente descentralizada contiene múltiples centros de decisión independientes, o sea, centros de poder, tantos como sea posible en el contexto de una indivisible unidad mayor. Por otro lado, desde el punto de vista no ya del ejercicio de la autonomía sino desde el punto de vista del usufructo del producto del esfuerzo colectivo, las personas deben disponer –a lo largo y ancho de la geografía– de una cierta igualdad de oportunidades para “apropiarse” de los resultados de la actividad económica y social. A veces se denomina esto como “equidad geográfica” o “igualdad territorial”, siendo esta última expresión un error conceptual.

Por supuesto que en el lenguaje de Amartya Sen esta propuesta equivale a sostener que las “capacidades efectivas” de las personas deben ser independientes del espacio geográfico, independencia que no se consigue mediante el subterfugio de negar la geografía, sino por el contrario, mediante su revalorización como instrumento de desarrollo. Ello conduce, como es natural, a reclamar del Estado una posición proactiva con respecto a su propio territorio.

La puesta en práctica de los dos elementos sustantivos de una democracia conduce a postular un modelo de organización de la sociedad basado en el principio político de la subsidiaridad (transferencia de abajo hacia arriba o vertical, de competencias de las cuales una comunidad dada hace renuncia por razones de bien común o por razones tecnológicas)³⁶ y en el principio ético de la solidaridad (ejercida horizontalmente, es decir, entre entidades territoriales), sin la cual el resultado de la subsidiaridad es agravar las desigualdades sociales³⁷. Este modelo de organización social puede ser reputado como el único que permite alcanzar un desarrollo de y para la persona humana.

35 Bien común, que en la doctrina católica se define como “el conjunto de las condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección”. Bien común al todo y a las partes y finalidad última del Estado, según Maritain.

36 Véase el trabajo de Walter Stöhr, 2001, sobre el concepto de subsidiariedad: “Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy”, Walter Stöhr, J. S. Edralin, y D. Mani (eds.) *New Regional Development Paradigms* (vol.3) Greenwood Press, Westport and London.

37 Como se sabe, en Chile el gobierno militar (1973/1989) “descentralizó” la educación básica y media y la salud básica al traspasar su operación a los municipios, en nombre de una subsidiaridad en extremo liberal. Al no poner en práctica mecanismos efectivos de solidaridad territorial (el Fondo Común Municipal es un mecanismo de esa especie, pero limitado en sus alcances financieros), los municipios “ricos” prestan buenos servicios y los “pobres” servicios de baja calidad. Esto se muestra palmariamente en las evaluaciones usuales de la educación básica y media.

Descentralización y libertad son dos conceptos y procesos que se retroalimentan. La descentralización entrega a los individuos más diversidad en la selección de opciones personales y la amplitud de las opciones disponibles es –ya lo ha demostrado Sen– un indicador de la libertad para ellos; igualmente la descentralización significa más opciones grupales o sociales, algo que tanto Normandin (1997)³⁸ como el PNUD, en sus varios informes sobre desarrollo humano, entienden como un componente del desarrollo.

Desde el punto de vista social hay que tener presente que la descentralización “empodera” a la sociedad para intervenir—como sujeto colectivo—precisamente en el asunto que más le compete e interesa: el complejo de procesos de cambios sociales en su territorio, es decir, el crecimiento económico de él y su desarrollo societal. El, por así decirlo, “llamado a escena de la descentralización”, hecho desde un punto de vista teleológico, tiene una inseparable compañía en otro llamado a escena, ciertamente instrumental, representado por la inevitabilidad de la descentralización en la globalización y en la sociedad contemporánea.

Cuatro fuerzas presentes en la globalización presionan y tienden a generar escenarios propicios a la instalación de sistemas decisorios descentralizados: a) la Revolución Científica y Tecnológica, operando a través de sus notables efectos sobre el modo de producción industrial (producción en red, flexible, difusa, post fondista, etc.), sobre las comunicaciones y sobre los transportes (reducción sustancial del costo de la fricción de la distancia, casi cero en telecomunicaciones). La producción en redes fabriles de plantas no contiguas sobre el mapa exige una considerable autonomía (descentralización) por parte de los gerentes de planta para estar en condiciones de tomar decisiones veloces, clave del triunfo en la actualidad, en tanto que la gigantesca reducción en el costo de transmitir información, incluyendo imágenes en tiempo real, hace innecesaria la aglomeración de tomadores de decisiones en un mismo punto; en cierto sentido “da lo mismo estar cerca que lejos” y si estar lejos acarrea beneficios de otra naturaleza, no hay problema en la dispersión, siempre acompañada de cierta descentralización; b) la reforma del Estado, propugnada en todas partes y cuyo eje central radica en una apuesta política a favor de la sociedad civil, como agente colectivo de cambio y modernización, cuestión que –aparte de la debilidad de la sociedad civil en muchos países– supone de todos modos la **devolución**³⁹ de la autonomía perdida históricamente por la sociedad civil a manos del Estado y ello no es otra cosa que descentralización; c) las demandas autonómicas de la sociedad civil territorial, como contraparte de la “oferta” puesta encima de la mesa por el Estado, demandas que en algunos casos se transforman en patologías capaces de destruir el Estado-Nación; d) las tendencias privatizadoras de actividades públicas productoras de bienes y/o servicios, tendencias que obedecen a una variedad de posturas ideológicas, pero que, en ciertos casos, estimulan un aumento de la descentralización en la sociedad⁴⁰.

Estas cuatro fuerzas inductoras de mayor descentralización confluyen en una pregunta y en su respuesta lógica: ¿se puede ser competitivo en la globalización con estructuras decisorias centralizadas? Evidentemente no.

Sin embargo existe una dialéctica centralización/descentralización inmersa en la globalización. ¿Por qué se coloca tanto énfasis en la necesidad de que tanto el individuo como la colectividad local sean los sujetos que intervienen sobre los procesos de cambio social local a fin de direccionarlos y acelerarlos? ¿Por qué no seguir dejando tal responsabilidad en manos del Estado? La respuesta a tales interrogantes lleva la cuestión directa y nuevamente al campo del pensamiento complejo, del paradigma de la complejidad, y por tanto se articula con la contemporaneidad.

38 Normandin H.P., 1997, “Internacional Cooperation on Government: from principles politics to development pragmatism”, *Building Government-Citizen-Business Partnership*, edited by S. Taschereau and J.E.L. Campos, Ottawa, Canadá.

39 La OECD habla ahora de “un paradigma de la devolución” (de competencias a favor de los gobiernos locales).

40 Ello sucede cuando el “acto privatizador” crea un nuevo actor decisional en la sociedad en cuestión, aumentando entonces el número de decisores independientes, una cuestión esencial en la teoría económica que sustenta a la economía de mercado. De hecho, es así como se entiende la descentralización en la teoría económica de los precios.

Edgar Morin (1994)⁴¹ afirma que el paradigma de la complejidad contiene tres principios: el dialógico, el de recursividad, y el hologramétrico. Este último, de raíz aristotélica, postula que así como la parte está en el todo, el todo también está en la parte, un principio que resulta fundamental para justificar una especie de moral cívica, un involucramiento de la persona en el manejo de los asuntos territoriales. Es muy simple: lo obvio es que toda persona humana está en un (o en su) territorio, ya que no somos seres levitantes; lo que puede no ser tan obvio es que el territorio está en la persona en el sentido de que la realización del proyecto individual de vida de cada persona depende fuertemente de la suerte del territorio (tanto más cierto ello al observar que el territorio del cual se habla es el territorio de la cotidianidad, del día a día, relativamente pequeño siempre) y por tanto es de interés de cada uno (y de todos) que al territorio “le vaya bien” ya que entonces la probabilidad de materializar el proyecto personal aumenta *pari passu* al éxito del lugar.

Cuando las personas y comunidades toman en sus manos el control de su propio futuro –ahora, en la globalización o en la contemporaneidad– surgen con fuerza dos conceptos operacionales: asociatividad, y velocidad.

Hay que tomar nota que la enorme mayoría de los territorios, relevantes, organizados, no meros recortes en el mapa, son territorios justamente proxémicos, de la cotidianidad, casi íntimos mirados desde fuera del globo terráqueo; son, de hecho, territorios de pequeño tamaño, más parecidos al antiguo concepto francés de *pays* que al concepto moderno de región⁴²; por otro lado, una vastísima mayoría de los establecimientos productivos a lo largo y ancho de todo el mundo, clasifica como micro y pequeñas empresas. Según Albuquerque⁴³, en promedio y considerando 11 países de América Latina, el estrato de la micro y pequeña empresa (hasta 50 personas ocupadas) representa el 96 % del número de establecimientos y el 57 % del empleo.

Como se ha dicho, lo que puede complicar la existencia y dificultar el éxito en la globalización no es el tamaño sino la soledad. Pero siendo la asociatividad vital para la inserción exitosa de la MyPE en la globalización, el *partenariado* no lo es menos para articulaciones virtuosas entre el Estado (en todos sus niveles geográficos) y la sociedad civil ni tampoco es una necesidad menor para los propios territorios en la “nueva geografía” dictada por la lógica de ordenamiento territorial del capitalismo tecnológico (globalización). Surge con fuerza una nueva geografía, física sí, pero principalmente virtual, dando origen a asociaciones de territorios contiguos o no, regiones pivotales, asociativas y virtuales, en la lexicografía introducida por este autor y comentada en páginas anteriores.

Por otro lado y como ya es de sobra entendido, la velocidad para avizorar los cambios en el entorno, para detectar oportunidades y para tomar decisiones resulta clave en una globalización que parece girar y avanzar (la figura implícita, un espiral, no es una casualidad) a una velocidad exponencial. Y ello es igualmente válido para individuos, organizaciones y territorios.

Ambos asuntos, asociatividad y velocidad requieren flexibilidad estructural. Personas y organizaciones y territorios anquilosados y burocráticos están destinados al estancamiento o a desaparecer. Incluso la geografía política de los países ya no puede ser el resultado rígido e

inmutable de la arbitrariedad de los cartógrafos del Estado; ahora debe ser flexible y sintonizarse con los requerimientos espaciales de la globalización⁴⁴.

41 Morin E., 1994, *Introducción al pensamiento complejo*, GEDISA, Barcelona, España.

42 Dos observaciones al respecto. Una, los mejores ejemplos de desarrollo amplio y acelerado en las últimas décadas son Finlandia e Irlanda en Europa, Taiwán y Corea del Sur en Asia y Costa Rica en América Latina, todos ellos de pequeño tamaño, con lo cual a la “hermosura” reclamada por Schumpeter habría que agregar la conveniencia para el desarrollo, algo que Peter Drucker ha hecho notar. Segunda, el gobierno francés valoriza y estimula mediante políticas, a los “*pays*” de Francia y a su asociatividad. Véase el libro *Les pays* de N. Portier, DATAR, Documentation Française, 2002, Paris.

43 Albuquerque F., 2001., Guía para agentes. Desarrollo Económico Territorial, Fundación Universitaria, Sevilla, España.

44 Por ello es razonable la demanda de varias provincias chilenas que reclaman por una nueva estructura regional, pero al mismo tiempo hay que ser imaginativo para “no tirar el agua sucia con el bebé”.

Estas consideraciones reclaman un nuevo “contrato social” entre el Estado y la sociedad civil, con un nuevo esquema de distribución de responsabilidades sociales que coloque a la sociedad civil como el principal agente del proceso de cambio social, asociada a un Estado con un papel proactivo, no solo interviniendo compensatoriamente. Como se dijo, el principal propósito de este *partenariado* es optimizar la intervención de la sociedad sobre los procesos de cambio de su territorio, crecimiento y desarrollo.

Es importante colocar esta propuesta doctrinaria en el contexto de la sociedad del conocimiento, una expresión usada correctamente para describir un contexto en el cual el crecimiento económico depende cada vez más del **conocimiento** y en que el bienestar (individual y colectivo) depende cada vez más de **valores**. Emerge la intangibilidad y la subjetividad tanto de causas como de efectos en perfecta recursividad y entender ello supone la creación de nuevos marcos cognitivos, que deben ser en lo posible socializados –como lo sugiere Yehetzel Dror– aunque el conocimiento difícilmente perderá por completo su estructura piramidal y jerárquica.

¿Y qué hay del sujeto colectivo, territorio o región? Una verdadera herejía para el marxismo ortodoxo que cortó varias cabezas (Lefebvre, Soja, Castells) por sostener la posibilidad de un sujeto territorial o regional que transformado en un actor colectivo necesariamente desplazaría a la lucha de clases como motor del cambio social, aunque tal desplazamiento fuese puramente circunstancial.

Oscar Madoery⁴⁵ afirma: “...el territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que esté por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional [...], un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política de territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales con las prácticas políticas y con las estrategias de los actores”.

Bastante tiempo atrás Boisier había introducido el concepto de construcción social regional, sosteniendo que en no pocos casos (y Chile sigue siendo el ejemplo más notorio) las regiones son construcciones jurídicas (decreto o ley según quien legisle, el Ejecutivo o el Legislativo) muy artificiales, casi *construcciones ex nihilo* como lo señalase en alguna oportunidad el politólogo chileno Eduardo Palma, o *construcciones de jure* como lo ha sostenido este autor. En cualquier caso y admitida alguna racionalidad detrás del acto regionalizador, habría que convenir en que mediante tal acto solo se ha creado un **contenedor**, presumiblemente casi sin **contenido**, y que en consecuencia un proceso deliberado de construcción del contenido –la construcción social de la región– en no pocas veces acompañada también de una construcción política, se transforma en una tarea prioritaria.

La construcción social regional no es otra cosa que la transformación de una sociedad territorialmente localizada, que, en virtud de su segmentación y oposición de intereses, subordinación y dependencia, etc., opera como **objeto**, en otra, caracterizada por la consolidación de intereses territoriales, por su expresión mediante un proyecto político consensuado, por la cristalización de un movimiento social territorial, por su fuerte identidad ligada a valores *sui generis* del lugar, es decir una transformación que deviene en la configuración de un **sujeto** territorial/regional. Por definición, un sujeto, sea individual, sea colectivo, se entiende como un ente capaz de **autodefinirse y de autoconstruirse**.

La segunda de dichas aproximaciones conduce a una concepción del territorio, según la cual, éste ya no sería el simple receptáculo pasivo de las actividades humanas, sino un sujeto activo y determinante de los procesos de desarrollo. Como bien apunta Scout: “Uno pudiera decir, incluso, que la cuestión central de la economía política clásica acerca de la riqueza de las naciones está siendo transformada en el mundo actual en la pregunta acerca de las fuentes y la dinámica de la riqueza de las regiones”⁴⁶.

45 Madoery O., 2008, El otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones, UNSAM EDITA, Buenos Aires, Argentina.

46 Scott, Allen J. (1998), *Regions and the World Economy, the Coming Shape of Global Production Competition, and Political Order*, Oxford: Oxford University Press, p.160.

No se puede ser sujeto, no importa si individual o colectivo, sin la libertad propia del libre albedrío. No se trata sin embargo de una libertad absoluta, conducente según Popper precisamente a su abolición por una dictadura; la libertad, por amplia que sea, es siempre relativa, a, en primer lugar, la libertad del otro, o debido a razones de bien común e incluso tecnológicas. Pero la esencia argumental es fuerte y clara: sin libertad no pueden los seres humanos alcanzar la subjetividad propia de la persona humana y no pueden los territorios organizados ser sus propios operadores de su futuro. En consecuencia, sin libertad no hay desarrollo, si es que estamos entendiendo bien las cosas. Esa contradicción fue determinante en el fin de los “socialismos reales”.

La libertad se expresa también en una amplia descentralización que ponga en operación los dos principios organizacionales de la sociedad ya comentados: el principio político de la subsidiariedad (que bien entendido consiste en la transferencia de poder **de abajo hacia arriba**) y el principio moral de la *solidaridad territorial (hacia los lados)*.

La globalización contiene fuerzas que empujan la descentralización en todos los ámbitos decisorios, contrariamente a la visión simplista de ella que presupone la supremacía total de fuerzas homogeneizadoras y centralizadoras y concentradoras⁴⁷. La dialéctica surge al contraponer estas fuerzas con otra, ni más ni menos, la cultura, entendida tanto en un sentido lato como en un sentido político y administrativo, cultura que al menos en América Latina contiene fuerzas que buscan mantener el statu quo centralista y dependiente. Romper esta dialéctica en una síntesis que favorezca la autonomía personal y colectiva no es tarea fácil, como una simple mirada al panorama descentralizador (en América Latina) permite constatar. ¿Por qué se coloca tanto énfasis en la necesidad de que tanto el individuo como la colectividad local sean los sujetos que intervienen sobre los procesos de cambio social local a fin de direccionarlos y acelerarlos? ¿Por qué no seguir dejando tal responsabilidad en manos del Estado?

La respuesta a tales interrogantes lleva la cuestión directamente de vuelta al campo del pensamiento complejo, del paradigma de la complejidad, y por tanto se articula con la contemporaneidad. El principio hologramétrico, postula que así como la parte está en el todo, el todo también está en la parte; es un principio que resulta fundamental para justificar una especie de moral cívica, un involucramiento de la persona en el manejo de los asuntos territoriales. Es muy simple: lo obvio es que toda persona humana está en un (o en su) territorio, ya que no somos seres levitantes; lo que puede no ser tan obvio es que el territorio está en la persona en el sentido de que la realización del proyecto individual de vida de cada persona depende fuertemente de la suerte del territorio (tanto más cierto ello al observar que el territorio del cual se habla es el territorio de la cotidianeidad, del día a día, relativamente pequeño siempre) y por tanto es de interés de cada uno (y de todos) que al territorio “le vaya bien” ya que entonces la probabilidad de materializar el proyecto personal aumenta *pari passu* al éxito del lugar.

Cuando las personas y comunidades toman en sus manos el control de su propio futuro –ahora, en la globalización o en la contemporaneidad– surgen con fuerza dos conceptos operacionales: asociatividad, y velocidad. Hay que tomar nota que la enorme mayoría de los territorios, relevantes, organizados, no meros recortes en el mapa, son territorios justamente proxémicos, de la cotidianeidad, casi íntimos mirados desde fuera del globo terráqueo; son, de hecho, territorios de pequeño tamaño, más parecidos al antiguo concepto francés de *pays* que al concepto moderno de *región*⁴⁸; por otro lado, una vastísima mayoría de los establecimientos productivos a lo largo y ancho de todo el mundo, clasifica como micro y pequeñas empresas, según Alburquerque⁴⁹.

47 Hay que tener cuidado con las palabras. En la globalización y particularmente en el ámbito de la producción manufacturera coexisten estructuras **descentradas** (segmentos de una cadena de valor que son remitidos a territorios periféricos) con estructuras **concentradas** (otros eslabones de la cadena que, contrariamente al caso anterior, se mantienen en territorios centrales) y con estructuras tanto **descentralizadas como centralizadas**, ambas desde el punto de vista de la toma de decisiones. Por algo es que se afirma que la globalización es una matriz de alta complejidad.

48 Dos observaciones al respecto. Una, los mejores ejemplos de desarrollo amplio y acelerado en las últimas décadas son Finlandia e Irlanda en Europa, Taiwán y Corea del Sur en Asia y Costa Rica en América Latina, todos ellos de pequeño tamaño, con lo cual a la “hermosura” reclamada por Schumpeter habría que agregar la conveniencia para el desarrollo, algo que Peter Drucker ha hecho notar. Segunda, el gobierno francés valoriza y estimula mediante políticas, a los “pays” de Francia y a su asociatividad. Véase el libro ya referido *Les pays* de N. Portier.

49 Alburquerque F., *op.cit.*

Para muchos segmentos del mundo real se puede parafrasear a Churchill: asociarse o morir. Como se ha dicho, lo que puede complicar la existencia y dificultar el éxito en la globalización no es el tamaño sino la soledad. Pero siendo la asociatividad vital para la inserción exitosa de la MyPE en la globalización, el partenariado no lo es menos para articulaciones virtuosas entre el Estado (en todos sus niveles geográficos) y la sociedad civil ni tampoco es una necesidad menor para los propios territorios en la “nueva geografía” dictada por la lógica de ordenamiento territorial del capitalismo tecnológico (globalización).

5. TAMAÑO: TAL VEZ LO PEQUEÑO NO SIEMPRE SEA HERMOSO, PERO LO PEQUEÑO PUEDE SER MUY VALIOSO

Varios especialistas se preguntaban –en la década de los años noventa– acerca de los factores explicativos del éxito de un cierto número de territorios, o regiones, o países en el contexto de la época, el contexto analizado por Walter Stöhr. Una inquietud tal como esa no podía dejar de lado una aguda observación de Peter Drucker, quien había anotado que todos los países exitosos en sus esfuerzos de desarrollo por allá por los ochenta, **eran países de pequeño tamaño**, una cuestión intrigante para los territorialistas, que habíamos abogado por regiones de gran tamaño.

Fue Marshall Berman⁵⁰ quien develó, para quienes nos formamos como planificadores en el década de los sesenta, nuestra impronta cultural como *planificadores fáusticos*, émulo de las andanzas del famoso Doctor de Goethe y de su demoníaco socio. En efecto, en ese texto maravilloso de relectura de la modernidad a la luz del Fausto, Berman hace de Fausto el primer planificador regional de la historia, con las manos manchadas de sangre por el asesinato de Filemón y Baucis, en la búsqueda insensata y loca de un *territorio grande y homogéneo* en el cual recrear el paraíso, un territorio en el cual la *igualdad* ex ante era la condición de la felicidad humana. Todos fuimos, en mayor o en menor grado, discípulos de Fausto; todos buscamos (y quizás si los chilenos en primerísimo lugar), crear **regiones grandes y tan homogéneas como fuese posible**. Berman también sindicará a José Stalin como el discípulo contemporáneo más aplicado de Fausto.

Autores como el académico español Juan Ramón Cuadrado Roura⁵¹ y también Boisier⁵² se han planteado el desafío de investigar –el primero de ellos– acerca de las características compartidas de las *regiones ganadoras* en la Unión Europea durante la década de los noventa en tanto que el segundo ha hecho un esfuerzo similar, pero puramente especulativo. Cuadrado Roura ha puesto su atención en los aspectos infraestructurales (posición geográfica, transportes y comunicaciones, tejido productivo) y organizacionales (gobierno, cultura, calidad de la fuerza de trabajo, etc.) en tanto que Boisier ha apuntado más bien a las características que deberían tener las organizaciones públicas y privadas del territorio para actuar eficazmente con su entorno (velocidad decisoria, flexibilidad, maleabilidad, resiliencia, inteligencia, autonomía, identidad) afirmando al mismo tiempo que la mayoría de estas características están inversamente asociadas al tamaño (un concepto difuso si no se le califica), más frecuentemente pequeño que grande, del territorio que las cobija, coincidiendo entonces con la observación de Peter Drucker⁵³ quien sostiene que “*En realidad los verdaderos éxitos sin precedentes de los últimos treinta años han sido países muy pequeños*”. También en el caso de Cuadrado, su conclusión más importante es que la mayoría de las regiones ganadoras en la UE durante los años noventa mostraban un tejido productivo muy asociado a tamaños micro y pequeño en los establecimientos y concluye también en la importancia en tales casos de la cultura local.

50 Berman M., 1991, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, SigloXXI, México.

51 Cuadrado Roura J.R., 1994, “Regional Disparities and Territorial Competition in the EU”, J. r. Cuadrado, Peter Nijkamp, and Per Salvá (eds.), *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Redgional Development and emerging Networks*, Avebury, London, England.

52 Boisier S., 1994, “Post modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Nº 102, M. de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Madrid, España.

53 Drucker P., 1993, *La sociedad post capitalista*, Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.

La cuestión del tamaño del territorio ya había inquietado a algunos académicos hace un par de décadas atrás y también al ILPES⁵⁴ que realizó una interesante investigación sobre planificación en países de pequeño tamaño. Si bien no es posible hacer apuestas totales a favor de un tamaño u otro ya que como se comentó la globalización estimula tanto las fusiones para aprovechar economías de escala como la producción flexible de pequeña escala para aprovechar las economías de la diferenciación, constituye un hecho que lo pequeño dispone de amplios espacios en la globalización y ello resulta de primera importancia para la enorme mayoría de los territorios/regiones a lo largo y ancho del globo.

6. EL PODER: UN JUEGO DE SUMA ABIERTA

Aún el mejor proyecto de futuro para una región debe ser “*sacado del gabinete de las utopías*”, como podría haber dicho el sociólogo Marshall Wolfe, figura icónica del pensamiento clásico de la CEPAL. El poeta y diplomático brasileño Thiago de Melo diría probablemente que “*hay que sacar la palabra desarrollo del pantano engañoso de las bocas*” tal como se refirió a la libertad en *Los estatutos del hombre*.

En efecto, se requiere **poder** para transformar la palabra en acción; en este caso se requiere poder para la región, lo que supone la existencia de un *receptor socialmente adecuado*, que no puede ser sino la propia sociedad organizada, de manera que el poder adquirido sea usado democráticamente y no a favor de la oligarquía local o de cualquier otro actor social particular.

Todo país es –desde un cierto ángulo– un **sistema** territorial compuesto por numerosos subsistemas denominados provincias, departamentos, estados, regiones, etc. Como tal, el sistema país está sometido a las reglas regulares del funcionamiento sistémico, entre ellas, la así llamada **ley de la desmaximización**, un axioma que establece que no es posible optimizar simultáneamente el resultado del sistema como un todo y de cada uno de los subsistemas componentes en igual lapso.

Si el “resultado” del sistema es, por ejemplo, la maximización de la tasa de crecimiento económico global del país, no todas las regiones (o cualquier otro tipo de partición) podrán maximizar su propia tasa, y siempre habrá sub sistemas que exhibirán tasas mayores y tasas menores que el promedio⁵⁵. El sistema establece sus propios mecanismos cibernéticos para operar de esta manera, mecanismos que ejercen control de unos sub sistemas sobre otros, generando una estructura piramidal de control, en rigor, una estructura piramidal de dominación y dependencia entre ellos. Este sistema de control establece mecanismos cuantitativos para **frenar** la expansión de ciertos sub sistemas y **acelerar** la expansión de otros. En ciertos casos esta dominación es en extremo sutil y hasta perversa porque coopta a las clases dirigentes para acoplarlas a un modelo que si bien estimula el crecimiento del sub sistema dominado, le impone al mismo tiempo un **estilo** funcional a los intereses del sub sistema dominante, sin mayor relación con los intereses de la población del dominado⁵⁶.

De manera que cuando el analista se asombra al descubrir que una determinada región muestra un crecimiento histórico muy por bajo de la media y muy por debajo de su propio crecimiento potencial en función de su constelación de recursos, en vez de culpar al clima, al imperialismo internacional o a la pereza de la población, más le convendría reflexionar sobre el patrón de dominación/dependencia oculto tras las cifras. Patrón que en definitiva es el resultado de una distribución asimétrica del poder entre las partes, cualquiera sea la fuente del poder, ya que solo tal asimetría explica las relaciones de dominación y dependencia, desde las relaciones de pareja

54 ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, un órgano del sistema de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las NN.UU. Véase Martin J., 1981, *Planificación en países de pequeño tamaño*, ILPES, Santiago de Chile.

55 De aquí que a este autor le parezca una simplificación extrema la diferenciación entre territorios “ganadores” y territorios “perdedores” sobre la base del criterio de su ritmo de crecimiento.

56 Cualquier parecido con la estructura de relación histórica moderna entre el estado de Sao Paulo y el Nordeste brasileño es mucho más que una mera casualidad.

hasta las internacionales. Se sigue que para todo territorio, con la excepción de aquel ubicado en la cima de la pirámide, acumular poder para así modificar su inserción en la estructura nacional de dominación/dependencia, se transforma en una cuestión estratégica vital.

¿Cómo puede acumular poder una región de la periferia remota en un país altamente centralizado, para extremar la cuestión?, ¿No se entraría acaso a un juego de suma cero de alto riesgo de conflicto dado que el **poder es un stock**?, ¿No es éste el fundamento implícito de la parquedad de la descentralización en muchos casos? Hay que abandonar de inmediato la afirmación intencionalmente errada del párrafo anterior. **El poder no es un stock, sino un flujo y por tanto una redistribución de poder no lleva necesariamente a un juego de suma cero, sino a un juego de suma abierta.**

Hay dos formas de acumulación de poder para una sociedad territorial. Primeramente, dicha sociedad puede aumentar su poder en tanto esté inmersa en un proyecto descentralizador nacional. Por ejemplo, en Chile, las regiones controlaban en 1990 el uso de alrededor de un 8 % de la inversión pública del país, en el año 2007 ese guarismo se había elevado a casi un 60 % y ello es el reflejo de un proceso nacional que apuesta a la descentralización⁵⁷; es evidente que las regiones han aumentado su **poder**. En segundo lugar, y mucho más importante, es que según lo afirma Anna Arendt, **“el poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos”**, postulado que la cultura popular ha expresado desde antiguo como *“la unión hace la fuerza”*.

En lenguaje más científico, eso quiere decir que el **consenso social y político** en una sociedad la “empodera” autónomamente, le confiere poder. Entonces la cuestión se remite a la pregunta: ¿cómo se logra el consenso?⁵⁸. En nuestra perspectiva la respuesta es: mediante la instalación de procesos de *conversaciones sociales profesionalmente estructuradas*. El constructivismo lingüístico entra en escena de la mano de Maturana, Echeverría y otros⁵⁹.

7. COMPETITIVIDAD: YOUR PLACE OR MINE?

¿Compiten los territorios (o regiones)?, ¿Tiene sentido hablar de competitividad territorial? Una revisión rápida de la literatura muestra que estas preguntas no tienen respuestas consensuadas; por ejemplo, la socióloga industrial chilena Cecilia Montero⁶⁰ señala que no son los territorios los que compiten. Por el contrario, este autor ha sostenido una opinión inversa, que es importante reproducir, si es que, como se sospecha, Cecilia Montero no está sola en esta postura.

Un efecto de la globalización, en cuanto fase tecnocognitiva actual del sistema capitalista, reside en la búsqueda a cómo de lugar, de un ordenamiento mundial tipificado por la existencia de un solo espacio de mercadeo y de múltiples territorios de producción⁶¹. La racionalidad detrás es triple: gasto exponencialmente creciente en I & D & i para pasar del producto de generación “n” al de generación “n+1”, ciclo de vida exponencialmente decreciente de cada generación de productos, e imperativo “súper kantiano” de reproducción del sistema, que obliga al propio sistema a recuperar sus recursos lo más rápido posible. La forma de competir cambia: la competencia internacional por mercados, capital y tecnología deja de estar asociada únicamente a los países y comienza a

57 Se pueden hacer varias acotaciones a esta afirmación y quizás si en términos más preciso la cifra actual disminuyese en alguna medida. Este autor ha criticado la veracidad de las cifras anotadas, pero no se puede negar que en este caso la descentralización avanza. Galileo diría “e pur si muove”, aunque a regañadientes.

58 Que no debe confundirse con una utópica unanimidad.

59 Véase Boisier S., 2001, *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Ed. Universidad de Talca, Talca, Chile.

60 C. Montero y P. Morris: “Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación” ILPES/Universidad del BíoBío, 1999: *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Ediciones de la Universidad del BíoBío, Concepción, Chile.

61 Otra monografía preparada por el autor (“Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales: ¿hay sincronía?”) discute inicialmente esta cuestión.

asociarse fuertemente a ciudades y a sus *hinterlands*, o regiones. En efecto, ahora todos los territorios compiten entre sí por los mismos elementos y ello explica, entre otras cosas, el surgimiento del marketing territorial (alguien calculó, sin mayores refinamientos, que existen 5.239 “regiones” en el mundo. ¿Cómo lograr que la Región de Aysén, en Chile, sea reconocida e identificada por sus potenciales clientes, sin mercadeo?).

En rigor los territorios son **directa e indirectamente competidores y competitivos**. Lo son en forma indirecta en tanto son **contenedores** de actividades que compiten en el mercado global y que tal vez lo hagan competitivamente precisamente por las condiciones de entorno que el territorio organizado provee, y lo son en forma directa en tanto tienen **unicidad e identidad**, lo que los lleva a competir en forma agregada, como Parma en Italia, o La Rioja en España, sobre la base de un producto típico, de una marca, de una denominación de origen, o como tantas regiones que en la búsqueda de capital, tecnología, y mercados, se presentan a sí mismas de una manera distintiva, Ile de France para inversiones de alta tecnología, Las Baleares en España para turismo, Aysén en Chile para ecoturismo, etc.

Asimismo puede hablarse, en el caso de los territorios, de una competitividad hacia adentro y de una competitividad hacia fuera. Hay que entender la competitividad “hacia adentro” (*my place*) como la capacidad de un territorio para atraer factores de crecimiento hacia él (capital, conocimiento, capital humano, demanda externa e, incluso, efectos favorables por parte del cuadro de la política económica y por parte del proyecto “país” o proyecto nacional, si existe), en tanto que hay que entender la competitividad “hacia fuera” (*your place*) en la forma usual, es decir, como la capacidad del territorio (de su tejido productivo) para colocar sus productos competitivos en forma creciente en el comercio mundial. Obsérvese que en tanto la segunda forma de competitividad es relativamente conocida, no sucede lo mismo con la primera, que supone un verdadero cambio cultural por parte de los gobiernos territoriales en relación a su aproximación a la atracción del crecimiento⁶². Bien, si los territorios compiten –algunos competitivamente– entonces hay que cuantificar y medir⁶³.

8. VELOCIDAD: LA GACELA Y EL LEÓN

Thomas Friedman, el tres veces Premio Pulitzer, en su magnífico libro sobre la globalización *La Tierra es plana*⁶⁴, recupera un antiquísimo proverbio del Sahel africano que parece haber sido planteado ayer mismo, para describir la conducta impuesta por la globalización:

*“Cuando amanece en África, se despierta una gacela,
la gacela sabe que debe correr más rápido que el más veloz de los leones para no ser devorada;
cuando amanece en África, se despierta un león,
el león sabe que debe correr más rápido que la más lenta de las gacelas para no morir de hambre.
No importa si eres gacela o león.
Lo único que debe importarte es salir a correr lo más rápido posible al amanecer,
para no ser devorado o para no morir de hambre”*

62 He sugerido cambiar la pasiva cultura “de trampero” de muchos gobiernos por una agresiva cultura de “cazador”, como lo hacen varios gobernadores de estados en el Brasil, por ejemplo, Jaime Lerner (Paraná) con la Regie Renault, una operación de US \$ 740 millones que resultó en la instalación de la usina en el estado de Paraná.

63 Hay no pocas formas de medición de la competitividad, algunas lo hacen desde un punto de vista global, otras desde uno local. Entre las primeras destacan las mediciones hechas por *The Economist* (competitividad de las exportaciones), de la CEPAL (CAN, *Competitive Analysis of Nations*, para competitividad de las exportaciones), el IMD (*World Competitive Yearbook* para la competitividad global) y por el WEF (*Global Competitive Report* para la competitividad global); entre las segundas destacan el Australian Housing Urban Research Institute, el Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle Upon Tyne, y el estudio comparativo de regiones “ganadoras” en la UE del Prof. Juan Ramón Cuadrado, de la U. de Alcalá de Henares, presentado más atrás.

64 Friedman T., *La Tierra es plana*, 2006, MR Ahora Ediciones, Madrid, España.

Este es el imperativo que impone la globalización y la competencia a los individuos, a las organizaciones, a los territorios y a las naciones.

Una buena evidencia histórica de esto es la siguiente. Después de la II Guerra Mundial surge en Europa una preocupación con la situación enfrentada por regiones que se encontraban en clara obsolescencia tecnológica, particularmente asociadas al carbón y al acero, el Ruhr en primerísimo lugar. Surge así el concepto de **reconversión productiva** para referirse al conjunto de medidas estructurales –algunas de elevado costo social– que había que poner en práctica. La reconversión productiva se transformó en un concepto y en un paquete de intervenciones **de excepción**, para ser aplicadas en forma excepcional en regiones en situaciones consideradas excepcionales.

La velocidad incremental del conocimiento, de las innovaciones, de la globalización y de la competencia transformó en apenas tres décadas o algo así, una política regional (intra regional) de excepción en una política regional (inter regional) indispensable para absolutamente todas las regiones del mundo sin omisión de ninguna. Si el Silicon Valley no se reconvierte durante las 24 horas del día, el estado de Bangalore (India) lo sobrepasará casi inmediatamente. La metáfora africana es sobrecogedoramente certera en la contemporaneidad.

La velocidad aparece vinculada con el tamaño, por un lado, y con la flexibilidad, por otro. La flexibilidad, para corporaciones y para territorios tiene que ver con la capacidad para responder rápidamente bajo distintas escalas de operación, según la demanda del entorno: respuestas de pequeña escala que pueden ser fácilmente internalizadas por el territorio para atender nichos *boutiques* del comercio internacional y respuestas de gran escala para atender demandas estandarizadas en nichos tipo *hypermarkets* del comercio internacional; estas respuestas son más factibles y rápidas en contextos culturales en los cuales las actitudes sobre cooperación y asociatividad son profundas. Se sabe, por ejemplo, que el desarrollo del estado de Santa Catarina en el sur del Brasil, probablemente el estado más desarrollado del país (de acuerdo a concepciones actuales sobre desarrollo) se asocia con un patrón cultural basado en la pequeña escala productiva agrícola e industrial acompañada de actitudes muy favorables al cooperativismo, propias de un pasado de inmigración centroeuropea, alemana e italiana.

Para citar un ejemplo contrastante de falta de velocidad llevada al extremo basta acotar que siendo la cuestión del bosque nativo en Chile un asunto de la mayor importancia para su explotación racional, preservación y defensa de la invasión por especies arbóreas no nativas (pino radiata insigne y eucalipto), la Ley sobre Bosque Nativo del año 2008 estuvo ¡18 años! en el Parlamento antes de ser aprobada. Es obvio que así no se puede “ganar” (como quiera que esta expresión se entienda) en la globalización.

En América Latina y particularmente en Chile los controles *ex ante*, administrativos principalmente y la presunción de culpabilidad *ex ante* también, y no de inocencia, llevan a la proliferación y exacerbación del control ejercido mediante organizaciones todopoderosas que acaban imponiendo velocidades burocráticamente lentas a los procesos de autorización y revisión y demoran la ejecución. No al control sobre el control para controlar lo que otros controlan.

Son tres los factores determinantes de la agilidad (la agilidad es el basamento de la velocidad) de un territorio/región: a) el uso masivo de las tecnologías de la información; b) la estructura misma de la organización (más cerca de la levedad que de la pesadez) y; c) diseño de procesos simples para la toma de decisiones.

9. ASOCIATIVIDAD: LA SOLEDAD ES MORTAL

Aquello que más complica la supervivencia de las entidades pequeñas (firmas, territorios) no es precisamente su tamaño, sino su eventual **soledad**. Cuando se apoya el pequeño tamaño (territorial) como una característica funcional a la flexibilidad requerida en la globalización, es indispensable agregar la **asociatividad** como mecanismo complementario de sobrevivencia.

La asociatividad requiere como elemento aglutinante la existencia en el lugar y en la sociedad en cuestión, de un adecuado stock de capital social. La literatura sobre *capital social* se ha expandido hasta hacerla casi inabarcable⁶⁵. El capital social, antes que un concepto con pretensiones de teoría (cuestión que me parece un tanto exagerada) pero es y ha sido *una práctica social* incrustada en algunas antiguas culturas, como por ejemplo y tal como es señalado por varios autores, en el sudeste asiático, en donde la costumbre de usar créditos rotatorios en un contexto informal es antigua (por ello no debe sorprender demasiado el éxito, loable por cierto, del banquero M. Yunus).

De todos modos es un hecho que ahora es perceptible *una moda desarrollista basada en el concepto de capital social*, cuyo origen se remonta, según algunos, a J. Coleman, según otros a R. Putnam y no falta quien rastree su inicio más atrás, al señalar, a la urbanista norteamericana Lidia Judson Hanifan quien habría usado el término “capital social” por primera vez en 1916. No se trata acá de una competencia. Está claro que Coleman, Putnam, North, Bourdieu, y Fukuyama, le han dado un importante respaldo intelectual y han ayudado a transformar una práctica en una pretendida teoría. Pero la moda no se hubiera impuesto, probablemente, si desde el seno de una de las instituciones pilares del neo-liberalismo –el Banco Mundial– no se hubiese dado la “orden” de validar la confianza interpersonal o capital social como el puente imprescindible para viabilizar el *trickling down* o derrame o chorreo desde el plano macro al plano microsocioal, en donde circulan los “*bípedos implumes*”, en la magnífica expresión de don Miguel de Unamuno para referirse a las personas, **legitimando un modelo de política económica sujeto a una creciente crítica mundial**. La “orden” se concretó en el conocido y ya citado documento de C. Grootaert cuyo título no puede ser más sugerente: *Capital social: ¿el eslabón perdido?*. Porque es a partir de la difusión de este trabajo que se produce una verdadera avalancha de “*papers*”, investigaciones empíricas, y programas y proyectos de intervención.

En América Latina por lo menos tres nombres deben ser necesariamente mencionados en este tema, el antropólogo de la CEPAL, John Durston, el economista colombiano Zoilo Pallares y el sociólogo colombo-brasileño Silvio Salej Higgins. No obstante el campo reflexivo sobre capital social ha sido un dominio que, si no fuera por Pierre Bourdieu, sería un monopolio norteamericano (Coleman, North, Putnam, Fukuyama) completo.

Hay una suerte de creencia, tal vez subliminal, de haber encontrado nuevamente, porque esto ya ha sucedido en varias oportunidades anteriores, una verdadera *piedra filosofal*, del desarrollo en el mejor de los casos, o nada más que de la pobreza. Por lo menos para quienes nos hemos especializado en el tema del desarrollo territorial (sería mejor decir *en el desarrollo de las personas a través del desarrollo territorial*), la *piedra filosofal* ha sido conocida como, por ejemplo, la teoría perrouxiana de los polos, la teoría northiana de la base exportadora, la teoría perloffiana del *mix de dinámica sectorial de las regiones*, la teoría friedmanniana *centro-periferia*, y otro variopinto conjunto de teorías actuales.

Como es de sobra sabido, el capital social es un resultado de la existencia de relaciones de confianza interpersonales, expresadas en un medio de reciprocidad difusa, es decir, más allá del círculo familiar y del círculo amical, relaciones que se ponen colectivamente al servicio de objetivos legítimos (de otra manera, la mafia italiana sería un referente de primera importancia). El capital social es importantísimo como simiente del desarrollo, pero no lo es más que otras formas de capital, material e inmaterial o tangibles e intangibles. Lo importante en definitiva radica en los fenómenos sinápticos y sinérgicos, más que en los factores específicos, por importantes que ellos sean en sí mismos, una idea que ya había expresado con otras palabras A. Hirschmann, varias décadas atrás.

La confianza interpersonal, en medios de reciprocidad difusa y ejercida para el logro de fines legítimos es algo deseable de fortalecer en atención a sus méritos propios, pero un alto nivel de capital social no garantiza en modo alguno ni la superación de un problema específico ni menos, la superación del subdesarrollo. Si así fuera, muchos

65 Es bien sabido el interés del Banco Mundial en este tema, interés expresado en el proyecto sobre la definición, el monitoreo y la medición del capital social, proyecto dirigido Ismail Serageldin y uno de cuyos productos más difundidos fue el artículo de Grootaert Social Capital: The Missing Link?

países asiáticos se ubicarían entre los más desarrollados y localidades de América Latina en donde las culturas pre hispánicas poseedoras de un alto stock de capital social se mantienen, no mostrarían la postración que muestran. Dicho sea de paso, si no fuese así, la isla de Chiloé en el Sur de Chile constituiría un “enigma de desarrollo”.

En la esfera productiva el cooperativismo, basado aún en los siete antiguos principios de Rochdale, es una muestra palpable del capital social en acción. Tal como se citó más atrás, el éxito desarrollistas de algunos lugares de América Latina tiene mucho que ver con este tipo de confianza –capital social– que permite configurar estructuras cooperativas de elevada eficiencia. Lamentablemente el capital social “localizado”, que constituía un importante stock en las comunidades pre hispánicas ha sido una de las víctimas del “encuentro de razas” como eufemísticamente se denomina ahora a la conquista hispano-lusitana.

10. LIDERANZA: DISTRIBUIDA ENTRE MUCHOS

¿Qué es un líder? , ¿qué es el liderazgo? Según se les describe generalmente, las características principales del líder (masculino o femenino) son: a) entiende que la relación entre las personas es de influencia mutua; b) posee la capacidad de influir con sus ideas y argumentos en un número importante de personas, logrando que las metas de todas las personas se vuelvan sinérgicas. El líder es una persona que usa el poder para lograr los objetivos del grupo y no imponer los suyos sobre los de los otros. La materia prima del líder es el poder, entendido éste como la capacidad para influir en las personas y en los eventos que las afectan a ellas mismas. El experto en administración pública y creador del concepto de “gerencia pública”, Yehetzel Dror enumera las condiciones de un líder de la manera siguiente:

CARACTERÍSTICAS DE LA LIDERANZA

- Concentrarse en estrategias políticas de largo plazo
- Enfatizar la creatividad
- Iconoclastia y cambio de opinión
- Afán de aprendizaje
- Poner énfasis en los “futuribles”, los diseños ambiciosos y las visiones realistas
- Preocuparse por los recursos
- Concentrarse en las instituciones
- Reconocer los aspectos legales
- Reflexionar en términos de “grandes aventuras”
- Pensar en términos históricos sin ataduras con el pasado
- Estar preparados para las crisis
- Estimar situaciones y procesos
- Afrontar profundas complejidades
- Apostar por políticas sutiles
- Empeñarse en el razonamiento moral y en el análisis de valores
- Distinguir entre normativa y política
- Disponer de mejor conexión con el proyecto social político

Tanto el crecimiento económico como el desarrollo societal son procesos colectivos, responsabilidad de **todos** y de elevada coherencia interna. No obstante, la especie humana no ha sido capaz de crear una *inteligencia colectiva* como parecen ser capaces algunos insectos. Esto significa que a la conducción de estos procesos se aplica la primera regla corregida de *La granja de los animales* de G. Orwell de que si bien somos todos iguales

...¡hay algunos más iguales que otros! Ellos son los líderes de distintos campos. Para hacer gobierno (no para administrar) se requieren **líderes**.

El poder del *líder* se basa en sus competencias y en su peso (según lo escribiese Carlos Matus). Ambas dimensiones tienen que ver con sus capacidades (experticia, energía, reputación, coraje), con el control de recursos (comunicacionales, informacionales, logísticos, burocráticos, políticos, y electorales), con el soporte externo y con el nivel de adhesión popular, de las fuerzas sociales y de personalidades. También la capacidad de convocatoria y la oratoria son importantes.

Se suele confundir **gestión** con **liderazgo**. La gestión se ocupa de hacer frente a la **complejidad**. Sin una buena gestión, las organizaciones complejas –territorios incluidos– tienden al caos, llegando a poner en peligro su propia existencia. El liderazgo, por el contrario se ocupa del **cambio**. Uno de los motivos por los cuales el liderazgo se ha ubicado en primera fila, tiene que ver con que el mundo, como producto de la globalización y de su lógica oculta pero decodificable, se ha hecho más competitivo y más volátil.

No es suficiente que la autoridad política (subnacional) sea un líder; por deseable y conveniente que ello sea, lo que interesa es que el **liderazgo**, como el conjunto de propiedades o características del *líder*, estén diseminadas en un amplio conjunto de dirigentes de distintos segmentos de la sociedad local, o sea, que el liderazgo sea efectivamente un *liderazgo distribuido* y no individual y mesiánico.

11. IDENTIDAD: YO SOY DE AQUÍ Y NO DE ALLÁ

El verso de la famosa canción del argentino Facundo Cabral “*No soy de aquí ni soy de allá, no tengo edad ni porvenir...*” debe ser declarado falso de falsedad absoluta. En efecto, en la vorágine de la globalización y en la dialéctica alienación/identidad, el individuo, preso en la crisis de proximidad según lo plantea Pierre Muller, busca reforzar la defensa de su identidad apoyándose fuertemente en el *lugar* como elemento identitario.

En la construcción de su propio ser, el ser humano construye su identidad apelando a una matriz de relaciones (familia, raza, religión) entre las cuales destaca por su fuerza la vinculación a un territorio. El ser de un lugar, el reconocerse en el lugar, es una derivación del carácter territorial del “animal humano” y tan fuerte que, como bien sabemos, el exilio es considerado como una pena máxima y el desarraigo del territorio cotidiano (aún en procesos migratorios internos y voluntarios) es una experiencia dolorosa para las personas. No obstante, es cierto que la modernidad escindió al hombre del territorio mediante la introducción de la tecnología, al inicio simple y ahora compleja. Todos los artefactos que maravillaron a José Arcadio Buendía allá en Macondo, desde el reloj mecánico hasta el *e-mail* actual han contribuido a ello: la medición del tiempo se independizó de la observación de las mareas y el telégrafo, el teléfono y la televisión independizaron la transmisión de la escritura, la voz y la imagen, del lugar, para cristalizar en la aldea global de McLuhan.

Este proceso modernizador abrió espacio –según Edgar Morin– para que el hombre desarrollara una verdadera “metástasis del ego”, en la expresión del pensador francés, que lo hizo creerse un “ciudadano del mundo” desprovisto de atávicos lazos territoriales, provinciales y parroquiales. La vanidad del hombre se encontró cómoda en la fuerza de la globalización que persigue, querámoslo o no, el traspaso de las identidades territoriales al mundo funcional, sectorial, completando así el reemplazo de la antigua lógica de regulación social horizontal, basada en el territorio, por otra, vertical, basada en el sector. Ser ciudadano de la Coca-Cola debería ser más importante que ser ciudadano chileno o colombiano.

¿Triunfará la globalización y desaparecerá la identidad social territorial? Pareciera que no, tal como lo dice Thomas Friedman⁶⁶ (1999) en su magistral libro *The Lexus and the Olive Tree*. En la globalización se puede gastar una

66 Friedman T., *The Lexus and the Olive Tree*, 1999. First Anchor Books, U.S.A.

cantidad asombrosa de capital y de inteligencia para construir sofisticados mecanismos e ingenios, pero sigue siendo una cruel realidad, hoy así como miles de años atrás, que judíos y árabes se matan por la propiedad de un árbol de olivo.

“En verdad, una razón por la cual el Estado-Nación no desaparecerá jamás, aunque se debilite, es porque es el último árbol de olivo –la expresión última de aquello a lo que pertenecemos– lingüística, geográfica e históricamente. No se puede ser una persona completa sola. Se puede ser una persona rica sola. Se puede ser una persona lista sola. Pero no se puede ser una persona completa sola. Para eso se requiere ser parte de, tener raíces en, un árbol de olivo” escribe Friedman.

Pero, ¿qué hay de la “McDonnalización” como se ha dado en llamar a la devastadora y avasalladora intrusión del *american way of life*?

“La característica más importante de la cultura de masas global, es su peculiar forma de homogeneización, que no reduce todo a lo específicamente norteamericano o europeo, sino que tiene la capacidad de reconocer y absorber diferencias culturales dentro de un marco general que es, en esencia, una concepción norteamericana o europea del mundo. Hegemoniza otras culturas sin disolverlas, opera a través de ellas. No destruye las culturas locales, las usa como medio. Su idioma universal es el inglés”.

Esto es lo que dice Jorge Larraín (2000)⁶⁷ en un ensayo sobre identidad y globalización. De hecho, la historia muestra que siempre el centro imperial ha impuesto su lengua, pero no siempre al costo de eliminar la lengua vernácula. *Pax romana* y *lex romana*, pero lengua nativa acompañando al latín.

La globalización, como se sabe, es una matriz que alberga múltiples dialécticas, paradojas y contradicciones. Una de ellas radica en la oposición entre el peligro de la alineación total y el rescate de “lo local” como nuevo (o recuperado) espacio de solidaridad. Mientras más me universalizo, más me apego a mi terruño, como mecanismo de defensa frente a lo inevitable.

La modernidad, según Pierre Muller (1990)⁶⁸, ha encontrado su propio Talón de Aquiles en la “crisis de la proximidad”. Los seres humanos, mejor aún, las personas humanas, siguen siendo “sujetos proxémicos”. Las relaciones cara a cara y el tacto jamás serán completamente mediatizadas por la electrónica⁶⁹.

En principio, las formas de acercamiento pueden ser favorecidas por los *chats*, que se caracterizan por vincular comunidades virtuales –*on line*– agrupadas por intereses comunes y cohesionadas por la mutua empatía de sus miembros; aunque no se conozcan personalmente, están unidas por la comunicación escritural, lo que marca, de entrada, las relaciones en un plano más conceptual que perceptual. El contacto por Internet reduce la presencialidad física. Hemos pasado de la tercera dimensión, la cual transmite la máxima información emocional, al soporte electrónico que privilegia el oído, la imagen y sobre todo la escritura. ¿En dónde queda el lenguaje no verbal, propio de los mecanismos de atracción con que contamos los humanos?

La complejidad o el paradigma de la complejidad, de acuerdo a Edgar Morin se asienta en tres principios: el dialógico, el de recursividad y el hologramétrico que recoge el principio aristotélico de estar la parte en el todo y el **todo en la parte**. ¿Cómo se aplica esto a la relación entre el ser humano y el territorio?

La enorme mayoría de las personas desenvuelve toda su vida en un entorno territorial, en un territorio cotidiano, de muy pequeño tamaño. Arbitrariamente, si bien ello podría ser fácilmente investigado, digamos que tal territorio equivale a un círculo de no más de 50 o 100 kms. de radio. Allí una vastísima proporción de los seres humanos

67 Larraín J., 2000, “Elementos teóricos para el análisis de la identidad nacional y la globalización” CED, *¿Hay Patria que defender?*, Santiago de Chile.

68 Muller P., 1990, *Les Politiques Publiques*, P.U.F. Paris, Francia.

69 El catalán Román Gubern en “El eros electrónico” explora este asunto para concluir que el espacio mínimo, el territorio íntimo de la alcoba es irremplazable para el amor.

nacen, se educan, trabajan, forman familia, requieren servicios varios y probablemente terminan por ser enterrados allí mismo. Es tan pequeño este imaginario territorio que resulta fácil hipotetizar que las posibilidades de realización personal de cada individuo, el logro de su personal proyecto de vida, está íntimamente articulado con la **suerte del territorio**. Si a éste le va bien (al territorio) las probabilidades de que al individuo le vaya bien son mayores que si lo primero no sucediera. Esto es un ejemplo del principio hologramétrico: el individuo está, obviamente, en el territorio, **y el territorio está en el individuo** en el sentido de que la suerte del territorio afecta el logro del proyecto de vida individual. En esta hologrametría se descubre un sólido respaldo al involucramiento ciudadano en los asuntos locales.

SOBRE EL CONCEPTO DE IDENTIDAD

El proceso de construcción social de identidades colectivas estaría marcado por las relaciones de poder, lo que da origen a tres formas distintas de identidad colectiva: la identidad legitimadora, la identidad de *resistencia*, y la identidad de *proyecto* (Castells M.; 1999). Se distinguen tres concepciones alternativas de la identidad (nacional): a) la *constructivista*, que da una importancia clave al discurso y a cómo ello crea sujetos; b) la *esencialista* que la considera un hecho acabado, un conjunto ya establecido de experiencias comunes y de valores compartidos que se constituyó en el pasado, y c) la *histórico/estructural* que la define como un proceso en permanente construcción conceptual.

LOS ELEMENTOS DE LA IDENTIDAD REGIONAL

Las comunidades territoriales están constituidas por: 1) **creencias**, es decir, los miembros pueden reconocerse como coterráneos y hay una cierta reciprocidad de compromisos; 2) **continuidad histórica**, es decir, la identidad se extiende hacia el pasado y se proyecta hacia el futuro; 3) **identidad activa**, los territorios son comunidades que hacen cosas en común, toman decisiones, logran resultados; 4) **un espacio geográfico particular**, que se constituye en la referencia primaria; 5) **un sentido de pertenencia**, a partir de características compartidas existe una cultura pública que sirve para distinguir la territorialidad o regionalidad de otras formas de identidad personal.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Una persona inteligente deriva su inteligencia de dos fuentes: por cierto existe un componente genético en la inteligencia humana, pero el fundamento más importante de la inteligencia nace de la interacción entre el sujeto y su entorno y del proceso de aprendizaje derivado de tal interacción. La inteligencia es, al mismo tiempo, una *propiedad emergente* de la sinapsis neuronal, precisamente del intercambio de información entre neuronas.

La inteligencia y el conocimiento aplicados a las intervenciones territoriales, a la verdadera *ingeniería de las intervenciones territoriales* debe necesariamente maximizar la obtención de resultados positivos; el desconocimiento del entorno y en consecuencia la falta de inteligencia en dichas intervenciones provocan resultados contraproducentes, negativos. Lo grave es que los costos de los errores –costos sociales por definición– no los asumen los directa o indirectamente responsables **sino que recaen en los grupos más desposeídos de la sociedad**. Se cometen entonces inadmisibles pecados sociales por omisión de conocimiento.

Esa es la lección que se desprende –ojalá– del análisis precedente.

EL DESAFÍO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: LA ESPECIFICIDAD Y LAS EXIGENCIAS DEL CASO CHILENO

EDUARDO PALMA*

INTRODUCCIÓN

Este documento acerca de la descentralización se divide en cuatro partes. En la primera señala de manera sucinta el contexto mundial y regional del proceso descentralizador. En la segunda, explicita los rasgos singulares del proceso de centralización nacional. En su tercera parte, señala algunos rasgos de la inercia centralista. Finalmente, plantea las premisas y las exigencias para impulsar una descentralización eficaz y genuina. Se cuenta entre las premisas, la precondition de una reforma política y el carácter total y acumulativo de un proceso cuyo avance debe ser incrementado. Concluyo con las exigencias inherentes a una iniciativa de orden nacional para pasar de un orden centralizado a otro descentralizado.

1. CONTEXTO MUNDIAL Y REGIONAL

a. Contexto mundial del proceso descentralizado

El fin de las dictaduras colectivistas del este de Europa significó la aceleración de un proceso de democratización política de carácter mundial. Asimismo, el proceso de globalización alcanzó nuevos umbrales de interconexión entre los países; en efecto, la globalización financiera llegó a ser una realidad cotidiana y se aceleró la interdependencia económica. Paradójicamente, se acrecentaron las identidades de regiones y áreas de países.

La democratización política se asoció a la descentralización. Las Naciones Unidas le dieron un lugar de importancia en su agenda temática. El PNUD, una de las agencias encargadas del desarrollo dentro del sistema de Naciones Unidas, elaboró un nuevo concepto de desarrollo, incluyendo, además de las variables económicas, datos sociales, culturales y políticos.

“En todas partes la población quiere controlar su propio destino. El tipo de democracia que elija no tiene por qué seguir los modelos de Europa occidental ni de Norteamérica; en general, tendrá que adaptarse a las circunstancias locales. Pero cualquiera sea la estructura formal por la que opte un país, no es sino el punto de partida de un largo proceso que consiste en facilitar unas formas efectivas de participación popular.”

La democracia comporta sus propios problemas. Una dificultad inmediata consiste en conciliar las reivindicaciones conflictivas de diferentes clases, grupos étnicos y actores políticos. Los países en desarrollo son especialmente vulnerables, porque a menudo el Estado controla una gran parte de los recursos económicos del país. Cuando esos recursos se asignan por decisión gubernamental, las recompensas por tener influencia pueden ser muy grandes”. (PNUD, 1993)

El desarrollo humano ha significado promover reformas institucionales a escala mundial como ocurre con el poderoso impulso otorgado a la participación popular. Asimismo, el mismo año 1993, en que el Informe de Desarrollo Humano examinó las condiciones de la participación, se realizó en Berna, Suiza, el Seminario del PNUD sobre el proceso de descentralización. El discernimiento acerca de la mega tendencia descentralizadora ha permitido la elaboración de nuevas pautas de avance en la amplia gama de temas involucrados: reformas estructurales, estrategias institucionales, culturales y financieras. En América Latina, el examen de la descentralización ha incluido el proceso histórico de constitución del espacio político.

* Politólogo. Licenciado. Profesor de varias Universidades e Instituciones.

Informe agregó:

“La descentralización de la gobernación –hacer que pase de las capitales a las regiones, las ciudades y las aldeas– puede constituir una de las mejores formas de promover la participación y la eficacia. Los funcionarios y los políticos locales pueden estar mucho más dispuestos a la valoración pública que los gobiernos nacionales y ser más responsables ante las comunidades y las personas a las que en principio prestan sus servicios. Y los proyectos públicos –trátese de presas, carreteras o escuelas o programas de salud– resultan mucho más pertinentes y eficaces si las comunidades interesadas tienen una influencia real en cuanto a su planificación y ejecución”.

“En casi todos los países en desarrollo por lo general la descentralización se ha limitado a la desconcentración. Incluso Chile, Indonesia, Marruecos y Zimbabwe han esparcido relativamente pocos poderes. Los cuatro países tienen niveles ostensiblemente autónomos de administración local: las municipalidades en Chile, las aldeas en Indonesia, las comunas en Marruecos y los consejos de distrito en Zimbabwe. Pero los recursos que controlan son reducidos, sus facultades de adopción de decisiones son limitadas y muchos de los nombramientos locales se imponen desde arriba (En los estudios de países que figuran al final del presente capítulo se examina la experiencia de esos cuatro países en cuanto a descentralización. Se basan en estudios sobre el terreno y en encuestas por muestreo, y los datos incluidos en ellos no siempre coinciden con los de los cuadros que figuran en el presente capítulo)” (PNUD, 1993).

Por su parte, en la reunión de Berna del PNUD en 1993 (UNDP, Workshop on the decentralization process Documentation New York), dedicada al tema de la descentralización se concluyó:

“Un compromiso político de cambio es crucial para una efectiva descentralización. Esto incluye tanto una necesidad de participación y de poder, y una aceptación de parte de las autoridades nacionales en cuanto a la necesidad de aceptar el pluralismo (tanto político como funcional), como un grado de contabilidad local. Este compromiso (cometido) necesita ser apoyado (reforzado) por una base (apoyo) local de recursos económicos y humanos para sustentar una difusión de poder” (PNUD, 1993).

b. El contexto regional latinoamericano

El nuevo ciclo latinoamericano, iniciado a fines de los años ochenta, culminó durante los años noventa al iniciarse la primera década del siglo actual. Fue lo que Huntington llamó “la tercera ola democratizadora”. Hace algunos años el gran sociólogo uruguayo, Aldo Solari, en *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*, discutía la relación entre democracia y desarrollo y sus opciones se centraban en la ecuación optimista y pesimista. Simplificándolas, se podrían resumir en que la visión optimista significa asociar el desarrollo con la democracia; la pesimista, afirma que el desarrollo aumenta la complejidad social, provocando crisis que conducen al autoritarismo y al fin de la democracia.

La relación entre democracia y desarrollo, a través de los diversos avatares históricos, sobrepasa la dicotomía fácil de los caracteres psicológicos, optimista y pesimista.

Las diversas olas democratizadoras y contracorrientes autoritarias, una vez que pasan, sedimentan las nuevas instituciones, comportamientos y estilos políticos. Después de la última ola democratizadora se hizo evidente que la democracia en América Latina –y por cierto, en todas las diversas áreas del universo– presenta múltiples dimensiones. Esto nos reenvía hacia una referencia teórica, un cambio en la cultura social y política predominante. Hace cincuenta años, en la post guerra, los análisis y enfoques de los problemas eran de carácter estructural. Desde los años noventa predominan los enfoques institucionales.

El estructuralismo y el institucionalismo tienen sus propios méritos para observar la realidad e intentar las transformaciones requeridas. El estructuralismo asume solo de manera implícita, y en todo caso como subalterna, la acción política. El institucionalismo tiene como “enfermedad infantil” la ingeniería institucional. Sea como fuere, al final del siglo XX y comienzo del XXI, los diversos países de la región volvieron a re-estudiar la respectiva forma de sus estados.

Así, reaparecieron las cuatro especies regionales de federalismo: Argentina, Brasil, México y Venezuela y los diferentes tipos de formas unitarias que asumen la mayoría de los países. Con todo, es evidente que la descentralización federal y

la descentralización unitaria caminan por lógicas institucionales diferentes aunque sin embargo, convergentes, uno y otro modelo implican grandes transformaciones del espacio político.

Las naciones están cambiando su espacio interior. Así, hay muchos países de la región –unitarios o federales– en que ser alcalde de una gran ciudad es un lugar de poder político más importante que la ubicación parlamentaria. Lo mismo ocurre con gobernadores de estados de países de grandes dimensiones que tienen más importancia que ciertos presidentes de países pequeños. El espacio político se ha alterado. Como señalé en un artículo en la revista de la CEPAL¹, las nuevas instancias de decisión indican la conformación de nuevos espacios políticos. Esto es obvio, pero sus consecuencias son menos predecibles y apuntan a la reformulación del quehacer político. En efecto, lo que está cambiando y en definitiva se modificará completamente, es la agenda del debate y, por lo tanto, el quehacer político mismo. Esa agenda será cada vez más múltiple, concreta y global. Son muy pocas las competencias que permanecen reservadas a la esfera nacional: la defensa, las relaciones exteriores y la política macroeconómica. Todo el resto adquiere significación local y regional (lo que no implica ni debe consagrar una agenda rígida de competencia)

Por lo demás, los cambios de escala de los problemas modifican su naturaleza y la manera de enfrentarlos. En el centralismo, el quehacer político de dirigentes y militantes se mueve entre los dos extremos de un *continuum*: el jacobismo revolucionario y el clientelismo dependiente y subordinado. La vinculación de la política con la vida social en su vasta gama de preocupaciones se torna casi imposible en el partido centralizado, artífice y consecuencia del proceso de centralización. Por el contrario, el quehacer político en las colectividades descentralizadas adquiere inevitablemente la forma de servicio. Evidentemente, es posible que en ciertas comunidades se generalicen comportamientos de caudillos populistas con apoyo clientelístico; pero a la larga la corrección de tales desviaciones surgirá de la emulación con las otras comunidades.

El reclutamiento y la circulación de las élites pasan a ser un elemento central de una descentralización exitosa. Debe recordarse que una de las características de la centralización, tal vez las más nociva, es la reubicación de los mejores recursos humanos en el centro o capital. Así, la periferia pierde calidad en su liderazgo y en el proceso de conducción de su desarrollo socioeconómico y político cultural. Es necesario incentivar el regreso a ellas de las élites de calidad, para conducir a sus comunidades.

Un reciente trabajo del Woodrow Wilson, a través de su programa para América Latina centra su análisis evaluativo en las transformaciones acaecidas en los regímenes federales: Brasil, Argentina, México y Venezuela, según el orden de aparición en el libro².

Son muy escasos los trabajos que intentan un análisis contextual de todos los países federales y unitarios. Con mayor razón, son muy singulares los referidos a los países unitarios. Una excepción la constituye el trabajo de Nelson Amaro, presentado a la Conferencia de Cooperación Política en materia de descentralización en América Latina³.

En su documento dedicado a la descentralización en los países unitarios, Amaro extrajo, desde una perspectiva gerencial de conducción del proceso, cuatro conclusiones estratégicas: “los avances en descentralización de los países unitarios presentan resultados mixtos, acusándose procesos globales o dimensiones puntuales que indican el largo camino a

1 Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, Naciones Unidas, N° 55, abril 1995. (pág. 50).

2 Woodrow Wilson International Center for Scholars. Edited by Joseph S. Tulchin and Andrew Selee. Washington, DC, 2004 Andrew Selee anota en “Exploring the Link between Decentralization and Democratic Governance”, p. 27.

“Decentralization has clearly transformed the state in Latin America since the early 1980s and produced a new configuration of relationships between the state and society. The causal link between decentralization and democratic governance, however, appears tenuous, based on the evidence provided in this volume. Like many other approaches to state reform, decentralization alone is unlikely to produce the expected results for democracy if it is not accompanied by complementary policies that implement the rule of law, encourage the flourishing of civil society, ensure an equitable investment of resources, and coordinate policies effectively among levels of governments. Where this is happening, at least in part, decentralization appears to be facilitating a more link between citizens and the state. In others, the promise that decentralization holds for democracy remains as yet unrealized”.

3 Amaro, Nelson, La descentralización en los países unitarios de América Latina y el Caribe en la actualidad. Cuatro dilemas gerenciales, ponencia presentada a la Conferencia Regional sobre Cooperación Política en materia de descentralización en América Latina. Caracas Venezuela, 1 y 2 de agosto de 1996.

recorrer. Definitivamente, los programas de modernización del Estado que se lanzan desde los niveles centrales, adscritos casi siempre a la Presidencia de la República o aquellos proyectados desde instituciones claves necesitan una mayor integración orgánica. Muchos de estos programas actúan dentro de ambigüedades de competencias donde se mueven muchas instituciones. Descentralizaciones sectoriales (debería decir desconcentraciones) importantes escapan a su coordinación. Proyectos municipales llamados a transformar los niveles locales y los gobiernos locales tienen discursos y lógicas distintas. Las iniciativas por lo general se quedan en las gavetas de los diseñadores de la transformación del Estado. Lo anterior se hace particularmente urgente en los países unitarios porque a diferencia de los países federales, la ayuda externa y los apoyos suelen provenir de los niveles centrales con la esperanza que se diseminen al resto de las instancias y niveles que participen en la modernización del Estado. En los países federales transcurren más acciones y apoyos externos desde los niveles intermedios sean ellos estados o provincias”.

En segundo término, sostenía que, *“las regiones han cumplido en mejor medida un papel de asignador desde los niveles centrales y de compensador de las desigualdades. No se arribó a la misma conclusión respecto a su papel de activador social en esta etapa. Por esa razón los esfuerzos que se han hecho a esta hora más que descentralizadores en su concepto más puro, han sido desconcentradores ya que todavía los niveles centrales juegan un papel decisivo que debían tomarse en las regiones o los gobiernos locales. La opción es impulsar los esfuerzos descentralizadores en la dirección de la dinámica social de las regiones. Al mismo tiempo, los diseños de las transferencias deben afinarse para maximizar su eficiencia y obtener las respuestas adecuadas desde los actores en los niveles locales. Una premisa queda clara respecto a los esfuerzos regionales y en general descentralizadores. Ello rebasa las capacidades de una administración de corto plazo. Los auges y declinaciones de la popularidad de la regionalización deben hacer un alto. Visiones de mediano y largo plazo se imponen haciendo un llamado a fuerzas permanentes que puedan llevar el proceso más allá del clientelismo y la improvisación que han caracterizado esta apertura en muchos países”*.

Amaro, formula un aserto de gran importancia acerca de las regiones o si prefiere acerca del nivel intermedio: usando una metáfora física reclama el papel molecular de concentración de los átomos municipales: *“... alguna unidad debe cumplir el papel de intermediación entre los niveles locales y el central. Esto es particularmente cierto en los países unitarios donde este nivel intermedio ya sea el departamento o la provincia ha aparecido en forma precaria. Además, los estudios que han sugerido regionalizaciones se han quedado a nivel de un ejercicio teórico o han sido prácticas discontinuadas en muchos países”*.

2. LA ESPECIFICIDAD DEL CASO CHILENO

Es una obviedad afirmar que cada caso nacional asume características específicas, sin embargo, la tarea es mostrar los atributos inherentes a cada caso singular y además, complementariamente, mostrar las semejanzas con otros procesos nacionales y coetáneos.

a. La cohesión centralizadora y los ciclos acumulativos

La cohesión centralizadora

El orden político impuesto por la Constitución de 1833, después de una guerra civil, impuso un régimen unitario y centralista. El centralismo se impuso en los gobiernos de Prieto, Bulnes y Montt y más tarde afianzó y adquirió una creciente legitimación. No es este el lugar para un análisis histórico más completo, sin embargo, hay que señalar la relación entre el centralismo y el afianzamiento de la soberanía en el territorio nacional.

En el siglo XIX se incorpora al dominio efectivo del país, a través de múltiples maneras: al norte, Tarapacá y Antofagasta, a raíz de la Guerra del Pacífico; al sur, el ejército nacional ocupa el territorio araucano entre 1860 y 1880; la colonización alemana de Valdivia, Osorno y Puerto Montt; la incorporación plena de Chiloé, la delimitación con Argentina de la Patagonia, la ocupación de Magallanes, la incorporación de la Isla de Pascua y el inicio de la colonización de Aysén.

El lugar desde donde se amplió, consolidó y cohesionó el territorio nacional fue la capital, sede del centralismo. Para cohesionar el territorio hubo que llevar adelante, acciones internacionales de paz y de guerra. La antigua capitania

general, pobre y lejana, traspasó a la república desafíos similares. Antes, fueron los corsarios y piratas, ahora aventureros europeos en busca de territorios, nuevas potencias imperiales, intentos de confederaciones con vocación expansiva, etc. De este modo, la centralización fue un instrumento con miras a cohesionar el país en su nuevo y extendido territorio⁴.

La centralización: sus ciclos acumulativos

Hubo en el siglo XX, tres oleadas centralizadoras. Antes de mencionarlas, cabe señalar que, desde la Guerra Civil de 1891 hasta el proceso de discusión y aprobación de la Constitución de 1925, ocurrió un paréntesis en el proceso de concentración centralista. En verdad, disminuyó la intensidad del proceso, si bien las rutinas administrativas y políticas mantenían la matriz centralizadora. En aquella época, un lapsus de alrededor de tres décadas se hicieron intentos, por lo demás fracasados, de una descentralización oligárquica, a través de la fronda aristocrática, la feliz expresión de Alberto Edwards, en el sistema político parlamentario y, en el régimen de la comuna autónoma.

La primera oleada centralizadora del siglo XX, se genera en la instalación y pleno funcionamiento del nuevo orden político, definido por la Constitución de 1925 y, en la preparación del país para la estrategia de sustitución de importaciones ante las restricciones del comercio internacional antes, durante y después de la II Guerra Mundial. En los años treinta y cuarenta del siglo XX, un modelo centralizador se impone en el orden público económico y en el régimen de gobierno unitario (Las Asambleas Provinciales previstas en la Constitución se postergan y postergan hasta el olvido de su existencia formal). La centralización desconcentrada de la educación y la salud; del sistema policial, el cuerpo de Carabineros, alcanza logros exitosos, reconocidos nacional e internacionalmente; la legitimación del proceso de centralización alcanza umbrales significativos de aceptación y de logros tangibles.

La segunda oleada centralizadora se inicia a mitad del siglo XX, en medio de los procesos de modernización nacional, especialmente el acelerado curso de la urbanización. Asimismo, la expansión de la CORFO, perfecciona y consolida el modelo de sustitución de importaciones. Los nuevos servicios y empresas públicas y los entes encargados de las nuevas políticas sociales de vivienda, seguridad social, etc., provocan una aglomeración burocrática en la capital cuya gestión y operación se ejecuta a través de órganos desconcentrados en todas las provincias del país.

La tercera oleada centralizadora abarca el régimen dictatorial del general Pinochet y los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Es evidente que se trata de una nueva estrategia de desarrollo económico con énfasis en el mercado para la asignación de los recursos y promover una política de exportaciones. En las últimas décadas del siglo XX y la primera del actual, el proceso de concentración demográfica en la capital sigue aumentando. La brecha entre la Región Metropolitana y el resto de las regiones señala un desequilibrio creciente, según los usuales indicadores (inversión, consumo, gasto fiscal, etc.).

Sea como fuere, la concentración centralista ha sido acumulativa después de ciclos económicos, sociales y políticos muy diferentes entre ellos. Esta duración del proceso, ya largo y persistente, ha significado una legitimación del centralismo. En diferentes áreas de política pública, especialmente en salud y educación, hubo satisfacción ciudadana hasta algo más allá de la mitad del siglo pasado.

b. La simultaneidad de la transición y del inicio de la descentralización democrática

Al iniciarse la transición, ella estaba orientada hacia la negociación política sin adscribirse a ningún programa o proyecto singular, ya que cualquier formulación de ese tipo era descartada en pro del pragmatismo. Se evitaba todo planteamiento cuyo fundamento fuesen ideas políticas o sociales ya que las negociaciones de la transición suponían, según el clima intelectual prevaleciente, el fin del ideologismo, causante de la polarización y el agudo conflicto político a comienzo de los años setenta.

4 Simón Collier y William E. Sater. *Historia de Chile 1808-1994*. Cambridge University Press. Traducción española Cambridge University Press, 1998, p. 111.
En verdad, el aporte de Collier, se inscribe en una escuela de historiadores ingleses, entre otros, Michael Varley, Richard Southern.

Con relación al entorno internacional, el momento inicial de la transición, predominaba el llamado consenso de Washington y sus exigencias de orden macroeconómico. En breve, el gran tema era concluir con los desequilibrios macroeconómicos o impedir sus riesgos futuros, especialmente entorno a los presupuestos regionales. La gran preocupación era evitar los desequilibrios financieros y presupuestarios de las provincias y estados de algunos países federales.

Sin duda el espíritu de búsqueda de acuerdo es una contribución democrática. Sin embargo, un conjunto de arreglos parciales y de negociaciones efectuadas sin un hilo conductor puede llevar sin proponérselo, a un terreno donde las improvisaciones e incoherencias terminen por definir la situación. Una reciente investigación concluye de este modo: *“Uno de los primeros problemas a tener en consideración es que la descentralización del Estado chileno nunca fue vista como un proceso sistémico que aborde en conjunto a las cuatro áreas estudiadas como parte de un mismo proceso. El interior de cada una de ellas, además, tampoco fue un proceso técnico o científicamente planeado. En general se ha tratado de la incorporación de nuevas disposiciones, instrumentos, recursos o situaciones particulares. Muchos son producto de soluciones de compromiso surgidas de negociaciones diversas y de presiones corporativas y políticas. Las decisiones no siempre apuntan en la misma dirección, algunas, incluso son contrarias a la descentralización. Resultado directo de lo anterior es que las decisiones y los instrumentos asociados no siempre son coherentes entre sí”*⁵.

Paradójicamente, los gobiernos de la transición debieron democratizar los gobiernos comunales cuyas atribuciones habían sido ampliadas a la salud y la educación, después de más de cincuenta años de centralización. Las razones del traspaso de tales sistemas a los municipios durante la dictadura radicaban en criterios macroeconómicos de reducción del tamaño del Estado.

El gobierno autoritario, mostró la misma afinidad con los gobiernos comunales que todos sus similares a través del siglo XX y, en las diversas áreas del mundo. Como es sabido, Franco, Oliveira Salazar, el gobierno de Vichy, las dictaduras de Pérez Jiménez, de Onganía, etc., entregaron a los gobiernos locales dependientes del poder central una variada gama de atribuciones. En el caso chileno, se intentó algo más. La sustitución de la mediación política inherente al sistema de partidos fue encargada a los alcaldes designados por la Junta Militar a fin de distribuirlos según las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden. Tales alcaldes, pasaron a tener figuración pública y muchos de ellos son hoy parlamentarios de oposición o autoridades municipales elegidas democráticamente⁶.

¿Por qué la descentralización ha recorrido algún camino si la voluntad para impulsarla era tan débil? En razón, como señalan Dagmar Raczyński y Claudia Serrano, *“de soluciones de compromiso surgidas de negociaciones diversas y de presiones corporativas y políticas”*. El gobierno no deseaba por razones de política fiscal volver a centralizar la salud y la educación. Los partidos de oposición, varios de cuyos candidatos a concejales habían sido alcaldes durante la época autoritaria, no se oponían a las elecciones municipales. La carencia de un programa descentralizador del gobierno terminó por favorecerlos. De este modo, las comunas con más recursos y con autoridades de alguna experiencia anterior alcanzaron notoriedad nacional. El resultado fue del tipo de aquello no previstos y no nos resulta adecuado ni riguroso suponer una operación conspirativa.

5 Dagmar Raczyński y Claudia Serrano, *Descentralización, nudos críticos* CIEPLAN, Andros Productora y Gráfica. Santiago de Chile, 2001, pág. 16.

6 Véase, Alberto Cardemil, - Párrafos seleccionados de su discurso ante el VIII Congreso Nacional de Alcaldes, 1985.
El acceso al gobierno de una alianza demo- marxista no sería el simple cambio de un gobierno por otro, sino la destrucción de la institucionalidad con tanto esfuerzo construida. Conocemos lo que ellos piensan y lo que han hecho cuando han gobernado, su demagogia y dependencia de intereses foráneos que les ha impedido impulsar al país por la senda de la libertad y el progreso. Sería inexcusable creer en fórmulas fracasadas envueltas en supuestas garantías que jamás han cumplido ni cumplirán. En consecuencia, debemos proyectar la tarea de este gobierno en cuanto conductor del proceso fundacional del régimen, más allá de 1989 y 1990, hacia la solución de los desafíos que nos plantea el siglo XXI que ya alborea.
Plan de acción, voluntad, programa, estilo de gobierno.
Debemos transmitir en todos los niveles de gobernantes y gobernados esta voluntad que puesta en duda produce el éxodo de los cómodos, los ingenuos y los tráfugas.
Existe además un programa concreto de acción en el cual volcar esta voluntad, que está dado por la difusión de nuestra doctrina, la creación del nuevo orden institucional y la construcción de una democracia auténtica, protegida, tecnificada, orgánica y de auténtica participación social, que posee un proyecto concreto de convivencia apto para el Chile del futuro (subrayado por el autor)

Era muy poco predecible que se hubiera mantenido la desconcentración de la salud bajo el régimen democrático. Por su parte, el sistema educacional había entrado en crisis. En efecto, el estado docente ya era criticado antes de la dictadura y la educación municipalizada dirigida por los alcaldes autoritarios, mostraba variadas facetas de logros y fracasos, con un vector resultante cada vez más inorgánico. Con todo, ambos sistemas, el educativo y el de salud se habían desarrollado por más de un siglo y medio de progresos acumulativos. Además, como ya se mencionó, el estado docente y el servicio nacional de salud fueron realidades que se consolidaron durante el siglo XX.

c. El desarrollo económico territorial durante los gobiernos de la Concertación

Para precisar los juicios y diagnósticos es indispensable recurrir a los datos empíricos, procesados según un cuadro teórico, apto para escrutar los hechos y sus significados. Para el sucinto análisis de los gobiernos de la Concertación, en la esfera del desarrollo económico territorial, disponemos de diferentes estudios. Se ha elegido, para este documento, el de Dolores Rufián⁷.

El resumen del trabajo nos señala que “... se hace un breve análisis de la historia de los últimos quince años de gobierno de la Concertación para mirar los cambios que se han producido en la institucionalidad en materia de Desarrollo Económico Territorial. A lo largo de este tiempo de gobierno de la Concertación, no cabe duda de que han existido sustanciales avances en materia de Desarrollo Económico Territorial. Sin embargo, un período de esta naturaleza acompañado por cambios significativos en la sociedad civil y política, hubiera debido bastar para consolidar cambios, si efectivamente hubiere habido un interés en incentivar los liderazgos regionales y locales. No obstante, la preocupación por el DET sigue siendo una preocupación dirigida por el centro, que no consiente de perder parte de su poder y prueba de ello es que los procesos de reforma institucional de los municipios y sobre todo de las regiones, han sido demasiado lentos y siempre además dirigidos por el centro”.

En efecto, en Chile la administración central ha sido muy proactiva y prueba de ello es la enorme cantidad de instrumentos diseñados para el fomento productivo, pero esta fuerte administración deja poco espacios para las iniciativas regionales y locales ¿Cómo se explica sino que todas las Estrategias Regionales de Desarrollo sean preparadas y aprobadas al mismo tiempo en todo el país y tengan los mismos plazos y muy parecidos contenidos?, ¿Cómo se explica que por ejemplo los convenios marco entre el gobierno nacional y las regiones sean firmados todos en un mismo día?, ¿Cómo se explica que las metas de inversión de decisión regional se calculen sobre todo el presupuesto nacional y no región a región? y, por último, ¿Cómo entender el absoluto paralelismo con el que se han tramitado la creación de las dos nuevas regiones en Chile previendo que incluso el nombramiento de ambos intendentes se haga el mismo día?. La razón de todo ello no es sino el firme convencimiento de la clase política en la uniformidad en el país y en el dirigismo central⁸.

Vamos a transcribir algunas referencias a los gobiernos de la Concertación y finalmente algunos acápites de la conclusión.

En relación con el gobierno de Aylwin, la autora, entre otros conceptos, señala:

“En general, la primera etapa de la década de los noventa en Chile estuvo marcada, por un lado, por la preocupación de la democracia, y por otro, por el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y altas tasas de crecimiento, con la incorporación de una mayor equidad. Por otra parte, pero como una política casi independiente a la del desarrollo económico se establecieron en este momento histórico las nuevas bases de la división política territorial del país, tendientes a lograr un proceso progresivo de descentralización.

En esta disociación de ambas políticas, predominó una preocupación mayor por el desarrollo económico que, en general fue bastante exitoso. Esta primera etapa se caracteriza pues, por el restablecimiento de la democracia poniendo el acento sobre el mantenimiento del crecimiento y una mayor equidad social”.

7 Dolores M. Rufián Lizana. *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial*. El caso de Chile ILPES, CEPAL. Naciones Unidas. G.T.Z. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, Enero de 2009.

8 Rufián, ob. cit. págs. 9 y 10.

Y agrega:

“Respecto de la política de descentralización ésta se inspiró en la democratización de las instancias que se habían creado en el régimen militar. En efecto, la estructura político-administrativa vigente en Chile, procede, salvo algunas reformas, del período del gobierno militar que, en 1974 y 1976, dividieron el país en trece regiones y éstas a su vez, en provincias con la intención de desconcentrar administrativamente el país, a través de servicios públicos desconcentrados”.

En concreto, tales reformas se pueden sintetizar así:

“La Reforma Constitucional de 1991 introdujo innovaciones relevantes. De ellas, la más importante es el establecimiento de los Gobiernos Regionales y la elección democrática de alcaldes y concejales. Los Gobiernos Regionales se constituyen como nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En el ámbito provincial las gobernaciones se consideran entes desconcentrados del Intendente y en materia municipal la normativa legal permite que queden liberadas de la generalidad de las modalidades de control provenientes del gobierno, con excepción del de la Contraloría General de la República y se les entrega autonomía para la administración de sus finanzas consagrándose un mecanismo de redistribución de los ingresos: el Fondo Común Municipal. En el aspecto financiero, la ley presenta la creación de diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento para que cada región pueda asumir en forma rápida y oportuna la satisfacción de sus necesidades”.

El Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle puso en marcha la descentralización y su relación con las políticas de desarrollo económico y productivo. Al respecto, la autora anota: *“...El Gobierno del Presidente Frei se propuso aumentar significativamente la Inversión de Decisión Regional (IDR) que debería pasar de un 18% de inicios de su gobierno a un 35% a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que contenía los fondos regionales que cada gobierno regional utilizaba para realizar sus propias inversiones, las Inversiones de Asignación Regional (ISAR) que eran programas sectoriales, incluidos en los presupuestos de cada Ministerio, pero cuyo destino debía ser decidido por el gobierno regional y los convenios de programación que podían ser de uno o más años y que permitían financiar de manera conjunta, entre el sector y la región respectiva, determinados proyectos. La meta fue ampliamente cumplida aunque, como veremos después, no ha estado exenta de críticas la forma cómo se llegó a estos porcentajes. Los gobiernos regionales desarrollaron las primeras Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), la mayoría de ellas de poco interés”.*

“Por otra parte, a comienzos de 1994 se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo dentro del mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social: Forestación y Recuperación de Suelos, Riego Campesino y concursos regionales de proyectos. En una segunda etapa, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos locales fue trasladada al municipio, donde se crearon las primeras mesas de concertación de iniciativas locales. Un segundo tipo de iniciativas pretendió fomentar la asociatividad y la articulación entre productores de un mismo rubro mediante un programa de CORFO, el de Proyectos de Fomento Asociativo (PROFOS)”.

Y, con respecto a los planes regionales, expresa: *“Desde 1997, se inició la implementación de una Política de Desarrollo Regional, preparada por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (CIDP) que pretendió entregar los instrumentos necesarios para estimular la concreción de las oportunidades empresariales y productivas que existían en las regiones”.*

El sello más característico de la política de dicha administración fue su esfuerzo de coordinación.

“Esta política implicó el desarrollo de mecanismos institucionales de coordinación; el diseño de instrumentos de fomento específicos para las regiones, así como un mayor protagonismo en el desarrollo regional de los Gobiernos Regionales, Municipalidades y oficinas regionales de los servicios públicos vinculados al desarrollo productivo. Estas iniciativas permitieron por ejemplo, que se triplicaran los recursos del FNDR destinados al fomento productivo en solo tres años, alcanzando US \$16,5 millones para 1999 o la creación del programa de fomento productivo Todo Chile de CORFO, en el cual permite una estrecha asociación entre el mundo público y el privado para la investigación, fomento y desarrollo de nuevas iniciativas empresariales. En marzo de 1998 las diferentes comisiones interministeriales involucradas aprobaron el documento Una Política Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa que incluía la coordinación a escala nacional y regional de las instituciones estatales de fomento y la creación de los Comités de Asignación de Recursos (CAR) en el ámbito regional. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en este proceso ha estado casi completamente

ausente. Lo anterior, ocurre también en el ámbito local, donde las iniciativas que combinan recursos públicos y privados seguían siendo escasas”⁹.

El análisis de la autora concluye con el gobierno de Ricardo Lagos, cuya impronta la caracteriza desde la partida: “...con el último gobierno de la Concertación parece asentarse más la idea en la agenda de gobierno de una preocupación por el desarrollo regional y territorial orientada sobre el fenómeno económico y su relación con el territorio en el marco de un sistema de libre mercado”.

Su programa era importante: democratización de los órganos de gobiernos (gobiernos regionales), fomento del desarrollo territorial equilibrado, articular en el plano administrativo, la descentralización y la desconcentración, en el plano fiscal se ofrecía a las regiones dotarlas de mayores recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Se agrega como nuevo instrumento la coordinación, los contratos de Desarrollo Regional. Se proyecta otorgar mayores competencias a las comunas como órganos de desarrollo económico. Y, agrega: “A partir del año 2000 entraron en vigor las nuevas Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) que suponen un cierto avance sobre las que se habían redactado anteriormente al tratar de concretar mejor sus objetivos (las EDR comprenden el período 2000-2006 excepto la de la región de La Araucanía que se extiende hasta el 2010). No obstante, todavía son criticadas porque en la mayor parte de los casos las EDR no están suficientemente validadas entre los actores públicos y privados y no tienen una estructura que les permita actuar como instrumento de gestión del desarrollo territorial; por consiguiente, para constituirse como instrumentos tienen que modificar su estructura y su forma de generación, estableciendo tipos de contenidos y niveles de precisión y territorialización así como mecanismos que garanticen la participación de toda la institucionalidad involucrada y de la ciudadanía en su formulación. Merecen no obstante destacarse esfuerzos importantes”. Y, concluye: “no todos los compromisos del Presidente Lagos, esbozados en su Programa de Gobierno han sido cumplidos. No obstante como hitos importantes del tercer gobierno de la Concertación que han de considerarse promesas satisfechas tenemos que incluir la propuesta de incremento de la IDR al 50%, la puesta en funcionamiento de un nuevo Programa de Mejoramiento de la Gestión que es el Sistema de Gestión Territorial Integrada, la suscripción de contratos (Convenios marcos) entre las regiones y los sectores para planificar las inversiones y la modificación de la ley de rentas municipales para allegar más recursos a los municipios a través de la denominada Ley de Rentas I y el Proyecto, todavía en espera de aprobación, de la Ley de Rentas II”.

Tal como fue adelantado en el resumen y según se advierte en el análisis de los gobiernos de la Concertación, una conclusión de importancia se impone:

“En Chile la administración central ha sido muy proactiva y prueba de ello es la enorme cantidad de instrumentos diseñados para el fomento productivo, el enorme avance que se ha producido en infraestructuras de comunicación tanto transportes como telecomunicaciones; sin embargo, esta fuerte administración central deja pocos espacios para las iniciativas regionales y locales. Quizás el problema es que ha sido demasiado reactiva ya que no solo los instrumentos son diseñados, dirigidos y financiados desde el centro sino que es incluso la administración central la que dirige las estrategias locales”.

Y, enfatiza: “... la administración central dirige las iniciativas regionales y locales de manera homogénea, sin permitir flexibilidad y deja poco espacio para la iniciativa, puesto que falta en las administraciones subnacionales legitimidad política, al menos en las regiones, atribuciones para planificar dicho desarrollo y porque existiendo recursos que se destinan al DET todos ellos son prácticamente decididos por el nivel central”¹⁰.

Después de examinar las tareas realizadas por los gobiernos de la Concertación resulta apropiado averiguar por el futuro de la descentralización, a partir de dos supuestos antes desarrollados e interconectados entre sí: la legitimación del centralismo y la sobrevivencia de un esquema centralista para enfrentar la descentralización en su sentido amplio.

9 Ob. cit., pp. 21, 22 y 23.

10 Ob. cit., p. 104.

2. LA INERCIA CENTRALIZADORA

a. Las prácticas de la tecnoburocracia

El incipiente aunque cada vez amplio segmento de la tecnoburocracia posee una continuidad más allá de cambios políticos e incluso de grandes transformaciones en la estrategia de desarrollo.

Después de 1973, hubo cambios económicos, después de 1989, hubo cambios políticos de gran trascendencia y también una modificación del sentido del modelo económico. Con todo ¿no habrá una cierta continuidad en la dirección burocrática del Estado, con efectos políticos y económicos? Los orígenes del dirigismo burocrático de carácter estatista son muy antiguos. Sin retrotraernos al siglo XIX y las décadas iniciales del siglo XX, se puede señalar que, en la última administración del ciclo radical, la de González Videla, después de la dictación de leyes orgánicas del nuevo orden económico, durante el gobierno del Presidente Ríos, se inicia el protagonismo de la Dirección de Presupuesto. Esta es una agencia cada vez más proactiva en la elaboración de la política económica, más o menos coordinada con el Banco Central. Ya durante el gobierno del Presidente Ibáñez (1952-1958), tal agencia adquirió un papel decisivo en la elaboración de diversas políticas públicas. Tal rol creció, aún más en los gobiernos de Alessandri y Frei Montalva y hasta 1973, durante la administración Allende. Durante el gobierno militar, la Dirección de Presupuesto se sumó a los diversos organismos del modelo militar de Estado Mayor, los de la Presidencia y los ministerios encargados de elaborar, las políticas públicas complementarias a las que definía el nuevo modelo económico. Así, ocurrió con la promoción de exportaciones y más, en general, con los incentivos, a la actividad productiva. Estos aparatos burocráticos centrales, como se ha expresado con anterioridad, han desconcentrado sus acciones con virtuosismo. Las prácticas y rutinas de este segmento tecnocrático de la burocracia los llevan a abominar de las experiencias no centralizadas; para ellos, la eficiencia y la eficacia son atributos de la matriz centralista y no desean ni siquiera asumir los riesgos de experiencias pilotos en la ruta hacia la descentralización.

Un proceso descentralista culmina con la descentralización fiscal. Resulta casi inimaginable para la actual tecnoburocracia, un régimen fiscal descentralizado. Un símil sería haber preguntado a los miembros del poder y a las administraciones judiciales, hace cincuenta años, por la eventual implantación de juicios orales. Simplemente, estaba fuera de su perspectiva.

b. Los actores y las reglas del juego del orden económico

Ciertos analistas políticos y económicos suponen o dan a entender que el modelo económico prevaleciente tendría afinidad electiva con una forma de Estado más descentralista. En teoría, se podría justificar tal juicio de conexión entre éste y aquél. Sin embargo, en la práctica la conexión es menos neta. Desde el inicio del gobierno militar, los cambios habidos y profundizados en las décadas siguientes hacían de Chile, sin más, una economía de mercado. Los hechos fueron reales: las privatizaciones, la estrategia de desarrollo exportadora y, muy especialmente, por la definición de un orden público económico, la Constitución y las leyes orgánicas de regulación de la vida económica. En todo caso, lo más decisivo fue el conjunto de políticas públicas que puso fin a las políticas económicas obsoletas de comienzo de los años setenta. Los cambios fueron de gran importancia. Sin embargo, no significan una verdadera economía social de mercado de carácter nacional.

La Constitución de 1980 y sus reformas definen las bases de orden público económico: libertad de trabajo y su protección, la no discriminación laboral y el derecho de huelga y las limitaciones a la negociación colectiva. Asimismo, el derecho de propiedad, su resguardo y protección. Además, se establece indirectamente, el principio de subsidiariedad y las limitaciones al Estado empresario como también la libertad económica de los habitantes del país. Con todo, el orden económico formal no es suficiente para perfilar el modelo real. Para ello se requiere el concurso de la economía política y la sociología de las organizaciones.

En breve, es necesario llegar a caracterizar la forma del actual capitalismo chileno. Por de pronto, hay que precisar su grado de concentración. (Diario El Mercurio, en su sección de economía y negocios, señalaba el 27 de abril del 2009, que en trece sectores claves de la economía se mantienen altos índices de concentración). Se puede hipotetizar que la concentración desde un eje territorial, la capital del país, impide promover una acción económica de importancia desde la base regional. No se está denunciando ninguna conspiración ni siquiera una colusión implícita, sino la lógica de

expansión de los grupos económicos, actores principales del orden económico en una sociedad nacional de mercado reducido.

Por eso resulta ser una reflexión que interpela, la del economista Humberto Vega (Q.E.P.D.), quien muestra el círculo virtuoso que une a la descentralización y a la actual estrategia de desarrollo:

“El desarrollo del potencial exportador en regiones: el dinamismo de largo plazo de la economía chilena está vinculado al desarrollo exportador. Este no solo genera mayores niveles de ingreso, empleo y producción, sino, también, requiere de estímulos a la innovación, la creatividad y la productividad de las personas, grupos y unidades productivas. Esto implica el desarrollo de una cultura que valora el conocimiento, la ciencia y la tecnología. Cultura abierta al mundo, al diálogo, al intercambio y al pluralismo político, religioso y social. El desarrollo exportador de cada región y las políticas para fomentar y realizar este potencial es clave responderla al nivel de cada región, sin olvidar que de este depende, en gran medida, la generación de empleos estables y productivos.

El fortalecimiento de la identidad regional: responder y canalizar las fuerzas que favorecen la urbanización equilibrada del país y realizar el potencial exportador de cada región constituyen, condiciones necesarias, pero no suficientes para responder plenamente a los desafíos que implica regionalizar y descentralizar nuestra economía, sociedad y sistema político administrativo. Una región es una identidad que surge de la historia y del proyecto de futuro que buscan realizar sus grupos sociales más dinámicos. En Chile existen pocas zonas del país con una cultura y tradición capaz de constituir identidad regional. No obstante, hay elementos culturales que se pueden rescatar e inscribir en la constitución de un proyecto de región, donde se integren estrategias regionales de desarrollo con instituciones económicas, sociales, políticas y culturales de dimensión regional, para elevar el nivel de vida de sus habitantes y proporcionar la base material y el sentido a una vida e identidad regionales.

El diseño de políticas nacionales sobre una base regional: “Uno de los grandes obstáculos a una efectiva descentralización del país y un fomento adecuado al desarrollo regional radica en la concepción y mentalidad con que se conciben las políticas, programas y proyectos de ley, que suponen una economía y sociedad homogénea espacialmente y que opera por sectores, olvidando la heterogeneidad regional y la necesidad de pensar el desarrollo de cada región como un todo. Este es un problema de diseño y de superación de intereses y concepciones ligados a nuestra tradición centralista. Sin superar este problema difícilmente se podrá avanzar en los objetivos buscados”¹¹.

La acción gubernamental, calificada por Dolores Rufián de **proactiva** está inscrita en el mundo de la desconcentración administrativa. La desconcentración tiene un signo final de interrogación: conduce a la centralización perfeccionada o puede también ser una vía hacia la descentralización. Hasta ahora, en Chile la desconcentración ha sido un poderoso instrumento de la centralización. Las élites políticas, los segmentos tecno-burocráticos y los grupos económicos tienen orientaciones centralistas, por eso la descentralización aparece siempre como una retórica o una justificación ideológica recurrente, especialmente en las épocas electorales. Se trata de una descentralización espúrea.

3. LAS PREMISAS Y LAS EXIGENCIAS PARA IMPULSAR UNA DESCENTRALIZACIÓN EFICAZ Y GENUINA

a. Las premisas:

La reforma política de la forma de Estado es solo una precondition

Llamo reforma política, a la reforma de la Constitución y de las leyes orgánicas constitucionales que defina una nueva institucionalidad territorial. Antes de identificar los atributos de tal reforma es indispensable señalar por que se la califica de solo una precondition. Simplemente, porque la descentralización en Chile debe abarcar, en un sentido lato, más allá de las instituciones políticas.

11 Humberto Vega, Proceso de urbanización y desafíos para la descentralización, en *Metropolización en Chile, interrogantes y desafíos*. Ministerio de Planificación y Cooperación Universidad Alberto Hurtado. R.P. Impresos 1999, pág. 154 y 155.

Con todo, no se puede omitir nunca la trascendencia del carácter político de la transformación. El tema de la descentralización tiene en primer lugar una dimensión política de la que derivan muchas otras cuestiones de variada índole y que es preciso poner de manifiesto antes de abordar cualquier análisis más específico: el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. Ha señalado C.J. Friedrich, en este sentido, que el funcionamiento de una democracia moderna requiere el autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño¹². La complejidad que supone hoy en día la acción democrática de gobierno exige la delimitación, dentro de cada país, de una serie de comunidades más pequeñas que se autogobiernan en diferentes grados: municipios, departamentos, provincias, regiones, etc. El problema por lo tanto consiste en cómo lograr formas de autogobierno, y ésta ha sido una clásica preocupación del constitucionalismo.

Esta perspectiva nos sitúa, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder dentro de un Estado, y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como Gobierno o como Administración Central) y en provecho de las comunidades locales.

Es evidente entonces, la dimensión política de la descentralización, porque no se puede renovar el Estado con criterios estrictamente organizativos y administrativos. Lo que se debe producir es una modificación sustancial del lugar dónde se toman las decisiones, sometiendo estas instancias a un control efectivo de la población.

Se trata de una precondition porque el proceso descentralista supone un haz de políticas públicas de diferente carácter, algunas de las cuales se enunciarán más adelante. Esta reforma asimismo, debería ser una creación colectiva y no el quehacer de un experto, que pretende ser el gran legislador. Otra consideración a tenerse en cuenta es la centralidad de esta reforma y, por tanto, debe cuidarse la coherencia del conjunto de reformas políticas, pues en ocasiones, proyectos contradictorios tienden a anularse y se corre el riesgo de menoscabar el proceso descentralizador. En breve, la siguiente etapa que se debe alcanzar con la reforma es algún tipo de estado unitario descentralizado o regionalizado.

El tiempo del proceso descentralista y su carácter gradual y acumulativo

La reforma política inicia un proceso cuya duración es larga, probablemente, deberá prolongarse por varios períodos presidenciales. Y la reforma descentralista por su envergadura y totalidad no puede ser sino gradual, aunque acumulativa. Los procesos sociales y económicos que han condicionado, cuando no determinado, las formas centralizadas del Estado nacional, suponen acciones en múltiples esferas de la realidad. Ellas serán programas de carácter incremental, pues no existe la posibilidad de revertir, súbitamente a vía de ejemplo, procesos de urbanización acelerado con inmigración hacia la zona de conurbación metropolitana. No existe, la vuelta “camboyana” como una opción de política democrática. Todas y cada una de las líneas de acción son incrementales. La homogenización de la cultura social a través de todo el territorio nacional y su extendida geografía, debe ahora generar y, fortalecer donde existan, las identidades regionales. La cultura centralista protege el localismo atomizado, las rivalidades entre ciudades contiguas, y las nostalgias parroquiales, sin capacidad de movilizar energías de identidad regional. Las nuevas identidades ciudadanas de carácter regional deben ser una síntesis de aspectos políticos, sociales, culturales y económicos. Se trata de una creación colectiva conducida por liderazgos propios. Sus promotores no tendrán la receta única del Estado centralista y deberán experimentar las acciones conducentes para el advenimiento de una identidad con perfiles singulares. El examen estratégico de la descentralización está destinado a determinar los momentos y etapas del proceso, teniendo en cuenta el contexto centralista y las dimensiones múltiples de la acción colectiva a emprender.

b. Las exigencias

La búsqueda de un acuerdo o consenso nacional

Para llevar adelante una política descentralista el único acervo con que cuenta el país para avanzar en un proceso de este tipo es la disciplina estatal. La conformación de un Estado republicano, dos décadas después de la independencia,

12 C.J. Friedrich. *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*. Ed. Tecnos, Madrid 1968, pág. 582.

ha significado, más allá o más acá, de todos los avatares políticos y económicos, la socialización de los ciudadanos, muy pocos en las época censitaria del siglo XIX y ya muchos, desde la mitad del siglo XX, en una cierta disciplina estatal.

Ella debe ser la clave para avanzar en el proceso descentralista. La exigencia del consenso es su carácter genuinamente nacional. El acuerdo debe incluir a todas las fuerzas políticas y corporativas a través de sus respectivas organizaciones. Asimismo, debe ser respaldado por los poderes espirituales del país y debe tener la aquiescencia de las Fuerzas Armadas. (En teoría democrática, las Fuerzas Armadas son obedientes al poder político, sin embargo, la persuasión dialógica puede ser una etapa superior a la de una obediencia formal). La búsqueda supone un intercambio de opiniones con miras a alcanzar un acuerdo concordado como necesario para el desarrollo del país. En otras palabras, el proceso descentralista no es una ideología ni un capricho surgido de la lectura de autores extranjeros, sino una necesidad para lograr que el cuerpo del país esté en disposición de enfrentar el desafío del desarrollo en un mundo crecientemente globalizado. La disciplina es el atributo nacional para definir el método, el contenido, los procedimientos y mecanismos del consenso nacional. El método comprende la forma de alcanzar y modificar los acuerdos y la duración de los diversos períodos del cronograma (anual, bianual, etc.).

Las múltiples dimensiones del proceso descentralista y su respectivo haz de políticas públicas

Se han mencionado las múltiples dimensiones del proceso de centralización/descentralización. Estas dimensiones generan varios enfoques analíticos. Se trataría de dos perspectivas fundamentales y dos complementarias. Los enfoques fundamentales estarán centrados en las estructuras y las instituciones. Los complementarios, en la cultura y en la acción colectiva. Las estructuras son comportamientos de larga duración, más o menos estables, por lo tanto, de carácter histórico, que han causado o condicionado, las formaciones territoriales, especialmente las ciudades y las diferencias entre áreas o regiones de un país. Las diferencias apuntan, fundamentalmente, a las desigualdades. Esa dimensión averigua por las causas económicas y sociales que impulsan hacia una determinada distribución del espacio. En breve, los modelos y las estrategias de desarrollo económico y social prevalecientes.

Las instituciones, de otra parte, aluden a comportamientos estabilizados y vigentes en los diferentes subsistemas sociales: las reglas del juego aceptadas en un momento y en un subsistema social determinado. Las diferentes instituciones vigentes definen el régimen político y en este caso el régimen político espacial, comúnmente llamado la forma del Estado (unitario, federal, etc.).

El enfoque cultural está referido a todos los usos y comportamientos y, en general, al modo de civilización prevaleciente en ciertos espacios territoriales y con un origen histórico determinado. Finalmente, la referencia alude al pensamiento estratégico, es decir, el modo en que la acción colectiva debe diseñar los cursos de acción para alcanzar los objetivos propuestos y deseados.

Las dimensiones mencionadas generan, cada una, diversas políticas. En primer término, habrá reformas políticas institucionales que definan un nuevo orden político espacial. La nueva forma de Estado significa la necesidad de cambiar diversas políticas centralistas, según la dinámica y velocidad del proceso. Hay algunas que están fuera del horizonte común de los ciudadanos en la época centralista. Es el caso de la descentralización fiscal, fuera del imaginario colectivo del presente. Cabría señalar que la continuidad del proceso descentralista tendrá como sustento fundamental los nuevos liderazgos políticos y técnicos, a los cuales no les provocará asombro ni temor los desafíos del camino emprendido.

El proceso descentralista propiamente tal, consiste en una entrega de competencias de diferentes políticas públicas a las subcolectividades territoriales. La lógica de este proceso es de un avance progresivo, según la capacidad de los gobiernos regionales y comunales para la ejecución de las diferentes políticas públicas. Asimismo, se deben incorporar mecanismos que retrotraigan ciertas entregas de competencias que la experiencia mostrare como un hecho prematuro o inadecuado.

El desarrollo regional será un proceso heterogéneo. La política descentralista no puede ofrecer la homogenización de las regiones. Cada una de ellas deberá emprender y asumir su propio desarrollo sin confiar en la permanencia de una ayuda desde el gobierno central. La desaparición de las desigualdades regionales es altamente improbable en las próximas décadas. Habrá regiones postergadas que deberán ser compensadas desde un centro nacional de decisiones.

No debemos romper la regla que hemos sugerido: la pretensión de ser el gran legislador. En rigor, será el propio consenso alcanzado el que defina el estilo del proceso chileno, teniendo en cuenta de manera crítica la experiencia comparada. Sea como fuere, hay que insistir, una vez más, que el movimiento hacia la descentralización en el caso chileno no es sinónimo del concepto de descentralización, es decir de elección universal y democrática de autoridades de los nuevos entes públicos. La elección democrática necesita políticas complementarias y suplementarias. Obviamente, hay que establecer servicios sociales desconcentrados, dependientes de los gobiernos regionales y comunales elegidos democráticamente. Se ha señalado el carácter incremental del proceso, esto es, logros parciales a través de instrumentos que incentiven tal o cual línea de acción. Los incentivos pueden ser por ejemplo, subsidio para promover ciertas actividades, programas de salud y educación, vivienda y otros programas sociales. La acción del aparato estatal puede significar nuevas locaciones y deslocalización para instituciones y organismos administrativos. Estos traslados de la capital a regiones son también incentivos indirectos a las economías regionales. Otra línea, implica incentivar acciones económicas cuyo asiento son ciertas y determinadas regiones, en general, aquellas más alejadas de la capital y centro económico.

Todas y cada una de las políticas surgirán del consenso dinámico y creador cuya intensidad depende de la acción social generada en las regiones.

LA CONSTRUCCIÓN DE LAS REGIONES CHILENAS: DESDE LOS HITOS HISTÓRICOS HASTA LOS DESAFÍOS ACTUALES

FEDERICO ARENAS*

Una revisión de la historia de las regiones chilenas nos llevaría probablemente a establecer su origen en el sistema político-administrativo de las antiguas veinticinco provincias conformado con la creación de Osorno en 1940, aunque los primeros intentos de establecer una regionalización propiamente tal, corresponderían a los esfuerzos realizados por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, en los años cincuenta.

Luego de la iniciativa mencionada tuvo lugar, aunque varios años mas tarde, la propuesta de regiones de planificación impulsada por la naciente ODEPLAN a fines de los años sesenta, en el marco de su denominada “estrategia de desarrollo regional polarizado”, el denominado “desarrollo regional integrado” de la Unidad Popular y, finalmente, la “estrategia de la regionalización” impulsada por CONARA y que incluyó la creación de regiones político administrativas, lideradas por el Intendente Regional, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), importante instrumento financiero que con una o dos modificaciones muy importantes continúa vigente hasta nuestros días y de la estructura regionalmente desconcentrada de los ministerios sectoriales y de ciertos servicios públicos nacionales. En este sentido, el establecimiento de los Gobiernos Regionales (GORE), en 1993, puede ser considerada como la culminación de un proceso desde el punto de vista de la administración territorial, aunque desde el punto de vista de la descentralización, el país todavía está lejos de culminar el proceso. Los temas pendientes en esta materia son todavía numerosos, ello a pesar de los esfuerzos ministeriales por traspasar decisiones hacia sus estructuras espacialmente desconcentradas.

Este trabajo busca establecer los principales hitos relacionados con la construcción de las regiones chilenas y con sus bases históricas y, sobre la base de los esfuerzos realizados y de los resultados obtenidos hasta el presente, establecer algunos desafíos en la tarea de transformar a Chile en un Estado unitario descentralizado.

TRAS LAS PRIMERAS HUELLAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

No se puede iniciar un trabajo sobre la cuestión regional en Chile sin hacer referencia al intento de constitución de un Estado federal, impulsado por José Miguel Infante en 1826, que permitió la transformación de las gobernaciones en provincias. El país fue dividido en ocho provincias, las que serían dirigidas por un intendente: Coquimbo, Santiago, Concepción, ya existentes, más Aconcagua, Colchagua, Maule, Valdivia y Chiloé. La iniciativa proponía la creación de las “asambleas provinciales” (formadas por 12 ó 14 diputados según su población) y cuyo objetivo era permitir una participación popular en las decisiones políticas y económicas de cada provincia.

El fracaso de esta iniciativa, que puede ser considerada como una respuesta “crítica” al naciente sistema de Estado unitario, se habría debido a que ella se basaba más en deseos que en realidades. Esta experiencia recogía e interpretaba algunos sentimientos regionalistas anclados en Coquimbo y Concepción, pero fracasó entre otras cosas,

* Geógrafo. Dr. En Ciencias Económicas y Sociales, mención Geografía. Profesor y Director, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

porque la mayoría de las nuevas provincias no tenía los recursos para enfrentar este nuevo sistema administrativo¹ y por el desconocimiento de la geografía del país en esa época. Además, ciertas divergencias con relación al rol político administrativo de algunas ciudades complicaron el trazado de los límites de las nuevas provincias, las que tampoco contaban con cuadros técnicos y políticos capaces de hacerlas despegar (Arenas, 2009). Por alguna razón, cada vez que se discute el tema de la descentralización en los años 1990 y 2000, el fantasma del riesgo de ruptura del Estado unitario reaparece en la discusión pública, probablemente en el mismo tono usado por quienes se opusieron a la iniciativa de 1826.

Una nueva constitución política pone fin, en 1833, al período de organización post-independencia marcando, por una parte, el origen de una estructura institucional centralizada que permanecerá prácticamente sin modificaciones por casi un siglo y, por otra, el surgimiento de los departamentos y las comunas, aunque departamentos y comunas no se diferencian mucho en este período. Esta situación se modifica en 1891 con la ley de la comuna autónoma y la creación de numerosas nuevas comunas (Arenas, 2009).

Desde el punto de vista de su funcionamiento, se desarrolla un Estado fuertemente centralista, con una casi nula participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

LA DUPLA OCUPACIÓN DEL SUELO-ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Así como la estructura político-administrativa marca el funcionamiento de un país, la ocupación del suelo también tiene efectos determinantes sobre la organización territorial resultante. A fines del siglo XIX Chile era un país primario exportador, sobre la base de los cultivos y la ganadería del denominado Chile central y de la minería en el Norte Chico². Esta última es muy fuerte entre 1830 y 1870, aunque cubre un período que va desde la consolidación política interna, marcada por la constitución de 1833, hasta la crisis de fines del decenio de 1920, la que es acompañada también por una crisis política que se manifiesta en la aprobación de una nueva constitución en 1925 (Arenas, 2009).

Según Santana (1977), la condición de país primario exportador se refuerza con nuevos productos de exportación, determinantes para la ocupación de territorios del norte o del sur del país. Este autor señala que bajo el estímulo originado por la expansión de los mercados externos, sumado al interés compartido de los grupos dominantes (terratenientes, comerciantes y financistas de Valparaíso, puerto que ya conocía un desarrollo importante), de los grupos ligados a la explotación minera, así como de inversionistas ingleses, se origina una suerte de programa único de repartición territorial de las inversiones (Santana, 1977)³.

Durante el período correspondiente a la aplicación del modelo primario exportador, y según Santana (1977), la repartición de las inversiones en el territorio nacional se hacía según las siguientes prioridades: a) explotación de materias primas minerales con rentabilidad elevada (nitratos, guano y cobre en el Norte Grande y carbón en Concepción y Arauco); b) explotación de tierras vírgenes aptas para el cultivo cerealero extensivo, y cuya rentabilidad la aseguraban los precios en los mercados internacionales (expansión de las fronteras agrícolas y la incorporación a la actividad económica de los territorios de las regiones de La Frontera y Los Lagos) y; c)

- 1 Tal como se afirma en Arenas (2009), el problema de la falta de recursos para las Asambleas Provinciales de 1826 sigue siendo una de las grandes dificultades de los procesos de descentralización, a pesar de que es evidente que si se atribuye nuevas competencias a las regiones dicha atribución debería ir siempre acompañada de la transferencia de los recursos y los medios de los que disponía el Estado central para ejercer dichas competencias.
- 2 Las denominaciones de Chile central y Norte Chico, tal como Norte Grande, Concepción y La Frontera, Los Lagos, Los Canales, corresponden a la propuesta de división regional más anclada en la realidad geográfica del país. Ver nota al pie N° 7.
- 3 En otro plano, Vitale caracteriza al Chile del período 1891-1930 como semi-colonia inglesa, señalando que en 1905, el 73,8% de las exportaciones se dirigían a Inglaterra y el 46,4% de las importaciones nacionales provenían de dicho país (Vitale, 1980).

la construcción de la infraestructura de transporte, energía, comunicaciones y servicios, derivada de los puntos anteriores y destinada a apoyar las actividades económicas extractivas.

En el caso del norte (Norte Grande y Norte Chico), la organización del espacio geográfico se estructura de manera muy simple, a partir de las implantaciones mineras, cuyo mecanismo de funcionamiento está integrado por un centro de extracción del producto ligado a un centro de exportación (puerto-relais), por un flujo unidireccional. El resultado es un poblamiento de tipo puntual, con un funcionamiento de enclave (centros mineros y centros de embarque modificados con el auge o la caída de la explotación de un determinado recurso natural)⁴.

En el caso del Chile central, a pesar que la demanda interna de ciudades y aldeas del enclave salitrero, además de la apertura del mercado peruano, estimularon la producción triguera durante la primera guerra mundial, lo que se sumó a la recuperación de la demanda inglesa en 1924-1925, según Sepúlveda (1984), la decadencia del comercio de trigo chileno fue definitiva. No obstante, se había creado una red de centros poblados derivados de las necesidades logísticas de la colonización de la región de La Frontera y de la región de Los Lagos.

La relación entre el desarrollo de actividades económicas y la estructuración del espacio es evidente al constatar que el tipo de implantación y las infraestructuras asociadas aparecen o se debilitan y desaparecen, en función de las exportaciones (triguera y mineras, en este caso), siguiendo un proceso que ha sido descrito por autores como Trachen⁵. Para Guerrero, la fragilidad de este modelo primario exportador, basado en la demanda externa, nunca fue puesta en tela de juicio, ni siquiera durante los períodos en que alguna crisis que afectaba a los productos de exportación ponía en evidencia sus inconvenientes (Guerrero, 1984).

Hasta los años 1920, el crecimiento de la producción agrícola se basa más en la expansión de las fronteras agrícolas que en el mejoramiento de la productividad, con todo lo que eso significa en términos espaciales. En la región de La Frontera y de Los Lagos, el proceso de concentración de la propiedad se aceleró, marcando el debut del latifundio en el sur. Entre 1901 y 1906, cinco sociedades privadas poseían por la vía de concesiones, 4,7 millones de hectáreas (Jobet, 1955). Mas al sur, el proceso de concentración también se aceleró a partir de los años 1900. La Ley 1.716 de 1904 autorizó el remate de más de un millón de hectáreas en la región de Magallanes. Los compradores fueron los ingleses, y algunas sociedades como la sociedad de explotación de Tierra del Fuego, que en ese entonces ocupaba, según Goycolea (1942), 2,3 millones de hectáreas ya sea en calidad de propietario, arrendatario o gratuitamente.

La colonización de Aysén comenzó solamente a principio de siglo, con los permisos de ocupación de parte del Estado y basada también en el ganado ovino. El resultado fue la concentración de la tierra en manos de dos sociedades que tenían 1,45 millones de hectáreas (Villagrán, Hidalgo y Núñez, 1997).

En cuanto al control del aparato de Estado, este se ejerce “desde la capital, a mas de 1.500 km. de los confines del país donde se desarrolla una vida económica casi autónoma. La renta desprendida de la explotación de los recursos primarios enriquece las compañías extranjeras, que dominan el negocio del nitrato, del cobre o de la lana, y la clase dirigente que desde Santiago se encarga del control del conjunto del territorio” (Guerrero, 1984). Esto no hizo sino consolidar el centralismo que ya se había dibujado en las estructuras institucionales que se desprendían de la Constitución Política vigente.

4 A principios de siglo pasado los más importantes yacimientos de salitre así como el ferrocarril de Tarapacá y Antofagasta, estaban en manos de capital inglés, lo que lleva a Vitale (1980), y también a Julio Pinto o Manuel Fernández (en Proposiciones, 24), a afirmar que el Norte Grande en la práctica era, una cuasi-factoría inglesa.

5 “El capitalismo avanzado se establece en los puntos neurálgicos del espacio subdesarrollado (por ejemplo en las costas para exportar las materias primas, en las zonas donde se localizan los yacimientos mineros y las tierras agrícolas de alto rendimiento), sin establecer lazos con el territorio o el entorno, salvo los lazos de dominación” (Trachen, 1985).

EL INICIO DE LA MACROCEFALIA URBANA A PARTIR DEL DESPEGUE DE SANTIAGO

La ciudad ofrece una reserva de mano de obra; tiene en general una ventaja de localización y, en el caso de Santiago es la capital política del país y el mercado con un poder de compra importante. Adicionalmente, para autores como Penouil, parece casi natural que la ciudad más importante de un país subdesarrollado se transforme en centro, a veces más por su influencia psico-social que por las industrias motrices que ella reúne (Penouil, 1970). Además, sabemos que los factores de producción son atraídos por la perspectiva de un ingreso monetario superior, por lo que se desplazan hacia las zonas privilegiadas, aumentando por ese solo hecho sus posibilidades de obtener mayores resultados (Aydalot, 1985) y, contribuyendo también a la consolidación de una especie de círculo virtuoso que estaría en la base de la “fertilidad” de ciertos territorios.

En el Chile de principios del siglo pasado, la zona privilegiada ya no era ni el norte de las implantaciones mineras ni el sur de la producción cerealera, sino la ciudad y sobre todo, Santiago, a la que numerosas e importantes inversiones inmobiliarias, sumadas al desarrollo sistemático de la infraestructura de servicios de principio de siglo, financiadas por el aumento de los ingresos del salitre, al jugar, además, de su rol político-administrativo de capital del país, un rol económico cada vez más importante. En 1916, 45% de las inversiones del gobierno central en infraestructura se concentraba en Santiago, ciudad que en ese entonces albergaba a el 18% de la población total del país (Sabatini, 1979). Esto estimuló el desarrollo de una actividad comercial que permite a sus actores iniciar una competencia por la hegemonía del sistema, con los propietarios agrícolas.

El crecimiento demográfico de la capital permanece moderado, por el hecho que los excedentes de mano de obra del espacio rural del Chile central todavía son atraídos fuera de la región, por la actividad minera en el norte o la colonización de la región de La Frontera, atracción que decae en la década del veinte. A partir de ese momento, los excedentes demográficos constantes en el Chile central y la incapacidad de la agricultura para absorber y retener los nuevos contingentes de mano de obra, modifican el ritmo de crecimiento demográfico de la capital. Esta situación se hace crítica con la caída de las exportaciones originada por la crisis de los años 1930, lo que marca para Chile (como para otros países), el cierre de los mercados internacionales.

El efecto inmediato de la denominada crisis del salitre es la emigración hacia las grandes ciudades, especialmente hacia Santiago, contribuyendo así a la aceleración del proceso de concentración urbana que se había iniciado hacia el final del siglo XIX. También influye el modelo de desarrollo adoptado luego de la crisis, el que privilegiaba la industrialización y con ello indirectamente el desarrollo de las aglomeraciones urbanas, en las cuales las economías de escala permiten diversos encadenamientos productivos que atraen mano de obra. Paralelamente, la reorientación de la agricultura del Chile central hacia el mercado interno se produce lentamente, y como consecuencia del sobre poblamiento relativo en el campo, se origina un proceso de éxodo rural y de urbanización acelerado, que se transformará mas tarde en un flujo permanente hacia la capital.

A nivel político, el país se dotó de una nueva constitución en 1925, aprobada en los últimos días del gobierno de Alessandri Palma, que reforzó el régimen presidencial y debilitó al parlamento y que, a pesar del artículo 107 referido a la descentralización⁶, no provocó cambios en el funcionamiento centralista del Estado chileno.

LA INFLUENCIA DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA (IS)

La industrialización destinada a reemplazar las importaciones de productos manufacturados parecía el único medio de enfrentar la crisis económica de los años treinta. Los esfuerzos se concentraron en las actividades industriales destinadas al mercado nacional. Las inversiones se localizaron allí donde las ventajas comparativas eran inmediatas

6 “Las leyes darán poco a poco a los organismos provinciales y comunales las atribuciones y facultades administrativas que son ejercidas ahora por otras autoridades, con el fin de descentralizar el régimen administrativo”. Artículo 107, Constitución Política de la Republica de Chile de 1925.

(mano de obra barata, proximidad a los mercados, economías de escala). En esta política es el Estado el que juega el rol más dinámico dado que se le dota de un rol de Estado empresario (con capacidad de emprender), y con una vasta capacidad de intervención económica. El arranque de esta nueva estrategia de desarrollo se vio facilitado por la existencia de mano de obra barata resultante de la cesantía generada por la crisis y por el éxodo rural.

La primera gran intervención del Estado es la creación, en el gobierno del Frente Popular, en abril de 1938, de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), primer instrumento importante de planificación del país y que marca, en cierta forma, el origen de la planificación regional en Chile (Gajardo, 1981). Esta estrategia se caracterizó de más en más por un Estado emprendedor y planificador: la CORFO organiza empresas nacionales para la explotación del petróleo, la producción de azúcar, de acero y de electricidad, entre otras.

Los años 1940 estuvieron dominados por la idea de desconcentración, sobre todo industrial: “En la práctica ella se tradujo por la repartición en el espacio chileno de algunas implantaciones sectoriales.” (Santana, 1977). La estrategia económica que buscaba a cualquier precio la industrialización del país, obviamente favoreció a la actividad industrial por sobre la actividad agrícola, generando consecuencias importantes en la estructura espacial y demográfica chilena, la que tendió a la concentración de población en las grandes urbes.

LAS PRIMERAS MEDIDAS DE “ORDENAMIENTO” TERRITORIAL

Santiago y Valparaíso fueron las ciudades más beneficiadas con la estrategia de IS, lo que se refleja en el hecho que, a partir de los años 1940, reciben importantes flujos migratorios. El desarrollo industrial resultante de la estrategia contribuyó al proceso de migración campo-ciudad y, en consecuencia, a la reorganización del espacio urbano, en el que los cinturones marginales se transforman en la expresión más visible del proceso.

La insuficiencia de los sistemas de transporte y almacenaje de la producción impide que la demanda, que se acrecienta constantemente pero que permanece concentrada en el espacio, haga sentir sus efectos más allá del hinterland más próximo. El área que recibe la influencia directa de la demanda tiende a modernizarse, en desmedro de las áreas más alejadas. La carretera panamericana, el más grande esfuerzo de integración regional necesario para la reorientación de la economía nacional hacia los mercados internos y la consolidación de la estrategia de sustitución, es al mismo tiempo un refuerzo al centralismo y al rol de Santiago en el sistema urbano nacional. La concentración de población en Santiago se acelera, lo que genera según la mayor parte de los planificadores, la acumulación de problemas de todo tipo en un solo punto del territorio.

Desde el punto de vista de la administración territorial, en 1940 se crea Osorno, la última de las veinticinco provincias de una división político-administrativa que perdurará sin modificaciones, hasta la definición de regiones de mediados de los años setenta (González y Sagredo, 2006).

Algunas medidas sectoriales, que no formaban parte de una política propiamente tal pero que influyen en la consolidación de la actual estructura territorial chilena, fueron tomadas en los años cincuenta: el Ministerio de Obras Públicas crea, en el año 1952, la Dirección de Planeamiento, uno de cuyos objetivos era estudiar una posible división del territorio, con el fin de planificar y coordinar el desarrollo social y económico del país. El resultado fue la creación en 1954 de unidades de planificación llamadas micro-regiones, las que no dieron los resultados esperados (Arenas, 2009). En algunas provincias se habrían creado filiales de algunos ministerios, pero solo la CORFO, a través de sus oficinas locales, jugó un rol en la promoción del desarrollo regional, sobre todo por la vía de la administración de créditos destinados a regiones (Gajardo, 1981).

Desde el punto de vista de la influencia desde un plano más científico-disciplinario, dos geógrafos propusieron divisiones regionales: Almeyda Arroyo (1950), que divide el país en sectores para poder describir la forma en que se combinan las tres unidades orográficas longitudinales, identificando y distinguiendo varias zonas y, Fuenzalida Villegas que, en 1952, propone una división muy parecida a la de la CORFO en su Geografía Económica de Chile,

publicada ocho años más tarde, y que divide el país en seis regiones geo-económicas⁷: Norte Grande, Norte Chico, Chile central, Concepción y La Frontera, Los Lagos, Los Canales, regionalización que tiene aceptación y “vigencia” hasta el año 1965, fecha en la que se proponen las regiones de planificación de la primera estrategia de desarrollo regional de Chile.

Desde el punto de vista de las herramientas de desarrollo territorial más específicas, en el año 1953 se crea en Arica, en el marco de los programas regionales, el primer puerto franco, con el fin de dinamizar y desarrollar la microregión. El balance actual pareciera demostrar que las medidas de acompañamiento no dieron como resultado condiciones suficientes para un desarrollo más autónomo y sostenido de la microregión. Sin embargo, la experiencia puede considerarse valiosa no solo por la integración público-privada y la participación de la comunidad, sino sobre todo porque no es posible descartar el hecho que sin aquellas medidas, la situación de la zona en la actualidad sería más difícil. Posteriormente, desde mediados de los años 1970, la política pública del gobierno militar, orientada hacia una mirada mas geopolítica de las zonas extremas, debilitaría los procesos de integración en torno a Arica, favoreciendo el desarrollo de Iquique a través de la creación de su zona franca.

En 1960 la CORFO crea los Institutos CORFO a lo largo del país y ciertas franquicias en otras zonas del territorio. El desarrollo regional, entendido como planificación regional, se pone de moda y se suscitan grandes expectativas pensando en la posibilidad de determinar las prioridades de inversiones por zonas geográficas, a través de una planificación adecuada (Santana, 1977).

Desde el punto de vista de los enfoques teóricos, es importante tener en cuenta que era la época en que predominaba la idea de los polos de desarrollo, inspirada en los aportes de Perroux (1955), cuya idea central es la existencia en el espacio de un elemento motor, capaz de ejercer una acción sobre su entorno. Tal como lo afirma Perroux, el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; él se manifiesta en los puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable; se expande por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía⁸. El polo de crecimiento es el motor del desarrollo en el seno de un espacio, por lo que el arte del desarrollo regional consistía en elegir correctamente la industria o actividad clave (unidad motriz con capacidad de impulsar y multiplicar), capaz de provocar el desarrollo (Mateaccioli, 1981).

Siguiendo este enfoque, se crean en el sur del país (Punta Arenas, Puerto Natales, Puerto Aysén, Ancud y Castro), franquicias especiales para la importación, con el objetivo de crear por esa vía, polos de crecimiento capaces de permitir el desarrollo de las regiones respectivas. Mas tarde, en 1968, tiene lugar la creación de la Corporación de Magallanes y los Institutos CORFO en Chiloé y Aysén. Sin embargo, hasta este momento se puede hablar de política regional implícita, tendiente a resolver problemas específicos de ciertas regiones.

DECLINACIÓN DE LA IS E IRUPCIÓN DE LAS REGIONES EN EL MAPA CHILENO

La IS, que resultaba sin complicaciones al principio debido a que para ciertas ramas de la industria existía un incipiente mercado nacional, se complica de más en más. El principal problema es el agotamiento de esta sustitución “fácil” y lo restringido del mercado interno chileno.

La IS sustitutiva tuvo consecuencias que aceleraron las desigualdades entre las regiones. Geisse (1983) demuestra como las industrias se instalan, a causa de las ventajas comparativas, en las grandes ciudades dado que es allí donde encuentran mano de obra barata, demanda por sus productos y economías de escala, ejerciendo a su vez,

7 La correspondencia entre estas regiones geo-económicas, fuertemente ancladas en las características geográficas del país, y las antiguas veinticinco provincias es la siguiente: el Norte Grande (provincias de Tarapacá y Antofagasta), el Norte Chico (Atacama y Coquimbo), Chile central (Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y Ñuble), Concepción y La Frontera (Concepción, Bío Bío, Arauco, Malleco y Cautín), Los Lagos (Valdivia, Osorno, Llanquihue) y Los Canales (Chiloé, Aysén y Magallanes).

8 Perroux no hace diferencia entre polos de crecimiento y polos de desarrollo, utilizando indistintamente los dos términos.

cierta atracción hacia sus espacios circundantes y generando un flujo migratorio que refuerza la concentración urbana.

Bajo la administración Frei Montalva, se crea en el año 1966 la Oficina Nacional de Planificación Nacional (ODEPLAN), dependiente de la Presidencia de la República y de rango ministerial. ODEPLAN, encargada del desarrollo regional y del manejo territorial, divide el país (Decreto 1.104 del Ministerio del Interior), en doce regiones de planificación. Esta es la primera división del territorio a escala regional basada en una estrategia explícita de uso y ocupación del espacio geográfico chileno, en el marco de la denominada Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado.

EL DESARROLLO REGIONAL BASADO EN LOS POLOS DE DESARROLLO

El enfoque basado en la idea de los polos de desarrollo inspiró numerosas experiencias contemporáneas en el dominio del desarrollo regional, incluyendo la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado impulsada en Chile, entre 1964 y 1970. El sistema de planificación establecido en dicha estrategia se componía de tres niveles independientes (Gajardo, 1981): a) El nivel global responsable de la coordinación de los trabajos preparatorios y la puesta en marcha del plan nacional de desarrollo socio-económico con una proyección de la realidad económica y social a largo plazo; b) El nivel sectorial, encargado de la preparación de los planes sectoriales a corto y largo plazo, a través de instructivos técnicos para guiar a los ministerios y organismos públicos en la preparación y coordinación de los planes sectoriales; c) El nivel regional responsable de formular los planes de desarrollo para cada una de las regiones (de planificación) del país, a corto y largo plazo y generar los estudios metodológicos y las normas técnicas para orientar la acción de las oficinas regionales de planificación.

Friedmann y Stöhr (1967) señalan que el programa de desarrollo a nivel regional fue concebido para establecer una justa relación entre las políticas de desarrollo nacional y las políticas de desarrollo local, buscando la posibilidad de establecer las prioridades de inversión regional como un medio de acelerar el proceso de crecimiento económico nacional, y de promover la integración del territorio. Se trataba de poner en relación a todas las regiones con el proceso de desarrollo del país, a través de la participación en el proceso de toma de decisiones y la incorporación de nuevos recursos en el sistema productivo, sin descuidar las posibilidades de desarrollo de nivel local.

La definición de los criterios de regionalización y del sistema de regiones de planificación tomó cierto tiempo en materializarse. La estrategia propiamente tal apareció solamente en 1967, después de dos años consagrados al desarrollo de ideas y conceptos⁹. Si bien los criterios utilizados para regionalizar fueron variados, al menos a nivel del discurso, la idea central era reagrupar las 25 antiguas provincias en regiones susceptibles de planificar y capaces de generar un desarrollo autosostenido. Cada región debía corresponder a una unidad integrada desde el punto de vista económico, social, administrativo y territorial.

En el marco de esta estrategia, se intentó activar las regiones a través de la concentración de las inversiones en los polos de desarrollo determinados previamente, identificando cuatro tipos de polos de desarrollo: a) Polos de desarrollo de nivel nacional (Santiago); b) Polos de desarrollo de nivel inter-regional (Antofagasta, Valparaíso y Concepción); c) Polos de desarrollo de nivel regional (Arica, Iquique, La Serena, Coquimbo, Rancagua, Talca, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Punta Arenas); y d) Polos de desarrollo de nivel intra-regional (Tocopilla, Calama, Copiapó, Vallenar, Ovalle, Quillota, La Calera, San Felipe, Los Andes, San Antonio, Rengo, San Fernando, Curicó, Linares, Chillán, Los Angeles, Angol, Ancud, Puerto Aysén y Coyhaique).

⁹ En este período se comienza a utilizar con frecuencia conceptos como descentralización, inequidades y desequilibrios regionales, entre otros.

La idea era maximizar el beneficio de las inversiones en los polos, a través de economías de escala y de ampliar su influencia dinamizadora hacia las zonas cercanas. De este modo las regiones fueron agrupadas en función de los polos que ya tenían un cierto crecimiento económico y una posición estratégica respecto del transporte. En todos los casos fue la capital de una antigua provincia la elegida como polo regional (Gajardo, 1981).

Una vez que se completó la tarea de identificar las regiones de planificación, se formuló a nivel nacional, la política de desarrollo regional, la que identificaba las actividades regionales prioritarias y asignaba funciones a los polos de desarrollo. A Santiago, por ejemplo, se le asigna la función de control y de racionalización del espacio físico de la zona metropolitana de Santiago. Antofagasta, Valparaíso y Concepción tienen como función balancear el crecimiento de Santiago, en el largo plazo. A Valparaíso se le asignó la función especial de centro de complemento de Santiago y Concepción debía transformarse en centro de atracción de la zona sur; el mismo rol, pero para la zona norte, le fue asignado a Antofagasta.

Bajando a la escala propiamente regional, los polos de desarrollo de orden regional fueron divididos según sus funciones, en : a) Polos de desarrollo en las fronteras (Arica y Punta Arenas, que debían salvaguardar la soberanía nacional y aprovechar las ventajas de su localización); b) Polos de desarrollo regional intermedios (La Serena, Coquimbo y Valdivia, definidos como centros de servicio para las zonas entre polos de orden superior); c) Polos de desarrollo regional (Talca, Temuco y Puerto Montt), cuya función era satisfacer la necesidad de servicios de nivel medio de especialización, para la producción y el mercado regional; d) Los polos de desarrollo de desconcentración o complementarios a los polos superiores (Iquique, Rancagua y Osorno).

A la hora de los balances, la práctica de la descentralización se manifestó solamente en ciertas oficinas desconcentradas a nivel regional, pertenecientes a algunos ministerios y otros organismos de la administración pública tales como CORFO, el Ministerio de Urbanismo, el Ministerio de Instrucción Pública, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior y la Oficina General de Turismo. La autonomía administrativa se manifiesta en el ámbito de la formulación de presupuestos y de líneas de acción a mediano plazo.

Desde el punto de vista de la división político-administrativa, el país seguía dividido en 25 provincias y 250 comunas, más una serie de divisiones territoriales válidas para el aparato público y privado (regiones, zonas, aires, etc.) que no eran comparables entre ellas y que tampoco correspondían necesariamente a agregaciones o desagregaciones de la división político-administrativa, lo que constituía un freno para la planificación regional.

Según Gajardo (1981), los instrumentos económicos fueron los más utilizados, especialmente aquellos que incidían en las actividades industriales. Este autor identifica dos mecanismos de descentralización industrial: la construcción de parques industriales y las ventajas tributarias. A partir de esos dos mecanismos se intentó orientar la localización de industrias en los polos clasificados como estratégicos. En el caso de los parques industriales se trataba de crear las infraestructuras industriales como alternativas posibles con relación a Santiago. En lo relacionado a las ventajas tributarias directas acordadas por el Estado a ciertas actividades económicas, se trataba en la mayoría de los casos de rebajas de impuestos a las empresas, favoreciendo con estas mediadas básicamente a dos polos: Arica y Punta Arenas.

Los mecanismos que operaban sobre el sistema urbano eran medidas destinadas a crear y estimular los subsistemas urbano-regionales, a través del control de la utilización de suelo para la construcción de viviendas, departamentos y equipamientos sociales. Se propuso reforzar de este modo los subsistemas urbanos de Valparaíso y de Concepción, a fin de lograr el objetivo de polarización establecido para esas dos regiones.

En otro aspecto de un balance de lo ocurrido, la idea de prioridades de inversión por zonas geográficas no fue suficiente para cambiar la situación de las desigualdades regionales identificadas. En 1970, la capital del país absorbía el 68 % de los créditos bancarios, tendencia que también se manifiesta en el plano demográfico ya que la mayor parte de las regiones disminuye su población en el decenio 1960-1970, mientras que Santiago tiene un crecimiento importante. En cuanto a la participación regional en el Producto Interno Bruto (PIB), la zona

metropolitana de Santiago genera un 40% en 1960. Otro porcentaje importante se concentra en Valparaíso, Bío Bío y Antofagasta. Esta situación está ciertamente relacionada con la producción industrial y de los servicios en los tres grandes centros urbanos y a las actividades mineras en el último caso. En 1970, se repite el mismo esquema acrecentado ya que Santiago aumenta su participación a un 46% de PIB y la participación de Concepción y Valparaíso disminuye. La concentración de las inversiones públicas en Santiago contradice de manera manifiesta los objetivos de descentralización de la estrategia.

Para Boiser (1984) el fracaso de la estrategia se puede explicar por la ineficacia del proceso de formulación, las modalidades de su puesta en marcha y sobre todo por la brevedad del período de aplicación. También es posible señalar que esta estrategia, concebida para intentar disminuir los desequilibrios regionales, fue elaborada y aplicada desde el centro, sin tener en cuenta la heterogeneidad geográfica que caracteriza al país y que puede, de algún modo, condicionar la aplicación de cualquier plan de desarrollo “desde arriba”.

LA DENOMINADA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL INTEGRADO

En la administración siguiente, el gobierno de Allende (1970-1973) mantiene la idea de una diferenciación del territorio nacional por zonas, buscando materializar una estrategia diferenciada según las condiciones de desarrollo, pero siempre con el objetivo de disminuir los desequilibrios regionales. Uno de los hechos más destacados fue la participación ciudadana, especialmente a nivel campesino, no solamente a nivel de centros de producción, sino que también a nivel de cada una de las unidades político administrativas. Un hecho importante es la aparición de organizaciones político territoriales y económicas, como los cordones industriales, que tenían como desafío la creación de “poder popular” sobre sus territorios. La creación de un comité ODEPLAN-CUT constituyó la puesta en marcha de una organización técnica y política en la gestión de la planificación. El mismo esquema de participación sería reproducido en las oficinas regionales de planificación (ORPLAN).

Según Garcés (1972) la estructura espacial chilena debía ser interpretada como el resultado del desarrollo histórico del capitalismo dependiente y en consecuencia, las desigualdades regionales no eran más que el producto de las contradicciones generadas por los procesos de desarrollo. La industria se instalaba en un lugar determinado para aprovechar la dinámica territorial diferenciada y las desigualdades tendían a acrecentarse dado que las mejoras de los equipamientos generaba nuevas ventajas de localización.

En este contexto, el punto de partida de la nueva estrategia de desarrollo territorial era eliminar los factores considerados como determinantes en los problemas del desarrollo regional, tales como la explotación de las riquezas mineras por capitales extranjeros, la utilización irracional de los recursos y la existencia de una planificación meramente indicativa. El desafío era eliminar esos factores, para facilitar la disminución de las desigualdades regionales.

La influencia de la planificación global se amplió considerablemente respecto del período anterior, a través de la nacionalización del cobre, la profundización del proceso de reforma agraria, la nacionalización de la banca y la compra o intervención de un cierto número de empresas e industrias. Recién en 1972 se precisó la función de la planificación regional al publicarse la estrategia denominada “Estrategia de Desarrollo Espacial a Largo Plazo” (Bedrack, 1974), que debía, entre otras funciones, contribuir al traspaso de los objetivos globales de desarrollo económico y social, al nivel regional; definir los roles de las regiones buscando la armonía entre los intereses locales y regionales y los objetivos nacionales; construir un marco de referencia para la acción de los organismos de decisión regional descentralizados; entregar la verdadera dimensión del desarrollo regional y racionalizar la utilización de los recursos financieros y humanos en función de los objetivos globales de desarrollo.

Definida así, la función regional debía ser relacionada con la planificación nacional de acuerdo con los siguientes principios: a) El desarrollo regional debía ser un componente del desarrollo nacional; b) En el proceso de transición

hacia la nueva economía, era la planificación nacional la que debía determinar las prioridades regionales siempre considerando que uno de los objetivos más importantes era la disminución de las desigualdades regionales; y c) El desarrollo nacional y regional era un proceso por medio del cual las modificaciones de la actual estructura espacial era el objetivo a largo plazo.

A partir de estos tres puntos se comprende el principal objetivo del desarrollo regional integrado: la modificación de las estructuras económicas regionales en función de las nuevas necesidades de producción, del aumento de la demanda de los más pobres, la descentralización del crecimiento demográfico y los flujos migratorios, la creación de nuevos empleos en las regiones, la explotación de recursos poco o no utilizados, la obtención de un desarrollo regional armonioso en el cual cada región contribuía al desarrollo nacional de acuerdo a sus posibilidades (ODEPLAN, 1971).

Sin embargo, los tres puntos mencionados demuestran que nos encontramos una vez más en presencia de un esquema de planificación “desde arriba”. Todo estaba subordinado al desarrollo nacional y difícilmente la participación ciudadana prevista habría podido contrarrestar las decisiones o integrar los intereses locales o regionales después de la partida de los planes (Arenas, 2009).

Para la estrategia de desarrollo regional integrado las desigualdades regionales y la centralización eran un freno para la utilización plena y racional de los recursos naturales y de la infraestructura, por lo que el país fue dividido en tres grandes zonas:

- a. la zona norte caracterizada por una débil densidad de población y por su concentración en un sistema transversal de centros poblados;
- b. la zona central o “corredor de desarrollo” donde se encuentran las mejores condiciones de habitabilidad, por lo tanto las más altas densidades de población junto con los índices más elevados de dispersión y un sistema de centros poblados bien estructurados. Esta zona contiene más del 90 % de la población y de la industria del país. Se localiza entre la provincia de Coquimbo hasta la de Chiloé; y
- c. la zona austral muy poco poblada, con densidades de población incluso más débiles que la zona norte. Su población se encuentra concentrada en pocos centros aislados entre sí y con dificultades de comunicación por las características geográficas de la región.

Esta estrategia propone una integración norte sur en la cual el corredor de desarrollo debe jugar un rol importante en la incorporación de las zonas extremas. La integración al interior del “corredor de desarrollo” se estima también necesaria pues debería incorporar y transformar las conexiones transversales y consolidar una estructura urbana jerarquizada. Lo anterior permitiría el desarrollo de los centros industriales y de servicio, complementarios a Santiago, como también el aumento y la diversificación de los empleos regionales y por consecuencia la alteración de los flujos migratorios hacia Santiago.

Respecto del sistema urbano, la estrategia propone lo siguiente: a) Los centros urbanos localizados en el “corredor de desarrollo” deberán cumplir funciones de producción, elaboración y utilización de los recursos naturales, al mismo tiempo que recibir los flujos migratorios dirigidos hacia las áreas metropolitanas y absorber su propio crecimiento demográfico; b) En las zonas norte y austral el esfuerzo debe estar dirigido a reforzar aquellos centros industriales en los cuales las prestaciones de servicios deberán ser mejoradas; y c) Los ejes La Serena-Coquimbo, Concepción-Talcahuano y Valdivia-Osorno-Puerto Montt, deberán asumir un crecimiento demográfico debido a su rol descentralizador en relación a Santiago.

El sistema de centros urbanos es importante en esta estrategia por estar en el centro de los intercambios económicos y sociales, canalizando los flujos de bienes, de personas y de información. El objetivo del sistema de centros urbanos es contribuir al desarrollo de todo el sistema a partir de una oferta de empleo acorde con la demanda, ayudar a disminuir la dependencia al centro metropolitano y a reducir la dispersión de la población rural con el objetivo de evitar los déficit de servicios e intentar eliminar poco a poco las diferencias urbano rurales, todo con el

propósito de obtener una distribución más racional de la población en el territorio. No obstante, el corto tiempo de implementación de esta estrategia impide un diagnóstico que visualice sus logros y evalúe sus deficiencias.

En la práctica, esta estrategia de desarrollo regional pretendía crear un sistema regional de centros urbanos, una suerte de continuidad del sistema jerarquizado de polos de desarrollo de la estrategia anterior.

IMPACTO TERRITORIAL DE LA APERTURA ECONÓMICA Y ESTRATEGIA DE REGIONALIZACIÓN

A mediados de la década de los setenta, luego del golpe de Estado que puso fin prematuro al gobierno de Allende, se inició una profunda transformación de la política económica, estableciéndose un modelo de desarrollo fundado en la doctrina del libre mercado. En este sentido, en contraposición con el modelo de SI, la nueva estrategia de desarrollo buscaba el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior. Las medidas características del nuevo modelo de desarrollo fueron la reducción sustancial de las protecciones arancelarias, el incentivo a la participación de capitales extranjeros en la economía, el retroceso de la participación del Estado en el desarrollo productivo del país y la progresiva privatización de las empresas originadas en el período de sustitución de importaciones.

La nueva visión del desarrollo fomentó la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de las ventajas comparativas. En este sentido, la explotación de los recursos naturales era, potencialmente, el más importante de los productos con que el país podía competir en el exterior. Se estimuló, entonces, el desarrollo de una economía primaria exportadora sustentada en la minería del norte, la fruticultura del centro, la silvicultura del sur y la pesca a través de todo el territorio marítimo nacional, lo que provocó que en 1993, la composición sectorial de las exportaciones se componía en un 43,8% en la minería, 13,8% en productos ligados al sector forestal, 11,4% a los productos derivados de la pesca y en un 11% al sector frutícola (Camus y Hajek, 1998).

La otra cara del proceso es que, entre 1975 y 1982, se produjo la quiebra de 2.748 empresas nacionales, la mayor parte de las cuales correspondía a las industrias que antaño estaban protegidas por el modelo de sustitución de importaciones y que con la apertura no lograron competir con los productos importados. Asimismo la participación de la industria en el PGB cayó desde un 25% en 1975 a cerca de un 22% en 1982 y el índice de empleo industrial bajó desde 100 en 1975 a 81,6 en 1981 (De Mattos, Soler y Sabatini, 1995), generando un impacto importante en algunas de las principales ciudades del sistema urbano nacional.

Sin embargo, Daher (1990), ha planteado que el ajuste económico en Chile generó un ajuste territorial que en rigor ha sido una verdadera revolución para las regiones. Para este autor, el ritmo de la concentración demográfica en Santiago declina persistentemente. La brecha entre las tasas de crecimiento de la capital y del país se redujo a un tercio en veinte años. Así, lo que no se había logrado en veinticinco años de planificación habría sido posible mediante la economía de mercado, la apertura al exterior, el fomento exportador, el sector privado, la inversión extranjera: mientras Santiago ha disminuido su crecimiento el resto de las regiones del país creció aceleradamente. De este modo, el Estado, persiguiendo equilibrios macroeconómicos, terminó reduciendo los desequilibrios regionales.

Para De Mattos (1998), en una primera etapa efectivamente se observó una atenuación de la tendencia hacia la concentración territorial en el Área Metropolitana de Santiago y cierta intensificación de movimientos de población hacia algunas ciudades de tamaño medio, vinculadas a áreas en las que se desarrollaban actividades para la exportación. Sin embargo, los cambios que se comenzaron a producir con la consolidación del proceso de reestructuración aportarían elementos de juicio que permiten cuestionar la validez de estas conclusiones y establecer la reactivación de la economía metropolitana y la recuperación de la concentración territorial de la industria. Al culminar el proceso de reestructuración y globalización en Chile, la aglomeración metropolitana emergente se había constituido en el lugar de emplazamiento básico de las principales actividades del sector

terciario moderno y en particular de los servicios financieros; de un porcentaje mayoritario de la nueva industria y en especial de la más dinámica y con mayor capacidad innovadora; el mercado principal para productos e innovaciones globales y la residencia de los sectores más modernos y de mayores ingresos de la sociedad nacional.

En consecuencia, el modelo primario exportador habría al menos mantenido la concentración de la población en Santiago. En efecto, mientras en los años 1980 la población del país en su conjunto se incrementó en un 16,8%, la de la Región Metropolitana aumentó en un 19,7%, con lo que la población residente en la región capital alcanzó al 32,2% del total nacional, mientras que en 1970 Santiago contenía el 30.7% de la población del país. En este contexto, si bien el ritmo de las migraciones campo-ciudad ha sido menor que en el período de SI, debe tenerse en cuenta que el crecimiento vegetativo involucra ahora a los millones de habitantes que ya se encontraban en la capital. Además, debe tenerse en cuenta que de los 10 centros poblados en el rango de 20.000 a 50.000 habitantes, cuyas tasas de crecimiento anual superó a la tasa del promedio nacional durante el período 1970-1982, seis de ellos, Peñaflor, Talagante, Melipilla, Limache, Los Andes, La Calera y Melón, se encuentran ubicados en las cercanías de Santiago y Valparaíso. Asimismo, Rancagua es una de las ciudades que han experimentado una de las más elevadas tasas de crecimiento en el rango de ciudades con poblaciones superiores a 100.000 habitantes, lo cual permite evidenciar un incipiente proceso de concentración “desconcentrada” en la denominada Macro Zona Central o Región Urbana Central, constituida por un conjunto de ciudades medias y áreas rurales articuladas en torno a Santiago.

Desde el punto de vista regional, durante la dictadura militar la estrategia en esta materia adquiere la denominación genérica de “la regionalización” y se enmarca en un discurso fundacional, destinado a cambiar los destinos del país¹⁰.

Hasta ese momento, el Estado chileno no había creado regiones político-administrativas propiamente tal, aunque se había avanzado en varios frentes (incluida la definición de regiones de planificación). Durante los primeros años de la administración Pinochet (1973-2000), no solo se crearon las regiones sino se les dotó de una autoridad responsable (el Intendente Regional) quien se apoyaba en una suerte de consejo consultivo (el COREDE), que apoyaba en su gestión.

Otra de las contribuciones importantes que tuvo lugar en esta época, se relaciona con la uniformización de la mirada territorial de las distintas agencias y servicios del Estado, quienes adoptan la misma “zonificación” que resulta de la nueva grilla político-administrativa regional. Se instala además, una estructura desconcentrada regionalmente de ministerios y servicios¹¹ con solo algunas excepciones. Se crea un fondo especial destinado a la compensación de los desequilibrios regionales¹², aunque todas estas medidas al ser aplicadas durante un régimen autoritario, tuvieron un efecto limitado por la naturaleza del régimen.

Desde el punto de vista económico, el desarrollo de las regiones se concibe sustentado en su capacidad de responder a las señales externas, poniendo por tanto énfasis en las ventajas comparativas de los distintos territorios regionales. El enfoque teórico de apoyo, corresponde a la denominada teoría de la base económica.

LA CREACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Luego del retorno a la democracia, en el año 1990, el Estado instala los Gobiernos Regionales (GORE), con el propósito de hacer avanzar al país hacia una estructura de gobierno y administración con expresión concreta en el nivel regional, que viniese a completar las acciones destinadas a democratizar los municipios y a desplazar desde

10 “Chile hacia un nuevo destino” es el título del principal texto de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA).

11 Creación de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y de las Direcciones Regionales de diversos servicios.

12 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinado a establecer una suerte de compensación de las disparidades del desarrollo en el territorio, basándose en criterios asociados a la pobreza, dispersión de población e incluso, distancia a Santiago (al menos en la primera etapa del fondo).

el Estado central hacia estos dos niveles subnacionales, una parte del poder radicado hasta ese momento en el primero (Arenas, 2007).

Adicionalmente, se diseña también un proceso destinado a elevar el porcentaje de Inversión de Decisión Regional (IDR), a través de la creación de varios instrumentos complementarios¹³. La Administración Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se propone como meta, pasar la IDR desde el 21% existente al inicio de su mandato, hasta un 42% al final del mismo. Se concretan además, numerosos esfuerzos por transferir responsabilidades desde el nivel nacional de ministerios y servicios hacia sus oficinas regionales, a través de los denominados compromisos de desconcentración de ministerios y servicios (Arenas, 2009).

Posteriormente, la administración Lagos (2000-2006), no solo se plantea como meta elevar el porcentaje de la IDR del 42% alcanzado por el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, hasta superar el 50%, sino además instala un desafío mayor en el tema del desarrollo regional, el que fue explicitado en *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos*, SUBDERE(2001). Tal como se afirma en Arenas (2007), era necesario pasar a una estrategia de segunda generación en materia de descentralización y desarrollo regional, con el fin de “*transitar hacia la transformación de las regiones en colectividades territoriales, con capacidad real de decidir su futuro, naturalmente, en el marco de un Estado unitario, tal como ocurre en países como España o Francia*”. Claro está que la transformación de las regiones chilenas en verdaderas colectividades regionales, pasa al menos inicialmente por la elección directa de los Consejeros Regionales, la separación de las funciones de administración y gobierno, hasta ahora encarnadas en una sola autoridad en el nivel regional (el Intendente Regional a la vez representante del Presidente de la República en la región y Ejecutivo del Gobierno Regional a través de la Presidencia del Consejo Regional, CORE), la creación de servicios regionales, la instalación de una política para territorios especiales (la que culminó con un estatus especial para Isla de Pascua) y la creación de una administración para las áreas metropolitanas. Significaría también una nueva relación entre el Estado central y las regiones, investidas estas últimas de verdadera autonomía (Arenas, 2007).

Tal como se afirma en Arenas (2009), la lectura crítica del proceso de descentralización alcanza a quienes en el pasado no estaban disponibles para discutir avances relacionados con la descentralización fiscal o una mayor autonomía política regional, en un esquema de traspaso verdadero del poder “*que les permita (a las regiones) ser reales agentes de su propio desarrollo*” (Fundación Jaime Guzmán, 2008).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Chile es un país heterogéneo, en parte por la diversidad geográfica que lo caracteriza pero también por la forma en que el desarrollo económico ha ido marcando sus distintos espacios. El resultado de esta combinación es la existencia de disparidades territoriales a las que el Estado debe hacer frente, estableciendo mecanismos de compensación y solidaridad territorial, pero sobre todo ayudando a consolidar las estructuras descentralizadas, lo que también es una forma de reforzar la democracia. La profundización de la descentralización y el reforzamiento de los gobiernos regionales representan un desafío importante para avanzar en la reducción de las disparidades regionales.

La revisión de los principales hitos históricos relacionados con la cuestión regional, muestra que el país conoció en el pasado innumerables acciones, las que si bien no hacían parte de una política permanente, se tradujeron en avances sustantivos que más tarde permitirían la puesta en marcha de tres estrategias en el tema regional: la de desarrollo regional polarizado, aquella basada en la idea del desarrollo regional integrado y, finalmente, la regionalización.

Entre las acciones más significativas estuvo la creación de puertos y zonas francas, utilizadas como instrumentos para impulsar el desarrollo de ciertos puntos y por esa vía, la dinamización de sus espacios circundantes. Y en el

13 Los Convenios de Programación, acuerdos entre uno o mas Gobiernos Regionales con uno o mas ministerios para llevar a cabo determinadas inversiones, introduciendo la pluri-anualidad en la programación financiera y la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), entre otros.

marco de las dos primeras estrategias, es muy relevante el intento por definir una política específica para el sistema de asentamientos urbanos, no solo definiendo funciones para los centros de distinto nivel sino además, intentando modificar las jerarquías preexistentes con el fin de reequilibrar dicho sistema.

La estrategia denominada de regionalización permitió no solo instalar una nueva división político-administrativa, sino también desconcentrar espacialmente la estructura del Estado, al establecer las oficinas regionales de los servicios públicos y también las secretarías regionales ministeriales. No obstante que el discurso de la época hacía referencia a la descentralización, el esfuerzo de diseñar una institucionalidad descentralizada propiamente tal a nivel de las regiones, toma forma recién en el año 1993, con la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional. Entre los instrumentos más potentes creados en el marco de la regionalización, se encuentra el FNDR el que con algunas modificaciones en su naturaleza y en la forma de distribución, se mantiene vigente.

El retorno a la democracia en el año 1990 está también marcado por el resurgimiento de un discurso potente sobre la necesidad de avanzar en el tema regional, en particular sobre la necesidad de reforzar la descentralización del país. Los avances son importantes durante los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, partiendo por la instalación de los Gobiernos Regionales, el aumento de la Inversión de Decisión Regional, los avances en materia de desconcentración de las decisiones hacia las estructuras desconcentradas del Estado.

Tal como se constata en Arenas (2009), la institucionalidad pública regional no ha logrado articularse y aparece atomizada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial. El sector público se coordina escasamente entre sí y menos lo hace con el sector privado, quienes a su vez se encuentran poco comprometidos con los temas y asuntos relacionados al desarrollo regional.

Finalmente, a la luz de los hitos más significativos revisados en este trabajo, no resulta comprensible la ausencia de una política explícita en el tema regional en la actualidad, y esto más allá de los intentos impulsados desde MIDEPLAN a inicio de los años 1990 y desde SUBDERE en los 2000. Tampoco parece razonable que el país no posea una política acerca del sistema urbano nacional, ligada a objetivos de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio.

La tarea es compleja y la discusión está abierta.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeyda, E. (1950). *Geografía Económica de Chile*. Texto refundido, Capítulo 1: Los factores naturales. Santiago de Chile.
- Arenas, F. (1998). El ordenamiento del territorio en el marco de la planificación regional. En *Revista de Geografía Norte Grande*, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 25, pp. 55-61. Santiago.
- Arenas, F. (2001). El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación. En *Ordenamiento del Territorio en Chile: Desafíos y Urgencias para el tercer milenio*. F. Arenas y G. Cáceres (Editores). Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, julio 2001. pp 201-214.
- Arenas, F. (2007). Sueños para el 2050. Dossier Descentralización *Revista Universitaria* N° 96, PUC, pp. 52-58. Santiago, noviembre de 2007.
- Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa. *Estudios Geográficos*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía, Madrid, Volumen LXX, N° 266, enero-junio, pp. 11 - 39.
- Aydalot, Ph. (1985). *Economie régionale et urbaine*. Collection Economía. Ed. Económica, París.
- Bedrack, M. (1974). *La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970- 1973)*. Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- Boiser, S. (1984). Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional. En: *Estudios de Economía*, Vol.1, N°1, Portugal.
- Camus, P. y Hajek, E. (1998). *Historia Ambiental de Chile*. Santiago.

- CONARA (1976). *Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa y el proceso de regionalización*, Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Santiago: Chile.
- Daher, A. (1990). ¿Qué hacer con Santiago? En *Ambiente y Desarrollo* Vol. VI, N° 3, CIPMA, Santiago.
- De Mattos, C. (1998). Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa. En *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*, C. De Mattos, Hiernaux, D y D. Restrepo (Compiladores). Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile. pp. 42 – 70.
- De Mattos, C., Soler, F. y Sabatini, F. (1995). *Globalización, Territorio y Ciudad: el caso de Chile*. Documento de Trabajo, IEU, Serie Azul, N°7.
- Fernández, M. A. (1994). Impacto del capital mercantil británico en Chile (1850-1880). En *Proposiciones* Vol.24. Santiago de Chile, Ediciones SUR. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=262> [Consultado en: 09-11-2008].
- Friedmann, J. y Stöhr, W. (1967). "The uses of regional science: policy planning in Chile". *Papers of Regional Science Association*. Vol. XIII.
- Fuenzalida, H. (1952). La conquista del territorio y la utilización de la tierra durante la primera mitad del siglo XX. En *Desarrollo de Chile en la primera mitad del siglo XX*. Santiago. Obtenido desde: <http://mazingersisib.uchile.cl/repositorio/lb/uchile/desarrollochile01/> [Consultado en: 02-11-2008].
- Fundación Jaime Guzmán (2008). *Creación de nuevas regiones. ¿Acierto en la búsqueda de mayor descentralización? Ideas y propuestas*, N° 14, 9 de septiembre de 2008.
- Gajardo, (1981). Problemas de la organización espacial en Chile en el período 1930 – 1973. Disertación inaugural para obtener el grado de Doctor en Filosofía. Presentada en la Universidad de Zurich, Facultad de Filosofía II, Zurich.
- Geisse, G. (1983). *Economía y Política de la Concentración Urbana en Chile*. El Colegio de México, PISPAL, México.
- González, J. I. y Sagredo, R. (2006). Geografía y República: el ordenamiento político administrativo del territorio de Chile. *Anales de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas* 2005, Santiago de Chile, 2006. pp. 345-355.
- Goycolea, M. (1942). *Colonización de Magallanes y Aysén*. Santiago, 1942.
- Guerero, R. (1984). L'aménagement du territoire au Chili. En: *L'aménagement du territoire Cahier VIII, l'aménagement du territoire en Amérique latine*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1984.
- Jobet, J. C. (1955). *Ensayo crítico del desarrollo económico y social de Chile*. Santiago.
- Mateaccioli, A. (1981). *Diversité régionale et cohérence nationale*. Ed. Economica, París.
- ODEPLAN (1971). Antecedentes y criterios para la formulación de la política de desarrollo regional. Oficina de Planificación Nacional. Santiago: Chile.
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de polo de croissance. En: *Économie Appliquée* N° 1-2.
- Penouil, M. (1970). Poles de développement en régions sous-développées et en pays sous-développés. *Social Science Information*, Vol IX, N°3.
- Pinto, J. (1994). Permanencia del modelo primario-exportador en Chile. En *Proposiciones* Vol.24. Santiago de Chile, Ediciones SUR. Obtenido desde: www.sitiosur.cl/r.php?id=450. [Consultado en: 09-11-2008].
- Sabatini, F. (1979). *Modalidades de captación de renta de la tierra en Santiago durante los últimos cien años*. Santiago.
- Santana, R. (1977). Etat et regionalisation en Amérique Latine: le cas du Chili. In: *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*. Presses Universitaires de France. Coll. Tiers Monde, IEDES, París.
- Sepúlveda, S. (1984). *El trigo chileno en el mercado mundial*. Editorial Universitaria, Santiago.
- SUBDERE, (2001). *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Trachen, A. (1985). *Développement et dynamique de l'inégalité*. Ed. Economica, París.
- Villagrán J., Hidalgo, R. y Núñez. A. (1997). Políticas Públicas y Ocupación de Territorio en la XI región de Aysén. En: *Norte Grande*, 24, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Villalobos, S. et. al. (1984). *Historia de Chile*. Col. Imagen de Chile. Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- Vitale L. (1980). Interpretación marxista de la historia de Chile III. Los decenios de la burguesía comercial y terrateniente (1831-1961). Obtenido desde: http://mazingersisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia_y_humanidades/vitale/obras/obras.htm. [Consultado en: 09-11-2008].

LA CRECIENTE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL EN CHILE¹

PATRICIO AROCA*

INTRODUCCIÓN

Recientemente ha aumentado notablemente el interés por los problemas regionales en el mundo bajo dos elementos claves que han dado forma al escenario actual: la profundización de las políticas de libre mercado y la globalización. En este contexto, las desigualdades que comienzan a surgir tienen causas y explicaciones diferentes a las que escuchábamos y estudiábamos algunos años atrás.

En un libro sobre desigualdades regionales en países pequeños, Felsenstein y Portnov (2005) cuentan que en un seminario realizado en la Universidad Hebrea de Jerusalén, en 1957, Simon Kuznets planteaba que los países pequeños habían tenido más éxito en distribuir los frutos del crecimiento entre sus habitantes que los países más grandes. Para ello, comparaba los países escandinavos y Suiza como ejemplo de distribución más igualitaria con estados como Francia, Alemania e incluso Estados Unidos. En esta misma línea, la literatura sobre desarrollo económico plantea que naciones más grandes, es lógico, presenten mayores desigualdades regionales que los países pequeños.

Por otro lado, los defensores del mercado como eficiente mecanismo asignador de los recursos de la economía a la producción de bienes y servicios, sostienen que este provee de las señales adecuadas para reducir las desigualdades que surjan en el espacio. Por ejemplo, la migración será el mecanismo para reducir las desigualdades regionales en desempleo y salario, mientras que el comercio interregional será el instrumento para arbitrar los precios entre las regiones.

En contraste, la nueva geografía económica plantea que las desigualdades entre las regiones pueden mantenerse en el tiempo o incluso crecer junto con el desarrollo de la economía, debido a que existe un centro que aprovecha los beneficios del crecimiento, mientras que las regiones de la periferia dejan pasar las oportunidades que estos progresos generan.

Este trabajo analiza para Chile, un país pequeño, las desigualdades territoriales y la concentración, partiendo de la base que es uno de los países con mayor disparidad entre sus habitantes y concentración en el territorio, y que en la década que va desde 1993 a 2003, las diferencias regionales se han incrementado, mostrando un patrón del tipo Centro-Periferia, siendo el centro la Región Metropolitana y la periferia el resto de las regiones del país.

La siguiente sección muestra los resultados para la evolución de las desigualdades regionales en Chile, postulando que estas son crecientes en el tiempo y tienen sus orígenes en acciones del Estado y del mercado. A continuación se desarrolla una sección con la descripción de los mecanismos gubernamentales que promueven estas desigualdades, especialmente a través del proceso de centralización y concentración en torno a la capital, la Región Metropolitana de Santiago. La siguiente sección muestra los mecanismos de mercado que promueven concentración y desigualdad en el territorio, dejando para el final las conclusiones y proyecciones de la situación actual.

* Ingeniero Comercial. Doctor en Economía. Director Instituto de Economía Aplicada Regional, Universidad Católica del Norte

1 Este trabajo es una extensión del publicado en Foreign Affairs Latinoamérica, por el autor. Las Desigualdades Regionales en Chile, Vol. 9, Nº1, 2009. Se agradece el financiamiento y discusión del Núcleo de la Iniciativa Científica Milenio, Ciencia Regional y Políticas Públicas donde parte de estas ideas han sido desarrolladas.

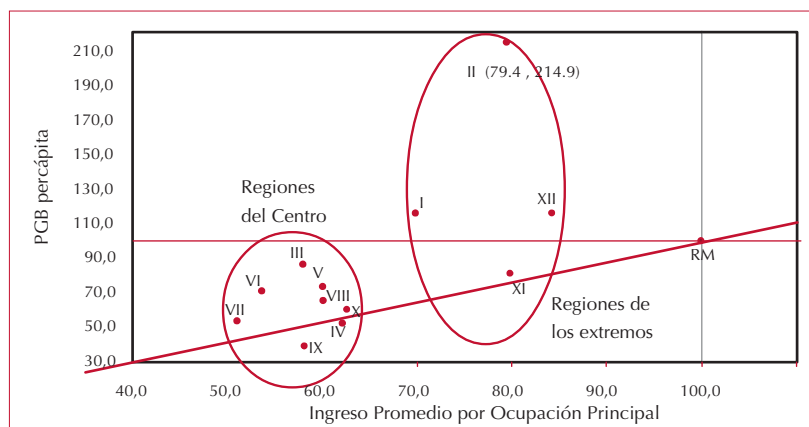
Los datos analizados en este trabajo corresponden al período previo a la creación de las dos nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos.

LAS DESIGUALDADES REGIONALES Y LA CONCENTRACIÓN

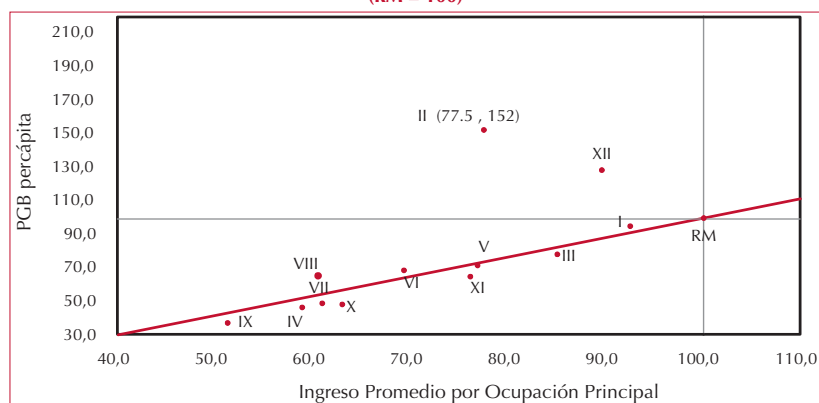
El mapa de Chile se caracteriza por ser largo y angosto que va desde norte a sur. Sobre él se han definido quince regiones, a las cuales se les ha dado un nombre y un número romano, que van desde la I, la de más al norte, hasta la XII, la de más al sur, una Región Metropolitana (RM) que está en el centro de este mapa entre las regiones V y VI y las regiones XIV y XV, creadas en el actual gobierno, ubicadas en el norte y el sur respectivamente.

Las desigualdades en el territorio se dan en diferentes dimensiones y niveles. En este trabajo se quiere destacar las asociadas al sistema económico y político durante una década. Para ello, se han dibujado los dos gráficos siguientes, que muestran el producto geográfico bruto (PGB) per cápita regional y el ingreso promedio de la ocupación principal de los trabajadores, medidos como un índice respecto a la RM, que para los dos periodos dibujados, 1992 y 2003, se ha fijado en 100.

INGRESO OCUPACIONAL VERSUS PRODUCTO PERCÁPITA - 2003
(RM = 100)



INGRESO OCUPACIONAL VERSUS PRODUCTO PERCÁPITA - 1992
(RM = 100)



Estos gráficos muestran una creciente desigualdad territorial que es difícil mostrar con indicadores tradicionales, como el coeficiente de Gini. El gráfico de 1992 muestra que mientras solo dos regiones (la II y la XII), la de Antofagasta en el norte, productora de cobre, y la de Magallanes en el sur, productora de petróleo, muestran un producto per cápita mayor a la

RM, ninguna presenta un ingreso promedio de sus trabajadores superior a la capital, y la mayoría de las regiones tiene menos de un 90 por ciento de promedio de ingreso respecto del ingreso de Santiago.

Para el año 2003, la evolución del producto bruto regional per cápita es positiva para todas las regiones respecto a la RM. La mayoría de las regiones incrementa el producto moviendo la nube de puntos hacia arriba en el gráfico. Sin embargo, la imagen que transmite el ingreso promedio de la ocupación principal de los trabajadores que viven en las regiones chilenas es preocupante, porque a pesar de que las regiones en general aumentaron su producción en relación al capital, el ingreso de sus trabajadores respecto a los de Santiago disminuyó, especialmente para aquellas regiones del centro, mostrando un promedio para ese grupo levemente inferior al 60 por ciento del promedio de Santiago, mientras que las dos regiones de más al norte y más al sur del país tuvieron significativos aumentos en producción y pequeños crecimientos en el ingreso de sus trabajadores.

En el gráfico de 2003 claramente emergen tres grupos, las regiones de bajos ingresos del centro, las regiones de ingresos medios de los extremos y la Región Metropolitana de altos ingresos. Al comparar ambos gráficos, se aprecia que en esta década se han incrementado las desigualdades de ingresos promedios entre regiones, trayendo consigo diferencias en accesos a bienes públicos y también en oportunidades de desarrollo para sus habitantes e incrementando las fuerzas concentradoras en torno a la Región Metropolitana.

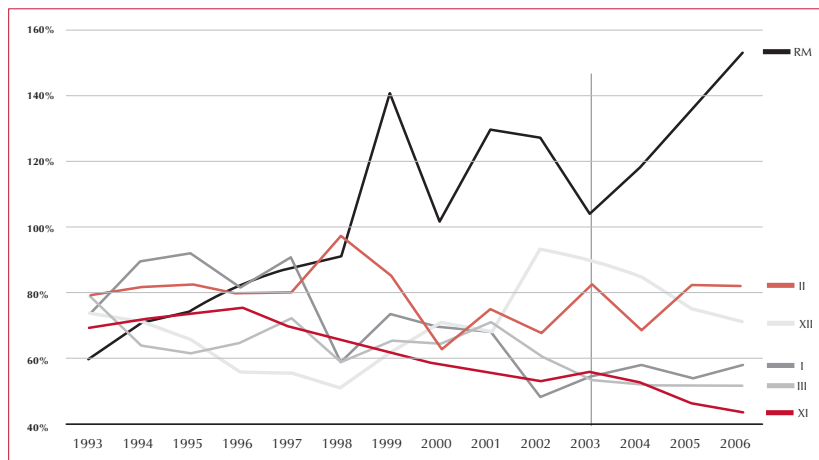
LAS ACCIONES CONCENTRADORAS DEL ESTADO

En este trabajo se entenderá por acciones del Estado aquellas que realizan instituciones como los ministerios del gobierno y el Banco Central, que tienen impacto sobre la producción y la distribución de los beneficios de esta, sobre el territorio. Cuatro acciones o políticas son analizadas desde la perspectiva de sus efectos sobre las desigualdades territoriales: la asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el porcentaje del gasto público en inversión, que es de decisión regional o local, la asignación regional de becas para realizar estudios de postgrados en el extranjero y el control de la inflación del Banco Central.

EL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR)

La ley que crea el FNDR establece que “*el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo*” y estará a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior.

PROPORCIÓN DEL FNDR POR REGIÓN I, II, III, XI, XII, RM



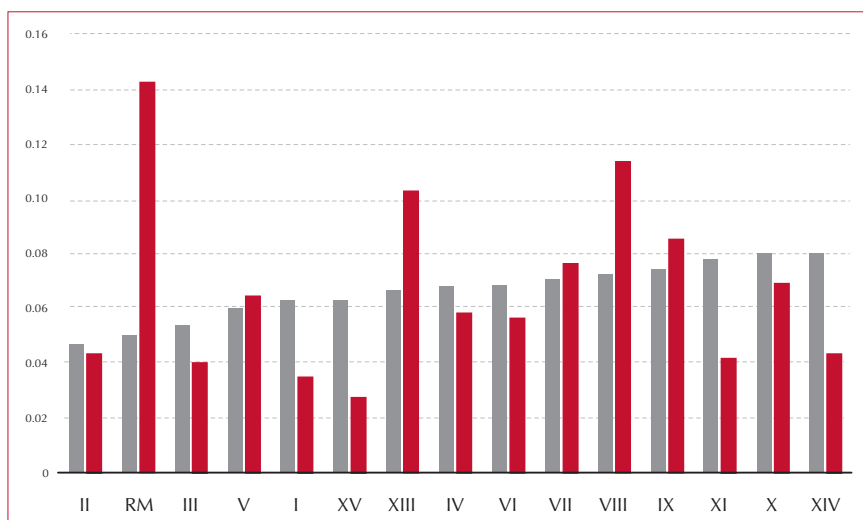
El gráfico anterior muestra que existe una tendencia a incrementar más el FNDR en la Región Metropolitana que en cualquiera otra región, desde su creación hasta el 2006.

Es importante aclarar que aunque el FNDR no es el fondo público más importante que posee el gobierno, es el único creado con el objetivo de reducir las diferencias regionales, por lo que no hay razón para esperar que los otros fondos para invertir del Estado tengan un tratamiento diferente cuando su objetivo no es el de promover equidad territorial.

Después de una década en que claramente las desigualdades en el ingreso de las personas que viven en el territorio se han incrementado como lo muestra el gráfico presentado previamente, la SUBDERE realiza una distribución del FNDR entre 2003 y 2006 en que la región con mayor aumento, 160 por ciento, en el periodo de tres años es la Región Metropolitana, mientras que el resto de las regiones incrementa en promedio un 44 por ciento, es decir, el fondo creado para reducir las desigualdades regionales se ha aumentado en más de 100 por ciento por sobre el resto de las regiones, en la región con mayores ingresos de la economía, mientras el resto que requiere de mayor gasto público, que promueva una mayor equidad territorial, recibe un porcentaje considerablemente menor.

De acuerdo a Aroca y Garrido (2009), el cambio de reglamento de asignación del FNDR de 2003 produjo un aumento aún mayor para la Región Metropolitana en la participación del fondo en desmedro de las demás regiones del país. En 2007, el reglamento cambió nuevamente, y en ese mismo trabajo se muestra que la asignación hacia la Región Metropolitana se incrementa más que en la de 2003, como lo muestra el gráfico siguiente tomado de este trabajo.

ASIGNACIÓN DEL 90% DEL FNDR: REGLAMENTO 2003 - 2007



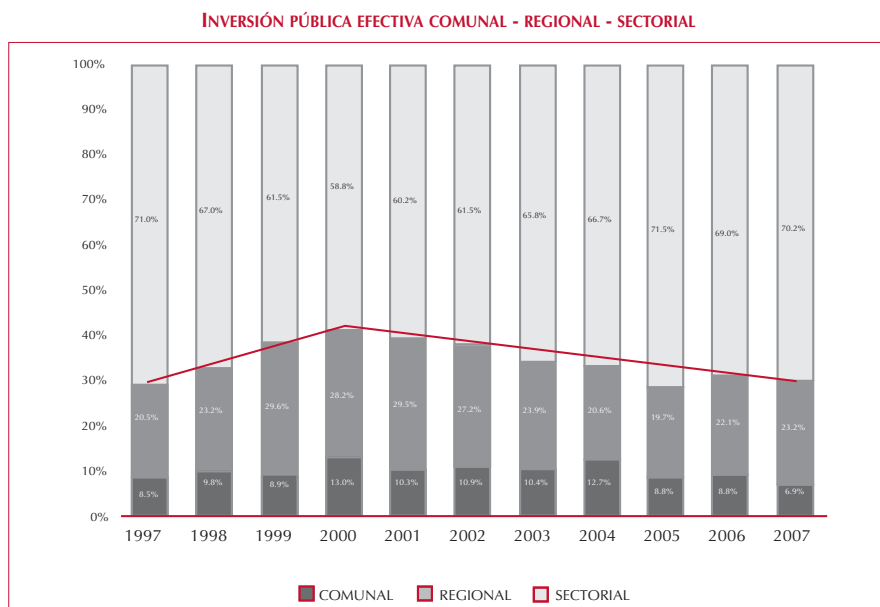
Fuente: Basado en Aroca y Garrido (2009).

Claramente se aprecia que la región que más incrementa su participación con el reglamento de 2007, es la Región Metropolitana, mucho más de lo que lo hizo el 2003, por lo que es de esperar que la asignación futura del FNDR sea aún más concentradora que lo que era antes del reglamento de 2007.

LA CENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Waissbluth (2006) muestra un análisis de la evolución de la inversión pública, la cual se complementa con información de MIDEPLAN y se muestra en el siguiente gráfico.

Los montos de inversión pública comunal y regional se deciden en la comuna y en la región, mientras que los montos sectoriales se deciden en los ministerios del país. La tendencia muestra un crecimiento sostenido hasta el año 2000, donde la suma de la inversión pública comunal y regional alcanza 41,2 por ciento, muy superior al 26 por ciento que tenía en 1992. Sin embargo, a partir del año 2000, el porcentaje de decisión local y regional comienza a caer, alcanzando en 2007 solo a un 29,8 por ciento del total de la inversión, es decir, se retrocede a niveles levemente superiores a los que se tenía en 1992. Estos antecedentes están contra la idea de la búsqueda de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos a través de dar poder de decisión sobre en qué proyectos es más rentable socialmente invertir en las regiones y comunas. Al mismo tiempo, como el poder central está en Santiago, la asignación para la RM será más eficiente ya que quienes deciden el destino del gasto público conocen con mayor precisión los problemas de la ciudad que habitan.



Fuente: Basado en Aroca y Garrido (2009).

CAPITAL HUMANO AVANZADO Y LAS BECAS

El capital humano avanzado es fundamental para el desarrollo de buenas universidades y centros de investigación que impacten positivamente su entorno. Por ello, el país ha creado la Beca Presidente de la República para financiar estudios de postgrados, especialmente doctorados, en el extranjero.

Desde 1981 hasta 2006 se han asignado 2.274 becas y se espera asignar 25.000 en los próximos 25 años. La ministra de MIDEPLAN decía en una entrevista sobre las becas que "hasta el año 2006, desde que existen las becas, el 73% de los becarios fueron varones y el 27% mujeres. El año 2006, cuando seleccionamos con currículum ciego, la cifra cambió a 53% de varones y 47% de mujeres". Sin embargo, no hay ninguna mención en su análisis a explicar cómo se ha concentrado la asignación en la Región Metropolitana, donde vive alrededor del 40 por ciento de la población del país, y en el 2006, en la primera lista dada a conocer de los seleccionados, el 76 por ciento provenía de Santiago. Mientras que en el 2007 esta situación mejora y el porcentaje asignado a la RM alcanza al 62 por ciento.

No obstante, todavía existe un problema que atenta contra la desigualdad regional dibujada en el segundo gráfico mostrado. Este obstáculo ocurre porque para los nuevos doctores o posgraduados es más atractivo incorporarse a equipos de Santiago que de regiones ya que estos tienen mayor experiencia, obtienen mayores fondos para realizar investigación, asistencia a congresos, etc., lo que hace que una proporción importante de aquellos que obtienen la beca Presidente de

la República, que provienen de regiones, se queden trabajando en Santiago, con el desmedro que esta fuga de cerebros le provoca a la regiones.

Recientemente se ha propuesto que los becarios devuelvan la beca trabajando en regiones por un periodo de tiempo similar al que estuvieron estudiando, sin embargo, esta propuesta no ha prosperado y, por lo tanto, es esperable que el capital humano avanzado se siga concentrando en la Región Metropolitana, como lo ha hecho en el pasado.

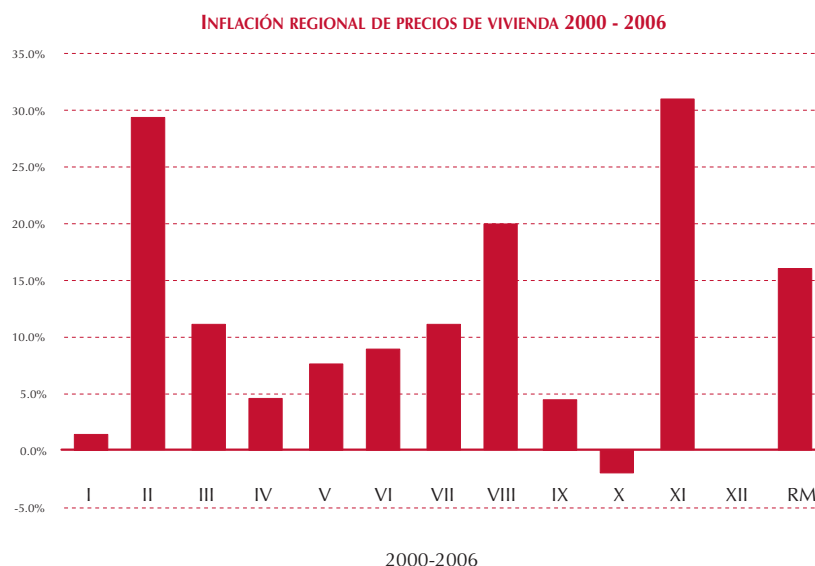
LA POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL

El Banco Central de Chile es una institución estatal, independiente del gobierno, encargada de mantener un nivel de inflación bajo. Tres por ciento de inflación anual ha sido fijado como el objetivo de la política. El principal instrumento utilizado ha sido la tasa de interés, la cual se aumenta cuando la inflación está por sobre el objetivo, de modo de incrementar el costo del endeudamiento y reducir a través de este hecho el consumo de las familias con la consiguiente presión para que los precios bajen.

En una economía cualquiera esto no tendría a priori sesgos territoriales. Sin embargo, en Chile, la medición de la inflación se realiza solamente con datos del Gran Santiago. Es decir, tanto la canasta como los precios utilizados para medir la inflación se basa exclusivamente en información de familias y negocios ubicados en la Región Metropolitana.

Dada la heterogeneidad de la economía chilena en el territorio –el norte minero, el centro manufacturero y de servicios y el sur agrícola y acuícola– es muy probable que los shocks que producen cambios en precios en Santiago, también lo hagan en el resto del territorio, sin embargo, estos cambios no tienen por qué ser iguales en magnitud y dirección.

Una estimación reciente de la inflación regional de los precios de viviendas, que puede ser pensada como una aproximación de las verdaderas inflaciones regionales, se muestra a continuación:



Fuente: Basado en Aroca y Garrido (2009).

Entonces la tasa de interés que actúa como un freno o acelerador eficiente para Santiago, no necesariamente resulta adecuada para todo el territorio, así habrá regiones que reciben el freno antes que lo necesiten o el acelerador tardíamente, porque su inflación no sigue la dinámica de la de la Región Metropolitana. Mirando el gráfico anterior, se aprecia que

regiones como Antofagasta necesitaron una tasa de interés más alta mucho antes que Santiago o que el Estado hiciera alguna política complementaria a la política monetaria para reducir los costos de viviendas en esta región, mientras que la Región de Los Lagos y la mayoría de las otras regiones no requerían un incremento de la tasa de interés ya que aún tenía espacio para seguir creciendo y no era necesario el freno que necesitaba Santiago, por lo que se requiere política fiscal especial que sustituya la reducción de demanda del mercado para esas regiones que originó la política monetaria. En consecuencia, esta es solo eficiente para la Región Metropolitana y para ninguna otra región del país, dado los índices de inflación estimados.

LOS MECANISMOS CONCENTRADORES DEL MERCADO

Armstrong y Taylor (2003), en su libro sobre economía y política regional, sostienen que el mercado contiene un conjunto de mecanismos concentradores, especialmente cuando hay una ciudad o región dominante, como es el caso de la Región Metropolitana. En estos casos existe una congestión creciente de la infraestructura y los servicios públicos en estas regiones, y la experiencia muestra que el mercado, en conjunto con el sector público, tiende a resolver este problema a través de mayor inversión y provisión de estos bienes, en vez de reducir la demanda por ellos a través de desarrollar el territorio más equilibradamente.

A continuación se describirán algunos de los mecanismos de mercado que en Chile contribuyen a promover la desigualdad territorial y la concentración en torno a la Región Metropolitana.

MOVILIDAD LABORAL: MIGRACIÓN Y CONMUTACIÓN INTERREGIONAL

La teoría económica tradicional enseña que la migración laboral es un mecanismo importante para reducir las desigualdades regionales o territoriales en salarios y desempleo. Esta supone que los trabajadores dejarán las regiones con alto desempleo y se irán a aquellas en que tienen mayor posibilidad de encontrar trabajo. Reduciendo el desempleo en la región de origen, aumentándolo en la de destino y al mismo tiempo arbitrando los salarios que se pagan en la economía, dando como resultado menores desigualdades territoriales.

Sin embargo, en Chile ha surgido una movilidad laboral que en el Censo de Población y Vivienda de 2002 mostró ser casi el doble de la migración, a la que se ha llamado conmutación interregional, que consiste en que una proporción importante de trabajadores ha separado la decisión sobre en qué región vivir respecto de en qué región trabajar.

El código laboral que regula las relaciones entre trabajadores y empleadores ha permitido un sistema de turnos en todas las actividades, lo que ha atraído significativamente a conmutantes. Estos turnos van desde trabajar doce horas cuatro días seguidos y descansar tres, hasta trabajar veintidós días consecutivos y descansar ocho. Por ejemplo, la Región de Antofagasta, recibía, según el Censo de 2002, 16.500 trabajadores desde otras regiones, lo que representaba más de un 10 por ciento de la fuerza laboral local.

Adicionalmente, los conmutantes laborales tienen en promedio ingresos más altos que los trabajadores locales, porque conmutan los de mayor educación, por lo que el monto de salarios que se transfieren hacia otras regiones puede ser muy significativo. Aroca y Atienza (2008) estiman que el monto de ingresos que se llevan a otras regiones los conmutantes a la región de Antofagasta, podría ser superior en más de cuatro veces al monto que la región percibe por concepto de Fondo Nacional de Desarrollo Regional. También muestran que solo las regiones extremas tienen conmutación neta positiva, mientras que las del centro tienen conmutación neta negativa. Es decir, la proporción de trabajadores que van desde el centro del país a trabajar a las regiones extremas (Tarapacá y Antofagasta por el norte y Aysén y Magallanes por el sur) es superior a las que van desde las zonas extremas a las regiones del centro. Esta movilidad laboral es altamente concentradora de ingresos en torno al centro del país y otra fuente de desigualdad territorial.

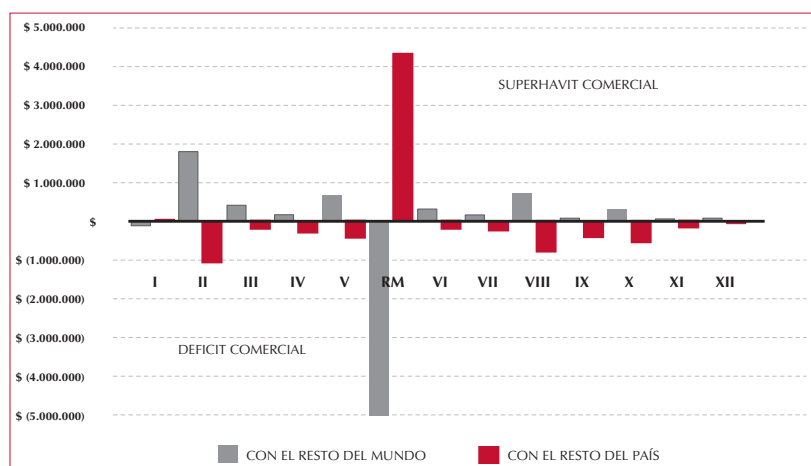
COMERCIO INTERREGIONAL E INTERNACIONAL

Hulu y Hewings (1993) desarrollaron una metodología que les permitió mostrar cómo se distribuía el impacto de los proyectos o políticas que implicaban gasto público entre los cinco grandes conjuntos de islas que componen Indonesia: Sumatra, Java, Kalimantan, Sulawesi y las islas del este.

Ellos mostraron que el impacto de un proyecto desarrollado en alguno de los cinco conjuntos de islas se distribuía también hacia los cuatro conjuntos restantes, sin embargo, esta distribución no era homogénea en el territorio y dependía del nivel de comercio que hubiese entre estas regiones. Las que exportaban más recibían un mayor impacto de proyectos que se realizaban en las otras regiones, al mismo tiempo que las que importaban más, retenían menos impacto de los proyectos para ellas.

Los resultados son sorprendentes. Por ejemplo, un proyecto desarrollado en el Sector Bancario y Financiero en Java lograba que el 94,2 por ciento del impacto total del proyecto se quedara en esa región, mientras que un proyecto realizado en el sector electricidad, gas y agua en las islas del este conseguía capturar, para sí, menos del 10 por ciento del impacto total generado por el proyecto.

**BALANZA COMERCIAL DE CADA REGIÓN CON:
RESTO DEL PAÍS Y RESTO DEL MUNDO EN 1996
(EN MILLONES DE PESOS)**



Este gráfico muestra las únicas cifras estimadas de comercio interregional y de las regiones con el resto del mundo, existente para Chile, que corresponden a la situación del año 1996. En él se aprecia que la Región Metropolitana (RM) presenta un gran superávit comercial con el resto de las regiones del país, mientras tiene un déficit comercial proporcionalmente mayor con el resto del mundo. Es decir, Santiago importa bienes del resto del mundo y los exporta hacia las regiones.

Por otra parte, las regiones hacen todo lo contrario, ellas tienen significativos superávits comerciales con el resto del mundo, mientras que presentan déficit con el resto del país.

Por lo anterior, la conclusión es similar a la de Indonesia, en el sentido que cuando se hace un proyecto en una región, una proporción importante de los gastos de ese proyecto terminarán en la RM, mientras que un proyecto realizado en esta importará muy poco del resto de las regiones, y probablemente el impacto en las importaciones del resto del mundo sea mucho más significativo. Ello también tiene como consecuencia una mayor concentración de la demanda de bienes y servicios en la RM, ya que proyectos que se realicen en todo el país, incrementarían significativamente la demanda de ella RM, pero no del resto de las regiones.

CONCENTRACIÓN DE LAS DECISIONES DEL SECTOR PRIVADO

La concentración en torno a la Región Metropolitana no es solo de la población, el gobierno y una buena parte de la actividad económica del país, sino también de los centros de decisiones del sector empresarial. Esto se traduce, por ejemplo, que cuando un empresario requiere un crédito del sistema financiero en una región, este va a evaluación a Santiago con la consiguiente demora y reducción de probabilidad de obtener ese crédito, comparado con la situación en que el solicitante pueda hacerlo directamente con el que toma la decisión.

Otro ejemplo son los aportes a la comunidad y a las universidades. Dado que los centros de decisión están en Santiago, instituciones de la capital reciben aportes mayores, incluso de empresas que tienen sus producciones en regiones, debido a que las gerencias están ubicadas en la Región Metropolitana. Así por ejemplo, las empresas mineras dan mayores aportes a universidades ubicadas en la capital, que el que aportan a las ubicadas en las regiones mineras como Antofagasta, Atacama o Tarapacá. Una muestra de esto aparece en un titular de un diario local del 20 de mayo de 2008, que decía que tres universidades de la capital: Universidad de Chile, Universidad Católica y Universidad de los Andes acumulaban más del 74 por ciento de las donaciones privadas al sistema universitario chileno.

CONCLUSIONES

La desigualdad en la distribución de los ingresos en Chile ha sido un problema serio desde hace varias décadas, y los diferentes gobiernos no la han cambiado significativamente, lo que ha implicado estar entre los países con más desigualdades del planeta. Este fenómeno se distribuye con algunas diferencias en el territorio; sin embargo, una mirada al país desde una perspectiva espacial muestra una desigualdad adicional, una alta concentración de los ingresos y de los beneficios del crecimiento en torno a la Región Metropolitana, a pesar que el aumento de la producción de las regiones ha sido más alto. Es decir, la Región Metropolitana tiene una capacidad muy fuerte de apropiarse de los ingresos que genera el crecimiento en el país.

Este trabajo muestra que este proceso de concentración es creciente a través del tiempo y que en la última década surgen tres grupos con diferencias notables en los niveles de ingresos promedios percibidos por sus trabajadores. Esta variable se postula como una más cercana al bienestar de los habitantes de las regiones chilenas. La Región Metropolitana es la región con mayores ingresos, y en una década la diferencia con las demás regiones ha aumentado. Un segundo grupo está formado por las regiones extremas caracterizadas como productoras de bienes primarios como cobre, petróleo y salmones. El resto de las regiones, de bajos ingresos, se encuentra en el centro del país, al sur y norte de la Región Metropolitana.

Las razones del incremento en la desigualdad están en acciones del gobierno y mecanismo del mercado. Entre las acciones del gobierno, se describen la evolución del fondo destinado a reducir las desigualdades regionales, el auge en el centralismo del gasto público, la asignación de becas del Estado para capital humano avanzado y la política monetaria del Banco Central de Chile para controlar la inflación.

Entre los mecanismos de mercado que acrecentan la desigualdad regional y la concentración en torno a la Región Metropolitana se destacan la movilidad laboral, especialmente la conmutación interregional, el comercio interregional y la alta concentración en la capital del país de las gerencias o entidades de decisión del sector privado.

Finalmente, los resultados denotan la urgencia de una política regional potente que pueda cambiar la tendencia actual, promoviendo un desarrollo más balanceado del territorio y disminuyendo la concentración en torno a Santiago, la capital del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Armstrong, H. y Taylor, J. (2003). *Regional Economics and Policy*. Third edition. Blackwell Publishers, London, UK.
- Aroca, Patricio (2009). *Las Desigualdades Regionales en Chile*. Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 9 # 1, pp. 53-62.
- Aroca, P. y Atienza, M. (2008). La conmutación regional en Chile y su impacto en la Región de Antofagasta. Revista *EURE*, vol. XXXIV, # 102, pp. 97-120.
- Aroca, P. y López, E. (2009). Estimación de la Inflación Regional de los precios de la vivienda en Chile. Presentado al Primer Encuentro de la Sociedad Chilena de Estudios Regionales, Antofagasta, Chile.
- Aroca, P. y Garrido, N. (2009). Régimen de Transferencias Fiscal entre las regiones de Chile: Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Presentado al Primer Encuentro de la Sociedad Chilena de Estudios Regionales, Antofagasta, Chile.
- Felsenstein, D. y Portnov, B.A. (2005). *Regional Disparities in Small Countries*. Springer, NY, USA.
- Hulu, E. y Hewings, G.J.D. (1993). The development and use of interregional input-output models for Indonesia under conditions of limited information. Review of *Urban and Regional Development Studies* 5, pp. 135-153.
- Waissbluth, M. (2006). La reforma del Estado de Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso. Publicado en el Boletín Electrónico de la *ESADE*, Barcelona PUBLIC (www.esade.edu/public).

NO TENGAMOS MIEDO DE DESCENTRALIZAR, TENGAMOS MIEDO A SEGUIR CENTRALIZANDO

HEINRICH VON BAER*

1. LA ASIGNATURA PENDIENTE DE NUESTRO PROCESO DE DESARROLLO

“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”.

Esta es la categórica declaración con la que el profesor Joan Prats i Catalá (Prats, 2008) se refirió a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia para lograr la condición de país desarrollado, la que refuerza la convicción que han venido planteando durante años diversos y destacados especialistas nacionales e internacionales, a su vez reiterada en importantes encuentros académicos y de la sociedad civil de regiones¹. Asimismo, se ratifica con el reciente informe sobre descentralización en Chile elaborado por una misión de la OCDE (2008), análisis crítico que si bien se centra principalmente en la dimensión económica del desarrollo, aporta antecedentes sustantivos de diagnóstico y un conjunto de propuestas que plantean la necesidad de impulsar, con urgencia, reformas de carácter estructural.

Todo lo anterior, junto a diversos aprendizajes, investigaciones aplicadas y reflexiones propias, ha contribuido a formarnos la siguiente convicción: sin un esfuerzo sostenido, estructural y profundo de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, impulsado en forma gradual y territorialmente diferenciada, diseñado y asumido como Proyecto País en forma transversal por los principales dirigentes del país y actores del desarrollo, traducido en la correspondiente Política de Estado y Agenda Concordada, como parte de una urgente modernización del Estado y democratización de la sociedad chilena, Chile no alcanzará los niveles de desarrollo social y territorial que todos los chilenos anhelan y merecen.

Esa es la convicción que debe instalarse especialmente en los actuales y futuros líderes políticos de todo el espectro, con la voluntad de actuar en consecuencia, la convicción que sin un avance en mayor profundidad y ritmo de los procesos de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, Chile no será capaz de enfrentar con éxito los nuevos escenarios, sortear los impactos de la dinámica global y de la actual o futuras crisis, de modernizar su institucionalidad y de vitalizar su democracia, ni de poner freno y revertir a la vorágine centralizadora que impide el desarrollo pleno de sus restantes territorios.

A su vez, al constatar los insuficientes avances y muchos retrocesos observables en estos procesos durante muchas décadas, también hemos llegado a la conclusión que dicha voluntad política no va a surgir con la claridad doctrinaria y de objetivos requeridos y no se traducirá en reformas de la profundidad y velocidad necesaria, si no se genera y consolida una demanda más organizada y eficaz y una participación más protagónica y persistente desde la propia ciudadanía y la sociedad civil, desde todas las regiones, como legítima aspiración para fortalecer su desarrollo, así como en la propia capital para contribuir a su calidad de vida y sustentabilidad ambiental.

* Director Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. Director Ejecutivo Red Sinergia Regional. Presidente Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE.

1 I-VI Encuentros Nacionales de Estudios Regionales (203-2008), organizados por la Red Sinergia Regional.

II Cumbre de las Regiones (Abril 2007, Congreso Nacional, Valparaíso) organizada por el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE.

2. CENTRALISMO EN CHILE: UNA LIMITANTE ESTRUCTURAL DEL DESARROLLO²

2.1 Tres premisas para la reflexión

- a. **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.
- b. **La principal riqueza de Chile es su diversidad:** por legado del Creador o de la Naturaleza, Chile no es un país pobre. Su principal riqueza es su amplia diversidad (geográfica, climática, productiva, étnica, cultural), distribuida a lo largo de todo su territorio. Sin embargo, esta enorme riqueza ha estado significativamente subutilizada, e incluso ignorada, entre otros, como consecuencia de una institucionalidad altamente centralizada y de políticas públicas predominantemente uniformes y homogéneas, incapaces de adecuarse y de aprovechar ese orden natural en beneficio de un mejor desarrollo humano de todas las comunidades, en todos los territorios del país.
- c. **El Centralismo refuerza las desigualdades:** además de los niveles de inequidad social que aún existen, Chile se caracteriza por una muy severa inequidad territorial. Ambas inequidades se refuerzan y retroalimentan recíprocamente, en una espiral viciosa que constituye la principal marca del subdesarrollo que debe superar el país.

2.2 Paradojas no resueltas del modelo “chilensis” de desarrollo

- a. Durante diversos periodos de su historia, Chile ha experimentado una creciente centralización en diferentes dimensiones relevantes de su proceso de desarrollo, transformándose en el país más centralizado de América Latina en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio.
- b. El estilo de desarrollo adoptado por el país se caracteriza por su éxito en el nivel macro-nacional, en contraste con severas carencias en los niveles micro-local y meso-regional, resultando en pronunciadas desigualdades territoriales y sociales.
- c. Chile tiene un gobierno central y un mercado muy fuerte, pero gobiernos regionales y locales y una sociedad civil muy débiles, incapaces de contrarrestar el peso de los poderes centrales.
- d. El Estado de Chile es una figura demasiado grande y, a la vez demasiado pequeña: demasiado grande e ineficiente, distante de los gobernados, sin espacios reales de participación y de control social; a la vez que demasiado pequeña para resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de la ciudadanía³.
- e. La institucionalidad vigente está marcada por una lógica de la uniformidad⁴, la que desconoce y desaprovecha el orden natural y la rica diversidad del país y todo su potencial humano y productivo.
- f. Chile se inserta en las oportunidades y amenazas de la globalización, sin haber fortalecido previamente sus capacidades locales y regionales, en todas sus comunidades, territorios e instituciones⁵.

2 El presente ensayo busca contribuir al debate académico, político y ciudadano, con el fin de inducir más esfuerzos académicos y mejores políticas públicas dirigidas al desarrollo pleno de todos los territorios de nuestro país. Sus ideas, reflexiones y propuestas, más que verdades científicamente validadas, son fruto de un largo y no siempre fácil proceso crítico de aprendizaje, acumulado durante cuatro décadas de actividad académica y ciudadana en diferentes regiones del país. Ello permitió reconocer realidades, con frecuencia ignoradas, que interpelan y llaman a buscar respuestas, las que se han enriquecido, reforzado o modificado, gracias a variadas experiencias empíricas, diálogos, lecturas y vivencias, y, más recientemente, a una línea aún incipiente de investigación aplicada.

3 José Luis Cea, constitucionalista.

4 Heredada del sistema napoleónico de organización de Estado-nación.

5 Todo ello, si bien en primer término corresponde a la responsabilidad e iniciativas del Estado, también lo es de la sociedad civil y de las instituciones que tienen la misión de generar y transmitir conocimiento.

Toda esta dinámica, sumada al imperativo ético y político de equidad social y territorial, requiere de profundas reformas estructurales para las cuales, lamentablemente, aún no se ha producido la suficiente convicción, voluntad política y capacidad de gestión, indispensables para revertir el proceso centralizador y movilizar las capacidades latentes de las comunidades locales y regionales.

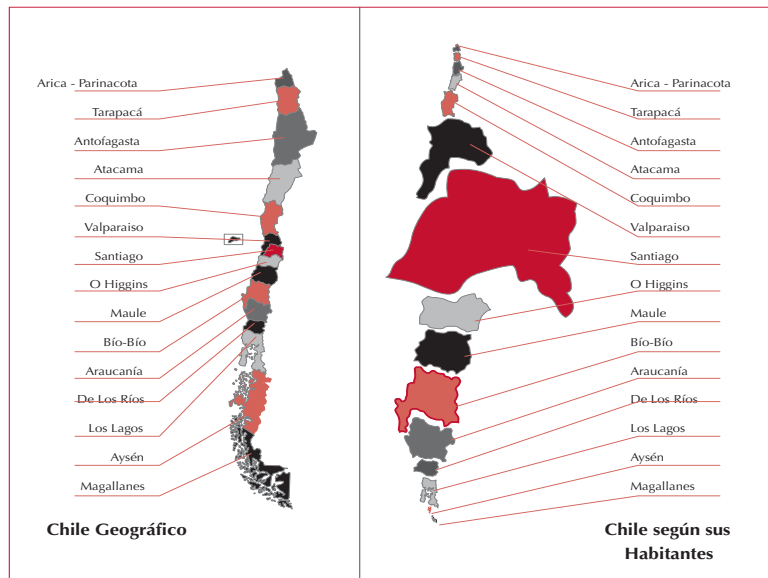
2.3 Principales dimensiones del Centralismo en Chile

Diversos estudios e indicadores dan cuenta del alto grado de centralización que experimentan las principales actividades del quehacer nacional (política, administrativa, económica, científico-tecnológica, cultural, medios de comunicación), hecho que a su vez revela una manifiesta subutilización de la mayor parte del territorio nacional para contribuir al desarrollo del país.

a. Centralización demográfica

Según lo muestra el gráfico 1, contrasta el “Chile geográfico” (expresión del orden natural y de la distribución de su gran variedad y riqueza de potencialidades), con el “Chile demográfico”, con algo más del 42% de la población del país en la Región Metropolitana, concentrada en algo menos del 2% del territorio nacional.

GRÁFICO 1
CHILE: GEOGRÁFICO Y DEMOGRÁFICO



Fuente: adaptado de CORCHILE y en base a CENSO 2002.

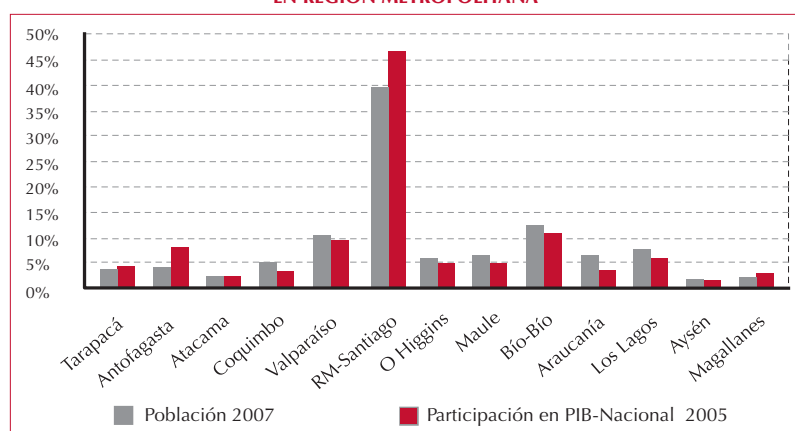
De continuar esa dinámica sin que se adopten medidas efectivas para contrarrestarla, aún sin considerar la conurbación de Valparaíso, Viña del Mar y sus zonas aledañas, se estima que alrededor del año 2015 más del 50 % de los habitantes del país vivirán en la capital.

b. Centralización económica

La centralización general observable en todas las dimensiones relevantes del desarrollo del país, también se reproduce en el ámbito económico y financiero.

PIB: como se muestra en el gráfico 2, la concentración del Producto Interno Bruto de la Región Metropolitana supera el 45% del PIB nacional, en proporción incluso mayor a su dimensión demográfica y en extremo contraste con todas las restantes regiones.

GRÁFICO 2
CONCENTRACIÓN ECONÓMICA (PIB-2005) Y DEMOGRÁFICA (2007)
EN REGIÓN METROPOLITANA



Fuente: OCDE (2009)

Absorción de todos los bancos de provincias, cuyos respectivos directorios y gerencias generales funcionaban en una mayor cercanía y funcionalidad con los agentes económicos y productivos de sus respectivas zonas de irradiación.

80% de los depósitos bancarios y 98% de las operaciones bursátiles registrados en la RM.

Cadenas comerciales (supermercados, grandes tiendas, AFP, Isapres, farmacias, telecomunicaciones), instaladas en regiones, pero con tributación centralizada en Santiago, y por ende sin apoyos significativos al desarrollo de las comunidades y territorios en las que generan riquezas.

Gran mayoría de grupos económicos con gerencias generales y directorios en Santiago, incluyendo aquellos cuya actividad productiva está en regiones.

80% de donaciones con descuento tributario, benefician a instituciones e iniciativas de la capital (educacionales, culturales, científico-tecnológicas, deportivas), dónde están las relaciones sociales y los afectos más cercanos de los ejecutivos que deciden sobre dichas donaciones, no obstante muchas de esas empresas producen en regiones.

Toda esa acentuada asimetría se refuerza como consecuencia del alto grado de centralización del sistema tributario vigente.

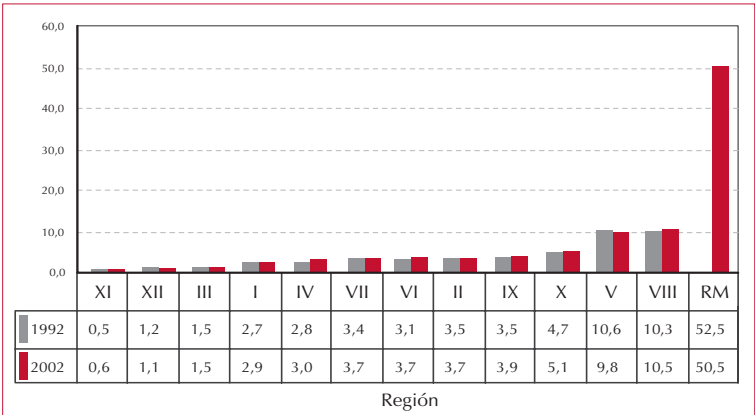
c. Centralización de Capital Humano Avanzado

Hoy se reconoce al Capital Humano como una de las dimensiones más determinantes del desarrollo, entendido como un conjunto de conocimientos, entrenamiento y habilidades adquiridas por las personas a través de la formación y capacitación, para realizar labores productivas con distintos grados de complejidad y especialización.

Por ello resultan tan preocupantes los niveles de centralización de Capital Humano Avanzado alcanzados en Chile, mostrados en el gráfico 3, que según Mideplan exhiben en el período intercensal 1992-2002, respectivamente, un 52,2%

y un 50,5% de concentración metropolitana, a gran distancia de la región del Bío Bío con 10,3 % y 10,5 %, y en el extremo más bajo en la región de Aysén, con un 0,5 % y un 0,6 %, respectivamente⁶.

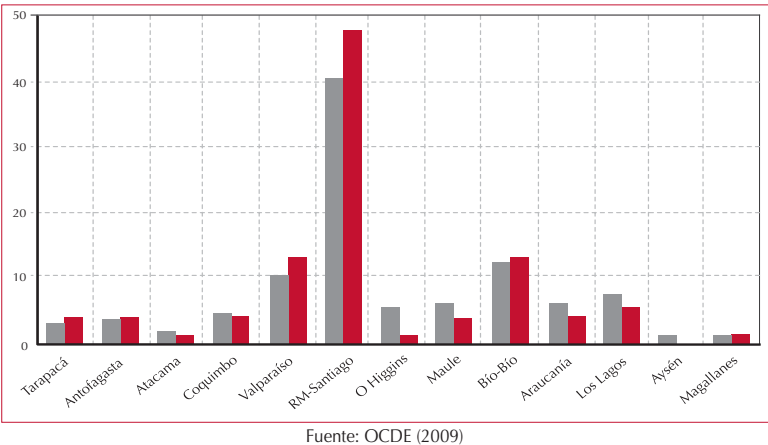
GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN DE CAPITAL HUMANO AVANZADO (*)
SEGÚN REGIONES PERÍODO INTERCENSAL 1992 – 2002



(*) Proporción de profesionales y técnicos que trabajan en el sistema productivo, y de personal académico, científico y tecnológico en el sistema nacional de innovación, respecto de la población económicamente activa.
Fuente: MIDEPLAN (2002)

Las causas de esta tan extrema y grave concentración desde luego son diversas, todas ellas reflejo de la centralización general del país y de políticas públicas que nunca se han preocupado de corregir las extremas asimetrías territoriales. Así, por ejemplo, como lo pone de relieve el gráfico 4 publicado en el reciente Informe Territorial Chile de la OCDE (2009), la matrícula de educación superior de la Región Metropolitana se está acercando al 50% del total nacional, en una proporción aún mayor al tamaño de su población.

GRÁFICO 4
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR A NIVEL REGIONAL

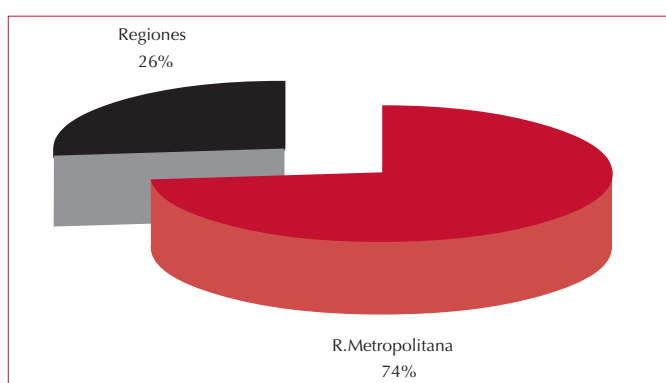


6 La región de Aysén tiene un tamaño geográfico análogo al de Dinamarca, Holanda y Bélgica juntos, con un enorme potencial de desarrollo, manifiestamente subutilizado, consecuencia de la ausencia de políticas públicas más activas de fomento para zonas aisladas y fronterizas y la consiguiente baja densidad poblacional general y de Capital Humano Avanzado.

Otro tanto se observa en la distribución regional de los principales fondos de becas de postgrado, en los que se reproduce un muy pronunciado desequilibrio regional, con proporciones tanto de postulación como de asignación que varían entre alrededor de 50% y 75 % de concentración metropolitana, como es el caso de las becas asignadas por CONICYT MIDEPLAN.

El antecedente aún más preocupante se observa en el caso de las becas de postgrado entregadas por CONICYT, que como se muestra en el gráfico 5, durante los últimos 16 años acumulan un 74% de becas asignadas a postulantes de la Región Metropolitana, respecto de solo un 26 % al conjunto de las restantes regiones.

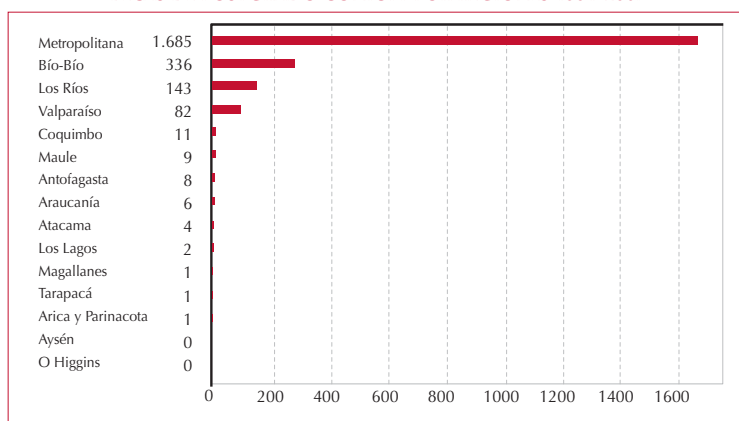
GRÁFICO 5
BECAS DE POSTGRADO CONICYT 1991 – 2007



Fuente: von Baer, (2008)

Pero el dato aún más grave es la desagregación por regiones de ese 24% de becas de postgrado asignadas durante dicho período, que se presentan en el gráfico 6, que pone en evidencia la extrema asimetría existente entre los espacios regionales disponibles para generar nuevo desarrollo y la distribución de becas de postgrado asignadas durante el período 1991-2007 por CONICYT, con los casos francamente increíbles de las regiones de O'Higgins y Aysén, que durante esos 16 años no tuvieron ninguna beca de postgrado del organismo del Estado de Chile responsable de promover la innovación científica y tecnológica en todo el país.

GRÁFICO 6
BECAS DE POSTGRADO CONICYT POR REGIONES 1991-2007



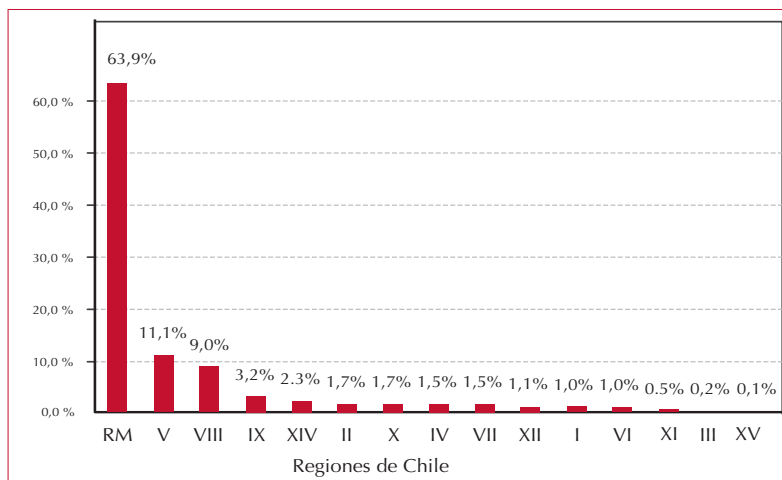
Fuente: von Baer (2008)

En los otros fondos de becas^{7, 8}, sucede algo semejante, como se comprueba en el caso de MIDEPLAN, que entre 2006 y 2007 muestra un 66% de concentración de becas de postgrado asignados a postulantes de la Región Metropolitana, respecto de solo 44% a las restantes regiones. Estas alarmantes tendencias de concentración no significan que en regiones no existan necesidades ni interés por fortalecer su disponibilidad de Capital Humano Avanzado para ponerlo al servicio de nuevas iniciativas de desarrollo.

Por el contrario, pone en evidencia la necesidad de una política país que, sin menoscabo de la excelencia exigible a los postulantes, y más allá de los fondeos de becas, disponga de recursos adicionales dirigida a medidas más estructurales, dirigidas a generar una masa crítica de Capital Humano Avanzado para el desarrollo de las regiones, entre otros, incorporando incentivos en diversos sistemas y fondos existentes para estimular a una mayor proporción de profesionales talentosos a construir su proyecto de vida personal y profesional en regiones.

Esta necesidad se hace aún más evidente con la extraordinaria expansión que han experimentado las oportunidades de estudio de postgrado en el extranjero (gráfico 7) gracias al nuevo Fondo Bicentenario de Becas Chile, dotado de US\$ 6.000 millones. El problema es que esta excelente expansión de la oferta de becas de postgrado no significa, automáticamente, una expansión equivalente de la demanda en cantidad y calidad de postulantes provenientes de regiones, acentuando aún más la asimetría de distribución territorial de Capital Humano Avanzado en el país⁹.

GRÁFICO 7
DISTRIBUCIÓN 2009 DE BECAS CHILE, SEGÚN REGIÓN DE RESIDENCIA DE SELECCIONADOS
(BECAS PARA MAGISTER, DOCTORADO, MAGISTER PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN)



Fuente: Secretaría Ejecutiva Becas Chile (2009)

- 7 Desde del segundo semestre del 2007, la Oficina de Becas de Postgrado de Mideplan ha llevado a cabo una estrategia de difusión con un fuerte énfasis en las regiones, resultando en un 12% de incremento del número de seleccionados provenientes de regiones. Aún así, la mayoría se concentró en la Región Metropolitana (186 seleccionados: 62%), seguida por la Región del Bío Bío (36 seleccionados: 12,2%) y Valparaíso (22 seleccionados: 7,3%). Cabe destacar que en esta oportunidad postularon profesionales de todas las regiones del país.
- 8 Magíster Gestión de Globalización, Universidad de Chile (2008), con 52,3% de seleccionados de R.M., no obstante una política de promover y facilitar postulaciones regionales.
- 9 Esta preocupación ha sido formalmente representada a las autoridades del Ministerio de Educación y del citado Fondo de Becas. Si bien en la asignación de las becas debiera primar siempre un criterio de excelencia, es frecuente que postulantes provenientes de regiones están expuestos a condiciones desventajosas por razones ajenas a su potencial académico, lo que justifica una cierta discriminación positiva hacia postulantes de origen regional. Con todo, el punto central es impulsar políticas e instrumentos públicos (incentivos) dirigidos a atraer y retener Capital Humano calificado en regiones, indistintamente de su origen regional o metropolitano, o incluso internacional, objetivo respecto de la cual en el punto 3.6.1 se propone una Medida Estratégica dirigida a contrarrestar esta grave asimetría.

En síntesis, un 63,9% del total de becas asignadas corresponden a postulantes con residencia en la Región Metropolitana, y solo 36,1 de todas las restantes regiones de Chile, cinco de las cuales incluso captan menos de un 1% del total de becas asignadas.

Este resultado no significa que de parte del Fondo de Becas Chile exista la intención deliberada de discriminar en contra de postulantes de regiones¹⁰, pero pone en evidencia que la tendencia histórica de grave concentración metropolitana de Capital Humano Avanzado, y la consecuente severa subutilización del potencial de desarrollo de los restantes territorios del país, no se corrige sino que se perpetúa y consolida con la creación de este nuevo y excelente fondo.

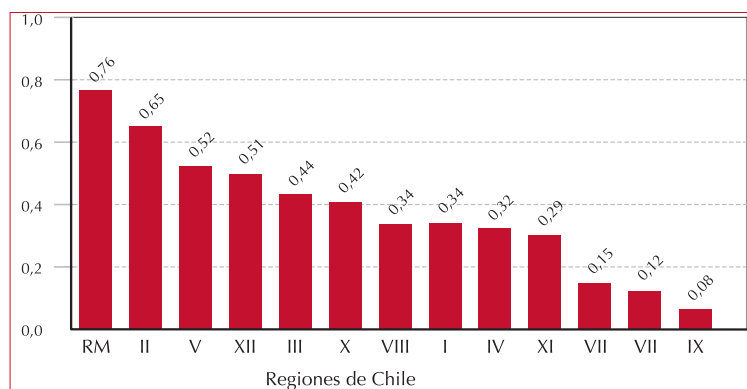
Si bien como señal es necesario perfeccionar la difusión y ampliar los actuales incentivos para las postulaciones de regiones, las medidas de fondo requeridas para generar una masa crítica de Capital Humano calificado y motivado para aportar a las oportunidades de desarrollo de todas las regiones de Chile, ciertamente son de carácter más estructural y debieran asumirse en forma previa complementaria al Fondo de Becas Chile.

En resumen, esta extrema disparidad de distribución territorial de una variable que por su naturaleza es la más determinante para abrir nuevas oportunidades de desarrollo, pone de manifiesto la necesidad de aplicar políticas públicas y recursos que incentiven la capacidad de las regiones para atraer, retener y desarrollar capital humano calificado, en la cantidad, calificación y especialidades requeridas según las características y vocaciones singulares de cada región. Una vez constituida en cada región una masa crítica de Capital Humano debidamente calificado y motivado con las tareas de su desarrollo, todos los demás factores generadores de desarrollo se fortalecerán por añadidura.

d. Centralización de la competitividad ¹¹

La misma conclusión es válida para lograr niveles más equilibrados de competitividad entre las diferentes regiones del país, en la que además de capital humano inciden resultados económicos, empresas, innovación, ciencia y tecnología, infraestructura, gobierno, recursos naturales. Los diferentes indicadores disponibles para medir la competitividad de las regiones¹² muestran disparidades extremas entre la Región Metropolitana, con niveles (0.88), en promedio cuatro veces mayor que las tres regiones menos competitivas (La Araucanía, Maule, O'Higgins), como se observa en el gráfico 8.

GRÁFICO 8
ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES DE CHILE – 2006



Fuente: Universidad del Desarrollo; CIEN & SUBDERE (2006)

10 De hecho, se han venido realizando algunos esfuerzos para promover las postulaciones regionales. Además, una vez realizada la evaluación final de todos los postulantes, se aplica una mínima discriminación positiva por pertenecer a una región distinta a la RM de 0.5 puntos en el caso de postulantes a doctorado y de 0.75 en el caso de magíster. A su vez el tiempo de desempeño en Chile exigido al retorno de los graduados es la mitad para aquellos que se insertan en regiones.

11 El concepto de competitividad tiene varias acepciones, pero en lo sustantivo se refiere a la capacidad de las empresas para superar, constantemente, dificultades en un entorno de libre mercado, con creciente complejidad, por excesos de oferta, pérdidas de rentabilidad, etc., sobre la base del diseño y desarrollo de productos innovadores, que satisfagan una demanda en busca del bienestar social.

12 Informe CIEN, abril 2006 Universidad del Desarrollo; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

En este contexto debe recordarse, nuevamente, que las regiones representan los principales espacios para generar nuevo crecimiento y desarrollo para el país en su conjunto.

e. 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.

Sin embargo, 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, hay temor de perder una parte de su actual poder e influencia. De hecho, es el actual sistema político y sus prácticas predominantes los que en la práctica representan la mayor expresión del centralismo chileno.

A modo de ejemplo, todos los principales partidos políticos tienen estructuras y prácticas copulares; la mayoría de los parlamentarios electos en regiones tienen sus domicilios reales en Santiago¹³; 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.

Los intendentes regionales son designados y removidos con excesiva frecuencia¹⁴, careciendo de las tres condiciones básicas para poder realizar una gestión estratégica potenciadora del desarrollo de sus respectivas regiones: estabilidad, legitimidad ciudadana, capacidad de gestión estratégica y de negociación^{15 16}. Como consecuencia de lo anterior, 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 regional¹⁷.

2.4 La brecha entre promesas y cumplimiento político: una historia de frustraciones

Con ocasión de la elección presidencial de 1999, los programas de descentralización y desarrollo local/regional de las dos candidaturas más votadas de Joaquín Lavín¹⁸ y Ricardo Lagos¹⁹, comprometieron diferentes medidas, las que más allá de sus diferencias de énfasis y de semántica, en esencia resultaron ser bastante coincidentes. Este hecho alentó la expectativa de la ciudadanía de regiones de alcanzar durante ese sexenio de gobierno un acuerdo político transversal y amplio para la aprobación y puesta en práctica de las principales reformas comprometidas por dichas candidaturas.

Los compromisos de la candidatura triunfante fueron plasmados en el libro “El Chile Descentralizado que queremos”, elaborado por la SUBDERE y socializado a través de quince talleres regionales desarrollados en alianza con el Consejo

13 70% en el caso de los senadores electos en regiones.

14 Promedio 1,2 años entre 2006 a marzo 2008; 0,7 años: Tarapacá, Metropolitana, La Araucanía. (Waissbluth, 2008)

15 Especialmente con las autoridades centrales, en calidad de representantes de los intereses de su respectiva comunidad regional, más que del Presidente de la República en la región.

16 Por su parte, muchos senadores y diputados, de diferentes partidos, más que promover y facilitar, temen y obstruyen la sana y deseable emergencia de nuevos liderazgos a nivel de sus respectivas circunscripciones y distritos.

17 Aún más, la actitud predominante de buena parte de los dirigentes políticos, más allá de su discurso descentralizador y promesas electorales, al momento de influir y decidir sobre iniciativas de efectiva descentralización que signifiquen traspasar poder y recursos, privilegian la contingencia y su permanencia en el poder sobre un mejor desarrollo para las próximas generaciones.

18 Programa de 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”.

19 Programa de Ricardo Lagos: Concertación “Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”. **“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”.

Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE, y la activa colaboración de las universidades regionales, dinámica participativa que reforzó las expectativas de la ciudadanía e instituciones de regionales respecto del cumplimiento del programa comprometido.

Lamentablemente, ello finalmente no contó con la necesaria voluntad y consecuencia política de parte del propio gobierno y de la mayoría parlamentaria requerida para su aprobación. En efecto, todo este esperanzador proceso habría culminado con la realización de un gran Congreso de Descentralización, originalmente convocado para ser encabezado por el Presidente de la República. Sin embargo, una notificación al gobierno pocos días antes de parte de un grupo de senadores de un partido de la propia coalición gobernante de restarle su apoyo político a dichas reformas en el evento que el gobierno perseverara en ellas, determinó no solo realizar el evento de Concepción con bajo perfil y sin la asistencia del Presidente, sino la paralización de todo el proceso, originalmente impulsado de un modo tan promisorio.

Un contraste semejante se produjo entre los compromisos pre-electorales de descentralización y de desarrollo local y regional contraídos con ocasión del proceso electoral presidencial y parlamentario del año 2005.

En efecto, en el contexto de la iniciativa ciudadana “Yo Voto por las Regiones” impulsada por el CONAREDE con ocasión de dicho proceso electoral (según lo muestran las imágenes de la página siguiente), todos los cuatro candidatos presidenciales, según se puede apreciar en las imágenes de la página siguiente, así como el 90% de los Senadores y Diputados electos en regiones en dicha oportunidad, suscribieron la mayor parte de las 10 reformas estratégicas y sus correspondientes 30 medidas específicas de puesta en práctica.

2.5 Santiago ha superado el punto crítico de su crecimiento eficiente

En vez de avanzar de un modo decidido y sistemático en un esfuerzo país de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones públicas han estado dirigidas 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 capital²⁰.
- La ampliación en 145,7% del área urbana del Gran Santiago (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2002)²¹. Según declaraciones recientes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Poblete, 2009), la Región Metropolitana está creciendo a una tasa de 80 mil habitantes por año, en 20 años tendrá 8 millones de habitantes, agregando sobre 200 millones de m² más de edificación.
- La concentración en Santiago del 66,7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario.
- La transformación del aeropuerto Cerrillos en un proyecto inmobiliario de grandes proporciones.
- La nueva ampliación del radio urbano del gran Santiago actualmente en proceso.

Riesgos de sustentabilidad ambiental de la capital: aire, agua, salud mental

Esta descontrolada dinámica de expansión urbana genera externalidades que ponen en riesgo la sustentabilidad ambiental de la capital de Chile, como lo pone de manifiesto, entre otros, el severo deterioro de la salud mental de sus habitantes, 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 automotriz²² y el reciente colapso de su sistema de transporte público, conocido como TranSantiago²³.

20 En la década del 90: 10% en promedio.

21 190.000 nuevas viviendas (El Mercurio, 3 de mayo 2005), que bajo un supuesto de 5 habitantes por vivienda redundará en 950.000 habitantes adicionales en la capital.

22 Según Gianni López, ex Director de CONAMA (El Mercurio, 28 mayo 2007), en el 2010 habrá 1.7 millones de autos en Santiago (respecto de 1,2 millones en 2007)

23 Déficit acumulado mayor a U\$ 1.000 millones, recursos con los que se habrían podido impulsar importantes iniciativas de desarrollo en el resto del territorio nacional.

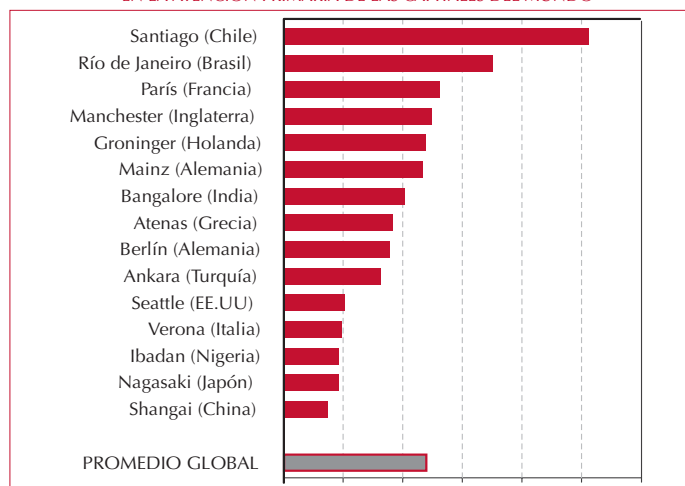
Efectos del cambio climático: según un estudio encomendado por CONAMA al Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile²⁴ (2007), el calentamiento global proyecta un aumento de las precipitaciones en el sur de Chile, y para la zona norte y centro olas de calor con períodos de sequía y menor acumulación de nieves cordilleranas y disminución de los caudales de los ríos.

Contaminación del Aire: de acuerdo al mismo estudio, 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”.

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 la excesiva expansión urbana y poblacional de la capital y del efecto del cambio climático²⁵ y su efecto sobre el retroceso de los glaciares^{26,27}, generando sequías agudas todas las temporadas de verano y otoño. De acuerdo a lo anterior, advierten, 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.

Deterioro de la salud mental: Según un estudio de la Organización Mundial de la Salud, OMS, (Gráfico 9), elaborado por Üstün & Sartorius (1995), Santiago de Chile es la capital del mundo con mayor prevalencia de trastornos psiquiátricos graves a nivel de atención primaria, como indicador de deterioro en la salud mental de sus habitantes. Dada la fecha de realización de dicho estudio, no se sabe cual ha sido el impacto adicional del problema del TranSantiago sobre la salud mental de los habitantes de la capital.

GRÁFICO 9
PREVALENCIA DE TRASTORNOS PSIQUIÁTRICOS GRAVES
EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LAS CAPITALES DEL MUNDO



Fuente: Organización Mundial de la Salud (1995).

24 La Nación, 22 mayo 2007

25 Nota de Ian Thomson, El Mercurio, 22 abril 2009.

26 Según pronostican instituciones como el Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile y el Banco Mundial.

27 Los glaciares de las zonas centro y sur no se encuentran cubiertos por el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, lo que según profesores de la USM es fundamental ya que su deterioro puede traer consecuencias dramáticas para las ciudades chilenas del Valle Central (Informativos.net, 22 diciembre 2008)

ACTOS DE FIRMA DE COMPROMISOS DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES,
CON LAS REFORMAS ESTRATÉGICAS DE DESCENTRALIZACIÓN
Y DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL IMPULSADAS POR CONAREDE¹
(PROCESO ELECCIONARIO 2005)



Michelle Bachelet



Joaquín Lavín



Sebastián Piñera



Tomás Hirsch

1 Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile.

Hasta ahora, solo paliativos:

No obstante, estas realidades y proyecciones y los estudios de opinión de los habitantes del gran Santiago²⁸ sobre la calidad de su medio ambiente, es muy preocupante que las autoridades nacionales y metropolitanas y los dirigentes políticos en general al parecer aún no han tomado conciencia, no tienen la voluntad política o simplemente no se atreven a abordar las causas estructurales que están en el origen de este cada vez más grave deterioro de la calidad de vida y gobernabilidad de la capital: su descontrolada expansión urbana y poblacional. En cambio, siguen predominando medidas solo paliativas, en vez de estrategias de fondo, necesariamente estructurales y dirigidas al origen de los problemas.

El problema adicional, que limita las perspectivas de desarrollo de todo el país, es que esta desbordante dinámica está demandando niveles inéditos de gasto en descontaminación y sistemas de transporte (nuevas líneas del metro; autopistas concesionadas, Transantiago), a los que a futuro, de no mediar un cambio de actitud, habrá que agregar los altos costos de transporte de agua. La totalidad de estos costos deben ser asumidos por todos los chilenos y que se restan a inversiones en nuevas y mejores oportunidades de desarrollo e inserción laboral en todas las demás comunas y regiones del país.

CONCLUSIÓN

El conjunto de los anteriores antecedentes nos llevan a concluir que:

- a. 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.
- b. Esta dinámica genera 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 distingo de su ubicación social o territorial, y se restan a la inversión en nuevas oportunidades de desarrollo y empleo en el resto del territorio nacional.
- c. Los principales espacios y las mejores oportunidades para generar nuevas y mejores oportunidades de desarrollo humano, y por ende, de superar de mejor forma y en menos tiempo las desigualdades que aún existen en el país, están asociadas a las regiones.
- d. Por lo tanto, para que Chile logre el salto al desarrollo, no le tengamos miedo a descentralizar y a fortalecer el desarrollo de las regiones, tengamos miedo a seguir centralizando.

28 Según un reciente estudio (Universidad Católica Silva Henríquez, La Segunda Online, 22 mayo 2009), un 93,6% de las personas pobres que viven en la capital catalogan de “regular” a “muy mala” la calidad del medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Bachelet, M. (2007). Discurso presidencial con ocasión de la II Cumbre de las Regiones. Valparaíso, Chile. [on line]. SUBDERE. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-70785.html> [Consulta: 17/03/09]
- Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (2005), Iniciativa Ciudadana “Yo Voto por las Regiones”.
- Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (2005). II Cumbre de las Regiones (Congreso Nacional, Valparaíso).
- Instituto Nacional de Estadística (2005). *Chile hacia el 2050. Proyecciones de población*. Santiago. INE.
- Lagos, R. (1999). Programa de Gobierno de Ricardo Lagos. Para crecer con igualdad. [on line] Archivo Chile & CEME. Disponible en http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlagos/de/GOBdelagos0002.pdf [Consulta: 17/03/09]
- Lavín, J. (1999). Programa de Gobierno de Joaquín Lavín. Candidatura Presidencial. [on line] Documentos políticos. Disponible en: http://www.primeralinea.cl/site/c_documentos/doc_ind_doc_pol.html [Consulta: 17/03/09]
- MIDEPLAN (2009), *Chile 2018, Construyendo una Visión del Desarrollo Nacional*.
- OCDE (2009). *Estudios Territoriales de la OCDE, CHILE*
- Poblete, P. (2009). “Plebiscito en Vitacura” Diario El Mercurio. Edición 14/03/09. [on line] Disponible en: <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2009/03/14/plebiscito-en-vitacura-5.asp>. [Consulta: 17/03/09]
- Prats, J. (2008). Ponencia “Política de Estado y agenda compartida: dimensiones claves, experiencias internacionales”. VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales. Red Sinergia Regional, Temuco, Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2002). *El Chile Descentralizado que queremos: Hacia un Nuevo Municipio*. Santiago. SUBDERE.
- Universidad del Desarrollo; CIEN & Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2006). Informe Índice de Competitividad Regional. Santiago. CIEN.
- Üstün, TB & Sartorius, N. (1995). *Mental illness in general health care: an international study*. Ginebra. Organización Mundial de la Salud.
- von Baer, H. (2008). “Capital humano avanzado para fortalecer la innovación y el desarrollo de las regiones de Chile”. Documento de Trabajo. Temuco, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER. Universidad de La Frontera.
- von Baer, H. (2009) (Editor) *Chile será descentralizado, o no será desarrollado. Fundamentos y propuestas para una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial*. Documento de Trabajo entregado a las candidaturas presidenciales.
- von Baer, H. (2009) “Pensar y construir Chile desde las regiones. Un proyecto país al año 2018 descentralizado, participativo, competitivo, inclusivo, desarrollado”. En *Chile 2018, Construyendo una Visión del Desarrollo Nacional*, MIDEPLAN, pp 104-119.
- Waissbluth, M. (2008). Ponencia “Sociedad, Estado y Territorio: Hacia una institucionalidad de nueva generación para el desarrollo equilibrado en Chile”. VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales. Temuco: Red Sinergia Regional.

CRISIS SISTÉMICA MUNDIAL: UN NUEVO ESCENARIO PARA LAS IDEAS DEL DESARROLLO Y LAS INSTITUCIONES LOCALES

PATRICIO VERGARA*

“La descentralización no puede entenderse como un movimiento para la defensa de los intereses de las regiones frente al Centro sino como un movimiento de reconceptualización de Chile y de los intereses de todo/as lo/as chileno/as. Hay que acabar con la falsa idea centralista de que los intereses generales de Chile solo se estudian, entienden y defienden desde Santiago y con la falsa idea del viejo regionalismo de que las regiones solo deben ocuparse de lo propio y específico de cada una de ellas”. Joan Prats (2009).

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la política de descentralización de Chile ha puesto su acento en el fortalecimiento de los actores regionales como condición para su éxito y sustentabilidad (SUBDERE, 2007). Este énfasis de la política territorial es políticamente coherente con un gobierno nacional que ha colocado como sello de su gestión la participación ciudadana, y se engrana hoy con condiciones políticas internacionales y nacionales, desarrollos teóricos nacionales y prácticas sociales locales. Por ello la política de descentralización tiene por primera vez la posibilidad de trascender la contingencia política y transformarse en Política de Estado. Esta ventana de oportunidad para los procesos de desarrollo endógeno en las regiones de Chile, sin embargo, enfrenta desafíos complejos, siendo los más importantes la dinámica de funcionamiento del sistema político y empresarial nacional, las ideologías del centralismo y las prácticas sociales e institucionales regionales.

La fuerte centralización de las decisiones económicas y políticas en Chile tiene como contrapartida **esencial** sociedades regionales débiles y sometidas a un constante drenaje y cooptación de sus cuadros más calificados. Por ello cualquier política de descentralización real debe abordar el fortalecimiento del sistema de agentes territoriales, especialmente del capital humano avanzado y entre ellos quienes deben pensar y ayudar a diseñar los proyectos políticos regionales, requisito indispensable para disponer de gobiernos y no meras administraciones regionales.

Dado que se trata de un problema político, de relaciones de poder, es fundamental preguntarse ¿Qué fuerzas colocar en la dirección del cambio descentralizador? En este artículo se argumenta que las tendencias “pesadas” del sistema político nacional (su deslegitimación, el miedo al surgimiento de liderazgos populistas, el envejecimiento de la elite política) juegan a favor del cambio, así como también lo hacen los actuales procesos de descentralización de competencias y funciones de promoción productiva y planificación territorial, además de la instalación de capacidades de innovación productiva en las regiones asociadas con las aglomeraciones productivas regionales. En la otra mano, existen importantes amenazas, representadas por las prácticas clientelistas desmovilizadoras y destructoras de capital social (activadas con el uso del gasto social y planes de empleo comunal como únicas herramientas contra la pobreza), el férreo compromiso de los principales partidos con el sistema político y las tendencias concentradoras y elitizantes de los *Think Tanks* nacionales en Santiago.

* Sociólogo, Master en Planificación Territorial y Desarrollo Regional. Coordinador de la Red DETE-ALC para Brasil, Red Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y El Caribe.

El artículo adhiere a la idea de que el centralismo es una ideología impuesta por las elites nacionales que sostiene y fundamenta su dominación política. Postula, por tanto, que las sociedades regionales y los grupos que expresan sus intereses deben colocar un fuerte acento en la batalla fundada de las ideas y, en particular, en la política pública. Y para ello se debe disponer de instituciones regionales con capacidades profesionales de primer nivel, dedicadas a pensar sus regiones y el país, en forma cooperativa y bajo una ética del interés común nacional y de apego al conocimiento científico. Una de las funciones principales de estos Centros es contribuir a articular una demanda regional técnicamente fundada hacia el Estado nacional (proyecto político) a la vez que otorgar orientación estratégica regional a las diferentes ofertas que el Estado nacional realiza en las regiones, diseñadas las más de las veces no solo en forma homogénea y descontextualizada, sino con clara funcionalidad y beneficio para un sistema económico-político centralista.

Se alerta, sin embargo, para el hecho de que muchas de las regiones de Chile presentan fuertes desigualdades sociales (y bajo capital social), las que expresan sistemas elitistas de dominación territorial. Por eso la descentralización no es un simple proceso de transferencia de poder desde el Estado nacional hacia las elites regionales sino que es, por sobre todo, un proceso de democratización de las sociedades regionales. En la medida que el desarrollo es esencialmente un proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas y no un simple proceso de mejoramiento del capital humano avanzado, la democracia es la meta-institución base de un sistema de generación y acumulación de conocimiento local. De esta forma el desarrollo endógeno en Chile requiere un proceso de democratización en el territorio como condición para asegurar resultados de la innovación productiva regional, lo que exige cambios institucionales sustantivos de la mano de la descentralización.

Estos cambios alcanzarán una mayor efectividad si se reconoce que el contenido fundamental de la heterogeneidad de las regiones de Chile dice relación con su estructura social y que, así como para propósitos del desarrollo del país no existe un solo Chile, tampoco es útil reivindicar la existencia de miles de Chiles. Por ello ni las políticas indiferenciadas ni las "caso a caso" parecen ser la solución para mejorar la eficiencia de un proceso descentralizador complejo pero indispensable para el salto al desarrollo del país. Con más investigación socio-económica regional en las propias regiones descubriremos aquellos elementos que nos unen y lo que nos hacen diferentes; sin ella, nos invadirá una imagen país publicitariamente metropolitana, pero irreal y frustrante.

1. UN MARCO DE ANÁLISIS IMPRESCINDIBLE: CRISIS SISTÉMICA, IDEAS ECONÓMICAS Y OPINIÓN PÚBLICA MUNDIAL

A casi un año de declarada la crisis financiera de Wall Street queda ya bastante claro su carácter¹ y sus devastadores efectos sobre la economía mundial, que se traducen en una caída del producto de cerca de 1,3% para 2009 (FMI, 2009).

Para América Latina, CEPAL ha estimado un 1,7% de contracción como fruto de *"una significativa disminución de los flujos de comercio internacional, un deterioro de los términos de intercambio y una disminución de las remesas, elementos que habían impulsado el crecimiento regional en los últimos años"* (CEPAL, 2009). Un reciente Informe de CEPAL/OIT (2009), sostiene que: *"Tras cinco años de crecimiento económico sostenido, la crisis mundial comenzó a afectar a las economías latinoamericanas a partir del cuarto trimestre de 2008 y los mercados laborales han sentido sus efectos con una caída de la demanda de mano de obra y un aumento del desempleo"*. Este mismo estudio conjunto estima que en 2009 la tasa media de desempleo urbano se situará en torno del 9%, lo cual significará entre 2,8 y 3,9 millones de desempleados más respecto de 2008 en América Latina.

En Chile la desocupación llega al 10,8% en el trimestre mayo-julio de 2009 (comparado con el 8,4% del mismo período de 2008) mientras que se proyecta una contracción del 1% del PIB para 2009 (Banco Central de Chile, 2009). Estamos, pues, frente a una crisis de origen financiero, generada exógenamente a la región y con impactos que se han transmitido fundamentalmente a través de los canales de la economía real, especialmente del comercio internacional.

1 Un excelente análisis de la crisis sistémica mundial y sus impactos en el desarrollo territorial se encuentra en los artículos de Ladislau Dowbor (2009a) y Antonio Vázquez Barquero (2009), presentados al V Seminario Internacional de Desarrollo Económico Territorial de Rafaela, Argentina, mayo de 2009, ambos disponibles en www.dete-alc.org.

El trasfondo de la crisis en USA tiene componentes que fueron sucesivamente advertidos por el recientemente fallecido John K. Galbraith, quizás el economista que mejor nos ayuda, a través de su legado, a entender el porque de la crisis mundial de 2008, yendo más allá de sus detonantes específicos. Es así como, hace más de medio siglo, Galbraith mostró el creciente poder del sistema corporativo empresarial en el gobierno y la inexistencia de competencia perfecta en los Estados Unidos (“Capitalismo americano”, 1952), las crecientes desigualdades sociales (“La sociedad opulenta”, 1958), el control de los mercados por las grandes corporaciones (“El nuevo estado industrial”, 1967), las tendencias y componentes de las crisis económicas (“Breve historia de la euforia financiera”, 1993) y la aceptación generalizada de prácticas económicas fraudulentas que engañan a consumidores, accionistas y ciudadanos (“La economía del fraude inocente”, 2004).

De acuerdo con esta interpretación, Estados Unidos se fue transformando en las dos décadas post Reagan, en una sociedad extremadamente desigual (Krugman, 2007 y OECD, 2008) y con elevada concentración del poder económico (Rogoff, 2009). La concentración de los ingresos y el patrimonio², en el marco de un nuevo sueño americano (Wolff, 2009) significó para la clase media estadounidense un endeudamiento insostenible para intentar cerrar la brecha entre las mayores aspiraciones y el escaso crecimiento real de los salarios³. Este crédito fue ofrecido “generosamente” por los banqueros, orientados a su lucro individual, asumiendo fuertes riesgos con el dinero ajeno, en ausencia de un marco regulatorio (Stiglitz, 2008), fruto del desmesurado poder que alcanzaron (Solimano, 2008a y Rogoff, 2009).

Este cuadro se tornó crítico en un marco de privatización de los sistemas educacionales, de salud y previsión y de precariedad del empleo y de la protección laboral (a diferencia de Europa) y de las necesidades del aparato militar norteamericano, como demostraron Stiglitz y Bilmes (2008)⁴.

La gravedad y profundidad de la crisis en Estados Unidos se explica, entonces, por estos procesos endógenos a la sociedad norteamericana, que han amplificado los efectos de la crisis financiera (Wolff, 2009). Simplemente los estadounidenses habrían modificado su sistema de valores y aspiraciones: el sueño americano de los años 50 que incluía el trabajo duro para obtener una calidad de vida razonable con educación mejor para sus hijos, vivienda confortable y protección de salud y jubilación, habría sido cambiado por un eufórico e irresponsable sueño “hollywoodense” de consumo ilimitado, incentivado por los medios de comunicación y la publicidad y posibilitado por el sistema bancario. De esta forma, desde una perspectiva crítica, los elementos para explicar la crisis mundial apuntan a elementos de la “superestructura” del sistema económico: hedonismo (Tomassini, 2008 y Wolff, 2009), arrogancia intelectual (Rodrik, 2009 y Cloud, 2009), y falta de ética, como sostiene el Papa Benedicto XVI en su nota a Gordon Brown (Griffiths, 2009).

La ideología neo-liberal o fundamentalismo de mercado, aplicada a ultranza por Greenspan y pregonado por parte importante de las instituciones de cooperación internacional⁵, fue durante décadas el velo legitimador que otorgó cientificidad a dicha política (Stiglitz, 2008 y Cloud, 2009). Política que suponía que los agentes del gobierno corporativo defenderían el interés de sus instituciones y a sus accionistas (Greenspan, 2008). Como ha sostenido Krugman (2009a) en su artículo “Rescates financieros para incompetentes”, los contribuyentes norteamericanos están experimentando hoy día *“un ejercicio clásico de socialismo amargo: los contribuyentes pagan la factura si las cosas salen mal, pero los accionistas y los ejecutivos reciben los beneficios si las cosas salen bien”*.

En este tipo de escenario, la opinión pública mundial ha reaccionado con molestia y diversos medios de comunicación han comenzado a hablar de *“un cambio radical en las actitudes sociales que podría tener profundos efectos en la política y la economía mundial”* (The Economist, 2 de abril de 2009). Para esta influyente publicación, una creciente ola de furia se levanta contra los “malhechores de la gran riqueza”, haciendo prever tendencias populistas ya no solo en América Latina sino en el mismo mundo desarrollado, como reacción no solo al miedo del desempleo y la recesión sino frente a

2 Según The Economist (edición del 2 de abril de 2009): “the top 0.1% of Americans earned 20 times the income of the bottom 90% in 1979 and 77 times in 2006”. De acuerdo con UNU-WIDER (2007), Estados Unidos es uno de los países con mayor desigualdad de patrimonio entre sus hogares (Gini: 0,801, solo superado por otro país desarrollado, Suiza y por dos países africanos: Namibia y Zimbabue).

3 Según Ferguson (2009) el endeudamiento de los hogares norteamericanos es de 100% del PIB y el de los bancos es 120% del PIB de USA.

4 Stiglitz (2007) ha hecho referencia también a la indexación de la salud de los ciudadanos a la mantención del empleo, lo que es particularmente grave en momentos de recesión económica, dejando a los empresarios con un enorme poder.

5 Las mismas que hoy administrarán los recursos del G-20 para el combate a la pobreza.

la abrupta aparición de las desigualdades individuales (una visión oculta o adormecida en los momentos de prosperidad colectiva).

Una encuesta de The New York Times/CBS (abril de 2009) da cuenta del profundo malestar de los estadounidenses con el anterior gobierno y los grupos de mayores ingresos. Para el 33% de los ellos, la administración Bush sería la culpable de la crisis, mientras que para un 21% serían las instituciones de Wall Street y para un 14%, ambos. El mismo sondeo muestra que el 63% de los norteamericanos estima que los ricos han sido los grandes beneficiados de la última década en USA; el 71% solicita mayores regulaciones al accionar de los bancos; el 63% se muestra muy preocupado por el incremento de la deuda pública y su transferencia a las próximas generaciones; y el 74% está a favor de aumentar los impuestos a los ricos.

Un estudio de The Economist (IE&P, 2009) muestra que la crisis sistémica mundial ha incrementado los niveles de violencia en el mundo y que, aparte de África, América Latina es hoy la región más violenta del mundo⁶. El informe sostiene que las regiones más pacíficas pueden enfrentar de mejor forma los retos de la crisis y del desarrollo. Pero ¿de qué depende el grado de violencia de un país? Para IE&P (2009), los resultados del estudio 2009 del Índice de la Paz Mundial, muestran que la buena gobernanza, la integración interna, la riqueza y la salud son los ejes centrales del grado de conflicto de una sociedad y que se traducen en aspectos como la estabilidad política, el crimen organizado, las demostraciones violentas, los crímenes violentos o el respeto por los derechos humanos.

2. UN NUEVO ESCENARIO MUNDIAL DE LAS IDEAS DEL DESARROLLO

Los fracasos de la cooperación al desarrollo en la presente década ya habían llevado en 2005 y 2006 al FMI y el Banco Mundial a rediscutir los conceptos de crecimiento y desarrollo económico⁷, presionados también por la creciente popularidad y fortaleza de las ideas económicas de destacados disidentes como Stiglitz, Krugman, Sachs y Rodrik, especialmente a partir del Forum de Barcelona (2004).

De esta manera, las ya antiguas recetas internacionales sobre como producir desarrollo en los países de América Latina han perdido su vigor y asertividad y comienza a imponerse una visión de la política pública que valora el conocimiento de las condiciones nacionales y sub-nacionales y enfatiza la necesidad de una ampliación y profundización de la democracia, incorporando nuevos agentes de desarrollo.

De tal forma, que el actual escenario de la crisis, de evolución de las ideas económicas y tendencias de la opinión pública ha traído el retorno de tres grandes ideas⁸, que tiene fuerte impacto sobre el tema de este artículo:

- a. *La crisis mundial es una oportunidad de cambio del paradigma tecnológico para los países más desarrollados y un desafío de gobernabilidad para los menos desarrollados.*

Así lo han entendido países como USA, Inglaterra, Francia, Alemania e incluso España, que realizan cambios estructurales al mismo tiempo que buscan construir una institucionalidad internacional que ponga las finanzas al servicio del crecimiento económico (Vázquez Barquero, 2009). En esta línea, Carlota Pérez (2009) es quien más ha insistido en una interpretación de la crisis mundial como un momento de inflexión entre fases del paradigma informacional en implantación, lo que torna especialmente relevante la constatación del FMI (2007) de que las grandes desigualdades de ingreso generadas en las últimas décadas entre países y al interior de ellos está asociada principalmente a la revolución científica y tecnológica y, en definitiva, se trata de diferencias de conocimiento.

6 Según The Economist (IE&P, 2009) solo tres países de América Latina se ubican entre los 30 más pacíficos del mundo (Chile, 20º; Uruguay: 25º; y Costa Rica: 29º), mientras que diez se ubican entre los 50 más violentos del mundo (de 144 países).

7 Ver especialmente la Revista del FMI (Finanzas & Desarrollo; marzo 2006), donde destacados economistas internacionales (entre ellos el Ministro de Hacienda de Chile, Andrés Velasco) "re-piensen el crecimiento económico" en un marco de decepción por los resultados dispares de las reformas económicas y descubren que el crecimiento es muy complejo, que las políticas económicas no deben ser homogéneas (no hay recetas) y que es necesario disponer de mucho más conocimiento local.

8 Las ideas del desarrollo forman parte de las instituciones sociales y son una importante agencia de cambio político como ha mostrado la corriente neo-institucionalista (y economistas de la talla de Keynes, North, Lewis o Krugman), la corriente constructivista y la ontología del lenguaje (Echeverría, 2005).

- b. *No existe una receta para el desarrollo económico sino orientaciones generales cuya aplicabilidad depende de las condiciones y los liderazgos locales.*

Desde la experiencia de la cooperación al desarrollo, Harrison⁹ (2006) ha afirmado que el desarrollo proviene desde adentro de los países y que cualquier tentativa de forzar los procesos políticos y culturales está condenada al fracaso. Por ello la construcción o reforma institucional para el desarrollo debe responder a procesos propios de los países. Rodrik (2007) ha sido especialmente enfático en destacar que la economía, “es en rigor de verdad, un equipo de instrumentos con múltiples modelos -cada uno, una representación diferente y estilizada de algún aspecto de la realidad”.

- c. *El desarrollo es esencialmente auto-desarrollo.*

Esta idea es mucho más (y cualitativamente diferente) que decir que los procesos de desarrollo deben ser participativos. Significa sostener que *la esencia* del proceso de desarrollo son las personas. Por ello, el desarrollo es humano porque es *para, de y desde* las personas, como ha sustentado el PNUD (1996). Como tempranamente sostuvo el ex Presidente de Tanzania, Julius K. Nyerere, “no se puede desarrollar a las personas, sino que son solo ellas las que se desarrollan a sí mismas”, filosofía adoptada por el PNUD en su concepto de desarrollo humano y por UNESCO en su programa de Educación para Todos.

3. LAS IDEAS Y PRÁCTICAS ACTUALES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y CHILENO

Como ha sostenido Omar de León (2006), las sociedades latinoamericanas continúan importando no solo mercancías de los países desarrollados sino también ideas, horizontes de vida y utopías, modelos de desarrollo y metodologías para alcanzarlos. Y eso ha sido así desde su colonización, especialmente en y desde las ciudades, como ha demostrado el historiador argentino José Luis Romero (2008).

Durante las últimas casi tres décadas, al alero de los organismos de cooperación y centros de pensamiento internacional, existió un claro predominio del “fundamentalismo del capital” (Vázquez Barquero, 2005) o “del fundamentalismo del mercado” (Stiglitz, 2008). Sin embargo, desde los años 90, los especialistas y la intelectualidad de América Latina ha asistido a cambios en las ideas del desarrollo, generados exógenamente y con escaso debate real en nuestros países. Es así como las ideas respecto del desarrollo latinoamericano han ido cambiando más por la fuerza de las realidades globales y sus impactos en los principales centros de pensamiento internacional y en su opinión pública, que por una dinámica interna. La contribución latinoamericana a este debate ha sido escasa¹⁰.

Cabe mencionar acá el progresivo destaque mundial de las ideas del desarrollo sustentable y el desarrollo humano en el inicio de la década de los 90 del siglo XX, el redescubrimiento de lo local a fines de la misma década, junto con el carácter multidimensional de la pobreza, y la emergencia abrupta de la desigualdad social a comienzos de esta década (bajo las formas de desigualdad de renta, inequidad de oportunidades o exclusión social) y la más reciente conceptualización de cohesión social, con fuerte influencia de la Unión Europea.

En la segunda mitad de esta primera década del siglo XXI, se libran fuertes batallas ideológico-científicas al interior y entre algunas de estas poderosas instituciones internacionales. Así, por ejemplo, una fuerte dinámica de ideas experimenta el Banco Mundial, que ha transitado desde un enfoque cuantitativo de la pobreza, a una visión que reconoce la importancia de las desigualdades sociales (Banco Mundial, 2004 y 2005) y el carácter sistémico y los ciclos de retro-alimentación del desarrollo (Banco Mundial, 2006), para posteriormente concentrarse en la equidad de oportunidades de la infancia (Banco Mundial, 2008a) y finalmente adoptar, por un lado, un enfoque exclusivamente geográfico del desarrollo (Banco Mundial, 2008b) y en forma marginal un enfoque local de la pobreza (Banco Mundial, 2009).

En el marco de la reciente crisis sistémica mundial, es fácil advertir como el tema de las desigualdades sociales está enfrentando al Banco Mundial (enfoque de desigualdad de oportunidades en el origen) con la OECD (enfoque de

9 Lawrence Harrison ha sido conocido internacionalmente por su hipótesis culturalista de que “el subdesarrollo es un estado de la mente” (Harrison, 1985).

10 Salvo el caso honorario de CEPAL que ha buscado insertarse en el debate destacando la particularidad latinoamericana de la desigualdad social: desde el “casillero vacío” de inicios de los 90 pasando por la transformación productiva con equidad hasta los más recientes aportes sobre cohesión social.

desigualdad de resultados). Así mientras el Banco Mundial (2008a) busca mostrar que se debe invertir en infraestructura sanitaria y educacional para otorgar igualdad de oportunidades a la próxima generación, la OECD (2008) sostiene que América Latina debe y puede alcanzar progresos mediante una reforma fiscal que mejore la recaudación en los grupos de altos ingresos (actualmente beneficiados por el sistema de baja carga tributaria de las personas) y la eficiencia del gasto público. OECD tiene perfecta consciencia de que es el momento para alterar la estructura de poder que mantiene esa desigualdad y la pobreza y que las medidas recientes de ayuda sectorial no serán eficaces. Para el Banco Mundial, en cambio, que hace cuatro años sostenía una postura similar a la OECD (Banco Mundial, 2004 y 2005) se debe evitar abordar un tema controversial, asumiendo una postura similar a *The Economist* (edición del 2 de abril de 2009).

La ideología centralista ha recibido un fuerte apoyo desde el Banco Mundial (2008b), en su Informe Mundial sobre Desarrollo 2009, vestida ahora bajo el ropaje de la nueva geografía económica y la conceptualización de la “integración económica” como camino para la prosperidad individual. Trabajo preparado en un escenario de críticas al proceso globalizador y previo a la crisis mundial.

El Banco Mundial insta a olvidarse de las románticas ideas del desarrollo armónico (lema de CONAREDE y otros grupos regionalistas) llamando a no tratar de torcer las tendencias del mercado sino usar el Estado nacional para políticas complementarias que acerquen las personas a los lugares donde están las oportunidades, constatando que *“el camino para conseguir los beneficios del crecimiento desigual y el desarrollo incluyente es el de la integración económica”*.

La recomendación olvida los costos ambientales, de desarraigo e identidad de los grupos, sin mencionar los geo-políticos. Por cierto, el Banco olvida mencionar que su recomendación “científica” es ya una antigua práctica de los estados nacionales latinoamericanos y que su efecto directo ha sido más concentración económica y política.

A nivel de las prácticas, Lustig (2009) ha mostrado, que en los últimos años se asiste a la implementación de políticas públicas distributivas en países con gobiernos de la “nueva izquierda”, ya sea populista (Venezuela y Argentina) o social demócrata (Brasil y Chile), las que deben ser profundizadas y territorializadas. Estas políticas han significado reducir la pobreza en 10 puntos y la indigencia en 21 puntos, mientras que el Gini habría caído 1 punto entre 2003 y 2006. Cifras bastante mejores que las de los otros países latinoamericanos¹¹. Es decir, habrían nuevas ideas en acción a nivel nacional, en un momento en que casi toda América Latina se inclina hacia la izquierda, Estados Unidos se vuelve demócrata y la crisis mundial ha callado a muchos de los estridentes centros liberales de pensamiento internacional.

Este es un escenario intelectual y político muy diferente que el de la década pasada, caracterizada por el predominio avasallador del “pensamiento único” después de la caída del muro de Berlín. Hoy, con la caída del otro muro, el de Wall Street, según Stiglitz (2008), se abre un espacio para que nuevas prácticas sociales y territoriales como el DETE (Dowbor, 2009b) alcancen el estatus de política pública nacional, se vinculen con otras políticas nacionales y puedan aspirar a una cobertura y profundidad mayor. Como ha sostenido Vázquez Barquero (2009), el desarrollo local es una estrategia para tiempos de crisis.

Hasta ahora las iniciativas y prácticas gubernamentales DETE han tenido un carácter marginal, siendo la descentralización el paradigma dominante de intervención territorial (Boisier, 1998 y CEPAL-ILPES, 2007). Por eso, a diferencia de lo que plantea el libro coordinado por Fernández, Amin y Vigil (2008), sobre nueva ortodoxia regionalista, ella aún no se transforma en un paradigma de política pública en América Latina, aunque pueda inspirar crecientemente intervenciones y prácticas territoriales.

Si bien la oportunidad ideacional existe hoy, el enfoque territorial del desarrollo posee sus propios desafíos para los nuevos y complejos tiempos, como veremos a continuación.

Uno de ellos, fundamental es que la política pública DETE de nuestros países deberá alimentarse en sus diseños e implementaciones de más “experimentación” y conocimiento local¹² y de más participación política (Rodrik, 2007). En

11 Estas políticas tienen impactos territoriales evidentes en la medida que corrigen en parte las desigualdades individuales en los territorios (siendo quizás el del Nordeste de Brasil el más destacado).

12 Resulta interesante rescatar lo que el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz ha sostenido respecto del desconocimiento europeo del sistema de hipotecas norteamericano: “Éste es uno de los peligros de la globalización: el conocimiento es local, porque uno sabe mucho más de su propia sociedad que de las otras”, Stiglitz (2008).

esta misma línea, Vázquez Barquero (2005: 161) concluye su libro sobre las nuevas fuerzas del desarrollo, sustentando que: *“la teoría del desarrollo endógeno es, en todo caso, una interpretación que siempre se ha nutrido de los resultados de los estudios de casos sobre el desarrollo de las ciudades, regiones y países y de los efectos de las iniciativas y políticas de los actores públicos y privados en los procesos de desarrollo. Recoge las interpretaciones sobre las transformaciones y ajustes de los sistemas productivos y sobre las instituciones y políticas de desarrollo, así como los resultados de las evaluaciones de la ejecución de las iniciativas de desarrollo”*.

Por cierto, ello requiere de agentes e instituciones territoriales que asuman plenamente esa función. En Chile estos grupos de estudios territoriales son escasos, no poseen un apoyo del Estado nacional o regional para esta función y se encuentran limitados a grandes centros urbanos, como muestra un trabajo de este autor para SUBDERE (Vergara y Arrais de Souza, 2009).

Otro de los desafíos es que las políticas sociales focalizadas no sustituyan el espacio político y económico de las políticas territoriales. El caso de Brasil es un claro ejemplo donde las fuertes disparidades territoriales existentes son reducidas mediante políticas de gasto social que reducen la pobreza y la desigualdad en dichas áreas y contribuyen en cierta medida a dinamizar la economía local a través del mayor consumo proveniente de dichos subsidios.

El peligro ha sido claramente expuesto por Azzoni (2009): se estarían conformando sociedades sin economía, regiones y territorios no competitivos, socialmente inactivos y políticamente subordinados a la dinámica del mercado y de las elites políticas nacionales.

En este contexto, que satisface plenamente a las elites políticas y económicas nacionales, existiría un mínimo espacio para una política nacional de desarrollo territorial, la que hoy es inexistente en casi todos los países de América Latina o donde existe, como en Brasil, es muy débil, siendo la “descentralización” el único elemento común (CEPAL-ILPES, 2007).

Sin embargo, una política de descentralización sin actores territoriales fuertes, una política social sin territorio o una integración económica que refuerza el centralismo, son un escenario crítico para cualquier país que desee dar un salto al desarrollo (Prats, 2008), más aún en un nuevo mundo post crisis. Sin una importante cohesión social y territorial resulta extremadamente difícil no solo mantener gobernabilidad democrática sino asegurar una gobernanza capaz de canalizar las energías sociales y económicas colectivas. Y por cierto, torna imposible transformar la crisis en oportunidad.

4. CHILE: EL AGOTAMIENTO DE UN MODELO DE NEGOCIOS Y DE UNA DEMOCRACIA ELITISTAS

El retorno a la democracia en Chile a inicios de los años 90 fue un cambio socio-político sustantivo que ha permitido, en estas casi dos décadas, cambiar la fisonomía del país y colocarlo a las puertas del desarrollo. Sin embargo, el desarrollo es un inflexión, un salto y no un paso en la continuidad, una emergencia sistémica (Boisier, 2003), un nuevo estado del sistema que, de ser postergado, amenaza el equilibrio de todo el cuerpo social.

Como mostró hace medio siglo atrás el destacado economista de CEPAL, Aníbal Pinto, el que Chile haya sido “un caso de desarrollo frustrado” ha pesado como un lastre en la conciencia colectiva nacional y ha alimentado un determinismo pesimista. Para Pinto, Chile tuvo durante casi un siglo de vida independiente las mejores condiciones (exigidas por el liberalismo) para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, no ha logrado resolver la contradicción (ya esbozada por Encina a comienzos del siglo XX) de ser “un país primitivo para producir y civilizado para consumir”. Y como bien vislumbró el mismo Pinto (1958), *“el desequilibrio tendrá que romperse o con una ampliación substancial de la capacidad productiva y un progreso en la distribución del producto social o por un ataque franco contra las condiciones de vida democrática que, en esencia, son incompatibles con una economía estagnada”*. Los acontecimientos trágicos de 1973 y la dictadura militar de 17 años le darían la razón.

Quizás por ello el retorno a la vida democrática (“la transición”) en Chile estuvo plagada de acuerdos de gobernabilidad y de medias tintas, de continuidad del modelo económico (con leves acentos distributivos) y de respeto por un sistema político binominal que aseguraba la reproducción del sistema económico y político en un entorno de democracia formal donde las masas (que permitieron la caída de Pinochet) se desmovilizaban. De esta forma, el despliegue de las capacidades del país tuvo un espacio internacional más favorable y las nuevas instituciones aseguraron una gestión del proceso de desarrollo en un marco de paz social, asegurada por una política de gasto social que se focalizaba en reducir la pobreza. Por otra parte el Estado aseguraba y estimulaba la inversión extranjera y nacional no solo con marcos

regulatorios adecuados sino también con fuertes inversiones en infraestructura complementaria. Es exactamente, lo que hoy recomienda el Banco Mundial (2008b).

El despliegue de las fuerzas productivas del mercado, como en ocasiones anteriores, generó una importante riqueza que no alteró sustancialmente el padrón de distribución de la renta nacional aunque satisfizo a los grupos más pobres de la población, que aumentaron sus subsidios estatales. Los grupos de clase media, en cambio, aumentaron su endeudamiento teniendo como referencia el creciente éxito económico de los grupos de altos ingresos, cada vez más inalcanzable. Dicho de otra forma, el nivel de ingreso medio se ha incrementado sustancialmente (haciendo de Chile en 2008 el país de mejor PIB per cápita a paridad de poder adquisitivo de América Latina) mientras la concentración de los ingresos solo se reduce levemente en 2006, temiéndose que vuelva a empeorar en el marco de la crisis mundial.

Es importante anotar que es solo a partir de 2003 que se observa una reducción de la proporción de ingresos capturada por el 10% más rico de la población chilena, grupo que en 2000 llegó a concentrar más ingresos que al final del gobierno militar (42,7 versus 42,2% del ingreso autónomo, según CASEN). En ese período (1990-2000), la clase media no mejora su participación en la distribución de ingresos, ya sea que se considere los deciles VIII y IX, VII a IX o VI a IX de la población. En ese mismo período el 20% más pobre de la población (deciles I y II) tampoco mejora su participación en el ingreso nacional, manteniéndose en torno del 4% (MIDEPLAN, 2007). Usando la categorización de Solimano (2008), que incluye los deciles III a IX, se observa que la participación de esa “clase media amplia” (el 70% de la población, situado entre el 10% más rico y el 20% más pobre) se mantiene entre 1990 y 2000 (53% del ingreso) y mejora en 2003 y 2006 (55% y 57% de la renta). Datos de MIDEPLAN (2007a).

En 2006 los grupos medios (deciles VII, VIII y IX de ingreso autónomo) recibían subsidios del Estado inferiores al 1% de sus ingresos. La “clase media ampliada” obtendría subsidios que no alcanzan al 2% de su renta. En cambio, el 10% más pobre (decil I) recibía un 26% de su ingreso monetario a través de estos subsidios, mientras que el decil II percibía un 8% de sus ingresos mediante este aporte gubernamental.

De acuerdo con Solimano (2008b: 25), basado en un estudio de 129 países, cuando se incrementan los niveles de ingreso por persona y el desarrollo de los países, ellos tienden a tener una clase media mayor y baja desigualdad social, un gran sector de pequeñas y medianas empresas, democracias estables y en varios casos, gobiernos de mayor tamaño. También constata que las sociedades más desiguales (en términos de renta y patrimonio) tienen clases medias más débiles.

Desde este punto de vista, la fuerte tendencia mundial a la polarización de rentas entre individuos en los países (Banco Mundial, 2005; FMI, 2007; OECD, 2008, entre otros) estaría alertando no solo para una reducción del poder de las clases medias sino también para una erosión de las instituciones del desarrollo en la misma medida que aumenta la desigualdad de renta y patrimonio (Sokoloff y Engerman, 2000; Easterly, 2001).

La hipótesis a la que se adhiere acá es que solo los sistemas que logran la “democracia económica” (Dowbor, 2008) pueden alcanzar el desarrollo y que la expansión de esa democracia tiene a la clase media como principal depositario y propulsor. Esa hipótesis se vincula con la expresión territorial de esas clases medias, asociadas crecientemente a importantes grupos de las regiones de Chile.

En síntesis, la actual polarización social de muchas regiones de Chile, expresada en altos índices de Gini, es un escenario que dificulta su desarrollo. Múltiples son sus efectos perversos en las sociedades regionales: tendencia al clientelismo, escaso capital social comunitario, bajo protagonismo y actividad política propia, mercados locales restringidos, escasa capacidad de articulación de actores, pero por sobre todo, severas dificultades para incubar ideas propias sobre su destino y el del país.

En medio de la crisis en Chile, el Gobierno nacional en medio de la sucesión presidencial se ve obligado a poner en marcha proyectos de empleo mínimo a través de los municipios, existiendo fuertes críticas respecto de la productividad real de estos empleos y dudas sobre su carácter clientelista.

Otros municipios de mayores recursos desarrollan programas de estímulo a actividades microempresariales (Editorial, El Mercurio, 31 de mayo de 2009). Los programas de apoyo a la competitividad regional, basados en la instalación de capacidades de innovación productiva en las regiones, no están en el tiempo de ser generadores de empleo y actividad

productiva sustantiva y poseen importantes desafíos de socialización regional, de articulación de agentes y de orientación estratégica.

Sin embargo, existe un hecho duro de la causa. Los empresarios latinoamericanos y chilenos poseen un fuerte carácter rentista y eso ha estado presente en los momentos claves del crecimiento económico de países como Chile, Argentina y Brasil.

5. LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN UN ESCENARIO DE DESIGUALDADES INDIVIDUALES EN LAS REGIONES DE CHILE

Los siguientes cuadros muestran que las desigualdades individuales en las regiones de Chile son elevadas (cuadro 1) y que su estructura social es diferenciada (cuadro 2). Si bien aún no ha sido publicados datos oficiales sobre los índices de Gini regionales de 2006, los datos históricos muestran con claridad la heterogeneidad de la concentración regional de ingresos, desde 0,45 en Antofagasta hasta 0,58 en La Araucanía y la RM de Santiago.

Cálculos realizados por OESA-UFRO (2008a) sobre datos de CASEN 2006 muestran que en 2006 existe una diferencia de 0,10 puntos entre las regiones más igualitarias y más desiguales de Chile. Sin embargo, la desigualdad de ingresos individuales se habría reducido en las regiones de Chile desde 1990, especialmente en regiones como Antofagasta y Tarapacá y solo empeorado en La Araucanía (OESA-UFRO, 2008b).

Aún así, existirían dos grandes grupos de regiones que están asociadas en términos generales a zonas geográficas del país, a su vez vinculadas con perfiles productivos y formas de habitabilidad diferentes.

Una macro-región del Norte y Centro de mayores ingresos medios y de menor desigualdad sociales (0,45 a 0,50 de Gini; exceptuando a Coquimbo) y una zona centro-Sur, desde Maule al Sur, de elevada desigualdad social (con Gini sobre 0,53). La Región Metropolitana de Santiago, mantiene históricamente fuertes desigualdades de ingresos entre sus habitantes, según se detalla en cuadro 1.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS AL INTERIOR DE LAS REGIONES DE CHILE (1987 A 2003)
(ÍNDICE GINI DEL INGRESO AUTÓNOMO)

Regiones de Chile	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Tarapacá	0,52	0,53	0,53	0,53	0,53	0,50	0,54	0,50
Antofagasta	0,51	0,52	0,46	0,51	0,49	0,49	0,52	0,45
Atacama	0,51	0,54	0,50	0,48	0,52	0,46	0,49	0,47
Coquimbo	0,47	0,53	0,48	0,49	0,50	0,50	0,55	0,56
Valparaíso	0,54	0,53	0,52	0,46	0,51	0,47	0,51	0,47
Metropolitana de Santiago	0,55	0,54	0,58	0,55	0,54	0,56	0,58	0,58
O'Higgins	0,52	0,51	0,52	0,52	0,49	0,48	0,51	0,47
Maule	0,54	0,58	0,55	0,50	0,49	0,50	0,59	0,53
Bío Bío	0,57	0,54	0,51	0,49	0,50	0,54	0,60	0,55
La Araucanía	0,57	0,57	0,47	0,56	0,51	0,54	0,62	0,58
Los Lagos	0,55	0,58	0,52	0,55	0,51	0,51	0,54	0,54
Aysén	0,52	0,50	0,51	0,50	0,49	0,52	0,53	0,54
Magallanes	0,46	0,52	0,55	0,46	0,46	0,53	0,58	0,54
Total Chile	0,56	0,55	0,55	0,54	0,55	0,56	0,58	0,57

Nota: A partir del año 2000, el Índice de Gini es calculado por MIDEPLAN sobre la base del ingreso autónomo por persona.

Los datos de 1987 1998 corresponden al índice de Gini del hogar.

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN (MIDEPLAN, 2004 y 2001)

La otra cara de esta diferenciación es la existencia de diferentes estructuras sociales en las regiones de Chile, como muestra el siguiente Cuadro 2, elaborado por ADIMARK sobre datos del Censo de 2002. Queda bastante claro, a partir de los cuadros 2 y 3, que existe una tipología de sociedad regional:

- Regiones “desarrolladas” (según las categorías de Solimano; 2008): que corresponde a los casos de Santiago y Antofagasta, con importante presencia de los estratos altos y medios (ABC1 y C2, en torno del 30% de la población) y, en menor medida, a Tarapacá, Magallanes y Valparaíso (en torno al 24%). Es importante anotar la existencia de un importante grupo de altos ingresos en las regiones de Santiago (10,6%) y Antofagasta (9%), los que poseen ocupaciones diferentes. En el caso de Santiago es nítida la fuerte presencia de la categoría “profesionales, científicos e intelectuales” (10,7%), además del sistema burocrático (“empleados de oficina”: 10,7%) y técnico (“técnicos y profesionales de nivel medio: 9,8%). En cambio, en Antofagasta priman los trabajadores calificados, asociados en forma importante a la actividad minera.
- Regiones “no desarrolladas”, que correspondería especialmente a las regiones con fuerte predominio de los estratos de menores ingresos (D y E). Los casos más representativos serían La Araucanía, Los Lagos y Maule, con un 70% de sus habitantes clasificados en dichas categorías de menores ingresos. Otras regiones con importante presencia de grupos de bajos ingresos serían Aysén, O’Higgins, Coquimbo y Bío-Bío. En las regiones donde predominan los grupos de bajos ingresos las ocupaciones que destacan en relación al promedio del país son “agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros” y “trabajadores no calificados”.

CUADRO 2
NIVEL SOCIO-ECONÓMICO DE LOS CHILENOS EN 2002 SEGÚN REGIONES (%)

Regiones	Estratos sociales	ABC1	C2	C3	D	E	Total
	Alto y Medio Alto	Medio	Medio -bajo	Bajo	Pobres		
Tarapacá	6,6	17,5	26,1	35,4	14,4		100,0
Antofagasta	9,0	20,2	27,0	33,1	10,7		100,0
Atacama	5,0	13,5	23,4	36,8	21,3		100,0
Coquimbo	4,2	12,6	20,1	35,3	27,7		100,0
Valparaíso	6,7	17,2	24,8	37,2	14,1		100,0
O’Higgins	3,9	11,4	19,9	38,3	26,5		100,0
Maule	2,9	9,1	17,5	35,5	35,1		100,0
Bío-Bío	4,6	11,2	19,7	33,4	31,0		100,0
La Araucanía	3,7	9,8	16,6	30,1	39,8		100,0
Los Lagos	3,8	9,9	16,2	31,7	38,4		100,0
Aysén	4,7	12,5	17,9	33,3	31,6		100,0
Magallanes	6,3	18,0	26,0	35,7	14,1		100,0
RM Santiago	10,6	19,2	25,1	35,3	9,8		100,0
País	7,2	15,4	22,4	34,8	20,3		100,0

Fuente:ADIMARK,2004

Estimaciones de ADIMARK en base a Censo de población 2002

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DE OCUPACIONES SEGÚN REGIÓN EN 2006

Ocupaciones \ Regiones	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío-Bío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	RM Santiago	PAIS
Fuerzas Armadas	0,9	1,1	0,0	0,0	0,6	0,1	0,3	0,5	0,0	0,2	1,1	3,4	0,3	0,4
Miembros poder ejecutivo, legislativo y directivos empresas públicas o privadas	5,7	4,2	4,8	3,8	4,0	3,0	4,2	4,6	3,8	4,5	5,5	3,5	4,8	4,5
Profesionales, científicos e intelectuales	6,0	7,3	7,4	5,3	6,7	5,0	6,8	8,6	7,5	6,7	5,3	7,9	10,7	8,6
Técnicos y profesionales de nivel medio	7,3	7,7	7,1	5,4	8,1	4,8	4,7	6,5	5,4	4,8	5,4	8,3	9,8	7,8
Empleados de oficina	10,1	9,8	6,6	6,8	8,1	6,3	5,7	7,2	5,9	6,5	7,3	7,5	10,7	8,7
Trabajadores de servicios y vendedores comercio y mercados	16,5	15,5	13,1	13,3	16,0	11,4	12,7	14,3	13,8	14,2	14,2	17,8	16,8	15,4
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	4,6	1,0	5,1	9,3	4,8	9,2	9,8	6,7	13,7	13,6	15,4	6,8	1,8	5,4
Oficiales, operarios, artesanos de artes mecánicas y otros	15,8	20,0	20,2	16,2	17,0	15,1	12,0	16,8	16,0	17,2	14,7	17,6	15,7	16,1
Operadores/montadores de instalaciones/maquinarias	10,7	13,4	13,5	10,0	9,2	11,5	7,9	10,8	8,2	10,6	1,3	9,6	8,8	9,6
Trabajadores no calificados	22,2	18,5	22,0	29,7	25,4	33,5	35,7	23,6	25,5	21,5	18,4	17,5	19,8	23,2
Ocupaciones no bien especificadas	0,1	1,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,1	0,3	1,3	0,0	0,8	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Pérez, 2009 (en base a CASEN).

Si bien las categorías utilizadas son relevantes para efectos de consumo y producción, se estima que ellas reflejan posiciones no solo en el mercado sino también en la sociedad. De hecho, existe una asociación de estas regiones con preferencias políticas históricas y fenómenos como el clientelismo, como ya adelantaron los trabajos econométricos de Gasparini y Molina (2006) sobre desigualdades sociales y sistema político a nivel latinoamericano y como muestra el siguiente Cuadro 4 para el caso de Chile.

La tendencia es que las regiones más igualitarias, aquellas donde son más fuertes la clase media y estratos de trabajadores calificados, tienden a votar por la candidatura de centro-izquierda. Las regiones donde imperan las ocupaciones ligadas al agro y poseen trabajadores menos calificados tienden a votar hacia el centro y la derecha.

CUADRO 4
DATOS SOCIO-ECONÓMICOS Y POLÍTICOS POR REGIONES

Regiones	Incidencia de la pobreza 2006	Cambio de la pobreza respecto de 2006			Ingreso autónomo 2003		Ingreso monetario 2003	Años de estudio	Elecciones 2006 (2 ^{da} v.)
	% población dentro de la Pobreza	Año 2003	Año 2000	Año 1990	Promedio base Chile=100	% que capta el 20 más rico	Aporte estatal al 20% más pobre	20% más pobre	Votos de Bachelet (%)
Tarapacá	14,5	4,0	6,3	13,8	98,1	49,5	6,0	9,4	50,4
Antofagasta	7,3	3,9	6,1	26,8	108,3	44,9	5,6	9,4	61,2
Atacama	10,5	14,4	13,4	23,7	74,8	45,9	11,8	8,4	60,1
Coquimbo	15,9	5,6	8,9	29,4	80,7	56,6	14,3	8,1	59,5
Valparaíso	15,3	4,1	3,5	27,9	77,6	46,9	8,8	8,8	50,4
O'Higgins	11,4	7,8	9,5	29,7	69,5	47,3	11,3	7,8	54,5
Maule	17,7	5,4	7,6	25,1	69,4	53,4	16,7	7,4	53,5
Bío-Bío	20,7	7,3	6,4	26,8	73,4	55,8	19,3	7,6	55,5
La Araucanía	20,1	9,6	12,6	26,3	69,2	59,2	28,4	7,3	45,9
Los Lagos	14,0	7,8	11,6	25,8	75,9	55,1	22,5	7,1	50,5
Aysén	9,2	5,0	5,1	23,6	95,0	57,3	22,5	6,7	52,5
Magallanes	6,3	6,0	4,8	23,7	113,1	52,7	4,2	9,0	58,0
RM Santiago	10,6	2,5	4,5	22,4	133,3	58,4	5,8	8,8	54,0
País	13,7	5,0	6,5	24,9	100,0	56,5	11,7	8,1	53,5

Fuente: elaboración en base a datos de CASEN(MIDEPLAN,2007), excepto datos electorales (Servicio Electoral).

Por cierto, el tema posee una complejidad mayor, dado los antecedentes históricos asociados, los resultados económicos regionales y los liderazgos asociados.

Las informaciones presentadas abren un gran espacio para el debate de temas importantes asociados no con un concepto aséptico de "heterogeneidad" sino de "sociedades regionales con diferente grado de desarrollo". Solo se enuncia acá algunos de los problemas a ser investigados:

- Impacto diferenciado de la política pública en el territorio según tipo de regiones.
- Diseño de políticas de transferencia de competencias según capacidades institucionales regionales.
- Demanda regional diferenciada de servicios hacia el sistema público.
- Capacidades diferenciadas de los agentes sociales territoriales como contraparte del proceso de descentralización.
- Representaciones sociales diferentes del desarrollo territorial, lo que determina la racionalidad de acción de los agentes frente a la política pública nacional, especialmente la de descentralización.

De esta forma, se postula acá que, para propósitos del desarrollo económico nacional, la idea de un solo Chile, necesaria en los momentos de consolidación de la República, es hoy obsoleta e irreal y reduce la eficiencia de la política pública y el protagonismo de las regiones.

Pero también un Chile solo de comunas y municipios es el otro extremo del péndulo, que desconoce no solo la comunidad de procesos económicos y ambientales sino que impide la coordinación económica y acumulación de capacidades en territorios diferentes del centro de poder nacional.

Un país con un centro nacional fuerte y regiones débiles, aun con municipios inicialmente fuertes y con más recursos y atribuciones, tiende a reforzar las desigualdades sociales en el territorio, generar municipios de capacidades cada vez más dispares y expulsar a las personas con mayores capacidades cognitivas de los municipios pobres hacia las grandes metrópolis.

6. PENSAMIENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES REGIONALES

La información antes expuesta muestra las dificultades de conformar una masa crítica regional que permita cumplir con la tarea esbozada por Prats (2009) en el inicio de este libro: re-pensar las regiones y el modelo de desarrollo del país. A ello se agrega que, a pesar de existir diversas fuentes de recursos para investigación científica en el país, no existe aún un mecanismo que se ajuste a los requerimientos de la tarea antes señalada, especialmente en las regiones de menor peso demográfico¹³. Así, solo tres importantes ciudades, con fuerte presencia universitaria, han conseguido crear y sustentar centros de estudios territoriales de relevancia: Antofagasta, Concepción y, en menor medida, Temuco.

Para la creación de los ocho centros de estudios territoriales actualmente existentes, ha sido clave el respaldo de las universidades regionales aunque siempre se encuentren en su génesis e institucionalización apoyos externos importantes (cooperación internacional y gobierno regional, especialmente). En la actualidad varios de estos centros colaboran con los gobiernos regionales en la elaboración y revisión de las estrategias regionales de desarrollo, incluso, uno de ellos, recibe financiamiento permanente del Gobierno regional para su funcionamiento básico (Vergara y Arrais de Souza, 2009).

Por su parte, importantes centros de pensamiento en desarrollo territorial como ILPES-CEPAL y el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, han reducido su actividad y relevancia durante esta década, después de haber formado muchos de los cuadros académicos de los centros de estudios territoriales de las regiones en las décadas de los 80 y 90 del siglo XX.

De esta forma, el nuevo contexto de fuerte presencia de los centros de pensamiento en la política pública de los países (Sorj y Schwartzman, 2006; y Mc Gann, 2008) y en Chile (Aninat, 2008), presenta un campo de influencia al cual las sociedades regionales deben aportar con producción propia a través de su institucionalidad de generación de conocimiento pertinente. Esta participación de los centros de pensamiento territorial (de la cual las regiones se encuentran excluidas hasta ahora) aporta no solo una mirada más adecuada de los procesos de desarrollo sino que mejora la calidad de las políticas públicas nacionales al reducir la miopía de la investigación nacional cuando mira el desarrollo del territorio desde lejos, por breves periodos de tiempo, en forma disciplinaria y sin compromiso con los resultados.

Pero si el sistema de política pública nacional realmente desea contar con el aporte de las regiones (más allá del discurso y las promesas electorales) en el diseño de programas y toma de decisiones, deberá asegurar mecanismos de financiamiento para garantizar esa participación en igual de condiciones que los especialistas de Santiago¹⁴.

La política pública de innovación y competitividad de Chile, respaldada en parte por los recursos provenientes de la explotación de recursos no renovables de las regiones mineras, están colocando importantes recursos para investigación científica y tecnológica e institucionalidad en las regiones de Chile en los últimos años (MINECON, 2008). Ello, sin embargo, sigue siendo muy reducido si se compara con los recursos captados por los grupos de la Región Metropolitana

13 Probablemente esta carencia esté asociada a visión antigua de la descentralización, que considera a los gobiernos regionales como simples administradores y articuladores de políticas diseñadas desde el gobierno nacional.

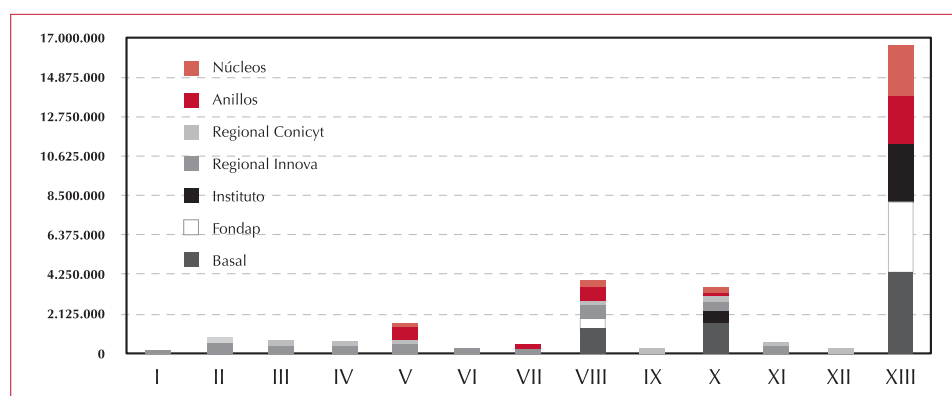
14 No resulta sustentable que las instancias de decisión (Comisiones, Mesas y otras instancias similares) funcionen casi exclusivamente en Santiago y no financien la presencia de los representantes invitados de regiones, al menos en sus gastos de desplazamiento y estadía. Es un "detalle" que, en caso de no ser resuelto, mostraría que los deseos de participación regional no van más allá de la retórica.

de Santiago (62% de los recursos acumulados a 2008). El gráfico 1 muestra el aporte de los diferentes fondos a grupos por regiones.

Citando un Informe de OECD sobre la innovación en Chile, la Política Nacional de Innovación para la Competitividad (MINECON, 2009) sostiene: *“Otro rasgo sobresaliente que detecta el Informe es la concentración geográfica del poder económico y del capital intelectual, en contraste con la dispersión de las actividades exportadoras. Esto explicaría el bajo desarrollo histórico de la investigación científica, sistemas de innovación y clusters innovadores a nivel regional”*.

La nueva Política de innovación reconoce esta debilidad de capital humano avanzado en las regiones y se ha planteado como objetivo “la regionalización de la innovación”, teniendo como meta para 2009 la asignación del 70% de los recursos del FIC a las instituciones de ciencia y tecnología de las regiones de Chile.

GRÁFICO 1
PROGRAMAS POR REGIÓN AL AÑO 2008



Fuente: MINECON, 2008

Un desafío de grandes dimensiones que debe ser evaluado cuidadosamente, considerando la secular tendencia de los grupos científicos a no articular su acción con la empresa privada ni justificar socialmente su quehacer (temas previstos por la Política). Especialmente la predilección de estos grupos por plantearse las preguntas que ellos desean (y para los cuales tienen ya respuestas) y su reticencia a poner sus conocimientos y métodos de investigación al servicio de las demandas regionales. Por otra parte, no es imaginable que los gobiernos (administraciones regionales, mejor dicho) tengan hoy la capacidad de ser interlocutor en forma permanente y menos realizar seguimiento de los avances y resultados de la aplicación de recursos a estos programas y centros científicos. Más ilusorio resulta esperar que tengan las capacidades para diseñar las demandas de innovación que el desarrollo de las regiones requiere.

En resumen, los gobiernos regionales de Chile llegan al bicentenario enfrentando un escenario rico en desafíos: nuevas competencias de planificación y desarrollo productivo, importantes recursos para *clusters* e innovación productiva de asignación regional, nueva institucionalidad regional de corporaciones de desarrollo productivo de índole público privada. A esta tarea pueden y deben cooperar los Centros de Pensamiento Estratégico Territorial, diseñados como una institucionalidad regional propia, con fuerte apoyo de las universidades y gobiernos regionales y respaldado por una política nacional de creación y fortalecimiento. Son ellos el nexo técnico entre la Estrategia regional de desarrollo y los programas y proyectos a ser implementados en las regiones de Chile, un eslabón perdido de la política pública hasta ahora.

BIBLIOGRAFIA

- ADIMARK (2004). Mapa socio-económico de Chile. Nivel socio-económico de los hogares del país basado en datos del Censo. Santiago de Chile. Disponible en www.adimark.cl
- Aninat, C. (2008). Centros de Investigación en Chile", Plataforma democrática, Centro Edelstein de investigaciones sociales. Disponible en www.centroedelstein.org/espanol.
- Azzoni, C. R. (2009). *Brasil: una larga historia de disparidades regionales*, Foreign Affairs Latinoamérica, Volumen 9, Número 1, México.
- Banco Central de Chile (2009). Serie de Indicadores. Expectativas económicas, junio de 2009, disponible en <http://www.bcentral.cl>.
- Banco Mundial (2004). *Desigualdad en América Latina y El Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington D.C., USA (elaborado por De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton).
- Banco Mundial (2005). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006. Equidad y Desarrollo*. Banco Mundial/ Oxford University Press, disponible en www.bancomundial.org
- Banco Mundial (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*. Informe elaborado por Guillermo Perry, Omar Arias, Humberto López, William F. Maloney y Luis Serén, Washington D.C., USA. Disponible en www.bancomundial.org/publicaciones/
- Banco Mundial (2008a). *Mediando la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., USA. Informe elaborado por Ricardo Paes de Barros, Francisco H.G. Ferreira, José R. Molinas Vega y Jaime Saavedra Chanduvi.
- (2008b). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Una Nueva Geografía Económica*. Banco Mundial, Washington D.C., USA. Disponible en www.bancomundial.org
- (2009). *Moving Out of Poverty: Success from the Bottom Up*, Palgrave Macmillan, World Bank, USA. Libro elaborado por Deepa Narayan, Lant Pritchett y Soumya Kapoor.
- Boisier, S.(1998). Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", Revista EURE, Vol. 24, Nº 72, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- (2003). *El desarrollo en su lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento*, Serie GEOlibros, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- CEPAL-ILPES (2007). *Economía y Territorio en América Latina y El Caribe: desigualdades y políticas*, Versión para discusión, junio de 2007, Santiago de Chile. Disponible en www.cepal.cl
- CEPAL (2009). El PIB de América Latina y el Caribe caería -1,7% en 2009, comunicado de prensa, CEPAL, Santiago de Chile, 10 de junio de 2009.
- CEPAL/OIT (2009). Coyuntura laboral en América Latina y El Caribe", N 11, junio de 2009.
- Cloud, D. (2009). Capitalismo científico, Project Syndicate, disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/dcloud1/Spanish>
- Cohen, J. L. y Arato, A.(1995). *Civil society and political theory*, The MIT Press, Cambridge, USA.
- De León, O. (2006). Estrategias de desarrollo territorial en América Latina: entre la imitación y la innovación social, en Vergara, Patricio y Alburquerque, Francisco (Coord.): *Desarrollo económico territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*, Red DETE-ALC, Fortaleza, Brasil.
- Dowbor, L. (2008). Democracia Econômica.Um passeio pelas teorias". Disponible en www.dowbor.org
- (2009a). A crise financeira sem mistérios Convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais", ponencia presentada al V Seminario Internacional de Desarrollo Económico Territorial y Empleo, Rafaela, Argentina, mayo de 2009. Disponible en www.dete-alc.org
- (2009b). Crise abre espaço para repensar Estado e Desenvolvimento, 10 de março de 2009, disponible en: <http://criseoportunidade.wordpress.com>
- Easterly, W. (2001). *The Middle Class Consensus and Economic Development*, Banco Mundial, USA.
- Echeverría, R. (2005). *Ontología del lenguaje*, Granica, Buenos Aires, Argentina.
- Ferguson, N. (2009). La crisis en Europa empeorará, porque su sistema bancario está peor que el de EEUU. Entrevista de Alvaro Vargas Llosa, en Diario La Tercera- Chile, 5 de abril de 2009.

- Fernández, V. R.; Amin, A. y Vigil, J. I. (2008). Discutiendo el desarrollo regional, en Fernández, Amin y Vigil (Compiladores): *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.
- FMI (2007). World Economic Outlook. Globalization and Inequality, Octubre de 2007. Disponible en www.imf.org
- (2009). Perspectivas de la economía mundial, actualizado a abril de 2009. Disponible en web: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/sums.pdf>
- Gasparini, L. y Molina, E. (2006). *Income distribution, institutions and conflicts: An exploratory análisis for Latin America and the Caribbean*, Documento de Trabajo N° 41, CEDLAS, Centro de Estudios Distributivos, laborales y Sociales, Argentina.
- Greenspan, A. (2008). Declaraciones en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, citadas por la BBC- Brasil, 23 de octubre de 2008.
- Griffiths, B. (2009). Markets can't be improved by rules. Only by personal example, *The Times*, 9 de abril de 2009.
- Harrison, Lawrence E. (1985). *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*, Madison Books, USA.
- (2006). *The central liberal truth. How politics can change a culture and save it from it-self*, Oxford University Press, USA.
- IE&P (2009). *Peace, its Causes and Economic Value*, 2009 Discussion Paper, Institute for Economics & Peace, Sydney, Australia. Disponible en: www.visionofhumanity.org/gpi/home.php.
- Krugman, P. (2007). Bush y la teoría económica del derrame, Artículo en *New York Times*, 21 de septiembre de 2007. Disponible en website : <http://www.rebellion.org>
- (2009a). Rescates financieros para incompetentes, Artículo en *New York Times*, 19 de febrero de 2009. Disponible en website : <http://www.rebellion.org>
- Lustig, N. (2009). *Is Latin America Becoming More Inclusive?*, Latin America Emerging Markets Forum 2009, April 1-3, 2009, Bogota, Colombia.
- McGann, J. G. (2008). *The Global 'Go-To Think Tanks'. The Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Think Tanks and Civil Societies Program, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, USA.
- MIDEPLAN (2001). *Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en Chile en los noventa*, Documento N° 24, MIDEPLAN, julio de 2001, Santiago de Chile.-
- (2004). *Pobreza y Distribución del Ingreso en las Regiones*, Serie CASEN 2003, Volumen 2, Septiembre de 2004, Santiago de Chile.
- (2007). *Distribución del ingreso e impacto distributivo del Gasto Social*, Serie CASEN 2006, Santiago de Chile. Disponible en: www.mideplan.cl
- MINECON (2008). Presentación "Caracterización Centros y Grupos I+D", Grupo de Tarea Centros I+D, Ministerio de Economía, 10 de julio de 2008, Santiago de Chile.
- (2009). *Política nacional de innovación para la competitividad. Orientaciones y Plan de acción 2009-2010*, Ministerio de Economía, Santiago de Chile.
- OECD(2008). *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Centro de desarrollo, París, Francia.
- OESA-UFRO (2008a). *Evolución de la desigualdad en La Araucanía, de 1990 a 2006*, Observatorio Económico Social de La Araucanía, Universidad de la Frontera, Chile. Disponible en web: <http://fica.ufro.cl/oes/>
- (2008b). *Desigualdad de Ingresos en La Araucanía, 2006: Región, Provincias Y Comunas*, Observatorio Económico Social de La Araucanía, Universidad de la Frontera, Chile. Disponible en web: <http://fica.ufro.cl/oes/>
- Pérez, C. (2009). Carlota Pérez: O melhor está por vir" Entrevista en Revista *VEJA*, edición N° 2114, del 27 de mayo de 2009, Brasil.
- Pérez, P. (2009). *Los patrones de la desigualdad en el Chile contemporáneo. Observaciones generales sobre las tendencias en educación y empleo a partir de los datos de la Encuesta CASEN 1990/2006*, CIES, Centro de Investigación en Estructura Social, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1958). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Colección América Nuestra, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

- PNUD (1996). *Informe sobre desarrollo Humano. ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?* Mundi-Prensa, New York, USA.
- Prats, J. (2008). Ponencia al VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Sinergi@Regional, Agrupación de Universidades Regionales, Temuco, Chile, 4 y 5 de diciembre de 2008.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, USA.
- (2009). *Blame the Economists, Not Economics*, Project Syndicate, disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik29>
- Rogoff, K. (2009). *Valiente Nuevo mundo financiero*, Project Syndicate, disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff55/Spanish>
- Romero, J. L. (2008). *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*, Siglo Veintiuno editores Argentina, Segunda edición, Tercera reimpresión, Buenos Aires, Argentina.
- Sokoloff, K. y Engerman, S. (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World, *Journal of Economic Perspectives*—Volume 14, Number 3—Summer 2000 —Pages 217–232, USA.
- Solimano, A. (2008a). Del capitalismo global al socialismo financiero, *Revista Mensaje*, N° 574, Noviembre de 2008, Santiago de Chile.
- (2008b). *The middle class and the development process*, Serie Macroeconomía del desarrollo N° 65, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2008.
- Sorj, B. y Schwartzman, S. (2006). *Democracia y Actores del Conocimiento en América Latina*, Plataforma democrática, Centro Edelstein de investigaciones sociales.
- Stiglitz, J. y Bilmes, L. (2008). *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict*.
- Stiglitz, J. (2007). The pact with the devil, entrevista disponible en <http://www.beppegrillo.it/eng/2007/01/stiglitz.html>
- (2008). La crisis de Wall Street es para el mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo. Entrevista en el *Diario El País*, España, edición del 21 de septiembre de 2008.
- SUBDERE (2007). Programa de apoyo a la gestión subnacional en Chile, División de Desarrollo Regional, Santiago de Chile.
- The New York Times/CBS (2009) Poll, April 1-5, 2009. Publicada en *The New York Times* del 7 de abril de 2009, Estados Unidos.
- Tomassini, L. (2008). ¿Cómo se infló esta búrbuja?", *Revista Mensaje*, N° 574, Noviembre de 2008, Santiago de Chile.
- UNU-WIDER (2007). Estimating the Level and Distribution of Global Household Wealth, Research Paper No. 2007/77 (preparado por James B. Davies, Susanna Sandström, Anthony Shorrocks y Edward N. Wolff). Disponible en website de la Universidad de Naciones Unidas: <http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers>
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antonio Bosch, Barcelona, España.
- (2009). Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de Crisis, ponencia presentada al V Seminario Internacional de Desarrollo Económico Territorial y Empleo, Rafaela, Argentina, mayo de 2009. Disponible en www.dete-alc.org
- Vergara, P. y Arrais de Souza, M. (2009). Diagnóstico de los potenciales Centros de Pensamiento Estratégico Territorial en las regiones de Chile, Proyecto Capacidades, Red DETE-ALC, SUBDERE, Agrupación de Universidades Regionales de Chile, Universidad de Talca, mayo de 2009, Santiago de Chile.
- Wolff, N. (2009). When Enough is Not Enough, Project Syndicate, disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/nwolf10>

PENSANDO CHILE DESDE SUS REGIONES

PARTE II PROPUESTAS

P R O P U E S T A S

¿QUÉ PAÍS QUEREMOS, HACIA DÓNDE VAMOS?¹

HEINRICH VON BAER*

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: UN DISTINGO ENTRE MEDIOS Y FINES

El propósito de “pensar y construir Chile desde sus Regiones” que inspira a este libro, tiene por propósito contribuir a un fin superior: lograr en Chile un desarrollo social y territorial más equilibrado, con igualdad de oportunidades para el desarrollo humano integral de las personas, sin distingo de su condición social ni de su ubicación territorial.

Para mejor servir a dicho fin, en este ensayo así como en la estructura general de esta Parte II del libro, proponemos para el debate:

- Una Visión de País, de horizonte trascendente y generacional (más que contingente y electoral), a ser construido y alcanzado por el conjunto de la sociedad chilena;
- la elección de un Modelo de Estado funcional para servir dicha visión país, desarrollar todos sus territorios y adecuado a su singular geografía y el tamaño y distribución de su población y economía;
- un Marco Estratégico, que en concordancia con dicho modelo permita construir una Política de Estado de largo plazo, traducida en una Agenda Concordada, a ser asumida y perfeccionada por diferentes Gobiernos;
- tres Procesos Clave Interdependientes: (1) Descentralización; (2) Potenciación de los Territorios; (3) Participación y Control Ciudadano; a ser impulsados en forma simultánea, convergente, gradual y coherente;
- un conjunto de Ejes Temáticos, a su vez ordenadoras de las respectivas Medidas Estratégicas, reformas o acciones posibles para su puesta en práctica.

Con todo, ninguno de los elementos de dicho Modelo, Marco Estratégico y Procesos Clave, debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como medios, ciertamente muy importantes para servir el señalado fin superior. En consecuencia, deben asumirse, evaluarse y perfeccionarse como tales en función de su contribución a dicho fin. Igual distingo es aplicable a la reformas y acciones que se generen como parte de dichos procesos así como a su direccionalidad, profundidad y ritmo de avance.

2. LA VISIÓN DE PAÍS: ¿AL SERVICIO DE QUÉ Y DE QUIENES?

Por todo lo anterior es necesario entonces explicitar cual es el fin superior propuesto, cual es la Visión de País, a la que esos y otros procesos sociales, muchos esfuerzos públicos, privados y académicos, el presente libro y muchas otras publicaciones y estudios, debieran contribuir.

Apoyados en reflexiones y debates conceptuales previos del Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas del IDER-UFRO², así como en diversos aportes previos de integrantes de la Red Sinergia Regional³ y del CONAREDE⁴, con la

* Director Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. Director Ejecutivo Red Sinergia Regional. Presidente Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE

1 Los contenidos de este ensayo constituyen una síntesis actualizada y corregida de diversos trabajos anteriores del mismo autor, publicados en distintas revistas, capítulos de libro y documentos de trabajo.

2 Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de La Frontera.

3 De la Agrupación de las 20 Universidades Regionales, AUR, integrantes del Consejo de Rectores.

4 Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile.

finalidad de servir de marco de referencia para la presente propuesta y de inducir un deseable y enriquecedor debate y futuras iniciativas sobre el particular, proponemos para Chile la siguiente:

**Visión de País, a ser construida con el esfuerzo compartido de
los principales actores políticos, empresariales, académicos y sociales de Chile:**

QUEREMOS 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, multicultural.
- Con un Estado cercano a los gobernados, 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.

En definitiva, un Chile descentralizado, desarrollado y digno, para todos sus habitantes, en todo su territorio.

3. EL MODELO DE ESTADO REGIONAL: LA OPCIÓN PARA CHILE

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, la correspondiente “Agenda Concordada”, que permita avanzar en forma 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.

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 así como la singular geografía y diversidad del país y su dimensión y distribución demográfica y económica.

Por otra parte, 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 Autonomico: 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.

Criterios de elección: para el caso de Chile, parece aconsejable optar por aquel modelo de Estado que responda mejor al conjunto de diversos criterios, como son:

- a. responder al orden natural del país, poniendo en valor 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 la esencia de su condición de Estado unitario, al mismo tiempo compatible con el mayor grado posible de descentralización política, administrativa y fiscal y con los mayores niveles de desarrollo autónomo posibles de todas las comunidades y territorios locales y regionales del país;
- e. 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.

Opción para Chile: el Estado Regional

La aplicación integral de dichos criterios, implica descartar el modelo de Estado Federal, dado que significaría, entre otros, no preservar a lo menos 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 por 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 señalados criterios 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 e impone un avance más significativo del proceso de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades de todas las comunidades locales y regionales, en definitiva, acerca mejor a niveles más equilibrados de desarrollo social y territorial propios de los países desarrollados.

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 que perciben los ciudadanos. 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”.

Agrega el mismo autor: *“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”.*

Caracterización del Estado Regional

Según Ferrando Badía (1978)⁵ 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 poder⁶.

⁵ Citado por Ferrada (2003)

⁶ *Idem.*, p. 286.

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 Regional⁷:

- 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 directa;
- 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
Un solo gobierno político, con competencia en todo el territorio; un solo centro político.	Un gobierno político central y varios gobiernos políticos regionales: policentrismo y pluralidad de centros políticos en la distribución del poder.
Con regionalismo administrativo: la región es solo una circunscripción administrativa, una división territorial.	La región es una persona jurídica de derecho público interno, dotada de potestades políticas, que contrapesan el poder político central.
Una sola legislación nacional, como consecuencia de existir un solo órgano legislativo	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.

Fuente: Álvaro Villanueva (mayo 2009), presentación en Mesa de Diálogos de Descentralización, convocada por SUBDERE.

4. CONDICIONANTES BÁSICAS

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, que en una retrospectiva crítica pueden reconocerse como prerequisites esenciales para lograr un punto de inflexión real y significativo en el avance de los procesos.

4.1 Política de Estado y Agenda Concordada

Una condición básica para poder avanzar de un modo sistemático, significativo y sostenido en dirección a la Visión País propuesta, es disponer de una **Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Local y Regional**, de largo

⁷ Estos enunciados 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 (Mayo 2009), presentación pp. en Mesa de Diálogos de Descentralización, convocada por SUBDERE.

plazo, de horizonte trascendente y generacional más que electoral y contingente, construida participativamente, en forma 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 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.

De hecho, durante los últimos años se han producido diversas situaciones en las que se hizo evidente que la falta de un proyecto común y compartido de descentralización y de desarrollo de las regiones dificulta lograr los acuerdos necesarios para un avance más sustantivo del proceso. Aún más, según sean los actores e intereses contingentes involucrados, afloran enfoques e intenciones muy distintas respecto de lo que debe entenderse y hacerse en materia de descentralización.

Uno de los ejemplos más interesantes en tal sentido se constató con ocasión de los numerosos discursos pronunciados durante la II Cumbre de las Regiones⁸ (CONAREDE, 2007), cuyo análisis sistemático y complejo realizado en el contexto de una tesis de Magíster (Espinoza, L. (2009) que comprobó una marcada desalineación y dispersión discursiva entre las intervenciones de las autoridades políticas del país⁹, los directivos de instituciones de la sociedad civil de regiones¹⁰ y dirigentes nacionales de los organizaciones empresariales, municipales y regionales¹¹.

4.2 Voluntad Política convergente

De igual manera es indispensable que los partidos políticos de todo el espectro y sus principales protagonistas se formen la convicción que sin un avance en mayor profundidad y ritmo de los procesos de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales^{12 13}, Chile no será capaz de enfrentar con éxito los nuevos escenarios, sortear los impactos de la crisis financiera global, modernizar su institucionalidad y revitalizar su democracia, ni revertir la vorágine centralizadora que limita el desarrollo pleno de todos sus territorios.

Sin esa convicción, muchos dirigentes políticos seguirán incumpliendo parte importante de los compromisos que contraen en tiempos electorales sus respectivas candidaturas presidenciales y parlamentarias, como ha venido ocurriendo con ocasión de los pasados procesos electorales (CONAREDE, 2005), ni tendrán la visión y voluntad política requeridas para impulsar las reformas estructurales de nueva generación necesarias para enfrentar las incertidumbres y oportunidades de los nuevos escenarios.

8 Salón de Honor del Congreso Nacional, Valparaíso, abril 2007.

9 Presidenta de la República, Presidentes del Senado (Eduardo Frei), Presidente de la Cámara de Diputados (Patricio Walter), integrantes de las Comisiones de Regionalización del Senado (Carlos Bianchi) y de la Cámara de Diputados (Ramón Fariás)

10 Directivos Nacionales del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (Heinrich von Baer, Presidente; Miguel Cellino, Director Ejecutivo; Claudio Lapostol (Presidente Honorario).

11 Confederación Nacional de la Producción y el Comercio (Alfredo Ovalle); Asociación Chilena de Municipalidades (Claudio Arriagada); Asociación Nacional de Consejeros Regionales (Mauricio Morales).

12 En esencia, descentralización significa traspaso real de poder, competencias y recursos. Quienes en Chile han concentrado el poder político y económico durante décadas, bajo gobiernos de muy diversos signos, 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.

13 No obstante los anteriores obstáculos, que siguen vigentes, también se observan diversos signos alentadores, que es imprescindible reforzar y ampliar, como son, por ejemplo: a) algunas reformas finalmente aprobadas (derogación del número de las regiones, elección de Consejeros Regionales, traspaso de importantes competencias a los Gobiernos Regionales; b) mejor disposición de algunas instancias del Gobierno central (SUBDERE) y del Parlamento para aceptar la colaboración constructiva de instituciones académicas y de la sociedad civil de regiones; c) mayor conocimiento técnico e iniciativas académicas y ciudadanas dirigidas al avance de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional (Centros de Estudios Regionales; Red Sinergia Regional; Iniciativas Ciudadanas "Yo Voto por las Regiones del CONAREDE, etc.

4.3 Demanda, movilización y control social

Con sentido de realismo, parece cada vez más evidente que dicha convicción y voluntad política no va a ocurrir con la claridad doctrinaria y de objetivos requeridos, y por ende no se traducirá en reformas de la profundidad y la velocidad necesarias, si no se genera una participación y demanda más significativa, persistente, organizada y electoralmente eficaz, desde la ciudadanía y la sociedad civil organizada, de todas las regiones y de la propia capital.

Ello supone, entre otros, sensibilizar a la ciudadanía respecto de las importantes externalidades negativas que ejerce sobre su calidad de vida la excesiva centralización, limitando sus oportunidades de empleo, ingreso, educación, salud y seguridad. A la inversa, significa también crear conciencia respecto de los impactos positivos que un proceso sostenido de descentralización responsable genera sobre el bienestar, la participación y la realización más plena de los habitantes, tanto de las regiones como de la capital.

4.4 El Rol de la Sociedad Civil

En este contexto, es especialmente preocupante el hecho que la sociedad civil aún esté tan disgregada y debilitada y tan distante de esta problemática y de asumir el rol y las tareas que le corresponderían. De hecho, el desafío de construir un país social y territorialmente equilibrado e integrado sigue siendo un tema que ocupa a algunos iniciados -y a una elite dentro de éstos-, principalmente a aquellos que finalmente toman las decisiones (ministros, directivos de servicios, parlamentarios, consultores, asesores), quienes generalmente anteponen lo urgente a lo más trascendente y estratégico.

Porque para escuchar a la sociedad civil, para integrar sus aspiraciones y aportes y para abrir espacios de real participación, además de voluntad, se requiere confianza en ella y valoración real del diálogo y de la interacción deseables entre la sociedad civil, el gobierno y todos los órganos del Estado. Ello implica recuperar y recrear la cultura y práctica política esencial, que es la que perfila el sentido y el actuar coherente y consecuente de lo político y la política. Eso será posible en la medida que exista consecuencia práctica entre el discurso y los valores del mismo, cuyo trasfondo privilegia el interés general y bien común, por sobre todo interés individual o corporativo.

Visto así, la desafección ciudadana observable respecto de la política y en general de los asuntos de interés público, es consecuencia, entre otros, de la percepción que se forman los ciudadanos sobre la cada vez mayor brecha existente entre el discurso y las prácticas políticas y los resultados tangibles para las personas, percepción que con frecuencia se refuerza por la desinformación y los limitados o incluso inexistentes espacios para canalizar sus ideas y demandas.

4.5 Involucramiento de todos los actores, en todos los niveles

El éxito y las proyecciones futuras que logren adquirir el Proyecto País descentralizado y desarrollado que proponemos, así como su correspondiente Política de Estado, Agenda Concordada, Principios Orientadores, Estrategias y Ejes Temáticos de Acción, implica un proceso de cambios que en definitiva requiere a todos los actores del Estado y de la sociedad, en todos sus niveles. Si bien el principal esfuerzo para lograr dichos cambios debe producirse en y desde las personas e instituciones de los niveles micro-local y meso-regional del desarrollo, igualmente requiere de un proceso de re-culturización y mayor compromiso y decisión de parte de los actores del nivel central, tanto públicos, como privados y académicos.

5. MARCO ESTRATÉGICO PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO

5.1 Principios Orientadores

Otra de las carencias que en diversos períodos han dificultado un avance más significativo y sostenido de los procesos de descentralización y de desarrollo local/regional, es la ausencia de un conjunto coherente de principios éticos, políticos y estratégicos que permitan inspirar y orientar dichos procesos y sus consiguientes políticas y acciones.

Es por ello que se proponen aquí, para su debate y perfeccionamiento, un conjunto de diez principios orientadores, que debieran tenerse siempre en consideración al momento de diseñar, poner en práctica y evaluar políticas y acciones de descentralización y de desarrollo local y regional.

En su mayoría, los principios propuestos se derivan de la experiencia internacional comparada, particularmente de aquellos países que han logrado altos niveles de desarrollo a consecuencia, precisamente, de su condición de descentralizados. Otros han resultado de consultas y análisis propios, muchas veces a partir de aprendizajes obtenidos de periódicas iniciativas de descentralización en nuestro país, muchas de las cuales han terminado frustradas, entre otros, precisamente, por la no observancia oportuna o el desconocimiento de estos principios.

1. **Diversidad:** representa el orden natural y la principal riqueza de Chile, expresada en múltiples dimensiones (geográfica, climática, productiva, social, étnica, cultural, etc.), presente en sus territorios, comunidades y personas, realidad a la que debe adecuarse el orden institucional, respetando y poniendo en valor el enorme potencial de desarrollo que representa.
2. **Flexibilidad:** implica adecuar dinámicamente la uniformidad tradicional de la institucionalidad, las políticas e instrumentos públicos homogéneas, al orden natural diverso de los territorios, facilitando el desarrollo de sus potencialidades humanas y productivas y el impulso de iniciativas diferenciadas y experiencias piloto.
3. **Gobernanza Democrática:** proceso que mediante una articulación y diálogo entre actores de un territorio, en torno a un proyecto político, objetivos y estrategias de desarrollo compartidas, genera legitimidad ciudadana y técnica de las decisiones adoptadas.
4. **Interdependencia entre Procesos Clave:** requiere del avance simultáneo y convergente de tres procesos: 1. Descentralización 2. Fortalecimiento de capacidades locales y regionales; 3. Participación y Control Ciudadano (necesarios para lograr un efectivo avance de los dos primeros, mediante una demanda organizada y perseverante, el monitoreo del avance de los procesos y la generación de los nuevos impulsos requeridos por éstos).
5. **Enfoque Territorial:** reconoce y pone en valor la eficiencia del orden natural de los territorios, sustituyendo el tradicional ordenamiento sectorial, aún predominante, por un enfoque sistémico territorial, aplicado tanto al diseño y aplicación de las políticas, instrumentos y recursos públicos, como a las respectivas respuestas privadas y académicas.
6. **Oferta pública según oportunidades y demandas:** implica organizar la oferta pública (institucionalidad, instrumentos, recursos) a partir de las oportunidades y demandas de desarrollo diferenciadas de las comunidades y territorios locales y regionales, más que desde la visión central y los intereses e inercia burocrática asociados a la misma.
7. **Subsidiariedad Competencial:** principio de ética política, inspirado en su origen por tres encíclicas sucesivas de la Iglesia Católica¹⁴ y exitosamente aplicado en numerosos países hoy descentralizados y desarrollados, que radica cada función pública, competencia o recurso en aquel nivel donde se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional¹⁵.
8. **Correspondencia entre roles, competencias y recursos:** significa cautelar que el cumplimiento de una determinado rol, responsabilidad o función pública, esté respaldada de la correspondiente facultad o competencia de decisión así como de los recursos requeridos para su adecuada ejecución.

14 *Rerum Novarum* (León XIII, 1891); *Cuadragésimo Año* (Pío XI, 1931); *Mater et Magistra*, Juan XXIII, 1961)

15 En consecuencia, solo aquellas responsabilidades que no pueden ser adecuadamente asumidas por alguno de los niveles precedentes, deben recaer en el ámbito de competencia del gobierno central, como son, por ejemplo, las relaciones exteriores, la defensa nacional y la gestión estratégica del desarrollo nacional. En cambio, el excesivo involucramiento del aparato público central en el ámbito natural de los gobiernos regionales y locales, y el no traspaso a éstos del mayor nivel posible de competencias y recursos, además de congestionar innecesariamente al gobierno central, desviándolo de su rol esencial, impide el empoderamiento y ejercicio pleno de las capacidades institucionales y personas a nivel local y regional.

9. **Compensación Interregional:** significa asegurar condiciones básicas de bienestar de la población iguales entre comunas y regiones, acercando, con sentido de equidad, aquellas de niveles de desarrollo más rezagados con las más avanzadas, mediante fondos e instrumentos de colaboración y compensación¹⁶.
10. **Avance gradual y diferenciado:** se refiere a la potestad de cada comuna y región de insertarse gradualmente en los procesos de descentralización y de fortalecimiento de sus capacidades, a ritmos y profundidades diferenciadas, de acuerdo a su propia voluntad, capacidades y recursos, y a su tamaño crítico, condiciones políticas, institucionales y materiales objetivas¹⁷.

Territorios Piloto: romper la inercia y generar aprendizajes

Dada la extrema heterogeneidad existente entre las comunas y regiones de Chile, en todos los planos relevantes de su quehacer, la aplicación de estos principios permitiría poner en práctica Territorios Piloto, de escala local o regional, según corresponda a cada caso, con reformas y acciones territorialmente diferenciadas. Este tipo de flexibilización permitiría superar la actual rigidez e inercia institucional, marcada por una aplicación homogénea y uniforme de medidas a territorios de realidades tan heterogéneas¹⁸, práctica que obstaculiza la posibilidad de desarrollar en plenitud todo el potencial humano, natural y productivo dado por la amplia y rica diversidad característica del país a lo largo y ancho de su territorio.

5.2 Tres “Procesos Clave” interdependientes

Tanto la experiencia internacional comparada como los intentos parciales realizados en Chile, varios de ellos frustrados¹⁹, para poner en marcha una Política de Estado comprensiva y coherente de descentralización y de desarrollo local/regional, ponen de manifiesto la necesidad de una estrategia de abordaje más integral y sistémica, más que diversas medidas parciales o aisladas, a través de tres procesos clave, absolutamente necesarios e interdependientes, que deben impulsarse en forma simultánea y convergente, cuya resultante final y deseable es el desarrollo humano, equilibrado en lo social y territorial, como son:

5.2.1 Descentralización

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”.

16 Es el caso, por ejemplo, de las políticas y fondos de convergencia aplicados por la Unión Europea.

17 La aplicación de este principio ha sido especialmente importante en el caso de países unitarios descentralizados y desarrollados, como es el caso de España.

18 El buen ejemplo de regiones piloto para la instalación y aprendizajes de la Reforma Procesal Penal y de los Tribunales de Familia corrobora la conveniencia y factibilidad de avanzar con una lógica de diferenciación territorial.

19 El proceso iniciado al inicio del gobierno del Presidente Lagos, enmarcado en el libro “El Chile Descentralizado que queremos” y los respectivos 15 talleres regionales organizados en convenio con CONAREDE para su socialización y debate, cuya puesta en práctica fuera luego obstruida por un grupo de Senadores de un partido de la coalición de gobierno.

La excesiva demora experimentada por las reformas constitucionales regionales (elección popular de CORES, traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales; derogación del número de las regiones), firmada por la Presidenta Bachelet el 12 de abril 2007, que hasta la fecha del presente Informe (abril 2009), aún no logra su aprobación final y puesta en práctica.

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.

5.2.2 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.

5.2.3 Participación y Control Ciudadano

Proceso organizado de gestión de la demanda, la movilización y el control de la sociedad civil y la ciudadanía en general, realizada en diversos planos de acción (participación, articulación entre actores, comunicación, control ciudadano), absolutamente necesarios para generar una capacidad activa y cohesionada de demanda y propuesta, de la ciudadanía y de la sociedad civil, por el permanente avance de los dos anteriores procesos (descentralización; potenciación de los territorios), eficaz para monitorear, controlar –y cuando fuese necesario exigir– dicho avance y el cumplimiento de compromisos contraídos sobre el particular, generar nuevos impulsos y propuestas y para comprometer a los actores requeridos para dicho fin.

5.3 Ejes Temáticos de Acción

Finalmente, según la naturaleza de cada uno de estos tres procesos clave, finalmente se propone una cantidad variable de ejes temáticos de acción, en cada una de las cuales se podrá luego identificar y describir una cantidad variable de medidas estratégicas para su puesta en práctica y según su impacto sobre el avance de los procesos y su viabilidad.

Proceso de Descentralización

1. Descentralización Política
2. Descentralización Administrativa
3. Descentralización Fiscal

Proceso de Potenciación de los Territorios

1. Capital Humano
2. Conocimiento e Innovación
3. Capital Social
4. Desarrollo Económico Territorial
5. Ordenamiento y Sustentabilidad Territorial
6. Infraestructura
7. Energía
8. Conectividad Digital
9. Integración internacional y frontera de las regiones
10. Identidad, Patrimonio y Cultura

Proceso de Participación y Control Ciudadano

1. Participación
2. Articulación entre actores y regiones
3. Comunicación
4. Control Ciudadano

En síntesis, para impulsar la Visión de País descentralizado y desarrollado postulado en el presente ensayo, y su correspondiente Política de Estado y Agenda Concordada, proponemos un abordaje sistémico e integral, sistematizado en el cuadro 1, que en lo principal se basa en:

PROPUESTAS

- diez **Principios Orientadores**;
- tres **Procesos Clave** interdependientes,
- ejecutados en diferentes planos o **Ejes Temáticos de Acción**, a través de un conjunto de **Medidas Estratégicas** a ser seleccionadas según su impacto positivo sobre el avance de dichos procesos.

CUADRO 1.
MARCO ESTRATÉGICO PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO EN
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

PRINCIPIOS ORIENTADORES (ÉTICOS, ESTRATÉGICOS, POLÍTICOS)	PROCESOS CLAVE	EJES TEMÁTICOS DE ACCIÓN
1. Diversidad (orden natural y principal riqueza de territorios, instituciones y personas. Requiere de respuestas flexibles de la institucionalidad e instrumentos públicos). 2. Flexibilidad (adecuación dinámica de la uniformidad de la institucionalidad al orden natural diverso de los territorios). 3. Gobernanza Democrática (articulación de actores de un territorio en torno a un proyecto político y objetivos de desarrollo compartidos). 4. Interdependencia entre Procesos Clave (avance simultáneo de procesos de descentralización; fortalecimiento de capacidades locales y regionales; movilización y control democrático). 5. Enfoque Territorial (sistémico y articulador de políticas y recursos públicos; en reemplazo del tradicional ordenamiento sectorial). 6. Oferta pública según oportunidades y demandas de desarrollo (de las comunidades y territorios). 7. Subsidiariedad Competencial (asignación de competencias y recursos que privilegia el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional). 8. Correspondencia entre roles, competencias y recursos (entre funciones públicas, competencias y recursos). 9. Compensación Interregional (para asegurar condiciones básicas de bienestar iguales entre territorios). 10. Avance gradual y diferenciado (según las capacidades, tamaño crítico y voluntad de cada región).	A. Descentralización (traspaso de poder, competencias y recursos a los niveles subnacionales, “desde el centro a la periferia”).	1. Política 2. Administrativa 3. Fiscal (presupuestaria, tributaria)
	B. Potenciación de los Territorios (construcción de capacidades y ampliación de oportunidades de desarrollo, a personas, instituciones y territorios, “desde abajo hacia arriba”).	1. Capital Humano (formación, atracción, retención) 2. Conocimiento e Innovación (propios y pertinentes) 3. Capital Social (confianza, asociatividad, comportamiento cívico, entre actores del desarrollo)
		4. Desarrollo Económico Territorial 5. Ordenamiento y Sustentabilidad Territorial 6. Infraestructura (física, institucional, tecnológica) 7. Energía (desde y para las regiones) 8. Conectividad Digital 9. Integración internacional y frontera de las regiones 10. Identidad, Patrimonio y Cultura
		1. Participación (informativa, consultiva, implicativa) 2. Articulación entre actores locales y regionales 3. Comunicación 4. Control Ciudadano (sobre avance y transparencia de procesos)

Fuente: von Baer, H., IDER-UFO (2009).

INVITACIÓN Y ESPERANZA

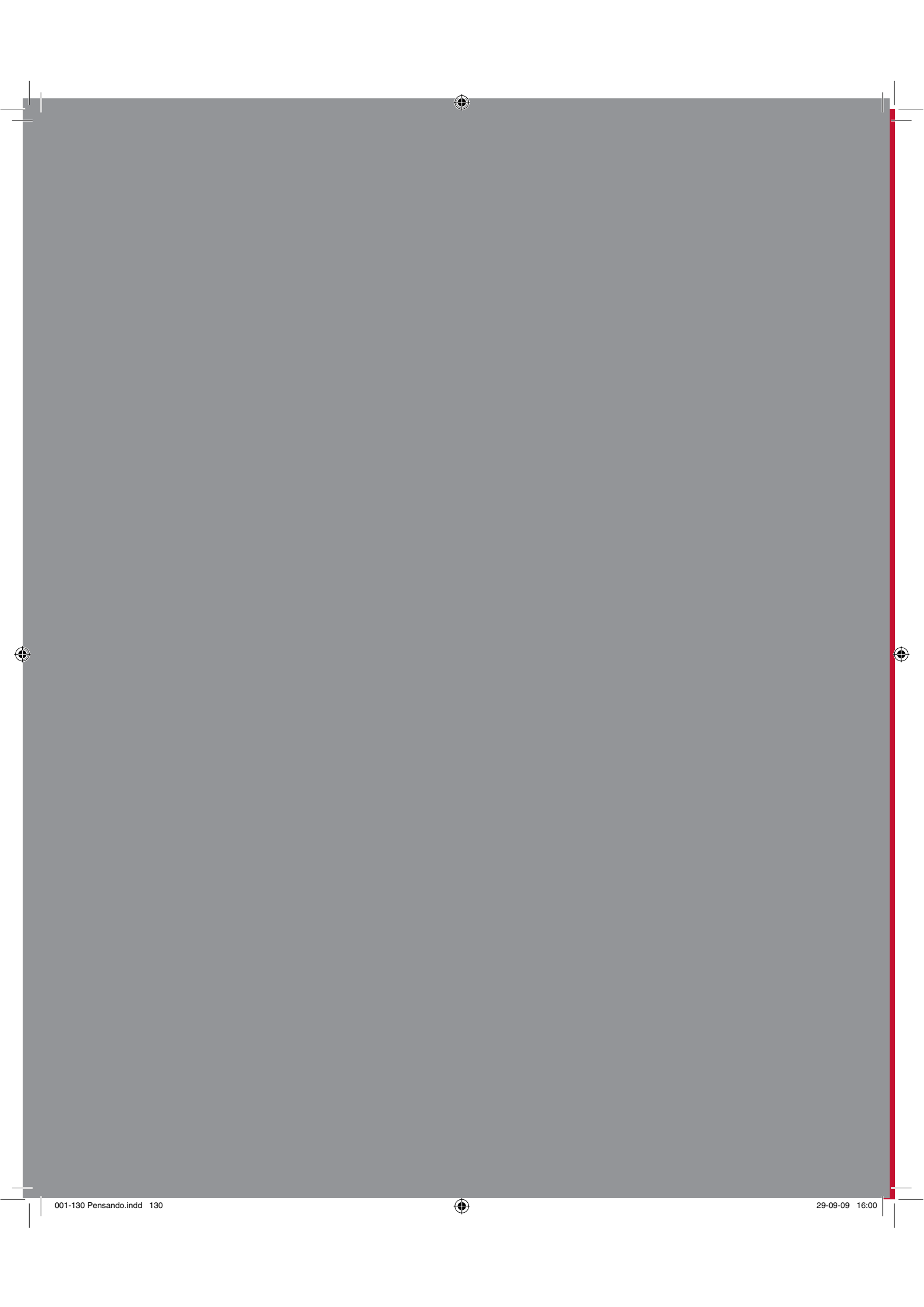
Más allá de los aciertos y errores que pudiera contener esta primera propuesta para pensar y construir el país que queremos, y hacerlo principalmente desde y para sus regiones, lo que en definitiva busca el presente ensayo y lo que inspira la iniciativa y estructura general de este libro, es una invitación a todos quienes puedan y quieran, cada cual en lo suyo, distinguir mejor entre fines y medios, elevar la mirada y ampliar el horizonte, y en este marco, romper la inercia y tomar acción.

La respuesta que esperamos, es un debate, crítico, amplio, plural y creativo, sobre ésta y todas las otras reflexiones y propuestas reunidas en el espacio compartido en esta obra compartida.

Solo así podremos madurar, diseñar y concordar los cambios que el desarrollo humano y territorial equilibrado de Chile urgentemente nos reclaman.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (2005), Iniciativa Ciudadana “Yo Voto por las Regiones”.
- Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (2007), II Cumbre de las Regiones (Congreso Nacional, Valparaíso).
- Espinoza, L.; (2009). El discurso socio-político expresado en la II Cumbre de las Regiones (Abril 2007), Todo Chile es Chile; tesis de Magíster de Desarrollo Humano Local y Regional, 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.
- Juan XXIII. (1961). *Carta Encíclica Mater et Magistra. Sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana*. [on line] Ciudad del Vaticano. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j_xxiii_enc_15051961_mater_sp.html [Consulta: 17/03/09]
- León III. (1891). *Carta Encíclica Rerum Novarum. Sobre la situación de los obreros*. [on line] Ciudad del Vaticano. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l_xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html [Consulta: 17/03/09]
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*. 102, pp. 39-60.
- OCDE (2009). *Estudios Territoriales* de la OCDE, Chile.
- Pío XI. (1931). *Carta Encíclica Cuadragésimo Anno*. Sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la Ley Evangélica al celebrarse el 40° aniversario de la encíclica “*Rerum Novarum*” de León XIII. [on line] Ciudad del Vaticano. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p_xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_sp.html. [Consulta: 17/03/09]
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2002). *El Chile Descentralizado que queremos: Hacia un Nuevo Municipio*. Santiago. SUBDERE.
- Villanueva, A.; (2009). presentación pp. en Mesa de Diálogos de Descentralización, convocada por SUBDERE.
- von Baer, H. (2006). “Descentralización y desarrollo local/regional. La tarea pendiente del modelo “chilensis” de desarrollo”. [on line] Revista electrónica *Agenda Pública*. Año V, n° 10, Diciembre. Disponible en: www.agendapublica.uchile.cl/n10/baer.pdf [Consulta: 17/03/09].
- von Baer, H. (2008). “Capital humano avanzado para fortalecer la innovación y el desarrollo de las regiones de Chile”. Documento de Trabajo. Temuco: Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER. Universidad de La Frontera.
- Waissbluth, M. (2008). Ponencia: Sociedad, Estado y Territorio: Hacia una institucionalidad de nueva generación para el desarrollo equilibrado en Chile. VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales. Red Sinergia Regional, Temuco.



1. DESCENTRALIZACIÓN

1.1 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

1.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.3 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

DESCENTRALIZACIÓN

LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS REGIONALES EN UN ESTADO UNITARIO CENTRALIZADO: AVANCES Y DESAFÍOS EN EL CASO CHILENO

JOSÉ ÁBALOS*

INTRODUCCIÓN

La cuestión regional en Chile ha tenido un lento desarrollo cuyos principales hitos son los llamados regionalismos implícitos, instaurados desde 1950 y que consistieron en política de asignación de beneficios económicos a determinados territorios afectados por desafíos específicos; luego, la introducción de una mirada regional en la planificación de las políticas públicas en los años 60, que coincidió con la creación de Odeplan, durante la Administración de Frei Montalva; posteriormente vinieron los cambios introducidos por el gobierno militar en los años 70, transformaciones denominadas “municipalización” y “regionalización”; para finalmente desembocar en el desarrollo de políticas explícitas de descentralización y desconcentración implementadas por los gobiernos democráticos que reemplazaron a la dictadura a partir de 1990.

Los sectores u organizaciones regionalistas han ido enriqueciendo el abanico de temas que forman parte de sus demandas. Sin embargo, a riesgo de simplificación, cuatro han sido los temas principales que los sectores “descentralizadores” o “regionalistas” han planteado como parte de sus demandas y propuestas.

En primer lugar, la crítica a la aguda concentración de actividades de todo tipo –sociales, económicas, políticas, culturales, científico tecnológicas y otras– en unos pocos puntos y, primordialmente, en la capital.

Segundo, las inequidades interterritoriales (regionales, provinciales y locales), que derivan en desiguales posibilidades de desarrollo para las comunidades y personas, dependiendo del lugar donde viven.

Tercero, vinculado a los dos puntos anteriores, la demanda por reformas al sistema político administrativo para permitir una mayor participación de las comunidades territoriales (regionales, provinciales y comunales) en la definición y concreción de sus políticas de desarrollo¹.

Cuarto, la reivindicación de la cultura e identidades locales y la necesidad de que el sistema de formación de capital humano y de desarrollo de la ciencia y la tecnología reconozca los heterogéneos desafíos territoriales².

El planteamiento central de este artículo es que en los tres temas principales ha habido cambios menores en algunos casos y relevantes en otros y que, por lo tanto, se requiere una revisión de las demandas y propuestas “históricas”.

* Geógrafo. Licenciado. Asesor, Ministerio Secretarías General de la Presidencia.

1 Una presentación más detallada de las demandas regionalistas a fines de los 90 está en el libro *Cumbre de las Regiones: Todo Chile es Chile*, editado por CONAREDE. Luego de ello, a partir de 1999 CONAREDE impulsó el llamado Decálogo Regional, que con propuestas descentralizadoras diversas –económicas, sociales, administrativas, entre otras– y la organización de diversos encuentros ha procurado sensibilizar e involucrar a los principales actores políticos nacionales. El grupo llamado Los Federales, también ha sido destacado promotor de estas demandas.

2 Este tema ha sido impulsado con mucha fuerza en años recientes por CONAREDE y particularmente por la Agrupación de Universidades Regionales, integrada por las universidades públicas de regiones.

Hay tres hipótesis que pueden plantearse sobre esto.

En primer lugar, que el grado de centralización no ha variado significativamente, sin embargo, en varios aspectos es bastante menos agudo de lo que fue históricamente y que podríamos estar en el inicio de una reversión, al menos parcial, de tal fenómeno.

Segundo, que las desigualdades interterritoriales relativas han evidenciado un retroceso en numerosos indicadores sociales, económicos o culturales, lo que de paso reduce los efectos no equitativos que tuvo el centralismo histórico.

Tercero, que las políticas de descentralización y desconcentración impulsadas en las últimas décadas, aunque lentas en su profundización y limitadas en sus alcances, se están viendo potenciadas por otros factores, ajenas a las decisiones de los “policy makers” pero que sin embargo se sitúan en el ámbito de la “política”.

Estas hipótesis no serán exhaustivamente testeadas en este documento, pues ello debiera ser parte de un esfuerzo mayor, de más largo aliento. Sin embargo, se entregarán algunos antecedentes preliminares, que animen una discusión en la materia.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Chile hasta tres décadas atrás era un caso paradigmático de centralización resultante de su devenir histórico, cuyos antecedentes surgen en el periodo colonial, se afianzan en la etapa de formación de la república y se hacen incontrarrestables como efecto del proceso de desarrollo territorialmente concentrado que tuvo el país durante el siglo XX.

Si bien ya a mediados del siglo diversos sectores señalaban su preocupación por el anómalo proceso de organización espacial resultante y los desequilibrios consiguientes, la dinámica política, económica y social y una fuerte cultura centralista tornaban inútiles los esfuerzos de revertir tal situación.

Hasta los 70 y 80 Chile mostraba un centralismo agudo y creciente.

Hacia 1982 el 38% de la población y el 44% del PIB se concentraban en la región de Santiago. Si se agregan las regiones de Valparaíso y del Bío-Bío, el 60% de la población y del producto se situaban en un porcentaje muy reducido del territorio, y fundamentalmente en los polos urbanos industriales de Santiago, Valparaíso y Concepción³.

En el esquema histórico, el gobierno central controlaba, vía ministerios y poderosas empresas estatales, los ingresos y el gasto fiscal. En efecto, las municipalidades disponían de escasos recursos financieros y humanos, por lo que vivían una fuerte dependencia de transferencias discrecionales del nivel central. Y entre el ámbito local y el central no había un nivel político administrativo intermedio –provincial, regional o departamental– que administrara recursos o adecuara las políticas nacionales al territorio ni acogiera e impulsara iniciativas supra comunales. En ese contexto de fuerte centralización de los recursos y la gestión pública, las comunidades locales acudían inevitablemente a sus representantes en el Congreso –senadores y diputados– como mediadores únicos ante las autoridades ministeriales y los servicios públicos nacionales.

Durante el régimen militar, por diversas motivaciones, incluyendo algunas de carácter geopolítico, se introdujeron significativos cambios a este esquema. Particularmente importantes fueron el fortalecimiento de las competencias legales y recursos financieros de los municipios y la creación de una profunda regionalización político-administrativa que reemplazó el anterior esquema de provincias. Junto a ello se establecieron secretarías regionales ministeriales

3 INE: Censo de Población y Vivienda de 1982, para datos demográficos; y Odeplan: “Compendio de Estadísticas Regionales 1976-1982”, para datos del Producto. Tomado de Abalos, J., Lira, L. “Desarrollo Regional, Liberalismo Económico y Autoritarismo Político: Chile 1973-1984”. Revista *Pensamiento Iberoamericano* N.10, julio-diciembre 1986, México.

y direcciones regionales de servicios públicos. Además, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, primer instrumento presupuestario destinado a revertir los desequilibrios interregionales de desarrollo. Finalmente, en una medida compleja y polémica, se regionalizó el sistema de universidades, a partir de la fusión de las sedes provinciales de las universidades de Chile y Técnica del Estado.

Todas estas fueron medidas que anticipaban una profunda reestructuración territorial del sistema político administrativo preexistente; sin embargo, la propia lógica autocrática del régimen restó dinamismo y trascendencia a la “municipalización” y “regionalización”.

EL CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

No obstante la compleja transición a la democracia, los gobiernos de la Concertación crecientemente han incorporado, con mayor o menor énfasis, iniciativas para una mayor descentralización del poder político y administrativo.

Las iniciativas impulsadas en el ámbito de la descentralización se han visto enmarcadas por elementos del contexto general siendo algunos muy favorables y otros adversos.

Entre ellos destaca, en primer lugar, la estabilidad y la continuidad en la política gubernamental, fundamentalmente debido a la mantención de una misma coalición política a cargo del gobierno central. Tal estabilidad, de la cual también se han beneficiado otras políticas sectoriales, como en educación, vivienda y salud, es un hecho inédito en la historia reciente de Chile y de muchos países de América Latina.

La proyección del liderazgo político sustentado durante años en una gran legitimidad social, le ha permitido instaurar una fuerte disciplina fiscal⁴. El orden en las finanzas públicas ha transformado a la acción estatal en un vector favorable y no un lastre del desarrollo económico. Como consecuencia de lo anterior, este ha sido un periodo en que han predominado tasas de crecimiento económico e inversión, de desempleo y de inflación comparativamente muy buenas con aquellas observadas en la mayor parte del siglo XX⁵.

El crecimiento económico se ha expresado en una sistemática expansión del gasto fiscal general y de los programas de desarrollo social, lo que se ha traducido en una fuerte reducción de la pobreza y una creciente cobertura poblacional y territorial de los servicios básicos. Esto último, como se verá con mayor detalle luego, se refleja en una reducción de las disparidades en los indicadores de desarrollo social y económico entre las comunidades rurales y urbanas.

En este periodo se ha impulsado una fuerte modernización de numerosos organismos del sector público, como INP, Servicio de Registro Civil, Tesorería e Impuestos Internos, por mencionar algunos, y también la creación de otros, que buscan dar respuestas a viejas o nuevas demandas que no encontraron acogida en la institucionalidad preexistente. Así surgieron organismos vinculados a los derechos de la mujer (SERNAM), de las comunidades indígenas (CONADI), jóvenes (INJUV), adultos mayores (SENAMA), medio ambiente (CONAMA), desarrollo social (FOSIS) y cooperación internacional (AGCI), entre otros.

El entusiasmo y el sentido de novedad y reparación histórica con que surgieron estos organismos, todos con un despliegue de sus equipos y programas en todo el país, tendieron, como uno de sus efectos, a atenuar o relativizar

4 En el contexto de una profunda crisis económica mundial que ha repercutido en Chile, los altos porcentajes de apoyo que el primer semestre de 2009 han alcanzado tanto la Presidenta Michelle Bachelet como el Ministro de Hacienda Andrés Velasco, son un buen ejemplo, en la medida que se asocian tanto con el sistema de protección social que se ha instaurado como con la prudencia en el manejo de los recursos derivados del alto precio del cobre.

5 Solo para ejemplificar, entre 1999 y 2005 el producto por habitante, medido en dólares corrientes, aumentó un 45%. Tomado de “Balance Programático, Chile 2000-2006, Gobierno Presidente Ricardo Lagos Escobar”, p. 79. Ministerios Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno, Santiago, febrero 2006.

implícitamente la necesidad de mayor descentralización. Por decirlo explícitamente, el enfoque territorial se subsumió en otro que privilegiaba una nueva mirada sectorial: infraestructura, economía o desarrollo social, mujeres, jóvenes e indígenas.

Si a lo anterior se agrega lo dicho más arriba, la marcada preocupación por el orden político, administrativo y fiscal en los principales actores políticos –partidos y parlamentarios, tanto de gobierno como oposición– se hizo natural el concepto y criterio de gradualidad para abordar el proceso de descentralización, junto el extendido temor a que en Chile se reeditaran los problemas en el manejo de las políticas fiscales que se observaban en países cercanos y especialmente Argentina⁶.

LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA CREÓ EL ESPACIO PARA IMPULSAR PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

No obstante lo señalado anteriormente, desde 1990 y en distintos momentos se han dado importantes avances descentralizadores, los que han focalizado alternativamente el ámbito local, las estructuras intermedias o regionales y la administración centralizada.

Lo primero que se abordó fueron los ajustes al régimen municipal. Aquí se restituyó la elección democrática de alcaldes y concejales en todos los municipios. Se estableció la corresponsabilidad central-local en los ámbitos de salud y educación, de lo cual da cuenta el Estatuto Docente y el de Atención Primaria. La magnitud de esto se refleja en que la educación municipal cubre alrededor del 45% de los estudiantes de educación básica y media y los consultorios de salud municipal atienden aproximadamente el 70% de la población⁷. También se incrementaron los recursos financieros dirigidos a las administraciones locales. Desde 1990 a 2006 estos aumentaron en un 200%. El Fondo Común Municipal (FCM), principal instrumento de redistribución de recursos entre las comunas, ha afianzado este carácter. Solo en el periodo que va desde el 2000 al 2006 los recursos de este fondo crecieron un 68%⁸. En términos globales, los recursos municipales que hace unas pocas décadas atrás eran insignificantes, hoy representan el 13% del gasto del gobierno general.

De manera complementaria se han realizado sucesivas reformas que amplían las atribuciones legales, le entregan una mayor flexibilidad en la gestión e incrementan el número de recursos humanos municipales. Hoy día, los municipios disponen de, aproximadamente, 40.000 funcionarios propios –más de una quinta parte de ellos son profesionales– y 120.000 funcionarios en los servicios traspasados de salud y educación.

Asimismo, y acogiendo las demandas de comunidades locales que no se sentían adecuadamente representadas en el esquema político administrativo preexistente, desde 1990 se ha creado 19 nuevas municipalidades y comunas⁹.

En varios casos, además de la legitimidad que les da ser electos democráticamente, las autoridades locales han incorporado novedosos mecanismos de participación ciudadana, como sistemas de consulta, presupuestos participativos, cuentas públicas, uso de sistemas de comunicación internet y páginas web, entre otros.

Finalmente, se ha forjado un novedoso sistema de asociación entre las administraciones locales, representado por la Asociación Chilena de Municipios (ACHM), con sus respectivos capítulos regionales y la constitución de

6 Una síntesis de estos extendidos temores se encuentra en el libro *El Fantasma Federal en Chile!*, de Valenzuela, E., et al. Editado por la Fundación Friedrich Ebert y la Universidad de Rancagua, marzo 2003.

7 La desagregación por comunas de esta cobertura se encuentra en el Sistema de Información Municipal (SINIM), del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

8 “Balance Programático, Chile 2000-2006, página 31. Ya citado.

9 Hacia 1992 se instalaron 8 nuevas municipalidades en la región de Santiago, cuyas comunas habían sido creadas durante el gobierno militar. Ya en democracia, se crearon otras 7 municipalidades en 1994 y, finalmente, otras 4 el 2004.

agrupaciones temáticas que han asumido la interlocución con el Estado, ministerios y servicios públicos, gobiernos regionales, centros académicos y entidades privadas vinculadas al desarrollo local.

A nivel intermedio o regional los cambios aparecen aún más acentuados.

Un importante eje transformador fue la creación de gobiernos regionales, encargados de representar a sus respectivas comunidades y organizar las tareas del desarrollo en ese ámbito territorial. Ellos cuentan con un intendente regional que si bien mantiene la representación del gobierno central asumió además la presidencia del Consejo o Asamblea Regional y es el asumió como responsable de la función ejecutiva. Como contrapeso a esta figura unipersonal se creó el consejo regional, de designación indirecta, al ser elegido por los concejales municipales agrupados por provincias. Es decir, se ha creado autoridades políticas y administrativas en las 15 regiones, acercando el poder a los ciudadanos y facilitando la intermediación entre los actores locales y el nivel central. Desde 1990 a la fecha, los concejales municipales han participado 5 veces en la renovación de los consejos regionales.

Los gobiernos regionales están dotados de personalidad jurídica, presupuesto y patrimonio propio, y sus funciones incluyen la planificación, el ordenamiento territorial, el fomento productivo, el desarrollo social y cultural.

Sus recursos financieros se basan en transferencias centrales y en la administración compartida de programas de inversión con ministerios.

Estos gobiernos regionales cuentan con un número reducido de recursos humanos, alrededor de 1.000 funcionarios de dependencia directa. Sin embargo, vía la autoridad del Intendente, como jefe de los organismos sectoriales (SEREMs y direcciones regionales de servicios públicos), los gobiernos regionales se apoyan en estos para el diseño y ejecución de estudios, programas y proyectos de inversión.

Al igual que en el ámbito local o municipal, se perfeccionó la división política administrativa creando dos nuevas regiones que acogieron viejas demandas locales -Arica Parinacota y Los Ríos-, y se introdujo una novedad aún mayor: se crearon dos territorios especiales destinados a tener una institucionalidad y reglamentos específicos. Estos son la Isla de Pascua y el archipiélago de Juan Fernández.

Además, fortaleciendo el nivel regional o intermedio se crearon las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA) y, también, las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD). Ambas de composición diversa, a lo que se agrega el carácter público-privado de la última. Si bien ambas instituciones no dependen directamente de los gobiernos regionales, están integradas por diversas autoridades regionales.

Una de las consecuencias de la irrupción de estas estructuras intermedias, es que hay 15 estrategias de desarrollo sancionadas por los respectivos consejos regionales y que permiten articular sus demandas y propuestas con aquellas de carácter local o nacional. A partir de ellas, se han organizado relaciones de corto, mediano y largo plazo con municipios, organismos sectoriales centrales y otros actores privados, académicos, corporaciones, entre otros. Sobre la base de sus competencias legales, pero sobre todo a partir de una creciente percepción de su importancia, las autoridades regionales han incidido, no sin conflictos, en una mayor adecuación de las políticas nacionales a las realidades locales.

Un papel principal en lo indicado lo han tenido los gobiernos regionales, pero también debe relevarse el papel de las COREMA, en la evaluación de las implicancias ambientales de los proyectos públicos y privados que se plantean ejecutar en sus territorios, y de las agencias regionales de desarrollo, cuya razón de ser es incidir crecientemente en la focalización de los recursos de fomento productivo y en otros temas vinculados con este tema.

Una segunda consecuencia, y que grafica lo anterior, es que desde hace varios años los gobiernos regionales tienen incidencia directa en asignar una parte creciente de la inversión pública. Entre 2000 y 2006 el FNDR,

principal instrumento de inversiones de los GOREs, se duplicó¹⁰, y considerando este instrumento y otros, como los convenios de programación suscritos entre los GOREs y ministerios centrales, la participación del gobierno regional en la inversión pública nacional pasó del 13% del total en 1990 a un 54,3% en 2007.

Un tercer efecto, es que estas nuevas instancias han sido muy activas en promover la inserción política, económica, social y cultural en el ámbito internacional de las regiones. En parte a través de las exportaciones, inversión en corredores bioceánicos y pasos fronterizos, propaganda turística de la región en el exterior, aumento de lazos culturales o políticos, entre otros¹¹.

Complementariamente a las iniciativas en el ámbito municipal y regional, ya vistas, desde el gobierno central, con distintos énfasis, han impulsado procesos de desconcentración, buscando una mayor adecuación del trabajo territorial de los ministerios y servicios públicos centrales.

En primer lugar esto ha implicado un fortalecimiento de las capacidades de decisión, técnicas, financieras y humanas de sus equipos regionales (SEREMIs y direcciones regionales), permitiéndoles una mayor adaptación de los programas y proyectos a las realidades locales y de coordinación operativas con actores públicos y privados locales en el ámbito social, fomento productivo, desarrollo urbano e infraestructura, cultura, medioambiente, etc.

Durante varios años, aunque promovidos fuertemente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, en la práctica los avances dependieron de las iniciativas de cada autoridad sectorial; sin embargo, en los últimos años los avances en la desconcentración se vinculan a nuevos instrumentos que buscan cualificar la gestión pública gubernamental, como es el caso de los programas de mejoramiento de gestión, cuyo cumplimiento o incumplimiento da lugar a sanciones o estímulos pecuniarios al personal de cada institución¹².

Segundo, y complementario con lo anterior, ha habido un énfasis en mejorar la cobertura territorial de los servicios que brinda el Estado, particularmente a las áreas rurales y territorios aislados, y la participación ciudadana en estos. Una parte de los avances se refieren a la integración física y virtual e incluyen la ampliación y mejoramiento de la vialidad, sitios portuarios y aeródromos hacia otros ámbitos geográficos o la extensión de la cobertura, primero de la televisión y luego de la banda ancha hacia las áreas periféricas. Por otro lado, se ha procurado un sistemático mejoramiento de la oferta pública en salud, educación, electricidad, agua potable y alcantarillado, fomento productivo, cultura y deportes entre otros. Esto explica, en cierta medida, que los indicadores de pobreza e indigencia muestren hoy día menos inequidad, especialmente entre las áreas urbanas y rurales.

En una tercera línea, se ha fortalecido el papel de intendentes y gobernadores como responsable de la coordinación y dirección de la acción pública nacional en cada territorio, favoreciendo la articulación de las políticas centrales, con las regionales y las municipales¹³.

10 Además de las directas que autónomamente han impulsado los gobiernos regionales, particularmente los de la zona Norte y Sur, también debe considerarse el sistemático trabajo de los comités de frontera.

11 En los últimos años la Dirección de Presupuesto ha introducido diversos programas de mejoramiento de gestión –de planificación, de recursos humanos, entre otros– en los que destacan, por su naturaleza específica los de Gestión Territorial, vinculado a la política general de desconcentración territorial, y los de Género, que apoyan esquemas y prácticas que eliminan la tradicional inequidad existente entre hombres y mujeres, tanto al interior de los organismos públicos como en la oferta de sus bienes y servicios.

12 Una iniciativa interesante fue la dictación del Instructivo Presidencial N.155, que fortaleció el papel de los gobernadores en la coordinación de los servicios públicos operando en sus provincias y le dio mayor incidencia en la priorización de los proyectos de inversión que son presentados a fondos regionales.

13 Los antecedentes de este capítulo han sido extraídos principalmente del mensaje de la presidenta Michelle Bachelet del 21 de Mayo de 2009, ante el Congreso Nacional.

CAMBIOS EN LAS REALIDADES SOCIALES Y ECONÓMICAS REGIONALES

En el ámbito de las dinámicas de desarrollo, las regiones y comunas muestran significativos cambios:

Según el informe CASEN, el paisaje social, de todas las regiones, muestra una notable caída de los indicadores de pobreza, en el período 1990-2006, desde un 38.6% al 13.7%, lo que en términos absolutos implicó bajar de 5 a 2.2 millones de personas viviendo en condición de pobre. Además se observa un descenso aún mayor de la pobreza en las áreas rurales respecto de las urbanas. En efecto, la pobreza rural descendió del 38.8 al 12.3, en tanto que la urbana lo hizo desde el 38.5 al 13.9%.

La evolución de la pobreza y de los indicadores de desarrollo humano a nivel local y regional, urbano y rural, dan cuenta del impacto favorable de la focalización de las políticas y recursos invertidos en las áreas de salud, educación, vivienda, equipamiento comunitario, infancia, adulto mayor, mujeres, indígenas, entre otros.

En infraestructura vial se han construido 2.500 Km. de autopistas urbanas e interurbanas, a lo que se agregan los 10.000 kilómetros de caminos rurales asfaltados o pavimentados. Se han modernizado prácticamente todos los terminales aéreos, portuarios y se ha extendido a casi todas las comunas la cobertura de conectividad digital. Hay 1.500 localidades rurales que están siendo conectadas digitalmente, reduciendo el aislamiento social y cultural y mejorando las posibilidades productivas de sus habitantes.

El Chile histórico, definido como una larga y angosta faja, unido por una ruta panamericana sobrepuesta a la red ferroviaria, que empezaba y terminaba en Santiago, ese Chile está desapareciendo merced a la construcción de numerosas rutas que conectan la costa, la depresión intermedia y la cordillera; otras que recorren el borde costero tanto en el norte como en el sur, y aquellas que articulan la red de lagos en la zona sur o en la carretera austral.

Pero el desarrollo de la infraestructura vial no se agota en mejorar la conectividad interna. Desde 1990 se ha realizado un sistemático esfuerzo en habilitar nuevos complejos fronterizos y propulsar corredores bioceánicos, ampliando así las posibilidades de inserción internacional de las economías regionales.

En el transporte urbano, la problemática puesta en marcha del Transantiago y los mayores costos fiscales que implicó, tuvieron un doble correlato en las demás regiones. Por una parte, impulsó programas de reestructuración de los sistemas de transporte en todas las grandes ciudades, que consideraron los aspectos negativos y positivos del Transantiago; y también el Estado debió compensar a las regiones por el subsidio que empezó a otorgar al sistema capitalino¹⁴. Buena parte de los 300 millones de dólares con que fueron compensadas las regiones se están invirtiendo en resolver problemas de transporte urbano y conectividad rural.

En el sector vivienda, haciendo un enorme esfuerzo, entre 1990 y 2005 se entregaron 93.000 soluciones habitacionales por año. Gracias a los mayores recursos fiscales, desde 2006 este promedio se elevó a 170.000 viviendas anuales, reduciendo de manera drástica el déficit habitacional. Esto ha implicado la erradicación de la mayor parte de los 1.000 campamentos que existían hace algunos años.

También las nuevas políticas han enfatizado la recuperación de barrios antiguos –plan de mejoramiento de 200 barrios– y el desarrollo armónico de otros nuevos, buscando incorporar las otras necesidades de la comunidad: áreas verdes, transporte, acceso a servicios, equipamiento comunitario y recreativo, etc.

La cobertura de los servicios de luz, agua potable y alcantarillado bordea el 99% en las áreas urbanas y supera el 50% en las áreas rurales.

14 Este tema ha sido ejemplarizador de la nueva sensibilidad que empieza a recorrer el trabajo de los legisladores. Inequidades en el gasto público que antes pudieron pasar desapercibidas, ahora son motivo de arduas negociaciones con espontáneas y transversales bancadas regionalistas.

Se incrementó la dotación de recintos deportivos, incluyendo cuatro estadios mundialistas, tres de estos situados en regiones, y se ha desarrollado un amplio programa de reparación y construcción de infraestructura para la práctica de diversas disciplinas tanto en ciudades cabeceras regionales como provinciales.

A nivel de la infraestructura en salud se ha realizado un vigoroso programa de modernización de los hospitales de la mayoría de las grandes ciudades de todas las regiones. En atención primaria se han construido o ampliado más de una centena de consultorios diversos (CESFAM y CESCOF). La cobertura de los programas AUGE abarca todo el país, lo que ha implicado un aumento significativo del personal médico y paramédico. El que el 86% de las atenciones AUGE se resuelvan en atención primaria, en consultorios cercanos a donde vive la gente, reduce en parte el problema del centralismo intrarregional histórico que también se planteaba en el ámbito del acceso a la salud.

En unos pocos años se ha cuadruplicado el número y cobertura de salas cunas y jardines infantiles gratuitos. Estos han tenido un gran impacto en zonas rurales, que no contaban con una oferta en esta materia. Allí un gran potencial de mujeres que, gracias a ello, se han integrado a labores productivas en trabajos de temporada y jornadas parciales o completas, elevando así el ingreso monetario familiar. Una parte de estas salas cunas se ha construido en zonas indígenas y su funcionamiento ha buscado respetar sus tradiciones y culturas.

En el campo de la educación, desde el ya legendario programa de las 900 escuelas de principios de los 90 o el programa Enlaces que, a cargo de una universidad regional, de La Frontera, incorporó la computación en la mayor parte de las escuelas de Chile, se ha ido mejorando sustancialmente la infraestructura y equipamiento de escuelas, gimnasios y laboratorios técnicos. Igualmente, ha habido saltos impensados en el equipamiento de laboratorios de computación y salas tecnológicas, lo que se ha completado con la entrega de computadores a alumnos y profesores de localidades pobres.

Los avances en el ámbito educacional han ido acompañados de fuertes inversiones en bibliotecas, centros culturales y museos, diversificando las oportunidades recreativas tanto en las grandes como pequeñas ciudades. La red de bibliotecas públicas ya cubre casi la totalidad de las comunas; en tanto, se han construido o están en desarrollo centros culturales en todas las ciudades medianas y grandes, superiores a 50.000 habitantes. Además, se refaccionan, amplían o construyen nuevos museos.

Pero sin duda uno de los cambios más drásticos ha sido el subsidio educacional diferenciado que reconoce los mayores costos y dificultades de brindar educación en lugares con mayor pobreza, en el entorno rural y en territorios aislados.

Otro cambio ha sido la multiplicación de las becas y créditos, su diversificación temática y la introducción de criterios para asegurar mayor equidad social, de género y territorial. Así, los postulantes de pueblos originarios, quienes sufran alguna discapacidad o provengan de regiones poseen un puntaje adicional.

La oferta de centros de educación superior, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, dejó de ser privilegio de unas pocas ciudades y hoy se hace presente en muchas, facilitando el acceso de más sectores sociales. A esto último ha ayudado la multiplicación de becas, créditos y otros sistemas de apoyo que brinda el Estado a sectores de ingresos medios y bajos. Al 2006, el Consejo Superior de Educación tenía registradas 166 casas centrales y 278 sedes totalizando 444 locaciones académicas en todo el país. De estas 119 estaban en Santiago y 325 en las restantes cuatro regiones. A nivel de carreras técnicas, 871 se ofrecían en Santiago y 1.732 en las demás regiones. En carreras profesionales Santiago tenía 1.559 y 2.224 en regiones. Sin embargo, las cifras siguen favoreciendo a la capital en la oferta de grados de magíster, doctorado y especialidades médicas.

Complementariamente, gracias a los mayores ingresos públicos, incrementados recientemente con la Ley del Royalty Minero, se ha fortalecido la capacidad de investigación científica y tecnológica en las diversas regiones. En

este ámbito también se registra una mayor participación del sector privado, el que en acciones conjuntas con los organismos públicos ha apoyado el desarrollo de nuevos centros de investigación científico tecnológica.

Las comunidades indígenas son una parte relevante de la población chilena y si bien una parte de sus nuevas generaciones se han trasladado a las grandes ciudades, como Santiago, en muchos casos siguen marcando la impronta de las áreas rurales y aisladas. Las políticas públicas, como la de Re-conocer, están procurando incorporar de manera armónica con el avance del resto del país, sus necesidades y expectativas sociales, productivas y sobre todo culturales. El Convenio 169 de la OIT, entre otros efectos, demandará un tratamiento mucho más cuidadoso que el tenido en el pasado respecto de la ejecución de las políticas de desarrollo dirigidas a esta parte de los chilenos y de los territorios que ellos ocupan. Similares exigencias se plantean respecto de proyectos privados que se sitúan en territorios con esa condición.

En el ámbito productivo, se han consolidado polos de desarrollo económico en la minería, pesca y acuicultura, forestal y celulosa, frutas, vinos, agroindustria, y turismo, por mencionar algunos. Esto se evidencia en los nuevos rostros de varios territorios como Antofagasta y Calama vinculados a la minería, Puerto Montt, Chiloé y Aysén en el caso de la acuicultura, los valles de Colchagua y Casablanca respecto de la vitivinicultura, San Pedro de Atacama y Puerto Natales en el turismo. Luego de la creación de las agencias regionales de desarrollo, de composición público-privado, se elaboró para cada región una agenda de trabajo de corto y mediano plazo que estableció los objetivos y áreas prioritarias de desarrollo productivo, las que fueron respaldadas con compromisos sectoriales de recursos y programas de mejoramiento de la competitividad (PMC), destinados a modernizar el trabajo de los agentes productivos.

En el amplio campo de la modernización del Estado hay varias iniciativas que también indican una nueva mirada y trato a las comunidades regionales. Por ejemplo, gracias a programas como gobierno electrónico, que ha sido reeditado por muchos municipios, se ha abordado la fricción espacial que reducía las posibilidades de información y participación en los derechos ciudadanos de muchos chilenos que no vivían en las áreas urbanas o más desarrolladas. Por otro, hay varias reformas, como el nuevo sistema de justicia, incluyendo la nueva justicia laboral, que han empezado su rodaje en regiones y, solo al final, se instalan en Santiago.

No obstante, la envergadura e impacto de las políticas públicas que están detrás del recuento anterior, subsisten algunos déficits de igual trascendencia.

El Informe de Desarrollo Territorial, de la OECD, señala¹⁵:

"Dada su extrema diversidad territorial, la economía nacional depende de unos pocos sectores muy concentrados en unas pocas regiones (particularmente la minería y los servicios financieros), que atraen población y más actividad. Esto produce unos PIB per cápita regionales extremadamente desiguales y la concentración en Santiago de los ingresos por hogar más altos. Las regiones agrícolas concentran, en cambio, la pobreza." Además, agrega que existe una alta disparidad de la productividad laboral¹⁶.

*"Por su parte, la concentración de población en Chile supera en tres veces la concentración promedio de los países de la OECD. Sin embargo, se registra una tendencia inversa en los últimos 20 años. (Índice de concentración bajo 3%)"*¹⁷.

También se observan problemas en el desarrollo y mantención de la infraestructura de comunicaciones y servicios básicos, en especial en las regiones más apartadas. *"La separación física del conocimiento empresarial y los usuarios, y la distancia de los mayores mercados y centros de conocimiento, son las mayores dificultades de esas*

15 Naturalmente, es complejo hacer comparaciones con países, como la mayor parte de los de la OECD, que no solo son desarrollados, sino que son hoy día el resultado de historias sociales, económicas, políticas y territoriales muy distintas a los de Chile.

16 Informe de Desarrollo Territorial, página 3, ya citado.

17 Informe de Desarrollo Territorial página 3, ya citado.

regiones para alcanzar su crecimiento potencial". Luego añade: "En tecnología de comunicaciones, si bien hay en promedio índices comparables con algunos países de la OECD, hay gran disparidad entre las regiones, repitiéndose el modelo de concentración de otras áreas." Y añade: "Si bien la dotación de servicios básicos en Chile es elevada, también hay una brecha importante entre las áreas rurales y urbanas".

En el ámbito productivo, los reparos apuntan a lo siguiente: "En Chile, los clusters están concentrados en unas pocas regiones y se han identificado los siguientes: outsourcing, industria pesquera, turismo, minería del cobre y subproductos, industria del cerdo y el pollo, industria de procesamiento de alimentos para el consumo humano, industria primaria de la fruta y servicios financieros. Pero la estrategia vigente ignora los potenciales de otras regiones"¹⁸.

DESCENTRALIZACIÓN: BALANCE GENERAL Y DESAFÍOS

El proceso de descentralización chileno integra una compleja argamasa de aspectos positivos y otros negativos, difíciles de asimilar desde las perspectivas y experiencias de otros países cercanos.

Entre los aspectos positivos, además de lo indicado anteriormente, debe destacarse que se ha iniciado la ruptura con un histórico, profundo y multifacético proceso centralizador. Para ello se ha multiplicado las instancias de decisión política y administrativa, acercando el poder a la gente y se han creado nuevas capacidades de gerencia pública en los niveles regionales y locales. Hoy día cada una de las regiones cuenta con varias generaciones de intendentes, gobernadores, SEREMIs y directores regionales de servicios que, merced a su experiencia, tienen un conocimiento acabado del funcionamiento estatal y de gestión de políticas públicas. Algo similar puede decirse respecto de la experiencia acumulada a nivel local, tanto por alcaldes, concejales como funcionarios municipales.

Lo anterior ha significado que en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, a la mirada tradicional centralizada y sectorial, se agregó otra descentralizada y con énfasis en comunidades territoriales¹⁹.

Además del trabajo de los gobiernos regionales y municipios, la creación de instrumentos como el programa de mejoramiento de gestión, en su versión PMG Gestión Territorial, ha obligado a los organismos públicos a asumir explícitamente la dimensión territorial de su trabajo, como organizan sus recursos, la pertinencia local de los servicios y beneficios que ofrecen, las articulaciones que establecen con actores locales.

Finalmente, los avances logrados en la descentralización someten a las autoridades públicas a una mayor proximidad con los ciudadanos (opinión, demandas, control) y, por lo mismo, estimula la emergencia y consolidación de núcleos de iniciativa económica, académica y social local, como es el caso de las universidades regionales, gremios, corporaciones y las agrupaciones intermunicipales.

Entre los aspectos negativos algunos relevantes son:

Ha habido una compleja y no siempre explicitada conjunción de políticas que combinan iniciativas para modernizar los organismos centrales, el fortalecimiento de las administraciones municipales y el desarrollo y afianzamiento de un nivel intermedio o gobiernos regionales.

Derivado de lo anterior, se observa en la elite política la ausencia de una discusión profunda y sistemática sobre como organizar la distribución de funciones y atribuciones entre el nivel central, el regional y el local²⁰. En

18 Informe de Desarrollo Territorial, página 5, ya citado.

19 Los esfuerzos recientes de SUBDERE han estado focalizados en la transferencia a los gobiernos regionales, vía convenios, de las competencias de planificación (desde MIDEPLAN) y de las de ordenamiento territorial (desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo), para lo cual se requiere su fortalecimiento técnico e institucional.

20 El Informe de la OECD identifica algunos argumentos de resistencia presentes en la realidad chilena: la carencia de capacidades subnacionales para asumir sus responsabilidades, amenazas a la disciplina fiscal, peligro para el crecimiento económico y una insuficiente democracia local. Página 15, ya citado.

consecuencia, no se ha desarrollado y/o difundido propuestas con suficiente detalle respecto si cada nivel se especializará en algunos temas o habrá una participación simultánea de los tres niveles pero actuando a escalas de gestión distintas.

El énfasis en la gradualidad y en la reiteración de malas experiencias externas, especialmente de países vecinos, ha impedido un juicio sereno sobre las experiencias ganadas y lo valioso para el país de la existencia de un vasto conjunto de personas que en cada región han desarrollado habilidades de liderazgo político y de gestión pública territorial, situación inédita en la historia chilena.

Esto último explica en parte la dificultad de entender que la construcción de un sistema de representación política en un esquema de descentralización no implica necesariamente el desplazamiento de la elite dirigente –representado hoy por senadores, diputados y directivos centrales de partidos–, sino que puede perfectamente dar lugar a uno donde coexistan liderazgos políticos locales, regionales y nacionales. La expresión más palpable de esto ha sido la renuencia de los actores políticos de apoyar las propuestas que desde 1998 ha planteado el Poder Ejecutivo para la elección popular de los consejeros regionales²¹.

Pero también ha habido renuencia en diversos ámbitos para traspasar competencias legales, recursos humanos y financieros desde organismos centrales a los gobiernos regionales y municipios. En efecto, desde hace ya varios años diversos actores, incluidos parlamentarios, CONAREDE, han planteado la conveniencia teórica y empírica de traspasar diversas áreas de la gestión central, como turismo, cultura, deportes, capacitación laboral, vialidad secundaria, equipamiento comunitario y urbano, entre otros, a las autoridades políticas y administrativas más cercanos a las realidades y la participación ciudadana. Sin embargo, las dificultades para materializar ha significado desaprovechar las capacidades de los gobiernos regionales y municipalidades.

Otro tema recurrente en las críticas, detectado por el informe de la OECD es: *“El doble rol del Intendente y de los servicios desconcentrados (dependencia regional y nacional), lleva a que mayormente las políticas aplicadas en la región respondan a las instrucciones nacionales y no regionales. La capacidad de coordinación y el control sobre el diseño de las inversiones sectoriales en la región son muy limitadas en el gobierno regional”*²².

También, los aspectos fiscales de la descentralización continúan siendo un tema para resolver. En el caso local, las complejidades legales y operativas que sustentan la administración compartida central-municipal de la educación básica y media y la salud primaria tornan difícil identificar responsabilidades, precisar situaciones de ineficiencia o mala gestión; lo que se traduce en recurrentes conflictos entre los trabajadores de la salud y educación municipalizada, las propias autoridades comunales y las del nivel central.

Asimismo, si bien el sistema redistributivo intercomunal, representado por el fondo común municipal, ha sido reformado, este continúa sustentado en fuertes inequidades de ingreso y gasto per cápita entre administraciones llamadas a asumir similares responsabilidades. Esto tiende a castigar o hacer más difícil la tarea a municipios que enfrentan realidades más complejas: comunas pobres, rurales o de territorios marcados por el aislamiento y la lejanía²³.

Respecto de las finanzas del nivel intermedio, el Informe de la OECD dice: *“Los gobiernos regionales no tienen presupuesto propio y operan con recursos centrales cuya distribución deciden”*²⁴. Los gobiernos regionales

21 Solo a comienzos de 2009 se decidió por el pleno del Senado aprobar la idea de legislar en II Trámite Constitucional el proyecto de Ley que permitiría a la ciudadanía elegir a los consejeros regionales. Tal proyecto se encuentra a mediados de 2009 en discusión particular en la Comisión de Gobierno y Descentralización del Senado, para luego de aprobado ser sometido a votación en la sala.

22 *Informe de Desarrollo Territorial*; p. 13. Ya citado.

23 Uno de los objetivos de las reformas, conocidas como Ley de Rentas Municipales I y II, impulsadas a inicios de la Administración Lagos, fue justamente mejorar el carácter redistributivo del sistema.

24 *Informe de Desarrollo Territorial*; p. 11, ya citado.

ven depender sus presupuestos y normativas de su gestión de la propuesta del Ejecutivo plasmada en la ley de presupuestos del sector público y no en fuentes que garanticen o den estabilidad a los flujos de recursos ²⁵.

En el Informe de Desarrollo Territorial se indica: *“Las finanzas subnacionales dependen ampliamente de las transferencias del gobierno central. Solo los municipios pueden obtener ingresos por la vía de ciertos impuestos. Los gobiernos subnacionales de Chile se llevan una parte muy pequeña de los egresos e ingresos (13.2% y 8.1%) en relación con los totales nacionales, versus los países de la OECD, en que un tercio de los egresos están en manos de los gobiernos subnacionales y un cuarto de los ingresos, en relación con los totales nacionales”*²⁶. En síntesis, las finanzas de la descentralización, tanto en el nivel local como regional, muestran evidentes debilidades, sin embargo aún no se ha plasmado una efectiva discusión pública o al interior de los principales actores que garantice una rápida resolución del tema ²⁷.

Las debilidades de recursos económicos que caracterizan a las administraciones municipales y regionales también van acompañadas de una insuficiente dotación de recursos humanos. En el caso municipal se da la paradoja de que los municipios con menor dotación de personal y, normalmente, personal de menor calificación comparada, son aquellos que deben atender a poblaciones con menor grado de escolaridad, e insuficientes capacidades para interactuar con los servicios públicos en plantear sus demandas y hacer valer sus derechos. Es frecuente así el círculo vicioso: población pobre atendida por municipios pobres.

CONCLUSIONES FINALES

De las demandas que ostentaban las banderas regionalistas hace algunos años, hay una que muestra un avance importante, como es la reducción de las inequidades territoriales; otra, presenta avances pero no a la velocidad que los regionalistas quisieran, como es lograr una mayor descentralización político y administrativa; y, finalmente, la que permanece sin muestra de grandes variaciones, es la referida al grado de concentración demográfica y económica.

Partiendo por esta última, en junio de 2008, el INE estimaba que de los 16.8 millones de chilenos, 6.8 millones vivían en Santiago, lo que equivalía al 40.5% del total nacional ²⁸. Cifra prácticamente similar a la de una década atrás. Y considerando la notable estabilización demográfica de Chile, es probable que, salvo acontecimientos imprevisibles, este peso se mantenga por mucho tiempo más. En el caso de la economía, las cifras del Banco Central indican que Santiago aporta, el año 2006, el 47% del producto interno bruto regionalizado del país²⁹, manteniendo prácticamente sin variación la situación de las últimas décadas.

En el caso de las desigualdades inter-regionales en las dimensiones sociales, económicas y culturales, las cifras entregadas indican que el Estado central ha tenido una indudable capacidad de reaccionar frente a críticas que empezaron a ser reiteradas. Como se vio, con mayor o menor énfasis, las diversas administraciones han evidenciado

25 No obstante esto en todos los Gobiernos, desde 1990, el presupuesto de los gobiernos regionales ha sido uno de los con mayor expansión promedio anual.

26 Informe de Desarrollo Territorial: p. 13, ya citado. Este informe, como lo han planteado otros actores, reitera la falta de capacidad de los gobiernos subnacionales para endeudarse ni para crear nuevos impuestos. De acuerdo a la OECD, esto los hace *“... altamente dependientes de las transferencias externas y sus presupuestos son inciertos, porque los ingresos varían año a año.”*; p. 14, del informe citado.

27 Esto no desconoce propuestas levantadas por la Asociación Chilena de Municipalidades, o la Agrupación de Consejeros Regionales, CONAREDE y otros actores.

28 INE Chile: *Proyecciones y Estimaciones de Población. 1990 – 2020. País y Regiones*. <http://www.ine.cl/canales/chile.estadístico/demografía/vitales/proyecciones/INFORME/informe.proyecciones.2008.pdf>

29 Banco Central: Cifras preliminares del Producto Interno Bruto por región, para 2006, a precios constantes de 2003. Es una elaboración propia y corresponde al subtotal regionalizado, es decir excluye IVA, derechos de Importación y otros. <http://si2.bcentral.cl/Basedetdatos/económicos>.

una preocupación por ir eliminando las diversas formas de tratamiento inequitativo que cobijaban las políticas públicas y que, en gran medida, estimulaban procesos migratorios hacia las grandes ciudades y particularmente a Santiago.

El viejo objetivo de las políticas nacionales de desarrollo regional, la integración nacional –en un sentido amplio– estaría empezando a cumplirse a la luz de varios indicadores: salud, educación, vivienda, servicios básicos, vialidad, conectividad, entre otros, reduciendo así la capacidad de convocatoria a las sensibilidades regionales. Aunque esto nos mantiene aún lejanos de los indicadores de los países de la OECD.

La descentralización política y administrativa experimentada por el país en estas últimas dos décadas, emerge como el aspecto más complejo de evaluar. En efecto, ella se proyecta como un proceso que no termina por adquirir sus contornos definitivos; con dificultades para arribar a una imagen objetivo consensuada por las instancias partidarias y parlamentarias³⁰; con una insuficiente participación y demanda ciudadana; y en un contexto en que el Gobierno Central muestra evidentes logros en satisfacer muchas de las demandas locales y, sobre todo, ir reduciendo inequidades territoriales que cada día aparecen menos provocativas.

Sin embargo, la descentralización chilena ha tenido la capacidad de transformar su relativa parsimonia en una ventaja respecto de otras experiencias que tanto avanzan como involucionan. El tema es hoy es invariablemente uno de los componentes de todas las plataformas políticas de quienes que pretenden llegar a la Presidencia de la República; es, finalmente, un tema que con timidez ha ido ocupando espacios en los medios de comunicación y en las preocupaciones de diversos otros actores, como, por ejemplo, las universidades regionales.

Hay otro elemento, que nunca fue previsto, que podría estar atacando al más duro de los obstáculos a la descentralización, como lo fue hasta hace algunos años, la fuerte disciplina centralista que caracterizó a la cultura política chilena y al quehacer de sus organizaciones.

En efecto, hasta muy recientemente las rebeliones al interior de los partidos eran normalmente sancionadas por una ciudadanía que premiaba el orden y un sentido único de dirección. Por esto último, también eran rechazadas iniciativas políticas que se basaban principalmente en expresiones regionalistas o anticentralistas. A partir de las elecciones municipales de 2008, tal dique ha mostrado crecientes fracturas. La ciudadanía ya no parece castigar las expresiones políticas disidentes de sus estructuras clásicas. E incluso, cuando estas logran articularse con un discurso de defensa de lo local, pueden ser premiadas electoralmente, como, al menos lo ha mostrado la experiencia reciente de varias las regiones de la zona norte y también algunas de la zona sur. Es decir, el fraccionamiento de las grandes coaliciones políticas, o su desafío por sectores rebeldes o díscolos, podría incidir en crear nuevas condiciones favorables para dar nuevos aires al proceso de descentralización.

Las peculiaridades de la descentralización chilena podrían así verse enriquecida por otras más. Es decir, parece que el tema ya no discurrirá necesariamente como parte de un proceso ordenado, como alguna vez lo soñaron los regionalistas. La naturaleza fundamentalmente política de las sociedades y, por lo tanto con grados variables de incertidumbre, pretende nuevamente ocupar su lugar. Así, la pregunta *Quo Vadis* Descentralización?, en el caso chileno continúa sin respuestas previsibles.

30 Varias iniciativas del Poder Ejecutivo, como las reformas pioneras planteadas durante el Gobierno de Frei para la elección democrática de las autoridades regionales, han enfrentado enormes obstáculos para su tramitación parlamentaria y recibir el suficiente respaldo político.

ESTADO REGIONAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

MANUEL TOBAR*

INTRODUCCIÓN

Desde hace un tiempo a esta parte, se viene repitiendo la interrogante sobre el puerto de destino del proceso de descentralización en Chile. En efecto, el Presidente Patricio Aylwin Azócar, en el mensaje del proyecto que insta los gobiernos regionales, dejó consignado que, “la evolución ulterior de este proceso nadie la puede predeterminar”. En consecuencia, no habría un objetivo final y su avance quedaría circunscrito a las condiciones de la coyuntura y a la evaluación que el poder central efectuara del comportamiento de la nueva administración regional. Otra visión, al contrario, sostiene que el constituyente clara y sin ambages estableció la descentralización administrativa como modelo final cuyo referente jurídico y político es el Estado unitario. Dado la notoria brecha entre la doctrina administrativa y la normativa que instituyó la administración regional, “la evolución ulterior” tendría que ver con el perfeccionamiento de la institucionalidad regional. Por consiguiente, avanzar en la descentralización implicaría en primer lugar examinar si se ha consumado el ciclo de la descentralización administrativa, que es un piso ineludible si se quiere seguir escalando hacia otro modelo de descentralización superior¹.

Simétricamente, en la sociedad civil se observa un movimiento de desafección de las instituciones políticas y su clase dirigente. La representación es puesta en cuestión y en general si bien no existe un sólido movimiento social en favor de la descentralización, hay un claro sentimiento adverso al centralismo en todas sus dimensiones. Al considerar este antecedente, asumo que una reforma política por la redistribución del poder político no solo toca al Estado, sino también importa una exigencia por devolver poder a su titular originario: el pueblo.

En esa perspectiva nuestro análisis toma como referencia los procesos de descentralización que se dan al interior del sistema político distinguiéndolos de aquellos que se relacionan con el traspaso del poder del Estado hacia la sociedad civil. Ambas problemáticas tienen su punto de conexión en la desigual distribución de poder en el cuerpo político y en la necesidad de un nuevo trato entre nación y Estado.

Por otra parte, es básico constatar que como señala Crozier “un conjunto tan importante y delicado como el sistema político administrativo, que toca tantas prácticas complejas de la sociedad no puede transformarse más que en el tiempo y a través de una construcción progresiva guiada por una estrategia”². Las reflexiones que se han efectuado en la SUBDERE, han admitido que la profundización del proceso de descentralización debe contener una agenda estratégica de mediano y largo plazo.³ Lo mismo se ha proclamado desde los círculos regionalistas de CONAREDE y la academia. En esta

* Licenciado en asuntos públicos e internacionales y Diplomado en Ciencias Políticas en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Director Ejecutivo, Centro de Estudios de la región de Valparaíso.

1 Presidente Patricio Aylwin, sesión 65ª, 14 abril 1992, al presentar el proyecto de ley N° 19.175 en la Cámara de Diputados. Citado en Tobar (1998); p. 299.

2 Crozier, 1979; pp 136-137

3 En esa División se han entregado una serie de documentos que fijan la posición inicial de SUBDERE y que se solicita contrastar con las opiniones que surjan en la reflexión sobre estas materias. Documentos como “Profundización del proceso de descentralización, agenda de mediano y largo plazo; Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina; Modelo institucional de los gobiernos regionales; Proyecto de ley que modifica la LOCGAR y otros cuerpos legales en materia de descentralización. 2009.

presentación ensayaré perfilar los objetivos y los medios para alcanzarlos en una temporalidad definida. En esa línea, defenderé la noción, la ruta que aproxima el Estado al ciudadano es la descentralización política, aun cuando para erigir este nuevo paradigma deberemos completar el ciclo de la descentralización administrativa, la cual demostraremos que es completa en el ámbito municipal, pero incompleta en el campo regional. Por otro lado, la ruta para que el ciudadano tenga más poder es la *devolution*, la participación y el empoderamiento de la sociedad civil dado que la representación se deteriora progresivamente debido al autismo de sus representantes y al déficit de canales de participación. Estos medios tienen la cualidad de modificar la naturaleza jurídica y política del Estado unitario por el Estado regional y la democracia representativa por una democracia participativa.

Así en la primera parte expondré algunos de los fundamentos que me parecen deben estar en la base de esta reflexión; luego, explicaré los que, a mi juicio, debieran ser los objetivos a perseguir en el largo plazo, en una reforma política relativa a la descentralización y la profundización de la democracia; en tercer lugar, sugeriré una estrategia de consecución de la solución final, atendido el principio de gradualidad del proceso y su viabilidad política. Finalmente, presentaré unos breves comentarios de las reformas constitucionales que se encuentran en trámite en el Congreso como tareas y exigencias del corto plazo.

1. TENDENCIAS FILOSÓFICAS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS

En la filosofía política se ensaya discernir sobre los fundamentos de los sistemas políticos. En ese sentido el profesor de la Universidad Católica de Lovaina, Michael Schooyans nos propone algunos ejemplos en el que se revela la noción de **unidimensionalidad**, como fundamento de una tendencia en la gestión del poder y que explicaría las razones de su paradigma. En efecto, señala Schooyans, “la nación conquistadora, la burguesía, el proletariado, los arios, los sabios, **se estructuran en un proyecto exclusivo**, que siempre se encuentra amenazado, y en el que el conflicto con los que no son sus iguales no se puede superar más que por la capacidad de **concentrar y centralizar el poder** para luego aplicarlo con toda la fuerza contra el enemigo hasta aniquilarlo”. Así la gran tentación de todos los totalitarismos consiste en amordazar las subjetividades, para construir un sistema cerrado, excluyendo los riegos de la libertad y la diferencia. En cambio, sostiene Schooyans en la tendencia **pluralista**, el conflicto aparece como una alteridad asumida, que despliega su dinámica en la discusión, de donde finalmente resulta **un diálogo con perspectiva de concertación**. De esta forma, los sistemas totalitarios insistirán sobre la necesaria concentración del poder, y por el contrario, los sistemas pluralistas serán partidarios de un régimen descentralizado y participativo del poder⁴.

a. Distribución y redistribución del poder entre los órganos del Estado

Sin embargo, paradójicamente, en los sistemas pluralistas también constatamos desviaciones concentracionarias. En su Poliarquía, Robert Dahl observa la desigual distribución de los recursos políticos en una democracia real. Esas asimetrías aparecen del examen de las instituciones políticas consagradas en los códigos políticos de las naciones democráticamente organizadas. La separación de los poderes en “ejecutivo, legislativo y judicial” en su día fue un cambio político de primera magnitud, pero según sea su régimen político, un mayor poder le corresponde a una función en detrimento de otra. En el presidencialismo, es el presidente el que tiene el mayor poder y el congreso aboga por equilibrarlo. En Chile, la actual constitución consagró un sistema de distribución de competencias públicas, no de separación de poderes⁵. Para el profesor Rolando Pantoja, este cambio, alteró la conceptualización de la administración comprendida como una sola y gran función en el Poder Ejecutivo, realizadora de los mandatos del Gobierno y conformada por un conjunto de organismos relacionados con el Presidente de la República a

⁴ Schooyans, 1987.

⁵ Pantoja, 1998; p. 273

través de un vínculo de supervigilancia o tutela. El diseño vigente, sitúa a los organismos públicos sometidos a la constitución y a la ley, generando espacios administrativos donde se incorporan estos entes que no reconocen vínculos de jerarquía, supervigilancia o tutela del Presidente de la República. Es decir, el constituyente en este caso disminuyó el poder presidencial en favor de otros cuerpos y organismos que únicamente se deben a la normativa constitucional.

Luego, la movilidad de las competencias es un rasgo natural y propio en los espacios en que se define y despliega el poder. Se trata de diferentes “formas” en virtud de las cuales se traslada el poder hacia otros centros de decisiones. Los traslados de competencias pueden ser horizontales entre poderes del Estado⁶, como así también verticales, desde la cima del Estado hacia la base territorial o funcional de su estructura. Ahora, la distribución de los recursos políticos tiene que ver con múltiples causas, y su desarrollo está en constante tensión, por lo que no es rígida, sino por esencia dinámica e inestable; de ahí la descentralización cumple un rol de vehículo en ese proceso de redistribución del poder, en una perspectiva de reequilibraje del mismo, intentando una cierta justicia hacia poderes que están minusválidos y que el soberano resuelve dotarlos de mayores competencias para cumplir sus cometidos.

El Senador Ríos, presidente de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización y Descentralización del Senado, en enero de 1995, dos años después de la instalación de los gobiernos regionales, sostuvo que “al gobierno, ubicado en los tres poderes horizontales nacionales del país, proponemos crear verticalmente el **gobierno** regional y el **gobierno** comunal, dotados cada uno de poderes necesarios que les permitan, dentro de un ordenamiento jurídico armónico, cumplir a cabalidad la responsabilidad de lograr un desarrollo del país, también armónico”⁷. En línea con esa definición, otros autores subrayan que la “descentralización es un proceso eminentemente político, que en el plano de su gestión requiere la asignación o traspaso de competencias a instituciones descentralizadas para que tengan la adecuada capacidad de **gobierno y administración** sobre el territorio de su jurisdicción”⁸.

Considero necesario conceptualizar la descentralización tratando de abarcar sus elementos esenciales y generales para no confundirla con las especificidades que asume según sea la función que se traspasa. Cabe consignar de inmediato que estas definiciones al ser taxativas nos sitúan en la descentralización de la función ejecutiva del Estado, reduciendo el espacio de desarrollo de la descentralización de otras funciones, puesto que el campo a descentralizar va más allá de las competencias de gobierno y administración. Así lo confirma el constitucionalista José Luis Cea, al destacar que “existen otras competencias a distribuir que pudieran ser objeto de descentralización, entre las cuales desde luego están las funciones legislativas”⁹. Ahora bien, según las competencias que se traspasan, la descentralización adopta un apellido, sea esta descentralización administrativa, si se traspasa la función administrativa, descentralización fiscal, si se traspasan las competencias de gastos e ingresos, descentralización política, si se traspasa la función legislativa. Además, cobran especial relevancia las definiciones de cada una de aquellas categorías de descentralización pues dependiendo del alcance político y jurídico que tengan podrían llegar a modificar la naturaleza del Estado. Por tanto, no da lo mismo desde el punto de vista de la teoría del Estado si se adopta la descentralización administrativa o la descentralización política. Con todo, hay coincidencia que se trata de un fenómeno político que ocurre intraestado, o sea que tiene que ver con la redistribución del poder entre sus organismos públicos.

6 El Congreso Nacional desde hace un tiempo viene abogando por equilibrar el poder del Presidente de la República.

7 Ríos, 1995; p.7

8 Profundización del proceso de descentralización, Agenda estratégica de mediano y largo plazo. Documento de posición Mesa de trabajo para la descentralización, División de Política y Estudios, p. 5.

9 Cea, 1992; pp. 7-12.

b. Devolución del poder al soberano

Otra óptica en la distribución del poder la encontramos en la relación de los sistemas políticos y la sociedad o de otra manera dicha, entre el titular originario del poder (sociedad) y el titular derivado (sistema político). Según Schooyans, en los sistemas democráticos habría esencialmente una tendencia hacia la descentralización y participación, por cuanto se asume la alteridad, las intersubjetividades y la heterogeneidad de la sociedad. Tales tendencias se manifiestan en diferentes realidades políticas que van desde la democracia directa de los suizos hasta las democracias representativas. Someramente y siguiendo a la politología, por medio de la representación el sistema político asegura un rol mediador entre la sociedad y las autoridades, pues permite: 1) presencia del pueblo en sí mismo y 2) presencia del pueblo en el Estado, a través de los representantes. Por esta mediación, jurídicamente regulada, la voluntad soberana de la nación se concreta gracias al Estado. La nación se reconoce o no en la gestión del Estado¹⁰.

El titular originario del poder político es el “representado”, quien delega por medio de las elecciones su poder en los “representantes”. Por ese acto el soberano originario expresa su confianza en los representantes, en su gestión y las instituciones que se han establecido para velar por el bien común. Ese mecanismo es el que dota en las democracias de legitimidad a los gobernantes. Empero, puede producirse un distanciamiento o más radicalmente un divorcio entre los representantes y el pueblo soberano. En tales circunstancias, según Easton se **erosionaría el soporte de las autoridades** políticas debilitándose el sistema¹¹. Un ejemplo dramático de ese divorcio fue el derrumbe de los socialismos reales. ¿Qué puede hacer el soberano en ese escenario? ¡Reclamar su derecho originario a mandar y a ser nuevamente el centro del poder político!

En medio de esta anomalía se comprende lo que los ingleses han bautizado como *Devolution*, la cual se basa en una demanda de la sociedad al sistema político para que éste le devuelva el “derecho de mandar”. El pueblo quiere ahora decidir lo que antes había delegado en representantes en el gobierno o en el parlamento. En Inglaterra, han vivido la experiencia de la *Devolution* específicamente en Escocia y Gales. Las mayores protestas llevadas a cabo por dichos países han sido debidas a que se les ha intentado equiparar a las regiones inglesas, tratándolas como tales, en circunstancias que esos territorios tenían afincado un concepto y cultura de nación propio¹².

Otro principio que relaciona al sistema político con la sociedad en cuanto a la distribución del poder es el de subsidiaridad. En este caso, nos encontramos con una división de los roles a jugar por la sociedad y el sistema político. Las funciones que no puede desarrollar la sociedad se la encarga que las realice el sistema político por cuenta de la sociedad. En la praxis, se puede dar la situación que esas competencias se gestionen mal en el Estado, y por tanto, correspondería que se devuelvan a su titular, el pueblo. Pero también podría ocurrir al revés, que la sociedad gestione una competencia que no está sirviendo al bien común debiendo hacerlo, entre otras causas porque la aplicación de la función genera desigualdades, como suele ocurrir en las actividades económicas del mercado. En ese evento, la sociedad misma debería devolver esa función al Estado.

Llama la atención que en el tema en examen, a diferencia del tipo de descentralización interestatal, que procesa trasposos de competencias verticales, acá se trata de trasposos de competencias horizontales entre el Estado y la Sociedad¹³. Los dos son “centros” depositarios de poder político y en consecuencia un traslado de poder del Estado a la Sociedad la llamamos devolución en el sentido que vuelve ese poder a su titular originario. Al revés, si el poder se traslada de la sociedad al Estado, estaríamos hablando de un proceso de re-centralización.

10 Schooyans.,1987.

11 Easton, 1953. Sea que esos representantes tengan cualquiera de los tres tipos de legitimidad: ideológica, legal o carismática.

12 Bosch, 1979; pp. 420, 421.

13 Nuestro núcleo referencial en la descentralización es la persona y su comunidad. Entre poderes del estado también se verifican traslados de poder horizontal, por ejemplo entre el Presidente y el Congreso, pero a ese caso no nos referimos en nuestra aproximación.

c. La participación de la sociedad en la estructura del Estado

Examinemos el fenómeno de la participación ciudadana, familiar a la *Devolution* pero levemente disímil. Lo equivalente es que articula al titular originario del poder, “el pueblo” con el titular derivado, “el Estado”. Bajo ese prisma abordaré la “**participación de la ciudadanía**” en las municipalidades y gobiernos regionales. Concretamente, en la normativa municipal se visualizan distintos mecanismos de participación: por ejemplo, el CESCO, instancia en que se inserta la comunidad organizada a nivel comunal y que tiene opinión sobre algunos aspectos de la planificación y la gestión municipal. El plebiscito y la consulta son otras de las herramientas de participación de la comunidad local. Las audiencias públicas del alcalde y los concejales también son canales de comunicación entre representantes y representados. En el último tiempo, incluso se han aplicado los “presupuestos participativos” en algunas comunas del país. Los espacios de participación mixtos que la normativa municipal establece y las prácticas de la comunidad en las municipalidades, me sugieren la idea de **co-gestión** de la comunidad local en la concepción del Pladeco, los planes reguladores y hasta las decisiones presupuestarias del municipio. En esos términos, la diferencia con la *Devolution*, estriba en que la decisión participativa se adopta entre el órgano público (sistema político) y el soberano (sociedad). No hay autogestión de la resolución sino **co-gestión** de la misma.

En el ámbito regional, “la efectiva participación de la comunidad regional” es un principio básico para la gestión de los gobiernos regionales. No obstante, es probablemente uno de los principios menos aplicados por esos entes subnacionales. De partida, los consejeros regionales que representan dicha comunidad no son elegidos directamente por ella, lo cual afecta su plusvalía y su identificación con los problemas y aspiraciones de la comunidad concernida. La LOCGAR N° 19.175¹⁴ no contempla mecanismos adecuados para que la participación pueda ser efectiva: no establece un derecho de audiencias públicas, por lo que las personas y las organizaciones podrían solicitar ser invitadas pero es facultad del gobierno regional acceder o no a la petición. Tampoco se estableció la realización de plebiscitos ni consultas que permitieran que grandes decisiones de política pública regional fuesen resueltas por la comunidad. Menos aún existe una participación en la confección de presupuestos regionales, en la evaluación de los resultados de las cuentas públicas, ni en el cumplimiento de los objetivos del gobierno regional. Evidentemente, el tema de la participación de la ciudadanía en las municipalidades está mucho más desarrollada que en la administración superior de las regiones.

d. El cambio de naturaleza de la democracia

Se ha señalado que no da lo mismo el tipo de descentralización que se aplique, puesto que dependiendo de cual se desarrolle se engendrará una metamorfosis institucional substancial. Lo mismo ocurre con los procesos de *Devolution* y participación de la comunidad en relación con el tipo de democracia que se encuentra en la base del sistema político y de la sociedad civil. Por ello, me parece pertinente examinar los efectos que tiene en la sociedad política los cambios en la titularidad del poder político¹⁵.

Previamente, conviene auscultar las diferencias entre *Devolution*, participación ciudadana y empoderamiento. Respecto de la *Devolution*, como se ha visto, se trata de una demanda de la sociedad que quiere ejercer directa y autónomamente como titular de la soberanía una competencia que antes había delegado en el sistema político. El poder central reacciona devolviendo esa competencia a sus titulares, el pueblo. En cambio, en la **participación ciudadana**, la competencia traspasada es ejercida por la comunidad al interior de la estructura del Estado, vale decir, estamos en presencia de lo que podríamos denominar cogestión. El caso del **empoderamiento**, lo asimilo al concepto de “*whithing*” de Easton, en el sentido que hay una decisión unilateral de la autoridad que ejerce el

¹⁴ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175.

¹⁵ Easton, 1953. Su análisis se centrará únicamente en las relaciones del sistema con su medio ambiente. Lo que cuenta realmente son los intercambios, las interacciones entre sistema y medio ambiente (Sociedad).

poder central de conceder poder, ya sea a la sociedad civil o a organismos subnacionales del Estado como lo son municipalidades y gobiernos regionales, sin demanda ni movilización social de por medio.

Pero, más significativo es la coincidencia esencial que se da en los tres conceptos en la perspectiva que el poder vuelve a su titular originario¹⁶. Todo lo cual a mi entender tendrá un impacto que ocasionará un cambio en la naturaleza de la democracia que se práctica. Efectivamente, un sistema con un mínimo de poder directo ejercido por la sociedad civil, es una democracia altamente representativa, por el contrario, un sistema con un máximo de poder ejercido por la sociedad civil, es una democracia directa. Entonces, en la medida que nuestra organización política vaya radicando mayores grados de poder para ser gestionadas y cogestionadas en pos del bien común por la sociedad civil, se producirá una disminución de la representación y un relevamiento de la participación, lo que a fin de cuentas provocará una metamorfosis en el tipo de democracia en que se desenvuelve el sistema político y la sociedad civil. “Todo el poder para los *soviets*”, ¡no! más bien, se trata de encontrar un nuevo punto de equilibrio entre el poder de los representantes y el poder de la sociedad.

Por otro lado, la falta de afección por la democracia real es un peligro latente que puede incoar intentos populistas o dictatoriales¹⁷. No obstante, los enormes esfuerzos de los gobiernos democráticos por promover y cristalizar la igualdad, se advierte una desviación hacia la concentración del poder en todas sus expresiones. Empieza a cundir una desconfianza hacia la clase política y la calidad de la política cada vez cuenta menos¹⁸. ¿Qué no está funcionando? En estos temas se ha escrito una abundante literatura, pero me interesa destacar sucintamente tres aspectos elementales: 1) La formación cívica es esencial en una sociedad democrática, lamentablemente en Chile el tema se sacó de las Escuelas y nunca más se repuso. 2) El autismo de los representantes¹⁹ ha derivado en una nueva representación no originada por el voto popular sino auto asignada por los medios de comunicación. Los nuevos representantes son artistas, periodistas, gente de la farándula y la televisión que cubica las demandas a su antojo e incursiona y se fusiona con el mundo de la política; y 3) Un déficit en la democracia de las iniciativas, debido a que el andamiaje institucional está construido para que las propuestas sean el monopolio de los representantes. Amén de los efectos perversos de la prevalencia de la lógica del mercado, si estas hipótesis de orden político fueran certeras, tendríamos en general en *stock*: una sociedad carente de ciudadanos formados cívicamente, electores que actúan con una lógica de la compensación, por lo que poco importan los proyectos de los candidatos, sus trayectorias, sus partidos, el rol que jugaran en el parlamento, lo que interesa es el regalo y el faranduleo. Y por otro lado, sin desarrollo de liderazgos proactivos, de gente creativa, de emprendedores e inventores.

Estos son síntomas de una grave enfermedad. Afortunadamente en democracia tenemos remedios y es precisamente allí donde se inscribe el vuelco fundamental que propiciamos para recrear nuestra democracia real. Postulo junto a muchos, devolver poder a los pueblos indígenas para que gestionen con autonomía sus asuntos; radicar competencias en las comunidades organizadas, juntas de vecinos, corporaciones de voluntarios, agrupaciones gremiales, haciendo responsables a esas organizaciones sociales de la elaboración y la gestión de las políticas y bienes públicos. La falta de una democracia de las iniciativas implanta una suerte de interdicción de la sociedad política para proponer y una apatía por participar en el espacio público, un ahogo de la imaginación de la sociedad en general.²⁰ Por esa razón, empoderar y/o devolver al soberano una capacidad de crear y ser **responsables** del bien común, enriquecerá nuestra democracia real. Hace poco ha ingresado al Congreso el proyecto de ley, en virtud del cual, la ciudadanía podrá con un número determinado de firmas presentar iniciativas de ley, indudablemente,

16 El poder vuelve a estar en el pueblo su titular originario.

17 Esta es una impresión provocada por la imagen que se proyecta en los medios de comunicación; no obstante, en el Latín Barómetro del 2008, Chile aparece en la punta con 44 puntos sobre el funcionamiento de la democracia.

18 Huneus, 2009.

19 Denomino “autismo de los representantes”, un proceso consistente en una autonomización radical del ejercicio de su poder político que excluye referencias a las demandas y aspiraciones de la sociedad civil.

20 Tobar, 2009.

ese es un logro que descomprime la tensión existente por la distancia entre los representantes y representados, ocasionando un respiro muy saludable para el funcionamiento del sistema político.

Asimismo, la participación del pueblo en la estructura del Estado en todos sus niveles, gatillará un efecto legitimizador de la democracia real. El plebiscito y la consulta a la ciudadanía para resolver dilemas entre los poderes horizontales y verticales son mecanismos que pueden desbloquear eternos debates que al no ser resueltos van degradando la actividad y la credibilidad en las instituciones políticas. El derecho de audiencia pública, los presupuestos participativos, las comisiones ciudadanas, la participación en los consejos económicos y sociales con capacidad resolutoria, la participación directa de las organizaciones sociales en los concursos de asignación de fondos públicos, el voto electrónico, son entre otras alternativas una ruta que cambiaría el rostro de la democracia representativa, pues en ese escenario, el soberano tendría mayor ingerencia en los asuntos públicos que afectan su propio destino y se convertiría en un sujeto activo y **corresponsable** del proceso político.

2. EL ESTADO REGIONAL Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO OBJETIVOS NACIONALES

Se ha planteado que dependiendo de la función estatal transferida puede ocurrir que se modifique la tipología del Estado. La descentralización política es una categoría de descentralización que tiene la cualidad de modificar la naturaleza jurídica y política del Estado unitario en nuestro caso. La doctrina mayoritaria se pronuncia por definiciones como las del profesor Francisco Cumplido, para quien la **descentralización política**, consiste en el traspaso de poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno a un órgano que tiene una base territorial determinada (región, comuna) generado democráticamente y que goza de una cierta autonomía para **crear su propio derecho**²¹. El profesor Nogueira reafirma esa postura señalando que “la descentralización política implica facultades y atribuciones no solo de carácter administrativo sino también en **algunos casos, legislativos**”. Agrega que “los fenómenos de descentralización política se han dado en el marco de Estados unitarios que han iniciado procesos de regionalización”²². Concordante con esta posición Osvaldo Oelckers, que fuera profesor de Derecho Administrativo de la PUCV, sostiene que “la descentralización puede ser política cuando el centro decisional tiene capacidad para crear derecho, es decir, normas de igual jerarquía que la ley común”²³. La profesora de Derecho Constitucional Catherine Meyson-Renoux, nos reitera por su parte que la “descentralización política implica una transferencia de atribuciones administrativas, pero también políticas, es decir, transferencia o repartición del Poder Legislativo y Judicial”²⁴.

De la doctrina pasemos a la realidad y allí, sin ir más lejos, nuestros vecinos bolivianos se enmarcan en esta clasificación de descentralización. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija, establece “la potestad del parlamento departamental de promulgar leyes departamentales en el ámbito de sus materias y competencias”. Luego se señala, que el “Estatuto, es la ley fundamental del ordenamiento jurídico departamental. Este ordenamiento está integrado por el Estatuto y todas las leyes, normas, resoluciones y disposiciones emanadas del gobierno autónomo del departamento de Tarija”²⁵. En el caso de Perú, la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de **normar**, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas²⁶. En tanto, más específicamente, las ordenanzas regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del gobierno regional y reglamentan materias de su competencia²⁷. Más lejos, para el caso de

21 Cumplido y Nogueira, 1987; p.245.

22 Nogueira, 1998.; pp. 276-277.

23 Oelckers, 1994; p. 23

24 Meyson-Renoux, 1993; pp. 73-81.

25 Estatuto de autonomía Departamental de Tarija, 2008, pp. 13 -15.

26 Ley de Bases de la descentralización N° 27783. Artículo 8. Perú.

27 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867, artículo 38. Perú.

las regiones italianas y de las comunidades autónomas españolas, es claro que la autonomía normativa de éstas, incluye la potestad legislativa, a diferencia de otras entidades locales territoriales a las cuales la doctrina atribuye solo potestad reglamentaria²⁸.

Según Oelckers, la descentralización política no es una categoría intermedia entre el Estado unitario y el Federal, sino que “corresponde a una forma más de Estado simple, surgida principalmente de la experiencia política europea de los últimos sesenta años y que, a falta de mejor denominación, podría llamarse estado regional”.

Ese Estado es simple y no compuesto en el sentido que existe un centro de impulsión política gravitante, es decir las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales son originadas en una Constitución que organiza y dota de facultades a esos poderes horizontales del Estado, que actúan coherentemente. Sin embargo, en ese diseño institucional, junto a los poderes horizontales cohabitan regiones que tienen un poderoso estatuto jurídico autónomo. Este estatuto, según el profesor José Luis Cea, debe reunir como mínimo y en términos generales los siguientes requisitos copulativos²⁹:

- a. Que los órganos regionales, provinciales, comunales, y vecinales tengan **personalidad jurídica pública**, unida a funciones, atribuciones y patrimonio propio. Todo dispuesto por la Constitución en lo esencial y desarrollado por leyes dictadas con sujeción aquella.
- b. Que todos los integrantes de dichos órganos, cuando tengan naturaleza política, sean **democráticamente elegidos** por el cuerpo electoral de la división territorial respectiva, mediante sufragio universal y en votación directa, periódicamente efectuada.
- c. Que esos órganos reciban de la Constitución competencia para **darse y cumplir sus propios estatutos, o sea para dictar y ejecutar con autonomía derecho que rija en las comunidades territoriales respectivas**, si bien respetando siempre la carta fundamental, las leyes del país, y los cuerpos normativos del nivel subnacional superior correspondiente.
- d. Que el ejercicio de las funciones de **administración, jurisdicción y control** se realice por órganos regionales, provinciales y comunales autónomos, no dependientes ni subordinados jerárquicamente, a las autoridades correspondientes de la capital del Estado, aunque sean éstas las que retengan la facultad de vetar, o de revisar, solo a *posteriori*, y por la vía de la tutela si son entes administrativos o del control de constitucionalidad y legalidad³⁰ en los demás casos, lo resuelto en ciertos y graves asuntos en la sede subnacional respectiva.
- e. Que se arraigue en la cultura del país un concepto del servicio público -más que nada a nivel local- que, funcionalmente concebido y desplegado por entes sociales, rebase como parte de una genuina modernización del Estado el monopolio estatal, tan anacrónico como ineficiente, con que se lo sigue concibiendo, desde los ángulos solo orgánico y procesal, quedando siempre el control externo radicado en instituciones públicas eficientes.
- f. Que se dote a los órganos regionales, provinciales y comunales de **potestades** para proteger, mediante **requerimiento ante el Tribunal Constitucional**, sus competencias ante trasgresiones, eventuales o ya consumadas, provenientes de la ley, de la administración central o de otras autoridades públicas.
- g. Que la carta fundamental otorgue a los órganos regionales **iniciativa de ley**, aunque solo en las materias de su competencia y sin reconocerles ninguna injerencia colegisladora ni intervención ulterior en la determinación que se adopte con libertad y para el bien común del Estado-Nación, por el órgano legislativo.

Igualmente para el jurista italiano Ambrossini, el Estado regional es un modelo intermedio entre el Estado federal y unitario. Se caracterizaría por la existencia de dos principios básicos: 1) la unidad del Estado y 2) la autonomía política de los entes territoriales. Aplicados estos principios, la región gozaría de autonomía política y normativa,

28 Zas, 2001; p. 39.

29 Cea, 2000; pp. 301-322.

30 Se refiere al Tribunal Constitucional y a la Contraloría General de la República en el caso de Chile.

pero no de soberanía, pues el derecho que dicta no es constitucional, sino legal. En cambio, en la descentralización del Estado unitario, la región tiene una capacidad normativa, pero solo en el ámbito de los reglamentos, no de ley ni menos poder constituyente, como en los Estados federales³¹.

Al Estado unitario centralizado se le reconoce por tener un solo foco de impulsión política, vale decir, hay una sola constitución, un solo poder legislativo y un solo poder ejecutivo que gobierna y administra. Ese poder se encuentra concentrado en el nivel nacional, y para su necesario despliegue funcional y territorial se utiliza el vehículo de la desconcentración. En el caso de un Estado unitario con descentralización administrativa, se generan entes con diferentes personalidades jurídicas que co-participan en la función administrativa del Estado, relativizando el monopolio del ejercicio del poder político en el nivel nacional y redistribuyéndolo hacia niveles inferiores subnacionales.

Con todo, esta fragmentación administrativa del poder central no cambia la naturaleza jurídica del Estado. Según el profesor Luis Hernández Olmedo, en un análisis de la reforma constitucional N°19.097, propuesta por el Presidente Aylwin, señala que, *“tanto el constituyente de 1925 como el de 1992, han sido claros en sostener que la descentralización administrativa no conspira en ninguna forma con la concepción jurídica de un Estado unitario. En cambio, la calidad de unitario excluye por definición la descentralización política. A la vez, y dado que no existe tal contraposición, los constituyentes han sido enfáticos en declarar tanto en la historia fidedigna de la norma como en los alcances establecidos en el texto positivo de la reforma, que ella no importa siquiera un germen de federalismo, sistema que al contrario es rechazado absolutamente por ser ajeno a la idiosincrasia y desarrollo institucional del sistema político chileno”*³².

De lo dicho se colige que el punto primordial en la descentralización política es que se fragmenta el poder legislativo radicándose en los entes administrativos subnacionales. Consecuentemente, los gobiernos regionales tendrían una capacidad autorizada por la Constitución para legislar en el territorio de su jurisdicción. En ese escenario, el poder legal traspasado es de una entidad mayor que las competencias de administración, puesto que **la ley es la manifestación más emblemática del poder político**, no así la administración que solo ejecuta lo que la ley manda³³. Así, estaríamos en presencia de varios centros de impulsión política, tantos como regiones existan, lo cual evidentemente cambia la naturaleza jurídica del Estado unitario, que como se ha dicho sin ser federal, sería un Estado simple pero con autonomías regionales gravitantes en las decisiones políticas del país³⁴.

El profesor Teodoro Ribera manifestó en el Senado, refiriéndose a la reforma constitucional del nivel regional, *“que falta un marco teórico que sustente la regionalización”*. La cuestión fundamental advirtió *“es saber hacia dónde se desea llevar el proceso de regionalización”*. Contrariamente a lo que algunos sostienen, un adecuado marco conceptual ayuda mucho a la concreción práctica del modelo descentralizador³⁵. Esta preocupación, está presente en la generalidad de los tratadistas y expertos en la materia. En una ponencia de 1998 que titulé, *“Moderar el régimen presidencial por la vía de la descentralización”*³⁶, compartí desde el lugar de mi experiencia de consejero regional con otros regionalistas, la idea que Chile debe plantearse como objetivo de la regionalización y descentralización avanzar hacia un Estado regional. Ahora, para llegar a ese puerto de destino, se requiere diseñar

31 Lucsic, 1991; pp. 6-7.

32 Hernández, 1993; pp. 535-555.

33 La ley es una declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita en la constitución manda, prohíbe o permite. Código Civil. Artículo 1°.

34 Meyson-Renoux, 1993. En la medida que el Estado unitario se caracteriza por tener un ordenamiento jurídico único, originario e independiente, nos parece muy difícil pensar la descentralización en términos de transferencia de atribuciones de carácter legislativo y judicial. En un Estado unitario, efectivamente, las regiones no pueden poseer un poder legislativo, sino solamente un poder reglamentario. Más todavía, sus atribuciones son objeto de una delegación del poder central.

35 Intervenciones de los abogados especialistas en Derecho Constitucional y de los expertos en el tema de la descentralización sesiones del 15 de junio, 6 y 13 de julio de 2004 del Senado de la República.

36 Tobar, 1998; pp. 296-326.

una estrategia y definir un modelo de descentralización más avanzado del que tenemos en la actualidad y ese es precisamente la descentralización política.

Pero de la misma manera que el Estado unitario con descentralización administrativa se ha desarrollado en el marco de una democracia representativa, un Estado regional con descentralización política debe contar con la más plena aceptación y sostenimientos de la sociedad en la cual se inserta. Desde ese punto de vista, la dispersión del poder político no puede ser solo un elemento constitutivo que define la naturaleza del Estado, sino también debiera definir la naturaleza de su democracia. En esa perspectiva, sostengo que Estado regional y democracia participativa son dos caras de una misma moneda. El poder está más cerca de los ciudadanos (Estado regional) y los ciudadanos tienen más poder que antes (democracia participativa). Conseguir estos objetivos tan de fondo podría llegar a ser una de las reformas políticas más significativas de principios del siglo XXI.

En resumen, estoy sugiriendo que para el advenimiento de un Estado regional se requiere de un contexto político congruente, vale decir, de un sistema democrático donde el pueblo soberano sea el protagonista fundamental. Para la realización de tal reforma política desde luego se precisa de una nueva Constitución. Hemos percibido que en el Congreso, las prioridades de los parlamentarios tienen que ver con las relaciones de poder que se dan entre el Legislativo y el Presidente de la República y por tanto se han focalizado más en el cambio de régimen político y menos en la modernización orgánica del Estado y la profundización de la Democracia política. Es cierto que hay desequilibrios a favor del Presidente en nuestro régimen político, pero si encaramos un decidido proceso de descentralización y de participación, las competencias del ejecutivo y el legislativo disminuirán quitándole un gran peso de encima a los poderes públicos horizontales. Estoy cierto que debemos priorizar y en mi opinión, Chile requiere con urgencia que el poder político, social, económico y cultural se distribuya más igualitariamente y que la comunidad sienta que tiene las riendas de su propio porvenir, solo así se relegitimará lo público, tan desmerecido y desacreditado en los últimos tiempos; por el contrario, un cambio en el régimen político solo será apreciado por una elite política, pero muy poco entendido por la mayoría de la comunidad nacional.

3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ES EL MODELO ACTUAL DEL ESTADO UNITARIO

a. Los requisitos de la descentralización administrativa

El diccionario de la administración pública³⁷ nos entrega una definición de administración en los siguientes términos: *“Proceso social orientado al logro de un fin determinado, mediante la planificación, organización, dirección, coordinación, y control de recursos disponibles”*. La ley orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, por su parte, puntualiza en su artículo 1º que *“el Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezca la Constitución y las leyes.”* Y agrega, *“La administración del Estado estará constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, los gobiernos regionales, las municipalidades y las Empresas Públicas creadas por ley”*. Se desprende entonces que los gobiernos regionales forman parte de la administración del Estado y colaboran en esa función con el Presidente de la República.

Según la doctrina, la descentralización administrativa se basa en el principio de autarquía, que G. Zanobini, define como la *“facultad de un ente de administrarse por sí mismo para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por el Estado”*³⁸. La **descentralización administrativa** constituye un grado superior a la simple desconcentración, en la medida que existe un traslado

37 SUBDERE, 1997.

38 Zúñiga, 2006.

de competencias de la administración central del Estado a **nuevas personas morales o jurídicas de derecho público**, las cuales están dotadas de patrimonio propio. Es, según Humberto Nogueira, un traslado de competencias desde la administración central del Estado a otras personas jurídicas de derecho público, con una base territorial, permaneciendo un vínculo de tutela con el nivel central.

Para el ex Ministro Francisco Cumplido, la descentralización administrativa *“considera siempre aspectos administrativos y aspectos en cierto grado políticos, por cuanto ella genera un cierto tipo de contrapeso al poder central, permitiendo el desarrollo de entes con cierto grado de autarquía”*. Los aspectos políticos de la descentralización administrativa, *“están dados por la repartición de competencias, lo que implica un cierto grado de desplazamiento del poder (político) como asimismo, por el nombramiento de autoridades que implica siempre la diferenciación de sujetos investidos de poder”*³⁹. En concordancia con la explicación de Cumplido, la profesora Meyson-Renoux precisa que *“dentro de un Estado unitario la descentralización debe lograr un punto de equilibrio y realizar un compromiso entre dos fuerzas, dos ideas: La fuerza de la unidad nacional, la unidad del Estado que hay que mantener a “cualquier precio”, por un lado, y la fuerza de la diversidad y de la vida local, por otro. Este equilibrio es muy frágil e inestable y puede bascular, o del lado del Estado central o del lado regional. Esta es la razón por la cual parece indispensable fijar, de manera estricta, los requisitos, las condiciones imperativas para que se pueda realizar la descentralización. Esos requisitos son al menos cinco y tienen carácter copulativo: 1) transferencia de atribuciones o, mejor dicho, una repartición de competencias entre el Poder central y el nivel local; 2) transferencia de los recursos correspondientes; 3) autonomía administrativa y financiera, con poder de control muy limitado por parte del poder central; 4) reconocimiento de la personalidad jurídica de las colectividades territoriales descentralizadas, y 5) elección, por sufragio universal, de todos los representantes locales como garantía de su independencia”*⁴⁰.

En armonía con los requisitos doctrinarios, nuestra normativa asigna competencias administrativas a los gobiernos regionales y a las municipalidades, y en relación a éstas últimas sus autoridades son elegidas por la comunidad local. Por aquella característica, ha quedado meridianamente claro en la doctrina y jurisprudencia administrativa que los gobiernos regionales y las municipalidades no son servicios públicos, puesto que los servicios no tienen autoridades elegidas por el pueblo, la única autoridad jerárquica de los servicios es Presidente de la República. Respecto de los consejos regionales, si bien éstos no son elegidos directamente, si son elegidos en forma indirecta por los concejales municipales, por cierto esta característica tampoco cuadra con un servicio público.

En el fondo, la carta fundamental, reconoce en estos organismos públicos la capacidad de generar sus autoridades directa e indirectamente por el pueblo soberano independientemente de la voluntad del poder central. Esta componente política de los organismos subnacionales es perfectamente congruente con la descentralización administrativa, como así también la participación ciudadana del nivel comunal. En caso contrario, como parece desprenderse de la posición inicial de SUBDERE, debería modificarse la redacción del artículo 3° de la Constitución que consagra el modelo de descentralización administrativa por el concepto de descentralización política, lo cual no es necesario en esta etapa, por cuanto insisto las elecciones de representantes y la participación ciudadana son posibles realizarlas ahora sin necesidad de modificar el mencionado artículo.

Como suele ocurrir con estos complejos conceptos del derecho público, aprecio que no hay acuerdo con la definición de descentralización política. En mi caso, sigo la posición de los juristas que en general sostienen que la descentralización política no se consume con traslados de competencias del Ejecutivo, sino que fundamentalmente se caracteriza por el ejercicio de la potestad legislativa. Al contrario, las definiciones que se maneja en los documentos de SUBDERE y otros autores no se refieren a esta extendida interpretación doctrinal del derecho

39 Cumplido y Nogueira, 1987; p. 242.

40 Meyson-Renoux, 1993, pp. 73-81.

político, sino que en mi opinión se le confunde con los **aspectos políticos** que conlleva la descentralización administrativa.

En efecto, por descentralización política, la División de Políticas de la SUBDERE entiende: “los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas. Es decir, la atención está puesta en determinar en que medida la descentralización contribuye a la profundización de la democracia”⁴¹. Repito que tanto la participación como la representación son compatibles con el modelo de descentralización administrativa. Ello se testimonia clara y categóricamente con la experiencia municipal chilena. Ahí se dan los elementos de la representación popular, y los mecanismos de participación como el plebiscito y la consulta. Estos son los aspectos políticos que Cumplido descubre en el modelo de descentralización administrativa. Por tanto, basados en esas realidades me atrevo a defender la tesis que este modelo de descentralización administrativa es medianamente perfecto en cuanto se trata del nivel municipal, pero manifiestamente imperfecto y/o incompleto cuando se trata del nivel regional.

b. La descentralización fiscal una sub-categoría de la descentralización administrativa

También Cumplido y otros sostienen que la descentralización administrativa se distingue de la mera desconcentración, por el hecho de que en la primera hay **goce de autonomía financiera** del ente subnacional. Acentúo el punto de la autonomía financiera que responde a uno de los elementos constitutivos de la descentralización que llaman fiscal, y que Meyson-Renoux erige como uno de los requisitos copulativos de la descentralización administrativa, pues en la realidad, las municipalidades cuentan históricamente con esa prerrogativa, no así los gobiernos regionales⁴².

En relación a la descentralización fiscal, O’Neill⁴³, precisa que “existe cuando las autoridades subnacionales elegidas por la ciudadanía deciden el uso de transferencias no condicionadas y/o poseen la capacidad de imponer tributos. Sin embargo, haciendo el criterio un poco más elástico, se puede asimilar de manera segura la descentralización fiscal a un conjunto de políticas destinadas a incrementar los ingresos y/o la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales”⁴⁴. En Chile, los municipios y los gobiernos regionales reciben transferencias que se incluyen en los presupuestos de estos órganos subnacionales por la vía del Presupuesto de la Nación. Esas transferencias que financian el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y en parte el Fondo Común Municipal son en general condicionadas⁴⁵. Pero además, los municipios obtienen ingresos propios por la vía de imponer tributos como, el impuesto territorial, permiso de circulación, patentes comerciales, etc. En cambio, los gobiernos regionales no tienen la atribución de imponer tributos, por lo que el grado de autonomía financiera y administrativa es limitado. Esta realidad, es indicativa que la naturaleza de la descentralización fiscal no es diferente a la descentralización administrativa, pues la gestión del gasto y los ingresos es propiamente una cuestión de orden administrativo como se aprecia en la definición del diccionario y en los requisitos esbozados por Meyson-Renoux. Sin perjuicio de ello, la doctrina le ha concedido un lugar de relieve a la gestión financiera de los entes subnacionales promoviendo una definición que en nada supera las características del modelo de descentralización administrativa, sino al contrario es una subcategoría importante sin la cual ese tipo de descentralización no se perfecciona. Este elemento, viene a reforzar la tesis de una descentralización administrativa completa en el ámbito comunal e incompleta en el regional.

41 SUBDERE, 2009; p. 4.

42 *Idem.* pp. 243- 244. Recordemos que desde los tiempos del Cabildo había ingresos propios de esos entes.

43 O’Neill, 2005; p. 17.

44 Falletti, 2005; p. 329.

45 Ejemplo reciente es la arbitraria rebaja del FIC 2009 por parte de la SUBDERE y Hacienda que perjudica a los GOREs.

c. En la función Ejecutiva nacional: Gobierno y Administración

Ha reaparecido la propuesta de descentralizar la función de gobierno interior⁴⁶, con las atribuciones que le son propias a intendentes y gobernadores, dispuestas en el título primero, capítulo primero, de la LOCGAR N°19.175. Esta iniciativa también incluye al movimiento municipalista quienes proponen avanzar hacia gobiernos municipales. Lo que se solicita es el control de la fuerza pública, con el fin de gestionar el orden y la seguridad pública en el territorio de su jurisdicción. En ese evento, las potestades ejecutivas, aquellas que tienen las personas administrativas, a través de sus órganos para ejecutar por sí mismos sus decisiones, con el auxilio de la fuerza pública, y sin necesidad de acudir al Poder Judicial, serían traspasadas a los entes subnacionales⁴⁷. Vale recordar que en un momento de la historia patria las municipalidades tuvieron la tuición de la policía, facultad que perdieron cuando en el Gobierno de Ibáñez se creó Carabineros de Chile como una institución del gobierno nacional.

Siguiendo a Puget, para quien **gobernar** “es ejercer funciones esencialmente de orden político.”⁴⁸, a los defensores del Estado unitario les resulta muy delicado que municipalidades y gobiernos regionales tengan el control y auxilio de la fuerza pública con independencia del gobierno central, puesto que si la ley es expresión emblemática del poder político, el uso legal de la fuerza coercitiva es precisamente el otro emblema de igual importancia como manifestación de ese poder superior y en consecuencia no correspondería que el Estado central se desprendiera de esa función política. Se visualiza en esta petición descentralizadora un desmembramiento de la unidad del Estado. Tales argumentos son convincentes por lo que la función de gobierno interior debiera traspasarse en el marco de un modelo de descentralización política. En tanto, en la transición a fin de viabilizar un proyecto de reforma constitucional en que el ejecutivo de la administración superior de la región se democratice, es forzoso mantener la figura del Intendente con las atribuciones de gobierno interior, pues ello será coherente con el modelo de descentralización administrativa territorial vigente y acorde con la unidad del Estado.

d. Síntesis de las propuestas descentralizadoras del mediano plazo

Me sumo a quienes postulan una definición sobre el punto de arribo de este proceso de descentralización: El Estado regional. Para lograr dicho objetivo se debe transitar por la ruta de la descentralización política. Pero, si admitimos que este proceso tiene como principio básico “la gradualidad”, soy partidario de agotar el modelo vigente, perfeccionando la descentralización administrativa en el nivel regional, lo cual se cumpliría, democratizando sus autoridades regionales; creando canales de participación para la comunidad regional; traspasando competencias a la institucionalidad regional y dotando de autonomía financiera a la administración superior de la región.

En este rumbo están orientándose los gobiernos de la concertación, prueba de ello es que la Presidenta Bachelet ha propuesto a tramitación legislativa dos de estas grandes reformas constitucionales. La referida a la elección directa de los consejeros regionales y la que concierne al perfeccionamiento de la normativa para transferir competencias hacia la administración regional. A mi juicio, para completar estas reformas, el próximo Presidente de Chile debería agregar la elección del presidente del consejo regional atribuyéndoles las competencias de carácter ejecutivo⁴⁹ y mantener a los Intendentes con las competencias de Gobierno Interior, y en segundo lugar, proponer la facultad para que las administraciones regionales puedan percibir ingresos vía impuestos, tasas y permisos al igual que lo hacen las municipalidades⁵⁰.

46 CPU, 2009; p.25, puntos 5 y 6..

47 Aylwin, 1952; p. 209.

48 Verdugo, Pfeiffer, y Nogueira, 1994; pp. 8-9.

49 Es necesario consignar que este tema ha sido incorporado por la vía de la indicación en el trámite de la reforma constitucional sobre los artículos 113 y 114 de la carta fundamental.

50 Por ejemplo, en Valparaíso, cobrar una tasa a las termoeléctricas para compensar la contaminación.

En ese contexto, percibo que nos aproximarnos más a la experiencia institucional francesa que ha logrado, a través de su desarrollo institucional, perfeccionar los atributos de la descentralización administrativa regional, por lo que su modelo se distancia de las realidades de países como Bolivia, Perú, Italia, España que tienen constitucionalmente aceptada una descentralización legislativa o política. Por otro lado, en ese modelo se separan las funciones de gobierno de las funciones de administración, pues, una función la conduce el Comisario y la otra el Presidente del Consejo Regional⁵¹.

Este caminar comenzó con la creación de los gobiernos regionales en el Gobierno del Presidente Aylwin, se prosiguió y materializó en incremento de competencias y recursos en los tiempos del Presidente Frei, y se profundizó, en términos de propuesta de reforma, en el gobierno del Presidente Lagos, quien formuló un ambicioso proyecto de descentralización que se tituló: “El Chile descentralizado que queremos” y posteriormente con el acuerdo de diversos sectores políticos y sociales impulsó una reforma constitucional de 8 puntos que al final fracasó⁵². Esto es indicativo de las dificultades que implican el abordaje del tema, no obstante que todo lo propuesto fue en el marco del Estado Unitario y sustentado en el modelo de la descentralización administrativa⁵³.

El tema es complejo y no se puede pretender pasar gato por liebre. Lamentablemente, ello ha sucedido en el Senado donde se ha aprobado que los senadores y diputados se incorporen a los consejos regionales, co-participando de la función administrativa descentralizada con derecho a voz. Resulta curioso, por decir lo menos, que estemos debatiendo cómo mejorar la autonomía de decisión de los órganos subnacionales y al Legislativo se le ocurra que ello se hace interviniendo en las decisiones de los consejos regionales. El asunto no merece más comentarios, en las regiones nos sobra con el agente inmediato del Presidente de la República, por lo que tener parlamentarios del otro poder fuerte del sistema político es demasiado discordante con la definición de la descentralización⁵⁴.

También sucede que muchos regionalistas pecamos de voluntaristas. En efecto, en una ponencia que denominé “La reforma regional inconclusa”, en la que compartí la postura de S. Boisier, en el sentido que para él lo principal de la descentralización política es que *“el ente políticamente descentralizado haya sido generado en un proceso electoral y no esté subordinado jerárquicamente al gobierno central”*⁵⁵. La idea era hacer calzar, como en las ideologías, la voluntad de avanzar en la descentralización política, pero soslayando los elementos constitutivos que son esenciales en la definición de ese concepto. Además, se ha visto que la realidad es más fuerte mostrando como lo prueban las elecciones municipales que en el marco de la descentralización administrativa se pueden realizar las elecciones de los consejeros regionales y del presidente del Consejo.

En la misma ponencia se relativiza el alcance de la potestad “normativa” pues en este concepto puede caber también la ley, pero es evidente que la Constitución en el inciso primero del artículo 113 dispone que el consejo regional sea un órgano de carácter normativo, refiriéndose a la potestad **reglamentaria**. Dicha potestad sea de ejecución o autónoma corresponde estrictamente hablando a la función ejecutiva del Estado. Es más, incluso si le agregamos a esos Consejos competencias reglamentarias en materia de transporte, medio ambiente, cultura, educación, salud, y eventualmente se le dotara de iniciativa de ley en los ámbitos del desarrollo regional,⁵⁶ aún estaríamos en la órbita de la descentralización administrativa. La duda podría levantarse en “la iniciativa de ley”, pero en ese caso, en mi perspectiva, lo clave es reconocer que en la descentralización política directamente la instancia autónoma no solo inicia la propuesta de ley sino también la **resuelve** y esa es la acción definitiva.

51 Antona, 2004; pp. 181-195.

52 Tobar, 2005; pp. 291-328.

53 Nogueira y otros, 2009; p. 64.

54 Agreguemos que el Senado se autoasigna el rol de dirimente en conflictos entre la administración regional y el Gobierno nacional en relación con las transferencias de competencias. Ver 2º informe Boletín N° 3.436-07.

55 Boisier, 1994; p. 23.

56 Nogueira y otros, 2009; pp. 91.

4. COMENTARIOS DE LOS ARTÍCULOS 113 Y 114 DE LA CONSTITUCIÓN: ELECCIÓN DE CORES Y TRASPASO DE COMPETENCIAS⁵⁷. TAREAS DEL CORTO PLAZO

a. Las elecciones de los consejeros regionales

1. En lo referido a la elección directa de los consejeros regionales vale tener presente un antecedente consignado en el mensaje del Presidente Patricio Aylwin en la LOCGAR N°19.175 en el cual informaba que *“las negociaciones que precedieron al acuerdo político en la materia no permitieron arribar, al menos por ahora, a la fórmula de generación directa del órgano colegiado del gobierno regional, como era el propósito de este ejecutivo”*⁵⁸. El presidente se refiere al acuerdo que dio origen a la reforma constitucional N°19.097 que dotó de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio, al nuevo organismo público denominado gobierno regional. La situación surgió dado que el código político dispone que *“solo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.”* Obviamente la elección de los consejeros no estaba prevista en la Constitución por lo que el gobierno la propuso, siendo rechazada por Andrés Allamand (Presidente RN) y Julio Dittborn (Presidente UDI), en representación de la oposición, por lo que el acuerdo vio la luz en agosto de 1991 sin dicha vital disposición democratizadora.
2. En todas las tentativas de reforma constitucional en materia regional los gobiernos de la Concertación invariablemente han defendido esta posición, no obstante que parlamentarios y alcaldes transversalmente han pretendido otra modalidad que los incorpora a los consejos regionales.⁵⁹ Siguiendo esa tradición la Presidenta Bachelet presentó dos indicaciones sustitutivas a la anterior reforma presentada por el Presidente Ricardo Lagos sobre elección directa y traspaso de competencias, referidas a los artículos 113 y 114 de la Constitución⁶⁰.

En la Cámara, se firmó un “protocolo” entre los miembros de la comisión pertinente y la SUBDERE, en el que se modificaba el concepto de **elección directa** de los consejeros regionales propuesto por el Gobierno, por **sufragio universal**. Esta modificación nace a petición de los Diputados señores Cardemil y Becker de RN, quienes concibieron la fórmula de elegir a los COREs por sufragio universal, pero en **lista cerrada**. En la comisión del Senado, sin embargo ha prevalecido el concepto de elección directa de los consejeros sin intermediación alguna. En efecto, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Mahmud Aleuy, señaló que la expresión “votación directa” condiciona la regulación que deberá realizar el legislador al definir el sistema electoral aplicable a la elección de consejeros, pues ha de considerarse que la expresión “votación directa” implica que el sufragio sea **nominal**. En otras palabras, la expresión “votación directa” envuelve la idea de que entre electores y elegidos no existe intermediación de ningún tipo; es decir, aquellos emiten su preferencia por las personas que ejercerán los respectivos cargos. Se opone a la votación indirecta, en la cual los ciudadanos designan electores, quienes, finalmente, eligen a las personas que desempeñarán los cargos regionales. Al disponer la Carta Fundamental que *“El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa...”*, está diciendo que serán todos los ciudadanos con derecho a sufragio quienes, sin intermediación alguna,

57 Planteamiento que he formulado en la Comisión de Gobierno Interior y Descentralización del Senado el presente año.

58 Diario Oficial, 1993; p. 3.

59 Tobar, 2005; p. 309.

60 Recordemos que la Presidenta Bachelet firmó las indicaciones en la II Cumbre de las Regiones organizada en la región de Valparaíso por el CONAREDE.

decidirán las personas que conformarán los quince consejos regionales. Lo anterior implica, además, que no existirá un colegio electoral o cuerpo especial de electores entre ciudadanos y autoridades elegidas⁶¹.

Si la sala del Senado en pleno aprobara el texto de la comisión, debería pasar la reforma a comisión mixta, lo que crea incertidumbre respecto del final de esta aspiración democratizadora.

3. En tanto, los consejeros regionales se han pronunciado, reiterada y sistemáticamente, por elecciones directas⁶² y han rechazado las listas cerradas como modalidad de elección. Ello se explica, por la saturación que se ha experimentado en elecciones indirectas a raíz de una serie de vicios que ella ha comportado y en el anhelo de convertirse en auténticos representantes del electorado de sus territorios. Por otra parte, los sistemas indirectos como las listas cerradas en las que los electores no expresan una voluntad por un candidato con nombre y apellido, no son coherentes con el movimiento de profundización de la democracia que, a mi entender, es el telón de fondo del proceso de descentralización y empoderamiento de la sociedad civil.

b. Traspaso de competencias a los gobiernos regionales

1. En relación a la modificación del artículo 114 de la Constitución, relativa a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, considero que constituye un mecanismo sin el cual el proceso quedaría en un punto muerto. Las formas como se traspasan las competencias y la gestión de tales traspasos confieren al proceso de una dinámica indispensable. Sin perjuicio de lo dicho, resulta fundamental que esta reforma no restrinja los ámbitos competenciales transferibles a los gobiernos regionales, con excepción de las materias propias de otros órganos del Estado que como las relaciones internacionales, la hacienda, la fuerza pública etc., son inherentes a la concepción del Estado Unitario y a su régimen presidencial. El proyecto del Gobierno especifica tres materias a ser transferidas: ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. En la comisión del Senado, se ha ampliado esa lista en base a las funciones atribuidas a los GOREs por la LOCGAR N°19.175, vale decir, se eleva a rango constitucional tales competencias. Tal vez la novedad sea la agregación de la función del “desarrollo energético” que no tienen los Gobiernos Regionales.
2. En el diseño propuesto por el Gobierno para las transferencias de competencias se dispone que pueden solicitarse por los poderes públicos o los gobiernos regionales. En este último caso, la **iniciativa** de esa petición corresponde al Intendente, quien es representante natural e inmediato del Presidente de la República en la región, con lo cual, esa prerrogativa estaría siendo ejercida por el gobierno nacional, disposición que estimo vulnera en el fondo la preceptiva indicada en el artículo 3° de nuestra Constitución Política⁶³. Además, en base a mi experiencia me consta que una de las causas de la inaplicabilidad del artículo 67 de la LOCGAR N° 19.175, ha sido que los intendentes no ejercen la iniciativa para solicitar traspasos de competencias a su superior jerárquico, el Presidente de la República. Actitud muy comprensible ya que no arriesgarán la confianza que le entrega su superior solicitándole que se desprenda de atribuciones, por lo cual la norma exige lo imposible.

Corresponde que se respete las instituciones representativas de la región establecidas en la Constitución y en esa virtud los consejos son los únicos representantes de la comunidad regional. En esa perspectiva soy partidario de elevar a rango constitucional la solicitud de transferencias de competencias por iniciativa

61 Segundo Informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de gobierno y administración regional. Boletín N° 3.436-07.

62 En 1995, en el Congreso de Puyehue, en el que se constituye la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, se adopta como acuerdo la elección directa de los COREs y del presidente del Consejo regional.

63 Según el profesor Luis Hernández Olmedo en el artículo 3 de la CPR, la regla general es la descentralización administrativa y la desconcentración la excepción.

de los consejos regionales con un quórum calificado⁶⁴. Para ello sugerimos una modificación al artículo 113, en el que se incluya como atribución del consejo regional la “proposición de transferencias de competencias al Presidente de la República con un quórum calificado”. Otra solución, pero en la misma línea, es la que se ha dado en el Senado, el cual aprobó en general un texto que dispone “las funciones a que se refieren los incisos precedentes, se transferirán a los gobiernos regionales por iniciativa del Presidente de la República **o a petición de los dos tercios de los consejeros en ejercicio del respectivo consejo regional**.”

3. Asimismo, los consejeros han promovido que este proceso de transferencias de competencias efectuado a través de la ley e iniciado por los poderes públicos, debiera contar con su anuencia. Esta propuesta se funda en la constatación histórica que a los gobiernos subnacionales se les transfiere competencias pero no los recursos para implementarlas, lo cual genera descrédito y deslegitimación de municipalidades y gobiernos regionales. Las transferencias de competencias deben estar indisolublemente ligadas a un traspaso de recursos que la hagan posible⁶⁵. La comisión del Senado ha asumido esta posición estableciendo que “el decreto de transferencia deberá siempre indicar los recursos que demande su ejecución.” Además, otorga al CORE la capacidad de rechazar la transferencia de funciones y competencias propuesta por el Ejecutivo.

5. CONCLUSIONES GENERALES

1. Se ha debatido durante un buen tiempo sobre la necesidad de concebir un puerto de arribo final del proceso de descentralización regional en Chile. En esa reflexión, académicos, políticos y actores vinculados al movimiento regionalista han coincidido en proponer la meta de un Estado Regional al estilo del que se conoce en Europa y se comienza a instaurar en América Latina. La ruta para llegar a esa meta es la descentralización política, la que importa una serie de requisitos y elementos constitutivos entre los cuales el más relevante es la descentralización legislativa. Desde luego, una reforma de esta envergadura requiere un gran acuerdo nacional que se asiente en un proceso gradual y selectivo de avances institucionales que permitan un piso sólido a partir del cual se funden las reformas pertinentes.

Por otro lado, sostengo que la reforma política que impulse estos cambios fundamentales quedaría coja si solo se persigue una reorganización del Estado y se deja incólume el tipo de democracia real que practicamos. El malestar de la sociedad civil por la interdicción de su participación exige pensar en un nuevo trato entre la nación y el Estado, en el que el soberano sea protagonista principal de su propio destino. Ello supone buscar un nuevo equilibrio entre las competencias que deciden los representantes y lo que decide el titular originario del poder político, el pueblo. Para aproximarnos a ese objetivo deberemos instalar cambios que impliquen *Devolution*, participación, y empoderamiento de la sociedad civil. Una reforma política que profundice la democracia también debiera gestionarse a través de una estrategia gradual hasta alcanzar un sistema de democracia participativa coherente con un Estado cercano a la comunidad.

El Estado Regional y Democracia Participativa son dos caras de una misma moneda. El poder está más cerca de los ciudadanos (Estado Regional) y los ciudadanos tienen más poder que antes (Democracia Participativa). Esa moneda, permitiría recrear, re-legitimar y modernizar nuestras instituciones políticas teniendo como soporte principal a la comunidad nacional. Conseguir estos objetivos tan de fondo podría llegar a ser una de las reformas políticas más significativas de principios del siglo XXI.

64 Propuesta que hice en el Congreso de los consejeros regionales en Arica, 2008, en presencia del senador Orphís y que reiteré en la comisión de gobierno y descentralización del Senado 2008.

65 En el debate de la comisión del Senado 2009, ha surgido un acuerdo sobre este punto.

2. Observo el hecho que el modelo de descentralización administrativa de nuestro Estado unitario es perfecto o completo en la administración municipal e imperfecta en la administración regional. De tal suerte que la transición hacia el Estado Regional, requiere conforme al principio de gradualidad del proceso, agotar en el campo regional los requisitos constitutivos de la descentralización administrativa. La descentralización regional vigente cumple con dotar a la administración superior de la región de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio, atribuciones y funciones establecidas en la Constitución y en la LOCGAR N°19.175, pero adolece de tres importantes atributos: Sus autoridades no son elegidas directamente por la comunidad regional; la participación ciudadana es igual a cero y, no posee autonomía financiera, pues sus gastos provienen de transferencias condicionadas del nivel central y no cuenta con la facultad para percibir ingresos propios por la vía de la tributación, tasas, permisos y otros mecanismos como los tiene la administración municipal. Avanzar en la descentralización en el mediano plazo significa entonces, completar el ciclo de la descentralización administrativa, sin la cual, no tenemos piso para proseguir escalando hacia la descentralización política.
3. En la hora actual, está en trámite una reforma que apunta en la dirección de democratizar el nivel regional, pero en la que el Ejecutivo no propuso la elección de un presidente del consejo regional. En el Senado se ha incorporado vía indicación esa posibilidad, pero dejando a la LOCGAR despejar las competencias en juego, en circunstancias que en el mismo texto de la Constitución debiera a lo menos indicarse que el Presidente del Consejo será el **órgano ejecutivo** de la administración regional. Adhiero, al igual que el proyecto del “Chile descentralizado que queremos” a la idea que se mantenga la figura del Intendente con las competencias de gobierno interior y la coordinación y supervigilancia de los servicios de la administración central que operan en la región. En cambio, propicio elegir en la transición entre los consejeros regionales un presidente del consejo regional, que tenga las atribuciones que le concede la LOCGAR N°19.175 en su artículo 24 al intendente regional, pues, sin esas atribuciones ese presidente sería una figura decorativa⁶⁶. En el marco de una descentralización política, el presidente del Consejo podría muy bien ser elegido directamente por la comunidad regional y poseer las facultades de gobierno interior.

Sin perjuicio de lo importante de la reforma democratizadora de las autoridades regionales, ella entraría en vigencia el año 2012⁶⁷, por lo que deberíamos agilizar en el corto plazo la reforma que perfecciona el sistema de traspaso de competencias y recursos a las administraciones regionales. En esta materia se juega la evolución y perfeccionamiento de la institucionalidad regional, pues se trata de una reforma que establece las fórmulas para redistribuir las competencias entre el poder central y la administración superior de las regiones. En cuanto al procedimiento, la reforma ha sido muy mejorada en el Senado, particularmente porque erige a los consejos regionales como protagonistas en la petición y rechazo de las transferencias de competencias. Sin perjuicio de ese logro que aún esta por definirse, en cuanto a las funciones a transferir, hubiese preferido una redacción que amplié las posibilidades de traspasos más que un listado de funciones que limitan este mecanismo. No obstante, el Senado agregó un inciso 3 al artículo 114 que podría salvar dicha restricción: *“Los gobiernos regionales podrán, además, asumir otras funciones públicas relacionadas con actividades que tengan una clara identificación con la región”*⁶⁸.

66 Curiosamente algunos parlamentarios que adhieren a un régimen semi-presidencial se oponen a esta fórmula transitoria, pues alegan que no tendría suficiente fuerza y liderazgo, en circunstancias que un Primer Ministro también es elegido por el mismo mecanismo de mayorías parlamentarias y ahí sí tendría liderazgo. (Ver senador Ominami, sesión 4 agosto 2009)

67 En ese año se cumple el periodo de la quinta generación de COREs.

68 Segundo Informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de gobierno y administración regional. Boletín N° 3.436-07.

BIBLIOGRAFÍA

- Antona, C. (2004). Los procesos de regionalización territorial en Europa comunitaria. *Cuadernos de historia Contemporánea*.
- Aylwin, P. (1952). *Derecho Administrativo*. Santiago. Editorial Andrés Bello.
- Boiser, S. (1994). *Manual de gestión regional*. Valparaíso, CEAL- UCV.
- Bosch, N. (2009). Análisis del proceso de regionalización como forma de descentralización fiscal en Gran Bretaña. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=63121>.
- Cea, J. L. (1992). Sobre un nuevo Gobierno chileno. *Revista de Derecho*. Valdivia, Universidad de Austral de Valdivia.
- (2000). *La administración del Estado de Chile: decenio 1990- 2000*. Santiago: Editorial Jurídica Conosur.
- CPU, (2009). *Chile: la equidad territorial ¿Una tarea pendiente?*. Santiago, Ediciones CPU.
- Crozier, M. (1979) *On ne change pas la société par décret*.
- Cumplido, F. y Nogueira H. (1987) *Derecho político*. Santiago, Edición ICHEH.
- Diario Oficial, Leyes anotadas y concordadas N° 8 Ley 19.175. Abril 1993.
- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York, Alfred A. Knopf, Inc.
- Estatuto de autonomía Departamental de Tarija, Bolivia, marzo 2008, 13 -15
- Hernández, L. (1993). Algunos aspectos de la reforma regional en la Constitución Política del Estado. *Revista de Derecho*, N°20.
- Huneus, C. (2009). Debilidades y crisis de los partidos. *Mensaje*, julio.
- Ley de Bases de la descentralización N° 27783. Artículo 8. Perú.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19175.
- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867, artículo 38. Perú.
- Lukic, Z. (1991). *Administración descentralizada en Chile*. Valparaíso, CEAL UCV.
- Meyson- Renoux, C. (1993). *Revista de Derecho*, Vol. IV, 73- 81.
- Nogueira, H. (1996). *Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*. Ediciones Mideplan.
- Nogueira, H. et. al (2009). *La reforma política*. Santiago, Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes.
- Oelckers, O. (1994). *Manual de gestión regional*. Valparaíso, CEAL UCV.
- Pantoja, R. (1998). *La organización administrativa del Estado*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Profundización del proceso de descentralización, Agenda estratégica de mediano y largo plazo. Documento de posición Mesa de trabajo para la descentralización, División de Política y Estudios.
- Ríos, M. (1995). *Proyección hacia una nueva administración del Estado*. Valparaíso, Editorial CEAL UCV.
- Schooyans, M. (1987). *Syllabus curso de Filosofía Política*. UCL.
- SUBDERE (1997). *Diccionario de la administración pública*. Santiago, Chile, Editorial Jurídica Conosur.
- (2009). *Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil, Argentina*.
- Tobar, M. (1998). *Moderar el régimen presidencial por la vía de la descentralización*. Mideplan.
- (2005). La reforma regional inconclusa: una visión desde los consejeros regionales. *Revista Derecho Público* N°67, 291- 328.
- (2009). La función planificadora del Gobierno Regional: aspectos básicos. *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*, 70.
- Verdugo, M., Pfeiffer, E & Nogueira H. (1994). *Derecho Constitucional*, Tomo II. Santiago, Chile, Editorial Lurldica.
- Zas, J. (2001). *El sueño obcecado*. Perú, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Zúñiga, U. (2006). Democracia Constitucional, Autonomías constitucionales e instituciones contra mayoritarias. En *Revista de Derecho*. Consejo de Defensa del Estado N° 16, 2006.

1.1 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

OBJETIVO:

Traspasar, distribuir, compartir y expandir el poder autónomo de decisión política, radicándolo en los territorios subnacionales en los niveles local y regional del desarrollo, en la mayor cercanía posible a los ciudadanos, promoviendo la generación de nuevos liderazgos y de una clase política dirigencial regional y local, en una lógica de pluralidad y policentrismo en la distribución del poder.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

CONSTRUCCIÓN DE PODER POLÍTICO REGIONAL: LA TAREA PRINCIPAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ *

La descentralización es siempre una cuestión de poder, por lo que es, en consecuencia, una cuestión política. A diferencia de la idea generalizada, no se trata necesariamente de ceder o perder poder: al descentralizar se redistribuyen las relaciones de poder entre el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno.

Ya argumenté en mi tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política (2001), que la descentralización no es un proceso obvio ni fácil de implementar en el contexto de un Estado unitario y de larga tradición centralista como el chileno. No obstante, las restricciones estructurales que impone el unitarismo no son suficientes para explicar las dificultades que enfrentan los esfuerzos de construcción de un Estado unitario descentralizado. La explicación parece ir, más bien, por la dificultad para obtener consensos en torno al tipo de descentralización que se busca implementar.

En la tesis mencionada comprobé esta hipótesis de trabajo analizando los procesos de negociación y construcción de consensos que tuvieron lugar durante los años 90 para efectos de la aprobación de dos reformas emblemáticas: la tramitación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, en 1992, y la discusión relativa a dos reformas sucesivas a la Ley de Rentas Municipales, la primera iniciada en 1999 y finalizada en diciembre de 2000, y la segunda, tramitada durante el período de elaboración de la tesis.

Más recientemente, desde la jefatura de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, he podido reconfirmar la centralidad de los procesos de negociación y construcción de consensos para avanzar en materias de descentralización. Ante esta constatación reiterada, el trabajo que se presenta a continuación quiere aportar al necesario debate para construir posturas comunes que faciliten la toma de decisiones. Lo que falta no es voluntad para descentralizar ni conciencia acerca de la necesidad de hacerlo. Faltan acuerdos acerca de la dirección y sentido del proceso.

Ahora bien, a efectos de contribuir al debate argumentaré que la descentralización política es la tarea principal de la descentralización, no solo porque formalmente el proceso no se encuentra completo si es que solo se transfieren atribuciones administrativas y financieras sin traspasar a los niveles subnacionales auténtico poder de decisión sobre estas materias, sino, más fundamentalmente, porque la materialización de las reformas pendientes en materia política puede desencadenar procesos virtuosos en materia de democratización y demanda de mayores atribuciones.

Desarrollaré este argumento en tres etapas. Primero, realizando una breve referencia conceptual a los tipos de descentralización posibles y su contribución al objetivo mayor de la descentralización; segundo, valorando la trayectoria recorrida durante los últimos años por su contribución a la construcción de poder político regional; tercero, hipotetizando acerca del impacto que es posible esperar de la puesta en marcha de una medida fundamental y largamente anhelada de descentralización política: la elección directa del presidente del gobierno regional.

* Socióloga, Magíster en Ciencia Política y Doctora en Sociología. Se desempeña como jefa de la División de Políticas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

DEFINIENDO EL CONCEPTO: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Existe descentralización política cuando los gobiernos subnacionales tienen poder para tomar decisiones autónomas y vinculantes. Lo que se traspasa en un proceso de descentralización política no son atribuciones de gestión (descentralización administrativa) ni responsabilidades financieras asociadas al uso de recursos públicos (desconcentración fiscal), sino el poder de decidir por cuenta propia en al menos algunas áreas de política.

Si bien los procesos administrativos, financieros y políticos pueden darse por separado, decimos que la tarea principal de la descentralización es la política, pues en ausencia de este componente tendremos un proceso de desconcentración más que de descentralización. Habremos traspasado atribuciones para la ejecución en ámbitos determinados de política pública, pero no presenciaremos procesos políticos endógenos.

Dejando de lado el debate acerca de la descentralización fiscal¹, la distinción que parece tan evidente entre desconcentración administrativa y descentralización política no lo es tanto a la hora de tomar decisiones sobre la materia. Diversos son los esfuerzos de desconcentración que se toman en nombre de la descentralización. Si se tiene en cuenta que ante la necesidad de construcción de consensos la descentralización es siempre un proceso gradual y progresivo, la combinación de esfuerzos de ambas naturaleza parece ser la estrategia adecuada. Lo importante es no confundir los esfuerzos por confusiones conceptuales, porque así se enturbian los éxitos y se pone en cuestión la voluntad política descentralizadora. Si es que hacemos las distinciones pertinentes estamos en condiciones de evaluar los avances en su justa dimensión, en función de los objetivos propuestos.

Dicho lo anterior, lo cierto es que en Chile la mayor parte de los avances en materia de descentralización a nivel regional se evidencian en el plano administrativo. Primero con la creación de los gobiernos regionales, luego con la dotación de sus plantas y el esfuerzo permanente de capacitación y consolidación de sus equipos profesionales, técnicos y administrativos.

Los mecanismos de descentralización política son mecanismos que contribuyen a la democratización, porque privilegian la elección directa de autoridades subnacionales, introducen mecanismos de control ciudadano sobre la acción gubernamental, fuerzan a las autoridades a rendir cuentas públicas de sus actos -*accountability*- e incrementan las instancias de participación ciudadana.

El solo hecho de que los ciudadanos tengan la posibilidad de elegir directamente a sus autoridades constituye un aporte innegable. *"El mejor y más extendido ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos es un componente esencial de la descentralización, correspondiéndose recíprocamente los conceptos de democratización y descentralización en cuanto condición y objetivo uno de otro, en una suerte de círculo virtuoso"* (Hernández, 1993; pág. 548).

Pero la auténtica descentralización política trasciende la elección directa de autoridades representativas y se asocia con la ampliación de los espacios para el ejercicio democrático. Entenderemos por control ciudadano la capacidad y posibilidad que tienen los ciudadanos de ejercer acciones de control de la gestión pública, velando por sus derechos y por el cumplimiento de los compromisos que el Estado ha asumido con ellos. Por su parte, la *accountability* se refiere a la responsabilidad del Estado de informar acerca de sus acciones, lo que se traduce en

1 Existen dos grandes modelos de descentralización fiscal: el *public choice* y el modelo de agente principal. El primero es un modelo en el cual las distintas jurisdicciones financian la mayoría de sus gastos mediante impuestos y otros ingresos locales. Por ende, el nivel subnacional asume total responsabilidad por la generación de sus ingresos y decide autónomamente cómo gastar los recursos generados. El modelo de agente principal, en tanto, se organiza en base a un mecanismo de transferencias de recursos desde el nivel central (principal) hacia los niveles subnacionales (agentes), de modo tal que las transferencias financian las tareas que el principal quiere que el agente cumpla. El *public choice* es a la descentralización política como el modelo agente principal a la desconcentración administrativa.

una gestión más cercana a las personas y una relación más directa entre los ciudadanos, sus representantes elegidos y los funcionarios que ejecutan las políticas.

Durante los últimos años en Chile se evidencia una creciente preocupación por avanzar en estas materias. Así lo demuestran las reformas legislativas en trámite para la elección directa de los consejeros regionales, así como los esfuerzos por incorporar mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas a la gestión pública, temas a los que me referiré más extensamente en las próximas secciones de este trabajo.

Antes de continuar, cabe hacer referencia a la conceptualización de Escolar (2004), quien ofrece una definición alternativa de descentralización política. El autor, situado en el contexto de un Estado federal como el argentino, señala que tradicionalmente se ha entendido que para que exista verdadera transferencia de poder político, el gobierno subnacional debe tener facultades legislativas delegadas expresas, que le permitirían ejecutar autónomamente las políticas de gobierno definidas. Sin embargo, es factible considerar un grado específico de autonomía en el plano ejecutivo: la autonomía gubernamental para la fijación de políticas públicas. Si se acepta esta alternativa teórica señala Escolar, la descentralización política puede definirse como *“la capacidad de elaborar, planificar, ejecutar y controlar políticas de gobierno con o sin la capacidad concomitante de determinar legislativamente las normas que regularan su ejercicio”*.

Según veremos a continuación, buena parte de los avances en materia de descentralización del Estado chileno son susceptibles de ser comprendidos desde esta alternativa teórica.

LA TRAYECTORIA RECORRIDA EN MATERIA DE TRASPASO DE COMPETENCIAS: HACIA LA AUTONOMÍA GUBERNAMENTAL PARA LA FIJACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Son condiciones fundamentales para el éxito de los sistemas de gobierno políticamente descentralizados (Manor, 1999): contar con poder suficiente para ejercer influencia en el sistema político y sobre actividades significativas para el desarrollo; estar dotado de las capacidades administrativas suficientes para la tarea; y poseer mecanismos de *accountability* confiables y eficaces para actuar frente a la ciudadanía y los funcionarios del ente subnacional.

El proceso de traspaso de competencias que ha impulsado la SUBDERE desde el año 2006 apunta justamente en la dirección de crear estas condiciones. Se busca articular en torno a una sola institución –el gobierno regional– la planificación del desarrollo del territorio regional y su traducción operativa en planes de ordenamiento territorial, de modo tal de cambiar la lógica sectorial nacional de la planificación a una lógica territorial liderada por cada uno de los gobiernos regionales, entendiendo la planificación del desarrollo regional como todo aquello relacionado con la elaboración de los instrumentos necesarios para visualizar escenarios futuros y proposición de objetivos de mediano y largo plazo. Ello reporta dos ventajas evidentes en el esfuerzo por transformar a los gobiernos regionales en, como el nombre de la institución lo indica, los principales responsables del gobierno de la región:

Instala en el gobierno regional las atribuciones requeridas para tomar decisiones sobre la planificación y el uso del territorio y/o para aprobar y resolver sobre el conjunto de instrumentos de ordenamiento.

En la medida en que el proceso de traspaso de competencias se realiza instalando capacidades en los equipos profesionales del GORE, los gobiernos regionales se transforman progresivamente en un interlocutor técnico válido para negociar con las instituciones públicas desconcentradas que, por contar con una experiencia en estas materias, hoy cuentan con argumentos técnicos para imponer sus visiones sectoriales por sobre las prioridades y definiciones políticas regionales.

Como corolario de lo anterior, el gobierno regional debiera transformarse progresivamente en la única institución que posea una mirada integrada del territorio y que cuente con atribuciones para decidir el curso de su desarrollo en base a argumentos político-técnicos.

La trayectoria recorrida en estos años da cuenta de un proceso que se inicia estableciendo acuerdos con los ministerios y servicios públicos involucrados en estas materias. Logrados los consensos, la ejecución de la transferencia se divide en tres fases. La primera fase tuvo lugar el año 2007 y consistió en adecuar la institucionalidad a los objetivos planteados; la segunda fase corresponde a la instalación de capacidades en los gobiernos regionales para la construcción de un Sistema Regional de Planificación², para lo cual la SUBDERE está financiando la actualización

de las Estrategias de Desarrollo Regional, así como la elaboración de políticas regionales de acuerdo a los requerimientos de cada región, siendo su objetivo principal la definición de objetivos regionales aprobados por el consejo regional, incorporando las propuestas nacionales y permitiendo, con ello, la continuidad en el territorio de las definiciones nacionales sobre las materias; la fase tres y final del proceso establece que una vez definida y sancionada la política regional, se debe articular un proceso de inversión plurianual que sea coincidente con el logro de los objetivos propuestos en las políticas regionales generándose así las agendas o programas de inversión plurianual, que responderá a la concertación de iniciativas sectoriales, regionales y locales.

Este proceso, que está siendo desarrollado de manera progresiva, constituirá la base de procesos ordenados de desarrollo y mejorará la capacidad de los gobiernos regionales y la institucionalidad regional de poder establecer compromisos de mediano plazo para el logro de los objetivos definidos. Permitirá a su vez mejorar la transparencia de la acción pública en el territorio, logrando así establecer medidas para el control de la sociedad sobre los compromisos públicos. En tercer lugar, responde a un objetivo estratégico, cual es el de poner en práctica el mecanismo para el traspaso de competencias que se espera sea legalmente ratificado con la aprobación de las reformas en trámite a la Constitución Política de la República y a la Ley Orgánica sobre Gobiernos Regionales. En este marco, y a medida que se establezcan los acuerdos necesarios con los ministerios y servicios públicos involucrados, será posible avanzar en el traspaso de competencias en ámbitos tales como el empleo, el turismo o el fomento productivo, contando para ello con una metodología previamente definida y validada.

Volviendo a las condiciones mencionadas al comenzar esta sección, si es que los gobiernos regionales cuentan con el instrumental técnico y analítico necesario para formular sus propias políticas públicas, podrán ejercer mayor influencia sobre las decisiones que hoy les impone el sistema político a través del aparato público desconcentrado. En palabras de Escolar, gozarán de autonomía para la fijación de políticas públicas. Respecto de la rendición de cuentas, la mayor capacidad de generar y analizar información para la toma de decisiones, contribuye decisivamente en la calidad de la cuenta pública que se entrega a la ciudadanía. Estamos, en consecuencia, en presencia de un proceso tendiente a la construcción de poder político regional.

No obstante la convicción respecto del innegable aporte que puede significar la transferencia de competencias en curso para efectos de una mayor descentralización política, lo cierto es que sin la elección directa de las autoridades regionales el proceso estará incompleto.

Para avanzar en esta dirección, el actual gobierno se ha propuesto modificar el mecanismo de elección de los consejeros regionales (actualmente indirecto, a través de los concejales), por un mecanismo de elección directa. Ello implica modificar el Artículo 113 de la Constitución Política de la República y posteriormente legislar sobre la materia en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional.

2 El **Sistema Regional de Planificación** consiste en la integración de instituciones, instrumentos, actores y procedimientos en el ámbito del diseño y elaboración de políticas públicas regionales, principalmente la política pública del desarrollo regional y territorial. Este proceso debe ser liderado por el gobierno regional, con el fin de implementar un sistema de cooperación y unidad de acción en función de objetivos de largo plazo que permitan mejorar las condiciones de desarrollo de la sociedad o ciudadanos que se encuentran en el territorio. Distinguimos dos instrumentos fundamentales para la conformación de este sistema: la Estrategia de Desarrollo Regional y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

La modificación constitucional ya pasó su primer trámite en la Cámara de Diputados, donde se acordó la elección de los consejeros regionales por sufragio universal en elección directa, así como la modificación del Artículo 114, relativo al traspaso de competencias³.

El texto se encuentra actualmente en trámite en el Senado, donde ha sido discutido y aprobado en la Comisión de Gobierno Interior, con modificaciones sustantivas respecto de lo aprobado por la Cámara de Diputados⁴, por lo que se espera que -de ser aprobado en el Senado- pase a un tercer trámite constitucional. Esto significa que la discusión del proyecto puede extenderse por un lapso considerable, al que hay que agregar el tiempo de tramitación de la reforma a la LOCGAR para ver concretarse la primera elección directa de consejeros regionales.

Mientras tanto, cada vez parece tener más adeptos la idea de la elección directa del presidente del gobierno regional, como reforma fundamental para completar un proceso de descentralización política que quedaría a medio camino de aprobarse la elección directa de los consejeros regionales.

LA ELECCIÓN DIRECTA DEL EJECUTIVO DEL GOBIERNO REGIONAL: EL POTENCIAL DE UNA REFORMA EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROCESOS DE DESARROLLO ENDÓGENOS

Aunque la elección directa del ejecutivo del gobierno regional no ha formado parte de la agenda gubernamental en ninguno de los gobiernos de la Concertación, lo cierto es que entre muchos de sus partidarios cobra creciente fuerza la idea de avanzar en dicha dirección. También es una bandera de lucha de quienes, transversalmente, abogan por profundizar el proceso de descentralización, pues entienden que mientras que la máxima autoridad regional sea designada por el Presidente de la República, no hay espacio para la construcción de un proyecto de desarrollo autónomo.

El tema se viene planteando con fuerza creciente al menos desde comienzos de la presente década, con argumentos que rescatan el valor formal de la democratización política; critican la alta rotación de los intendentes designados y su consecuente impacto para la implementación de estrategias sostenidas en el tiempo; y ven con buenos ojos la separación en dos autoridades distintas de las funciones de gobierno interior y gobierno regional.

En efecto, el modelo de institucionalidad pública regional actualmente vigente en el país radica en una misma figura -el intendente regional- las funciones de gobierno interior del Estado relativas a defensa y seguridad, orden público, control migratorio, prevención y atención de emergencias naturales y sociales; con las de gobierno regional relativas al desarrollo económico, social y cultural de la región.

Existe consenso en que en el contexto de un Estado unitario como el chileno el primer conjunto de funciones no es delegable a una autoridad electa, pues se trata de funciones delegadas del Presidente de la República, respecto de las cuales el intendente actúa como representante del Presidente en el territorio regional. Pero distinto es el caso de las funciones de gobierno regional, que en todo Estado descentralizado son ejercidas por una autoridad democráticamente electa.

3 Analizado y discutido el proyecto de ley en la Cámara de Diputados en su primer trámite constitucional, ha quedado definido de la siguiente forma: "La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter de temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural", esta redacción si bien no deja expresamente que el proceso de transferencia de competencias como un acto administrativo, releva y asume la heterogeneidad territorial, es decir, no todos los gobiernos regionales son iguales y tienen idénticas necesidades ni capacidades para abordar los mismos desafíos competenciales (Oficio N°7248 del 17 de enero de 2008 de la Cámara de Diputados al Senado, tras haber pasado el primer trámite constitucional).

4 Estas se verifican más en materia de traspaso de competencias (Artículo 114) que de elección directa del CORE (Artículo 113).

Para resolver este dilema la propuesta radica, en consecuencia, en separar ambos roles en dos figuras distintas: un intendente designado, representante del Presidente de la República y un presidente del gobierno regional electo, representante de la ciudadanía.

Más allá de las consideraciones de política electoral (mecanismo de elección, contrapesos con otras autoridades políticas electas, convivencia de dos máximas autoridades en un territorio, legitimidad de un intendente designado respecto de una autoridad electa, etc.), lo cierto es que la elección directa del presidente del gobierno regional es un paso innegable en materia de descentralización política.

Acá me interesa relevar fundamentalmente un argumento: el del potencial que tiene la elección directa de la máxima autoridad regional para la generación de masa crítica y demanda ciudadana creciente por mayores espacios de descentralización.

Lo cierto es que para que se puedan dar genuinos procesos de descentralización, es necesario avanzar no solo en reformas de carácter institucional, sino también en procesos relacionados con el ámbito societal de la descentralización. Mardones (2006) señala que los actores subnacionales en Chile poseen una debilidad relativa y, en consecuencia, las reformas descentralizadoras desde el 90 a la fecha se han realizado por la iniciativa de actores nacionales (centrales).

Según indica la evidencia internacional, las estructuras de gobierno descentralizadas solo operan adecuadamente cuando tienen lugar procesos endógenos de desarrollo, liderados y conducidos por los actores regionales, en función de sus prioridades y proyectos de desarrollo y en respuesta a su propia identidad y proyección. El diagnóstico de la situación en Chile indica que estos procesos endógenos son escasos. Los teóricos de la ciudadanía califican la situación como falta de una ciudadanía activa; los defensores de la participación como ausencia de mecanismos de participación y escasa representatividad de las organizaciones sociales de base, quienes ponen el foco en la educación como carencia de capital humano, quienes lo hacen en las relaciones sociales como falta de instancias de articulación de actores o escasez de capital social. Pero todos estos diagnósticos comparten un punto en común: en Chile parece haber poca masa crítica regional⁵ capaz de articular demandas de autonomía que presionen al nivel central del Estado por espacios crecientes de descentralización.

Ahora bien, en la búsqueda de mecanismos para fortalecer la masa crítica, la elección democrática de las autoridades regionales debiera constituir un aporte sustantivo. El proceso de elección puede potenciar energías locales por formular propuestas endógenas y diferenciadas unas de otras; puede fortalecer las dinámicas regionales para la selección de los candidatos y, con ello, presionar a los partidos políticos por tener mayor representación regional; puede contribuir al surgimiento de nuevos liderazgos locales; y puede incrementar el compromiso de los ciudadanos para con sus autoridades y las políticas públicas que ellos implementan.

Operando de manera sinérgica, procesos como los descritos debieran contribuir, en el mediano plazo, a complejizar y dinamizar el mapa de actores regionales con capacidad de formulación de propuestas, estableciendo presión sobre el aparato público sectorial y sobre el Estado central. De esta forma, una reforma emblemática en materia de descentralización política contribuiría significativamente para generar mayores grados de descentralización financiera y administrativa. Por eso decimos que la construcción de poder político regional es la tarea principal de la descentralización.

⁵ Masa crítica regional, entendida como aquella que manifiesta o posee potencialmente la capacidad de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos relevantes -convirtiéndose en interlocutor válido-, de tal modo de incidir en las orientaciones y el desarrollo del proceso descentralizador. Esto es, actores que puedan actuar con márgenes de autonomía y, sobre todo, construir y defender una agenda propia en el nivel regional (SUBDERE, 2008).

BIBLIOGRAFÍA

- Escolar, M. (2004). Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática. Controversias en torno al Régimen de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Escolar, Badía y Frederic (editores), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Banco Ciudad, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Fernández, M.I. (2001). Estado Unitario y Descentralización. ¿Alternativas Contrapuestas?, Tesis para optar al grado académico de Master en Ciencia Política, Universidad de Chile.
- Hernández, L. (1993). La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno, en *Revista Chilena de Derecho* 20, 535-555, Santiago.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, DC: The World Bank.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y Transición en Chile, en *Revista de Ciencia Política*, XXVI, Nº1, 3-24. Universidad Católica de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional (2008). Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional. El ámbito sociocultural como eje vertebral para el desarrollo regional: El concepto de identidad regional que queremos.
- Serrano, C. (1998). *Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo*, Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile: Ministerio de Planificación.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA ELECCIÓN DIRECTA DE INTENDENTES

PATRICIO NAVIA*

Después de años de tímidos avances, el proceso de descentralización en Chile parece irse estancando. Muy simbólicamente, el compromiso de los cuatro candidatos presidenciales en 2005 de lograr la elección directa de consejeros regionales en las elecciones locales de 2008 quedó incumplido. Si bien se logró la creación de dos nuevas regiones –demandas largamente añoradas por los residentes de Tarapacá-Parinacota y Valdivia–, ha habido pocos e insuficientes avances en la descentralización del país en los últimos diez años. La polémica implementación del Transantiago en febrero de 2007 –y sus secuelas políticas y de financiamiento público que marcaron la agenda de buena parte de este gobierno– reflejan que los problemas de Santiago siguen siendo los problemas de Chile. Esto es, que el discurso a favor de la descentralización y la regionalización choca con la realidad del centralismo que ha caracterizado por décadas el desarrollo político y económico de Chile.

En la nueva temporada electoral, veremos nuevos compromisos de los candidatos presidenciales con las iniciativas de descentralización y fortalecimiento de las regiones. Pero a menos que esos compromisos sean sobre reformas factibles a realizarse y no promesas hechas al calor del entusiasmo de las campañas imposibles de convertirse en realidad, la descentralización en Chile difícilmente avanzará. Por eso, ya que no se puede volver a prometer lo mismo que se prometió en 2005 y no se cumplió en el periodo anterior, la agenda de descentralización en Chile debiera centrarse en un punto simple, poderoso y claro: la elección directa de intendentes. Es verdad que el proceso de descentralización debe llegar mucho más allá, pero hasta que los Intendentes no sean electos democráticamente por los votantes de cada región, la descentralización no tendrá suficientes aliados políticos que puedan estar constantemente empujando la agenda y presionando para lograr que la nación chilena distribuya el poder político y administrativo desde Santiago hacia las 14 otras regiones que existen en el país.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y FISCAL

Los estudiosos de la descentralización acostumbran a distinguir entre descentralización administrativa, fiscal y política (Montero y Samuels 2003; Grindle 2000; Eaton 2004; Mardones 2007). La descentralización administrativa se refiere a la forma en que se ejecuta el gasto público y a cómo se toman decisiones respecto a cuáles serán las prioridades de dicho gasto. La descentralización fiscal se centra en la forma en que se genera los ingresos públicos. Cuando la decisión sobre qué tipos de impuestos existirán se toma a nivel local o regional, se puede hablar de descentralización fiscal. En cambio, cuando las decisiones sobre la estructura impositiva del país se toman en la capital nacional, el Estado es altamente centralizado. En Chile, las iniciativas a favor de la descentralización desde el retorno de la democracia se han centrado más en cuestiones administrativas que en asuntos fiscales. El centralismo fiscal en Chile parece ser un principio esencial de la estructura estatal. Los defensores de la descentralización no promueven iniciativas que induzcan a una mayor descentralización fiscal. La creación de

* Cientista Político. Doctor en Ciencias Políticas (PH.D.). Profesor Asociado en Ciencia Política, Universidad Diego Portales

dos nuevas regiones en el periodo presidencial de Michelle Bachelet (2005-2009) constituyó un paso importante para lograr una mayor descentralización administrativa. A las 13 regiones ya existentes, se sumaron dos nuevas regiones, Arica y Parinacota en el extremo norte y la Región de los Lagos (cuya capital es Valdivia) en la zona sur.

La tercera forma de descentralización que identifican los estudiosos y académicos es la descentralización política. La elección directa de autoridades locales y regionales constituye la principal evidencia de descentralización política. En Chile, desde el retorno de la democracia, las iniciativas a favor de la descentralización política se centraron en lograr la elección directa de concejales (situación que ocurrió en democracia por primera vez en 1992) y luego la elección directa de alcaldes (que comenzó a practicarse en 2004) (Bunker y Navia 2007). En la campaña presidencial de 2005, los cuatro candidatos de las distintas coaliciones y partidos políticos se comprometieron a que en las elecciones municipales de 2008 los chilenos podrían también escoger democráticamente a los miembros de sus Consejos Regionales, COREs (Benavente 2007). No obstante, el gobierno de Michelle Bachelet no logró que esa promesa se convirtiera en realidad, en buena medida porque ni la coalición oficialista Concertación ni el conglomerado de partidos de oposición derecha, la Alianza, tenían entre sus prioridades la profundización de los procesos de descentralización políticos.

Si bien las razones que explican el poco interés de la clase política chilena por promover una mayor descentralización política son variadas, hay tres explicaciones que merecen ser destacadas. En primer lugar están las agendas y prioridades de los partidos políticos. Ya que los partidos chilenos son altamente centralizados y su dirección está localizada en Santiago, las iniciativas a favor de una mayor descentralización política inevitablemente redundarían en un debilitamiento de las estructuras centrales de los partidos existentes. Si actualmente los partidos concentran su poder en las directivas nacionales que se encuentran en Santiago, una mayor descentralización política otorgaría poder a los aparatos regionales de cada partido. Las decisiones sobre candidaturas para puestos de elección popular a nivel local, regional e incluso en el legislativo nacional ya no se tomarían exclusivamente a nivel nacional sino que el partido político a nivel regional tendría mayor injerencia, especialmente en aquellas regiones donde los Consejeros Regionales con más apoyo fueran militantes de dicho partido. Por eso, ni los partidos que forman la Concertación ni los de la Alianza parecían demasiado interesados en impulsar una reforma política que, al permitir la elección directa de Consejeros Regionales, terminaría por reducir sustancialmente el poder discrecional de los partidos para influir sobre el nombramiento de autoridades regionales y de candidatos que representan a los distintos partidos en contiendas locales y en elecciones nacionales. Si bien la elección de Consejeros Regionales podría otorgar mayor poder e injerencia a los partidos a nivel local, lo que si se diseña adecuadamente podría conducir a un fortalecimiento democrático, el hecho que sea el fortalecimiento de las instancias locales y regionales de los partidos las que salgan favorecidas lleva a los liderazgos nacionales de los partidos a ser menos entusiastas respecto a una reforma para lograr la elección directa de los COREs.

La segunda causa que explica por qué se no se avanzó en la iniciativa para lograr que el compromiso de los cuatro candidatos presidenciales en 2005 a favor de la elección directa de Consejeros Regionales tiene que ver con las prioridades del poder legislativo. Ya que los Consejos Regionales funcionan como pequeños cuerpos legislativos a nivel regional, la elección directa de sus miembros dotaría a los COREs de una legitimidad que eventualmente competiría con la del poder legislativo nacional. En esencia, si hay parlamentos regionales, entonces el Congreso Nacional tendría competencia en el camino. De ahí que los legisladores aparezcan menos interesados en promover la elección directa de los Consejeros Regionales. Adicionalmente, ya que hoy por hoy los diputados y senadores son los únicos representantes democráticamente electos en las distintas regiones del país, pudiera existir temor que un consejero regional popular, que capture un alto porcentaje de la votación en una elección, pudiera verse tentado a disputarle el puesto a alguno de los senadores o diputados de la región. En ese sentido, los congresistas chilenos aparecen temerosos de convertir la elección directa de los Consejeros Regionales en una plataforma que de visibilidad a potenciales desafiantes que quieran ocupar los puestos de senadores y diputados.

Es verdad que los poderes y atribuciones de los COREs son diferentes a los del poder legislativo y que los CORE ya existen y toman decisiones. Por eso aquellos que alegan a favor de la elección democrática de los CORE correctamente sugieren que dicha reforma no alteraría el balance institucional que actualmente existe en el sistema. Consecuentemente, no habría razón para que los legisladores se opusieran a la elección directa de los COREs. Pero ese análisis olvida el componente simbólico y las relaciones informales de poderes y atribuciones que existen en política (Helmke y Levitsky 2006). Inevitablemente, aunque nada cambie en el papel, la importancia y relevancia que tendría el CORE en caso de que sus miembros fueran electos sería sustancialmente mayor a la que tiene actualmente.

La tercera razón por la que no avanzó la reforma para la elección directa de los Consejeros Regionales tiene que ver con la inevitable competencia que se desarrollaría entre los miembros democráticamente electos del Consejo Regional y la autoridad regional y provincial, intendentes y gobernadores, que son nombrados discrecionalmente por la Presidencia de la República. Si bien las competencias y atribuciones del CORE y de los Intendentes y Gobernadores son hoy distintas, y también lo serían en caso de que los Consejeros Regionales fueran democráticamente electos, resulta inevitable que el gobierno central tema que se produzcan disputas respecto a las competencias y atribuciones constitucionales de intendentes y gobernadores y de los COREs cuando estos últimos gocen de legitimidad de elección democrática.

Por ejemplo, imaginemos que efectivamente se produjera una elección democrática de Consejeros Regionales a través de un sistema de representación proporcional, como el que existe para la elección directa de concejales. Ya que el Consejo Regional deberá tener un presidente, bien pudiera ser el caso que los distintos partidos y coaliciones escogieran candidatos privilegiados para ocupar el puesto de presidente del CORE en cada región. Si los electores concentraran su votación en esos candidatos privilegiados, de la misma forma que ocurrió cuando los partidos y las coaliciones identificaron candidatos privilegiados en las elecciones municipales que serían electos alcaldes por los otros concejales, entonces tendríamos Consejeros Regionales que podrían reclamar una legitimidad democrática superior a la que tienen los Intendentes. Si dichos Consejeros Regionales concentraran una alta cantidad de votación personal, se convertirían en competencia de facto para los Intendentes y Gobernadores nombrados por el gobierno central. Por eso, el ejecutivo también ve con algo de preocupación la elección directa de los Consejeros Regionales. Si bien en el papel, el Consejo Regional tendría poderes y atribuciones que lo pongan en una especie de competencia con el poder legislativo mucho más que con las intendencias y gobernaciones, en la práctica y por el ejercicio de la democracia, los Consejeros Regionales más votados se convertirían en contrapeso y competencia de facto con las autoridades regionales y provinciales nombradas por el gobierno nacional. De ahí que el ejecutivo tenga temor a empoderar a los Consejeros Regionales con la legitimidad de haber llegado a sus puestos a través de una elección directa.

Por todas estas razones, las iniciativas a favor de una mayor descentralización política en la forma de la elección directa de Consejeros Regionales no se convirtieron en realidad. Desde el retorno de la democracia, la descentralización política se ha centrado y profundizado a nivel de municipalidades, con la elección directa de concejales en 1992 y luego con un sistema híbrido que permitió la elección directa de alcaldes en 1996, en casos de que un candidato concentrara una votación lo suficientemente alta. Luego, a partir de 2004, la descentralización política permitió separar la elección de alcaldes de la elección de concejales. Pero en materia de elección de autoridades a nivel provincial y regional, la descentralización política se estancó a comienzos de la década de los 90 cuando se introdujo una reforma que permitió la elección indirecta de los miembros del CORE. Desde entonces, la descentralización a nivel regional ha estado estancada.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA NECESIDAD EN CHILE

Si bien la evidencia anecdótica y la experiencia histórica parecen concluyentes respecto a la excesiva centralización que existe en Chile, las demandas a favor de la descentralización y del fortalecimiento de las regiones deben ser más efectivas en demostrar al menos dos elementos. Primero, que Chile es más centralizado hoy que cuando se inició el periodo democrático actual. Segundo, que la descentralización producirá mejores resultados que el *statu quo* centralizado actual. No basta con alegar a favor de la descentralización sin demostrar, al menos con argumentos poderosos, que todo Chile, y no solo sus regiones, resultará beneficiado de producirse una mayor descentralización.

Para contribuir a esa tarea, primero abordo el tema de la creciente centralización en Chile, para demostrar que, contrario a los que argumentan que el proceso de descentralización en Chile ha avanzado (en forma insuficiente, pero avanzado al fin), la evidencia es concluyente respecto a que el *statu quo* se no se ha movido de su posición fuertemente centralizada.

En 1990, cuando se inició el periodo democrático actual, la Región Metropolitana tenía 5.190.548 habitantes, equivalente a un 39% de la población nacional de 13.178.782. Dos de cada cinco chilenos residían en la capital y sus zonas inmediatamente aledañas. Veinte años después, en las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas para 2010, los casi 6,9 millones de habitantes de la Metropolitana constituirán un 40% de la población nacional. Esto es, la concentración de población en la capital ha aumentado marginalmente en estos 20 años. Si bien no se ha observado una mayor concentración de chilenos en Santiago en estos 20 años, la cifra de 1990 ya reflejaba el rápido aumento de la concentración de la población chilena que se había producido en Santiago.

La concentración de la población en la capital ha avanzado de la mano a la urbanización de Chile. Así, por ejemplo, en 1952, un 24,2% de los chilenos vivía en Santiago. Para 1960, esa cantidad había aumentado a un 28%. En 1970 llegó a un 31,8% y en el censo de 1992 alcanzó un 35,5% (Galetovic y Jordán 2006). Ahora bien, la concentración de población no se produjo solo en Santiago. Igual fenómeno se observó en otras ciudades importantes de Chile. La rápida urbanización ocurrida en Chile en la segunda mitad del siglo XX fue un fenómeno que se extendió más allá de la capital. De hecho, al considerar solo las 16 ciudades más pobladas del país, el peso relativo de Santiago entre las urbes nacionales no ha aumentado mucho durante los últimos 50 años. En 1952, Santiago concentraba al 55,5% de los chilenos que residían en las 16 ciudades más pobladas. En 2002, esa cifra al 58,7% (Galetovic y Jordán 2006). Así y todo, dos de cada cinco chilenos residen en Santiago.

Esto quiere decir que el rápido fenómeno de urbanización observado en la segunda mitad del siglo XX explica el aumento en el peso relativo de Santiago en la distribución de la población nacional. Pero una vez que la población urbana se estabilizó hacia fines de los 80, el peso relativo de Santiago no ha cedido frente al aumento relativo de tamaño de otros centros urbanos en el país. Santiago creció gracias a la urbanización del país, pero la expansión de la urbanización hacia el resto de Chile, hacia otras ciudades importantes, no redujo el peso relativo de Santiago en la población nacional.

La importancia de la Región Metropolitana en el país no se limita solo a la población. Como muestra el Cuadro 1, Santiago también lidera por un amplio margen en el Producto Interno Bruto (PIB). En 2006, la Región Metropolitana produjo un 47,1% del PIB, una cantidad sustancialmente superior al 40,3% de la población que se concentra en la capital. Otras regiones del país, en especial en las zonas mineras, también contribuyen al PIB con un porcentaje superior a su tamaño de población. Antofagasta, por ejemplo, contribuye con un 7,2% del PIB, pese a tener solo el 3,4% de la población nacional. Esto en buena medida por la importante actividad minera en la región. Otras regiones contribuyen con una cantidad sustancialmente menor a la proporción de población nacional que vive en esas regiones. Por ejemplo, la Región de La Araucanía contribuye con un 2,6% del PIB, pese a que un 5,7% de la población nacional reside allí. En total, 8 de las catorce regiones del país –excluyendo a la Metropolitana–

contribuyen al PIB con un porcentaje menor de lo que indicaría su porcentaje de población nacional. Las cuatro regiones mineras del extremo norte (Arica-Parinacota, Iquique, Antofagasta y Atacama) y las dos más australes (Aisén y Magallanes) contribuyen al PIB con un porcentaje mayor que su población.

Esto quiere decir que si descontamos las regiones mineras de Chile, la contribución al PIB del resto del país es sustancialmente menor a la contribución de Santiago. Hay dos formas de interpretar este fenómeno. Por un lado, se puede pensar que Santiago es la locomotora que jala al resto del país y que, por lo tanto, carga con la pobreza relativa superior del resto del país. Pero otra interpretación es que el centralismo chileno funciona como un ancla que limita y previene el desarrollo económico de las regiones. Aquellas regiones que no poseen grandes recursos minerales se desarrollan económicamente menos que la Región Metropolitana –donde tampoco hay recursos naturales abundantes– precisamente porque no tienen las herramientas que permitan a sus emprendedores desatar esos “espíritus animales” de los que hablaba Adam Smith en La riqueza de las naciones.

CUADRO 1. PRODUCTO INTERNO BRUTO DE CHILE POR REGIONES, 2006

Region	PIB Regional 2006 (millones de pesos)	% PIB Nacional	Población (2007)	% Población Nacional
Tarapacá	2.099.952	3.9	184.957	1,1
Iquique			314.534	1,8
Antofagasta	3.894.854	7.2	575.268	3,4
Atacama	1.049.716	1.9	280.543	1,6
Coquimbo	1.321.888	2.4	718.717	4,2
Valparaíso	4.866.472	9.0	1.759.167	10,3
Región Metropolitana de Santiago	25.518.617	47.1	6.883.563	40,3
Libertador General Bernardo O Higgins	2.247.056	4.1	883.368	5,2
Maule	2.179.263	4.0	1.007.831	5,9
Bío-Bío	5.649.004	10.4	2.036.443	11,9
Araucanía	1.431.395	2.6	970.419	5,7
Los Ríos	2.687.564	5.0	379.709	2,2
Los Lagos			836.356	4,9
Aisén	359.641	0.7	104.843	0,6
Magallanes	934.685	1.7	158.657	0,9
PIB Extra regional	50.669	0.1		
Subtotal regional- izado	54.148.009	100.0		
Total	59.748.954		17.094.275	100%

Fuente: Cálculos del autor con información del Banco Central e INE.

Por lo tanto, si bien no hay evidencia de que la centralización de Chile se haya profundizado desde el retorno de la democracia, las iniciativas de descentralización que se han impulsado en Chile desde 1990 –elecciones municipales, elección indirecta de CORE y más recientemente la creación de nuevas regiones– no ha logrado revertir la profunda centralización que existía en el país cuando se inició el periodo democrático actual. De ahí

que se haga necesario avanzar más rápido hacia una mayor descentralización para revertir la condición inicial que era claramente insuficiente. Más aún, hay evidencia para sugerir que una mayor descentralización redundaría en beneficios económicos para todo el país, al facilitar más dinamismo a la capacidad emprendedora de los chilenos que viven en regiones.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA OPORTUNIDAD PARA UN MAYOR PLURALISMO POLÍTICO

Aunque Chile parece mostrar una enorme estabilidad cuando se trata de preferencias políticas y comportamiento electoral, un análisis más profundo del mapa electoral chileno permite identificar bastante más pluralismo que lo que pareciera indicar los resultados nacionales. Si bien la coalición centro-izquierdista Concertación ha gobernado desde el retorno de la democracia, ganando las cuatro elecciones presidenciales realizadas entre 1989 y 2005, todas las contiendas legislativas celebradas en el mismo periodo y cuatro de las cinco contiendas municipales (en la más reciente elección municipal, la Concertación obtuvo el primer lugar en concejales, pero no en alcaldes), la realidad regional muestra bastante más varianza que los resultados agregados a nivel nacional.

El Cuadro 2 muestra la votación de los candidatos presidenciales ganadores en las contiendas de 1999 y 2005. En 1999, Ricardo Lagos superó su votación nacional en 9 de las 15 regiones del país. Su votación en la Región Metropolitana se ubicó muy cerca de su total nacional. Pero el apoyo a Lagos varió sustancialmente en el resto del país, alcanzando su nivel más alto en Atacama (56,1%) y alcanzando su nivel más bajo en Valparaíso (44,1%), la tercera región más poblada de Chile. Esa diferencia de 12 puntos porcentuales entre la región más favorable a Lagos y la menos favorable es indicativa de una heterogeneidad regional en las preferencias políticas en Chile. Históricamente, las diferencias en las preferencias regionales se asociaban con la penetración de los partidos de izquierda en zonas urbanas y mineras y el dominio de partidos conservadores y de centro en zonas agrícolas del centro del país. Pero la heterogeneidad actual parece estar siendo influida también por otras variables que reflejan, entre otras cosas, una creciente identidad regional de las personas al momento de votar. Los chilenos no solo votan dada su condición de clase o sus preferencias políticas de largo plazo. También evalúan consideraciones de corto plazo que afectan al país, como la inflación, el crecimiento, el desempleo o el desempeño del gobierno saliente, y también aquellas que afectan más directamente a sus ciudades y ambientes. Ahí podemos encontrar evidencia de patrones de votación que están influidos también por el desempeño de los gobiernos regionales y por la forma en que la economía regional ha logrado sortear los problemas de la economía nacional y ha podido aprovechar las oportunidades de crecimiento que se producen dado el modelo de desarrollo económico del país.

CUADRO 2.
POBLACIÓN REGIONAL Y PREFERENCIAS POLÍTICAS EN CHILE, 1999-2005

Región	Población 2010 (Esti- mada)	Bachelet Con- certación) 2005 2ª vuelta	Votantes 2005 (votos emitidos)	Lagos Concer- tación) 1999	Votantes 1999 (votos emitidos)
Arica/Parinacota	184.957	53,4	82.794	47,1	82.208
Iquique	314.534	52,2	97.751	44,6	89.361
Antofagasta	575.268	61,2	202.407	54,2	198.543
Atacama	280.543	60,9	114.146	56,1	110.010
Coquimbo	718.717	59,5	275.454	56,6	262.345
Valparaíso	1.759.167	50,4	802.900	44,1	779.711
O'Higgins	883.368	54,5	407.574	48,7	392.299
Maule	1.007.831	53,5	469.216	49,9	451.809
Bío-Bío	2.036.443	55,5	935.238	50,9	911.317
Araucanía	970.419	45,9	416.000	40,4	399.163
Los Ríos	379.709	52,0	173.300	50,1	170.489
Los Lagos	836.356	51,0	339.636	51,9	321.003
Aysén	104.843	52,6	42.217	45,9	40.934
Magallanes	158.657	58,0	72.234	54,2	74.082
Metropolitana	6.883.563	54,0	2.776.806	47,8	2.770.854
Total País	17.094.275	53,5	7.207.278	48,0	7.271.584

Fuente: compilado por autor con datos de www.ine.cl y www.elecciones.gov.cl

Por ello, debíamos pensar iniciativas a favor de una mayor descentralización como oportunidades que permitan reflejar la ya existente mayor heterogeneidad de preferencias políticas a nivel regional. Si bien el país tendrá un solo gobierno nacional, la posibilidad de que existan gobiernos regionales que se identifiquen con diversos partidos y que promuevan iniciativas distintas e innovadoras de desarrollo económico constituirán una oportunidad inmejorable para probar ideas nuevas y evaluar la factibilidad de innovaciones a nivel local antes de que sean implementadas a nivel nacional.

En ese sentido, podemos argumentar que la descentralización no es solo conducente a una democracia más madura y desarrollada sino que también refleja el desarrollo y la consolidación de la democracia. Muchas veces se argumenta que la descentralización debe inducir resultados positivos para la democracia, pero como queda en evidencia al analizar los resultados electorales por regiones en 1999 y 2005, las regiones de Chile ya muestran diversidad y pluralismo. La descentralización, entonces, vendría a reflejar esos fenómenos que demuestran que la democracia se consolida y fortalece en Chile.

REGIONALIZACIÓN

Las propuestas a favor de una mayor descentralización administrativa y política –no así la fiscal– parecieran ser populares y poco controversiales. En 2005, todos los candidatos presidenciales se comprometieron a lograr la elección directa de los consejeros regionales en las elecciones municipales de 2008. El fracaso de dicha iniciativa

se debió a una multiplicidad de factores, incluyendo la inhabilidad del gobierno para manejar adecuadamente la agenda legislativa y la obstrucción a la iniciativa que se produjo en un congreso cuyos miembros están crecientemente preocupados de evitar la aparición de liderazgos alternativos que se conviertan en potenciales rivales por sus escaños.

No obstante, la necesidad de lograr una mayor y mejor regionalización es evidente. Además de la necesidad de someter a elección democrática a los Consejeros Regionales, que actualmente se designan de manera opaca e indirecta por los concejales de las distintas comunas de cada provincia, parece conveniente que los Intendentes regionales también sean electos democráticamente. Ya que son nombrados por el Presidente y son funcionarios de confianza del ministro del interior, los Intendentes se deben mucho más a la autoridad central que a los electores de sus regiones. En parte la permanencia en sus puestos, que tiende a ser inferior a la de los alcaldes, se debe a que respondan a las expectativas de los gobiernos centrales y no a las necesidades o demandas de su región.

La elección directa de Intendentes permitiría que estos puedan permanecer en sus puestos por periodos de tiempo más extensos, o al menos definidos. Adicionalmente, les otorgará legitimidad para abogar por los intereses de sus regiones ante la autoridad central sin temor a perder sus puestos. Adicionalmente, generará condiciones para que las distintas regiones puedan competir por recursos y oportunidades de desarrollo.

El sistema centralizado de gobierno en Chile no está funcionando bien y es inconducente al desarrollo ágil de las regiones. Pero como los detalles importan, las reformas que se proponen deben ser cuidadosamente estudiadas y sus efectos anticipados para evitar que el nuevo sistema genera problemas superiores a los que busca solucionar. De ahí que me parece más apropiado avanzar hacia la elección directa de Intendentes que privilegiar la elección directa de Consejeros Regionales.

PROPUESTA: ELECCIÓN DIRECTA DE INTENDENTES MANTENIENDO CENTRALISMO FISCAL

La centralización de Chile en la Región Metropolitana, y en Santiago en particular, plantea un fuerte desafío para el desarrollo futuro del país tanto política como económicamente. Dado que existe una variada gama de decisiones que tiene más sentido realizarlas a nivel local que en forma centralizada, es necesario aumentar el nivel de atribuciones del gobierno regional para darle mayor capacidad de definición de las políticas y objetivos regionales.

Para avanzar hacia dicho objetivo propongo la elección directa de Intendentes, manteniendo el centralismo fiscal que ya existe y que se asocia con buen gobierno y niveles bajos de corrupción. Actualmente, los intendentes representan tanto al Ejecutivo ante las regiones como a las regiones ante el Ejecutivo. Ahora bien, aunque muchos Intendentes se esfuerzan en lograr ambos objetivos, en la práctica resulta muchas veces imposible. Ya que los Intendentes dependen en última instancia de la confianza del Presidente, su lealtad más importante es con el Ejecutivo, no con las regiones. Si bien resulta útil mantener la idea de los Intendentes como representantes del Presidente ante las regiones, el centralismo fiscal del país permite que eso se mantenga aún si los Intendentes fueran electos democráticamente.

La elección directa de Intendentes contribuiría a una descentralización efectiva. Sin embargo es necesario evitar avanzar hacia una descentralización fiscal. El país debiera mantener el centralismo fiscal tanto en la recolección de impuestos como las decisiones sobre el tamaño del gasto público. Asimismo, se debe evitar generar instancias para embotellamiento en la toma de decisiones y se deben crear organismos reguladores que resguarden los intereses del país y que eviten la discrecionalidad excesiva y posibles actos de corrupción –fenómeno que, reconocidamente, ocurre más a nivel local que a nivel nacional. Así, la elección directa de Intendentes, que en sí misma sería un gran paso hacia la descentralización política, podría potenciar también la descentralización administrativa, toda vez que los nuevos Intendentes, revestidos de legitimidad democrática, pudieran ejercer con más autoridad sus

funciones administrativas pero también podrían ser sometidos a rendición de cuentas por los electores de sus regiones cuando no desempeñan adecuadamente sus tareas administrativas.

Por cierto, parece inapropiado e inconveniente que las elecciones municipales dejen de realizarse en forma simultánea en todo el país. En los países donde las elecciones municipales y provinciales se realizan en forma independiente en diferentes meses del año, los partidos y el gobierno a menudo las transforman en plebiscitos sobre la popularidad presidencial. Más que inducir a la gente a que vea estas elecciones locales con un criterio exclusivamente local, cuando se realizan en forma escalonada, las elecciones municipales adquieren un daño componente plebiscitario a nivel nacional. En código de historia de Chile, que hace referencia a una elección especial para llenar el cupo de un diputado fallecido en 1964, cuyo resultado fue ampliamente interpretado como evidencia de la fortaleza de la izquierda y por lo tanto indujo a los partidos de derecha a apoyar al candidato presidencial de la Democracia Cristiana en las elecciones presidenciales de septiembre de ese año, tendríamos muchos naranjazos en vez de una elección nacional.

La ventaja de escoger a los Intendentes por sobre los Consejeros Regionales tiene que ver con los efectos no anticipados que generaría en la práctica la elección de Consejeros Regionales. En la ausencia de Intendentes democráticamente electos, los Consejeros Regionales buscarían inevitablemente convertirse en los voceros de la representación regional ante la autoridad central. Después de todo, serían ellos los únicos que pueden reclamar tal vocería, especialmente en aquellas regiones donde hay más de una circunscripción senatorial y por lo tanto los senadores no son electos por votantes de toda la región y no pueden reclamar para sí una representación regional.

Si se avanza solamente hacia una reforma que permita la elección de Consejeros Regionales, los partidos enfrentarán la tentación de identificar candidatos privilegiados para los puestos del CORE que congreguen mayoritariamente la votación que recibe cada partido. Las coaliciones tendrán los mismos incentivos y, por lo tanto, la elección de los miembros del CORE devendrá en una contienda donde las dos principales coaliciones escogerán un candidato privilegiado que aparezca como cabeza de la lista y que por lo tanto concentre la primera mayoría relativa de votos. Esa posición de candidato más votado lo convertirá en un postulante natural para ejercer la presidencia del Consejo Regional y convertirse en un representante de facto de la voluntad mayoritaria del electorado que podrá enfrentar con legitimidad democrática al Intendente nombrado centralmente. En otras palabras, si solo se avanza con la elección de Consejeros Regionales, los resultados serán similares a los que produciría la elección directa de Intendentes, pero con la diferencia de que no habrá ni la institucionalidad apropiada para lidiar con “candidatos privilegiados” al CORE ni tampoco se podrá permitir que el CORE logre convertirse en un cuerpo legislativo a nivel regional donde sus miembros sean electos para servir como Consejeros Regionales y no sean simplemente utilizados como una excusa para escoger a una autoridad regional que tenga legitimidad democrática en su origen y que rinda cuentas ante los electores y no ante el gobierno nacional.

CONCLUSIONES

El sistema democrático chileno se apresta a cumplir 20 años. Si bien numerosas reformas institucionales han permitido dejar atrás el legado de la dictadura y avanzar en el proceso de consolidación democrática, hay evidentes falencias en el diseño institucional que hacen necesarias nuevas reformas. Pero para lograr que esas reformas sean conducentes a una mayor y mejor democracia, debemos primero identificar cuáles son las áreas que necesitan reformas y debemos también ser capaces de anticipar los efectos de dichas reformas sobre el sistema democrático en general. Hay instituciones que precisan de reformas menores, otras en cambio requieren reformas mayores. Pero no todos los cambios son buenos en sí mismos. Tampoco podemos anticipar los efectos combinados de distintas reformas sobre el sistema democrático. Así, debiéramos ser cuidadosos en avanzar con las reformas necesarias en la medida de lo posible y siempre teniendo presente que no es necesario arreglar lo que funciona bien, que no

todos los cambios son buenos y que los detalles de cómo se diseñan e implementan los cambios son clave para producir resultados beneficiosos para la democracia chilena.

BIBLIOGRAFÍA

- Benavente, Diego. 2007. *Decentralización. La revolución olvidada*. Temuco, Editorial UC Temuco.
- Bunker, Kenneth, y Patricio Navia. 2007. Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile: 1992-2004. En *Foco (Expansiva)*. Santiago.
- Eaton, Kent. 2004. Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies* 37 (2):218-44.
- Galetovic, Alexander, y Pablo Jordán. 2006. Santiago, ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos? *Estudios Públicos* 101 (Verano), 87-146.
- Grindle, Merilee S. 2000. *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD, The John Hopkins University Press.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky, eds. 2006. *Informal Institutions and Democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Mardones, Rodrigo. 2007. The Congressional Politics of Decentralization: The Case of Chile. *Comparative Political Studies* 40 (2).
- Montero, Alfred, y David Samuels, eds. 2003. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, In: University of Notre Dame Press.

¿SOPORTA CHILE MÁS DE UN PRESIDENTE?

LUIS ANGULO*

FUNDAMENTACIÓN

Es inútil intentar describir, explicar o contrariar las bases del modelo institucional del país, sin recordar que sus raíces más profundas se extienden hasta el Estado Borbónico. Así se entiende un esquema institucional que expresa la concepción de que son los Estados los que estructuran a sus comunidades, lo que posteriormente retomará Góngora cuando señala que el Estado “hace” a la nación¹. Para efectos de esta propuesta, lo que importa es que esta, y otras tesis de distinto cuño, permiten, alimentan o fundamentan una mirada centralista del Estado, la política y el gobierno.

Así se explica que desde Portales, su burocracia se configuró piramidalmente, siendo el Presidente de la República el vértice bajo el cual se despliega en abanico vertical hacia los gobernados, a través de ministerios, servicios y otros. Más de 170 años de historia no modifican el esquema, y el Estado crece “por agregación” con apéndices organizacionales que generan una paisaje institucional y programático (algunos programas operan como institución) que, en términos competenciales, se refleja en continuas intercalaciones de “superposiciones” y “vacíos”. Además, temas de cuño reciente, como medio ambiente, minorías, género, participación, se mezclan con temas tradicionales como seguridad ciudadana, energía o telecomunicaciones, en su búsqueda de espacio institucional.

Con esto, desde su origen, el Estado, su estructura, orden competencial, políticas, gestión, etc., se entiende bajo el esquema *top-down*, situación, que solo a partir de la década del 70’ –vía regionalización y desconcentración– se ve interpelada, para en los 90’ –vía descentralización–, verse en entredicho. La descentralización, entendida como la redistribución territorial del poder, es un proceso donde niveles territoriales se incrustan horizontalmente entre la cúspide y la base de dicha pirámide, demandando buena parte de las competencias asignadas al nivel central o a sus órganos desconcentrados, y generando una serie de tensiones de variada naturaleza, las cuales siguen sin resolución.

PROPUESTA

Para que el sistema incorpore adecuadamente a estos nuevos actores regionales, es clave diferenciar los roles de la línea desconcentrada, de aquella descentralizada, y a partir de ello, la generación de tantos vértices de poder como territorios subnacionales se otorgue el Estado. En esa cúspide debe estar el Presidente del Gobierno Regional, en una doble dimensión; líder político de la comunidad regional, y jefe administrativo del aparato público regional, con todas las potestades y recursos que el diseño competencial reconozca en estas nuevas unidades: las regiones².

* Profesor de Estado. Licenciado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile. Doctor en Cooperación Internacional, Universidad Complutense de Madrid España. Director del Centro de Estudios Regionales, Universidad de Tarapacá, Arica.

1 Góngora, M. (1981). Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile durante los siglos XIX y XX. Editorial Universitaria. Santiago. 102 pp. “En Chile el Estado es la matriz de la nacionalidad: la nación no existiría sin Estado...la nacionalidad chilena ha sido formada por un Estado que ha antecedido a ella”

2 Esta sola iniciativa significa la modificación de los Arts. 111 y 112 de la CPR., más la revisión total de varias otras leyes orgánico constitucionales y simples, como la 19.175 y 18.575 por nombrar algunas.

En este sentido, el propósito es instaurar un Ejecutivo regional del aparato público que bajo la denominación de Presidente del Gobierno Regional tenga total dirección y responsabilidad sobre el conjunto de instituciones y servicios públicos cuya labor sea de claro impacto territorial³.

Esta medida, tendrá distinto sentido y potencia dependiendo si aparece como aislada o como parte de un conjunto integral. En el primer caso, bajo el supuesto de que todo lo vigente se mantiene inalterable, aún así, este Presidente deberá mínimamente ser elegido en votación directa, por mayoría absoluta, simultáneamente a la elección del Presidente de la República⁴, por un período de cuatro años, coincidentes con el plazo de su consejo regional. Se permitirá la reelección por una sola vez. Una potente señal, será que el cargo sea objeto de revocatoria –a partir del primer día del tercer año de ejercicio–, mediante la validación de un mecanismo de pronunciamiento ciudadano^{5 6}.

Sus funciones principales han de ser: presidir el consejo regional con las actuales facultades del Ejecutivo regional; tener derecho a voz y a voto dirimente; relacionarse con el gobierno central directamente en competencias propias del desarrollo regional y con el intendente en materias de gobierno interior, pero no tener espacios competenciales compartidos, lo cual supone delimitar el exacto rol de las autoridades territoriales en áreas como seguridad ciudadana, relaciones internacionales y manejo de emergencias, entre otros⁷.

En este escenario carente de otras reformas, también nombrará directamente a los Secretarios Regionales Ministeriales y elegirá a los Directivos de Servicios de entre ternas dispuestas por el Servicio Civil, junto con ejercer a plenitud las facultades sobre la generación de un marco normativo regional con arreglo a las leyes y la CPR, sobre la administración de los bienes y usos del GORE, y sobre la coordinación de los servicios públicos que operen en la región, en el ámbito del desarrollo territorial.

En materia presupuestaria, es vital su manejo sobre el presupuesto de inversión y gasto público en la región; ya que este escenario de reforma política parcial, acompañado sin modificaciones en temas financieros, propicia un cuadro de alta estabilidad, ya que la legitimidad electoral en el ejercicio de parte del poder político sin adecuada disposición de recursos fiscales, pudiera generar un cuadro de alta y continua tensión regional-central, significando un potencial retroceso en el proceso de descentralización.

Ahora bien, ante la imposibilidad de describir y analizar escenarios intermedios, supongamos una transformación mayor, la cual permitiría el pleno efecto a la iniciativa en comento. Entre las creaciones/supresiones/modificaciones sustantivas requeridas, destacan las siguientes:

- 3 Desde el punto de vista comparativo, se acerca al modelo francés, bajo la figura del Prefecto y el Presidente del Consejo Regional, asumiendo sus diferenciaciones competenciales y su intrínseca condición de permanente cohabitación. A este efecto véase Meyson-Renoux, C. El modelo francés de Descentralización. *Rev. Derecho* (Valdivia). [online]. dic. 1994, vol.5 [citado 01 Junio 2009], p.53-62. Disponible en la World Wide Web: <http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501994000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950.
- 4 Es una materia opinable, pero me parece que corresponde al momento propicio para alinear la voluntad nacional con la regional, desde otra perspectiva, elegir autoridades regionales en medio de períodos presidenciales puede centrar la campaña en “plesbicitar” la gestión nacional, más que iniciar la regional.
- 5 Se deberá generar un mecanismo de pronunciamiento ciudadano para convocar a un acto que plesbicie su mantención o no en el cargo, siendo el umbral de revocatoria sobre los 2/3 de los electores que concurran a las urnas. El reemplazo corresponde al compañero de fórmula.
- 6 Para ser elegible, a los usuales requerimientos agregar la de domicilio civil en la región por al menos dos años previos, superando el resquicio de la residencia genérica; así como someterse a un intensivo programa gubernamental pre-establecido de acondicionamiento al cargo por al menos dos meses antes de la asunción.
- 7 A modo de ejemplo, situaciones de catástrofe como terremoto en Tarapacá 2005, erupción volcán Chaitén 2008; o de emergencia como depresión económica en Arauco, son casos donde la intervención central coloca en interdicción la autoridad regional, lo cual confunde aún más el espacio competencial con el margen político de las mismas.

De naturaleza mayormente política

- Fortalecimiento del rol del intendente como Ejecutivo del nivel central, eliminando al gobernador.
- Rediseño del consejo regional en generación, roles y responsabilidades.
- Readecuación del sistema electoral.
- Readecuación del sistema de partidos.

De naturaleza mayormente administrativa

- Redistribución competencial del Estado.
- Focalización competencial de las entidades públicas.
- Elaboración de estatuto administrativo de los órganos descentralizados.
- Eliminación de la conceptualización de descentralización funcional.
- Creación de Servicios Públicos Regionales a partir de servicios desconcentrados.
- Creación de un Tribunal Competencial.
- Mecanismos de resolución de conflictos interautoridades.

Con esta serie de condicionantes se expresa la tesis que esta medida debiera representar la cúspide de una transformación mayor del paisaje institucional del país.

En este cuadro, estamos ante modificaciones de entorno político para potenciar la presencia de partidos regionales o filiales regionales de partidos nacionales, y las deseables adecuaciones electorales que superen el sistema binominal y propicien la formalización de variados actores políticos; y de entorno administrativo, como la generación de un marco regulatorio para funcionarios de GOREs, servicios regionales y eventualmente municipios⁸. Por otra parte, tenemos cambios de institucionalidad y gestión interinstitucional como los servicios regionales, el consejo regional, el Gobernador, el Tribunal contencioso y otros⁹. Y finalmente los de orden netamente competencial, que serán los de mayor análisis, ya que sus definiciones ordenan la estructura institucional, por lo que en estricto sentido es el primer trabajo a realizar¹⁰.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Una medida de esta naturaleza debe estar en manos del Ministerio del Interior, no a través, si no con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Subsecretaría de Interior, ya que el rediseño afecta no solo a la institucionalidad descentralizada, si no también el espacio competencial de la línea de gobierno interior. Por ello, el diseño debe estar en sus manos, con el acompañamiento del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, no en su rol vinculador con el Poder Legislativo, si no como coordinador del Ejecutivo; y de la Dirección de Presupuesto como fiscalizador (y asignador) de los recursos fiscales.

Importa destacar que un conjunto de iniciativas de esta envergadura requieren desde el inicio el diálogo con el Congreso, ya que su aprobación no pueden ser vista como una fase posterior al diseño, pues ineludiblemente habrá un cúmulo de indicaciones y de toda naturaleza y calidad, por lo que el diseño debe ser realizado con ellos. Se debe recordar que la transformación debe tender a ser sistémica, ya que en la medida que partes del diseño fracasan o se distorsionan, la eficiencia global del cambio se altera.

8 Este Estatuto –siempre en el marco de la LOCGBAE- debería integrar y homologar toda normativa que rige o afecta a la burocracia descentralizada– en base a una clara conceptualización-, incluyendo, conformación de plantas, remuneraciones, incentivos, asignaciones de zonas, etc.

9 En este punto se integra la figura del Administrador Regional, la redefinición de las Divisiones del GORE, etc. e incluso la supresión de algunos órganos en el nivel central o regional desconcentrado.

10 En rigor, existe parte importante del trabajo ya realizado en los estudios SUBDERE, Mideplan y Dipres., por lo que se necesita su actualización, reracionamiento y validación.

En cuanto a la implementación y monitoreo de las medidas, claramente las responsabilidades son fundamentalmente del Ministerio del Interior y de Hacienda, al margen de los propios gobiernos regionales. La fuerza y voluntad de estas entidades condicionará la actitud de los otros muchos involucrados. Respecto a la evaluación de las medidas, al margen de parámetros técnicos, el principal filtro ha de ser el nivel de satisfacción de las comunidades regionales, ya que en definitiva el modelo y funcionamiento de la estructura institucional se traduce en la calidad de la gestión pública regional y en el nivel de vida y desarrollo de sus habitantes.

IMPACTOS ESPERADOS

Para finalizar, es necesario destacar algunos impactos y consideraciones. De los primeros, el más notable sería la real representatividad territorial de la autoridad regional, terminando con este absurdo contrasentido en forma de un intendente que supone encarnar dos vocerías, la del Ejecutivo central ante la región y viceversa, comprendiendo que no es posible equilibrar ambas en un esquema de dependencia. Segundo, sería la coordinación efectiva de un cúmulo de instituciones públicas efectivamente subordinadas al poder de un jefe de gobierno territorial, alineadas a objetivos claros y abiertos a mayor control ciudadano.

En cuanto a las consideraciones generales, una de ellas dice relación con el requisito de responsabilidad política y civil de todos los involucrados, ya que partiendo de la base que todo sistema político “prueba” sus atributos en situaciones de tensión, pudiera darse el caso de elegirse autoridades de distinto signo político al Ejecutivo nacional. En un país de cierta madurez cívica, esto no representa conflictividad *per se*, ya que la negociación, transacción y acuerdo es parte de la actividad política, más si se da entre autoridades centrales y periféricas; lo nefasto sería la inclinación a la confrontación artificial en busca de ganancias de otra naturaleza, a excusar la ineficacia de gestión por efectos de la interdependencia, o a generar plataformas personales de caudillismo desalineadas de los proyectos de país, entre otros. Me atrevería a sugerir que, en este esquema, los Presidentes de Gobiernos Regional, mientras más alejados de posiciones oficialistas (poder central), más prudentes y sabios en su accionar deben ser; recordando que en la actualidad ya existen situaciones de cierta similitud que muestran que el sistema sigue funcionando¹¹.

Otra consideración destaca que la dimensión puramente político-administrativa pierde vigor, si no se entiende directamente imbricada con otras dos dimensiones; una es la disposición de recursos suficientes para sostener la ejecución de iniciativas regionales que emanan de su campo competencial. Otra es la necesidad de constituir una comunidad regional activa y responsable, que participe de la constitución del subsistema político regional que genere a sus autoridades territoriales, del diseño de las políticas públicas territorializadas, del control y monitoreo de la gestión pública, y que a partir de su evaluación esté en disposición de reaccionar permanentemente para mejorar la calidad de dicha gestión y para alertar que siempre se es parte de una comunidad mayor que es la nación, moderando eventuales tentaciones federalistas que no son el propósito de esta iniciativa, ni objetivo intermedio del sistema descrito.

11 Los 15 intendentes comparten gestión con los alcaldes de su capitales regionales, y en solo 3 casos, éstos son oficialistas; además, de los 15 consejos regionales que presiden, solo 8 pueden suponer cierto alineamiento partidista.

ELECCIONES TERRITORIALES, ¿CÓMO LO HAREMOS REALMENTE LOCAL Y REGIONAL?

GONZALO VALDIVIESO*

FUNDAMENTACIÓN

La última elección de alcaldes y concejales en octubre de 2008 volvió a plantear la dificultad de tener un proceso democrático en el que se releven los temas locales y primaron, una vez más, las problemáticas nacionales en los discursos y promesas. Este fenómeno ha sido definido como nacionalización de las elecciones locales y representa una forma adicional de restar poder a los organismos subnacionales, modificando el foco de análisis y la agenda de discusión a problemáticas nacionales y normalmente incluso ligadas al centro del país.

La nacionalización de las elecciones locales ha sido descrita como consecuencia de una serie de factores propios de la organización política y administrativa de Chile. Algunos de los elementos más importantes que explican esta situación son los siguientes:

- Difusa definición de roles y responsabilidades entre los diferentes organismos de la administración del Estado respecto a problemáticas de alto impacto social y comunicacional como salud, educación, seguridad, medio ambiente y empleo, entre otros. En muchas de estas materias es muy difícil para la ciudadanía delimitar, sobre todo en torno a los resultados, la participación efectiva de cada institución y sus autoridades en el diseño, financiación e implementación de planes, programas y proyectos.
- Estructura de los partidos políticos, cuyas elites directivas tienden a concentrarse en la capital. Esto ocurre en la gran mayoría de los partidos del país, siendo solo marginalmente distinto en organizaciones políticas locales o regionales con escaso poder y participación en las instancias de representación nacional.
- Mecanismos de designación de los candidatos a alcaldes y concejales en cada comuna, que priorizan equilibrios políticos de coaliciones y/o plataformas electorales para las posteriores elecciones por sobre la participación efectiva de los militantes de los partidos en las comunas y regiones.
- Difusa definición de roles y responsabilidades entre los diferentes organismos de la administración del Estado respecto a problemáticas de alto impacto social y comunicacional como salud, educación, seguridad, medio ambiente y empleo, entre otros. En muchas de estas materias es muy difícil para la ciudadanía delimitar, sobre todo en torno a los resultados, la participación efectiva de cada institución y sus autoridades en el diseño, financiación e implementación de planes, programas y proyectos.
- Calendario electoral actual en el que las fechas de las elecciones locales son el año anterior a votaciones nacionales para elegir al Presidente de la República, senadores y diputados.
- Sistema político electoral binominal que tiende a la conformación de dos conglomerados principales y por tanto, fomenta a que los partidos políticos maximicen los resultados electorales por alianza, en desmedro de los resultados individuales de cada uno. Esta situación hace que las listas de candidatos sean negociadas por las dirigencias al interior de cada colectividad hasta el día mismo de la inscripción, dificultando la participación local en las decisiones finales.

Cada uno de los temas antes mencionados pudiera ser abordado con diferentes medidas estratégicas, sin embargo, no todas tienen igual factibilidad política de ser implementadas y por otro lado se pueden buscar algunas medidas simples

* Ingeniero Agrónomo, Licenciado en Agreorecursos. Coordinador Programa Municipal, Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile

de operacionalizar que impacten simultáneamente varios de estos temas. Este trabajo distingue tres medidas estratégicas principales que abordarían parte importante de esta problemática. Para efectos de esta publicación, las medidas se han ordenado en términos de su potencial factibilidad de ser aplicadas, lo que no necesariamente se corresponde con el impacto esperado que pudieran tener.

PROPUESTA

Primera medida: Modificar el actual calendario electoral, permitiendo más flexibilidad territorial y desacoplar las elecciones nacionales de las locales.

En la actualidad, los alcaldes y concejales son elegidos prácticamente un año antes de la elección presidencial y parlamentaria, que renueva a la totalidad de la Cámara de Diputados y a la mitad del Senado. Esta situación determina, entre otras cosas, que la elección local pasa a tener una importancia muy gravitante en la estimación de fuerzas de cada partido y alianzas políticas con miras a los dos procesos posteriores, considerados normalmente como de mayor importancia y poder. En este sentido, esta situación impone una presión adicional muy fuerte en la designación de los candidatos al parlamento y la elección de Presidente de la República para el período siguiente.

Al visualizar la elección municipal como antesala de la parlamentaria y presidencial siguiente, naturalmente la agenda y prioridades se desplaza inevitablemente a un eje nacional, liderado por las figuras políticas nacionales y conducido por las cúpulas partidarias ya que lo que está en juego no es solo la elección de las autoridades de un municipio, sino que más importante que eso, la plataforma y fuerza de cada institución para enfrentar la negociación de candidatos y los resultados de la siguiente elección.

Un segundo efecto nefasto para el desarrollo local y la descentralización derivado de este calendario de elecciones, es la inevitable opción que deben hacer los partidos políticos para designar a los postulantes a los diferentes cargos, teniendo que optar muchas veces entre buenos candidatos en desmedro de buenos futuros alcaldes y concejales. Esta decisión pudiera ser trivial en muchos casos, ya que pueden haber personas que encarnan perfectamente ambas condiciones, sin embargo en otras oportunidades corresponde a una decisión consciente de las dirigencias y equipos negociadores de los partidos, privilegiando espacios de poder nacional, con mayor probabilidad de éxito al instalar en la cabeza y los concejos de los municipios a operadores funcionales a la tarea de sentar las bases para la elección siguiente.

La medida estratégica propuesta consiste en invertir el orden de las elecciones, pasando a ser los comicios municipales el año siguiente a la elección presidencial y parlamentaria.

Este cambio en el calendario electoral favorecería la discusión de temáticas locales, una vez despejados los procesos nacionales y con las nuevas autoridades de gobierno y parlamentarios instalados en el poder. De esta forma, no existiría la presión de plataforma inmediata para la elección nacional ni la utilización como predictor de las elecciones siguientes, lo que a su vez disminuiría los incentivos para generar presiones de gasto y ejecución indebidas desde el gobierno central.

Por otro lado, esta medida favorecería el que los planes y programas del gobierno recién asumido, tenga que contemplar y asumir compromisos con los niveles regionales y locales, asociados a la elección de las autoridades comunales y eventualmente regionales.

La inversión del orden de las elecciones implicaría que en el fondo no modifica sustantivamente el presente sistema de escrutinios, ya que en régimen no cambia la estructura actual de las votaciones ni la duración de los mandatos de gobiernos locales, Presidente de la República y parlamentarios. Para su implementación solo de manera transitoria, se deberá modificar un período de gestión y por una sola vez.

El diseño de la medida debería ser realizado por el ejecutivo en conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades que congrega a los alcaldes y concejales de los municipios del país. Así mismo no se visualizan mayores dificultades iniciales de los parlamentarios, quienes a su vez podrían ver en esto una oportunidad de vincularse al inicio de su período con problemáticas locales y regionales asociadas a los distritos y circunscripciones respectivas.

El principal obstáculo es la implementación inicial. En este sentido se plantea que pareciera más factible cambiar la elección local, extendiendo el período 2008-2012 a 2014 o generar una elección extraordinaria 2012-2014, sin embargo,

esta elección sería muy complicada y mantendría los problemas actuales, además de bajar la productividad del período electo con solo dos años de mandato, lo que parece altamente inconveniente.

Segunda medida: Exigir procesos vinculantes en la elección de los candidatos a cargos de representación popular locales y regionales.

El nivel de descentralización de los países se puede vincular entre otras cosas, como lo ha hecho Mardones (2007) a la estructura de las elites políticas que conducen cada partido, a la existencia de coaliciones fuertes, a los sistemas electorales y a la composición, pertenencia y distribución en el territorio de los partidos, así como a sus mecanismos de distribución de poder y toma de decisión. En el caso chileno se observa una muy alta concentración de las cúpulas de los partidos políticos y sus cuadros dirigenciales en la Región Metropolitana, lo que conllevaría, según esta teoría, mayores niveles de centralización en las decisiones y políticas.

No es fácil contrarrestar este hecho que parece más estructural en la conformación de Chile, ya que también se relaciona con otras variables como distribución poblacional, fuentes mayoritarias de empleo, instituciones dedicadas al conocimiento, entre otros, sin embargo, también es cierto que todos los partidos políticos tienen estructuras territoriales, ya sean comunales, provinciales y/o regionales y que agrupan a los militantes de cada colectividad en torno a un lugar determinado.

La actual legislación que regula a los partidos políticos en el país no hace alusión directa a la necesidad de tener procesos de elección vinculante de candidatos a ocupar los cargos locales ni regionales, así como tampoco establece requisitos en este sentido a los representantes de las circunscripciones y distritos en el congreso nacional, por lo tanto, cada partido define en base a sus propios estatutos y reglamentos, los mecanismos de elección de candidatos.

Invocando uno de los principios de la descentralización de Oates (1977) podría medirse al ámbito de acción sobre el cual tienen ingerencia los actores elegidos. En este sentido, los concejales y alcaldes sitúan su ámbito de influencia en un territorio determinado como local y comprendido por una comuna, no teniendo jurisdicción fuera del ella. Por su parte los consejeros regionales están determinados a actuar exclusivamente en el territorio comprendido por la región en la que fueron electos. En todos estos casos, dado que los ámbitos de acción están limitados en el territorio, sería deseable que tanto el poder para elegirlo como los mecanismos para designar los candidatos respectivos, estuvieran íntima y formalmente ligados a la participación de los militantes de una colectividad en el mismo territorio.

En el caso de los postulantes al congreso la situación es más compleja y debiera ser estudiada con mayor profundidad, dado que si bien representan a un territorio (distritos y circunscripciones senatoriales) su ámbito de acción es nacional, siendo responsables del proceso legislativo y la fiscalización en todo el territorio nacional.

Esta medida estratégica consiste en exigir a los partidos políticos procesos de participación de sus militantes en el territorio que sean vinculantes en la definición de los candidatos a alcaldes, concejales y consejeros regionales.

La medida pretende desconcentrar el poder político de los partidos, a lo menos en lo referente a las autoridades locales y regionales, permitiendo que los militantes de los mismos tengan participación efectiva y consagrada en la ley, para la designación de los candidatos a ocupar cargos en los niveles regionales y local.

El impacto de esta medida sería muy importante ya que permitiría equilibrar, a lo menos en lo referente al territorio, el poder de la elite central del partido con respecto a las estructuras regionales y locales del mismo, potenciando la participación directa de estas últimas en las instancias que les competen directamente y restando importancia a la implicancia nacional en estas decisiones.

Lo más complejo de esta medida estratégica está en la relación entre partidos asociado a la existencia de conglomerados que propicia el sistema electoral binominal actual, ya que las negociaciones sobre los candidatos a ocupar cargos locales y regionales no son exclusivas de cada partido, sino que forman parte de la colectividad mayor que los agrupa como son la Concertación, la Alianza y el conglomerado de izquierda extra parlamentaria denominado Juntos Podemos.

Una forma de resolver los conflictos derivados de los conglomerados podría ser la realización de primarias abiertas locales en los casos de controversias que no se puedan resolver por la vía de la negociación, sin embargo, ellas deberían ser en cualquier caso vinculantes a los candidatos finalmente designados para competir en la elección local y regional.

Tercera medida: Delimitar mejor los temas locales, para cambiar el eje de la discusión en los períodos de campaña.

Uno de los problemas largamente descritos en la literatura tiene que ver con la cantidad de funciones compartidas entre los municipios, los gobiernos regionales y el gobierno central. Al revisar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (18.695) se visualiza una gran cantidad de funciones que el municipio puede realizar con otros y que no son exclusivas de su accionar. En este contexto es muy difícil evaluar exclusivamente la gestión de un alcalde en particular y también es complejo para el ciudadano discriminar cuáles son las promesas de campaña posibles de realizar por los diferentes candidatos.

Este fue uno de los temas planteados en el reporte sobre Desarrollo Territorial elaborado por una comisión de expertos de la OECD y entregado recientemente a las autoridades nacionales. En él se discute el tema bajo el título de una reasignación prudente de responsabilidades (*judicious reallocation of responsibilities*), definiéndolo como un hecho relevante para el país.

La superposición de funciones entre los distintos niveles de la administración del Estado está ligada también a la heterogeneidad de las instituciones locales, lo que no se ve refrendado en las atribuciones que cada municipio tiene y por tanto la acción subsidiaria vertical del Estado actúa de forma uniforme.

Si bien, este es posiblemente el problema central de discusión para tener un Estado más efectivo y descentralizado, su discusión y acuerdos exceden con creces los propósitos del presente documento y su análisis debe ser realizado a la luz de la experiencia internacional, modalidades de acuerdos intergubernamentales, posibles modificaciones legales a la actual administración competencial en los territorios y en definitiva, un diseño institucional nuevo que redefina responsabilidades en el diseño, implementación, financiación y ejecución de políticas públicas en los diversos ámbitos del desarrollo de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- Mardones, R. (2007). The Congressional Politics of Decentralization: The Case of Chile. *Comparative Political Studies*. Vol. 40 N°3, 333-358.
- OECD. (2008). *National Territorial Review of Chile*.
- Valdivieso, G. (2008). Cap 4 Tres temas fundamentales para una agenda municipal del Bicentenario en *Rompiendo Cadenas del Centralismo en Chile*, Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, 85-107.
- Von Baer, H; Palma, C. (2008). Cap. 8 Hacia una política de Estado en descentralización y desarrollo local y regional: Fundamentos para la construcción de una agenda concordada en *Rompiendo Cadenas del Centralismo en Chile*, Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, 171-201.

DESCENTRALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS: UNA PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO PERMANENTE

JAVIER SAJURIA*

FUNDAMENTACIÓN

Sin duda el tema del financiamiento político en Chile ha tenido variadas posiciones desde el retorno de la democracia. Las discusiones han sido variadas dentro del ámbito político, desde determinar la importancia de la existencia de los partidos, hasta si es conveniente o no para el fortalecimiento democrático la existencia de mecanismos públicos de financiamiento. Al respecto, la propuesta a presentar en este artículo se enfoca el financiamiento público de los partidos, con énfasis en el desarrollo regional de los mismos.

En primer lugar, es importante destacar la importancia de la existencia de un buen sistema de financiamiento de los partidos. Al respecto, el flujo y distribución de los fondos en política incide directamente sobre la equidad electoral o sobre la manera en que los partidos distribuyen su mensaje a la población (Casas y Zovatto, 2004). Asimismo, una buena regulación en este sentido tiene como objetivo asegurar las mejores opciones de elección a la ciudadanía (Palda, 1999).

Por otra parte, el actual sistema no contempla financiamiento público permanente, sino que únicamente establece mecanismos – directos e indirectos – para las épocas eleccionarias. Así, lo que se obtiene es potenciar solo una de las actividades que la ley encomienda a los partidos, la cual es “obtener, para sus candidatos, el acceso constitucional a los cargos de elección popular” (Art. 2º, inc. 1º, Ley N° 19.884).

En tercer lugar, y ligado a lo anterior, la existencia de recursos públicos existentes únicamente en épocas de elecciones, fomenta la concentración de trabajo y esfuerzo en la presentación de candidatos y su éxito electoral. Descuida, por tanto, la adecuada formación de militantes, la propagación de las ideas y la canalización de la participación ciudadana.

Además, cualquier subsidio o entrega de aporte fiscal a los partidos debe propender a evitar o eliminar las barreras de entrada al sistema político (Valdés, 2000) y debe contemplar que el axioma de que toda buena legislación conlleva una buena aplicación de la misma, es falso (Mann, 2000).

Por último, la ley chilena otorga una relativa importancia a los órganos regionales de los partidos, encargándoles, entre otras funciones, la proposición de los candidatos a concejales, alcaldes, diputados y senadores. Así, los consejos regionales, creados por ley, cumplen el objetivo de llevar el sentir y parecer de los militantes del territorio a los órganos centrales. No obstante, también hay un interés en que las organizaciones partidarias territoriales puedan desarrollar programas y actividades propias que contribuyan al desarrollo y difusión político de la región. Así, en un sistema que privilegia el financiamiento en épocas eleccionarias, es poco lo que se puede esperar de un partido en la búsqueda de una adecuada representación de sus electores a nivel regional, como del conocimiento de las dinámicas particulares del territorio o el adecuado asesoramiento a sus autoridades electas en el ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, cualquier reforma que se realice en el ámbito del financiamiento político debe contemplar estas variables, en especial la última. Es decir, debe propender al adecuado funcionamiento de los partidos y sus estructuras y órganos regionales.

* Abogado, Licenciado en Derecho. Director de Proyectos, Independientes en Red.

PROPUESTA

Habiendo sentado las bases que informan esta propuesta, corresponde explicitar los mecanismos que permitirían contar con un sistema de financiamiento público de los partidos políticos. Éste debe ser permanente (no solo en épocas electorales), transparente, orientado a eliminar barreras de entrada al sistema político, relativamente proporcional al nivel de representación que tenga el partido y que contenga orientaciones en torno a fomentar el desarrollo de actividades y programas de diseño y ejecución regionales.

En el desarrollo de la propuesta, se ha realizado un análisis comparado de la regulación existente respecto a financiamiento político. En ese sentido, la propuesta a desarrollar es una modificación del sistema existente en México, en especial a lo referente al financiamiento permanente de los partidos políticos.

El artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales de México (COFIPE) establece el derecho de los partidos a recibir financiamiento público y distingue entre tres conceptos diferenciados para el otorgamiento de fondos (Orozco, 2006): financiamiento para actividades ordinarias permanentes; financiamiento electoral; y financiamiento de actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales. Asimismo, el COFIPE establece que el financiamiento público de los partidos debe prevalecer por sobre otra fuente. La propuesta, entonces, se estructura sobre esta base, con algunas diferencias.

En concreto, se propone la creación de un fondo público, con cargo al presupuesto nacional y de administración del Servicio Electoral, que se distribuya, en parte igualitaria y en parte proporcional, a todos los partidos políticos. Dicho fondo tendría por objeto financiar las actividades ordinarias permanentes y las actividades especiales mencionadas en el párrafo anterior. Asimismo, un porcentaje de lo entregado por dicho fondo debiera usarse en la generación y ejecución de programas y actividades de carácter regional.

Este fondo debiera ser calculado en base a la cantidad de personas inscritas en los registros electorales o con derecho a voto¹, en una fórmula por definir². El mismo, determinado de manera anual en la fijación de la Ley de Presupuesto, se dividiría en dos partes. La primera –que representaría un porcentaje minoritario– se distribuiría de manera igualitaria entre todos los partidos que se encuentren legalmente inscritos en el país. El objetivo es que este monto les permita cubrir los gastos básicos del funcionamiento ordinario del partido, por lo tanto, el SERVEL debiera propender hacia que la suma a entregar cumpliera con este propósito. Este fondo, de distribución igualitaria, permite romper con una de las principales barreras de entrada a nuevos partidos, la cual es la falta de financiamiento para su funcionamiento y mantención.

La parte restante del fondo –que es mayoritaria– se dividiría proporcionalmente por partido, de acuerdo a los resultados de la última elección realizadas a nivel nacional. El objetivo de este fondo es permitir que los partidos puedan cubrir todo otro tipo de gastos permanentes con que cuenten y/o, suplir las deficiencias que queden del fondo anterior. La distribución proporcional se explica como una manera de permitir que aquellos partidos que cuenten con porcentajes mayoritarios de aprobación, reciban igual proporción de fondos públicos, eliminando la objeción de que la ciudadanía pagaría, con sus impuestos, a partidos que no la representan.

Ahora, de la misma manera que en la legislación mexicana, esta propuesta define ciertos porcentajes del dinero recibido por los partidos que debe ser usado con fines específicos³. Así, teniendo en mente el objetivo de fomentar el diseño y ejecución de programas regionales partidarios, se propone fijar que un 30% de los fondos obtenidos deban ser destinados a los órganos regionales de los partidos, los cuales deben usarlos, además de las tareas ordinarias, en generar mecanismos de formación política, difusión de ideas, asesoramiento de autoridades y representación política en sus respectivos territorios. Este dinero no pretende generar políticas públicas ni programas de ayuda u otra acción directa que no se encuentre contemplada dentro los objetivos antes mencionados. Queda por discutir cómo debiera repartirse este dinero entre las regiones en las cuales tenga presencia el partido político respectivo.

1 Ante la posible aprobación de la reforma que establece la inscripción automática, se hace importante recalcar esta salvedad.

2 En México se multiplica el número anterior por el 75% del sueldo mínimo diario, pero hay que estar consciente de que la adecuación del sistema mexicano a la realidad chilena requiere de futuros análisis y estudios que permitan determinar aspectos puntuales como éstos.

3 En México se establece que el 2% de los dineros recibidos de fondos públicos deben ser destinados al financiamiento de la educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política; y tareas editoriales

La fiscalización del debido uso de estos fondos, ya sea su entrega por parte de los órganos centrales del partido a los órganos regionales como su adecuado uso en los fines para los cuales han sido entregados, correspondería al SERVEL. Este organismo debiera realizar auditorías y controles constantes del uso de fondos. Cualquier irregularidad o delito en el uso de los dineros traerá las responsabilidades del caso y permitirá al SERVEL aplicar las sanciones y el procedimiento que contempla la Ley de Partidos Políticos. Asimismo, será el encargado de determinar los montos proporcionales que recibirá cada partido, de manera anual.

Para realizar esta propuesta, es necesario que se realicen las correspondientes reformas a la Ley 19.884 de Partidos Políticos. En primer lugar, en lo referente a la creación de un sistema de financiamiento público permanente y, posteriormente, en la entrega de atribuciones al SERVEL para llevar a cabo el proceso.

Desde el punto de vista constitucional, quedaría pendiente una revisión al artículo 19 n° 15 de la Constitución, en especial en lo referente a que los partidos no tienen el monopolio de la representación ni de la participación ciudadana. Corresponde, entonces, analizar cómo el Estado responde a esta obligación al entregar fondos permanentes a los partidos para que realicen su actividad. No toca, esta propuesta, los presupuestos electorales ni la organización de campañas para la obtención de cargos de elección popular.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. En el diseño de esta propuesta deben estar presentes el SERVEL, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales que trabajen temas de institucionalidad política y financiamiento, el Gobierno y, en especial, el Parlamento. Podría convocarse a aquellas personas que han trabajado en comisiones de reforma al sistema de partidos políticos, entre otros. Esta propuesta requiere un espacio de discusión parlamentaria, el cual debiera estar informado por la opinión de todos estos actores.

Por último, uno de los elementos más importantes a tomar en consideración, se refiere a la mala imagen pública que tienen los partidos. Por lo tanto, cualquier iniciativa que implique destinar fondos públicos hacia ellos debe contar con un debido proceso de información y discusión en la ciudadanía, la cual debiera comprender la importancia de la medida y el riesgo de contar con partidos débiles y poco representativos.

Aprobación. En primer lugar, debe aprobarlo el Congreso a través de la modificación de la Ley de Partidos Políticos y la incorporación del sistema de financiamiento permanente dentro de su articulado. Por otra parte, resulta importante que la ciudadanía apruebe, al menos en general, una idea como ésta.

Ejecución. Los principales ejecutores son los mismos partidos políticos, los cuales recibirán los fondos y deberán destinarlos a lo que la ley establece. Asimismo, el SERVEL deberá implementar un sistema de fiscalización y entrega de recursos

Evaluación. Nuevamente el SERVEL tiene una importante función en este ítem. Su rol fiscalizador y, eventualmente, sancionador, le otorga una posición privilegiada en la evaluación del cumplimiento de objetivos dentro de la propuesta.

No obstante, el objetivo final de la propuesta es que ésta sea un verdadero aporte a un proceso integral de descentralización, desde una perspectiva de poder y representación política. Por lo mismo, están llamados a evaluar sus resultados todas las agrupaciones, políticas y ciudadanas, que participen de este proceso integral. Sin una adecuada evaluación por parte de la ciudadanía y sin una cultura de rendición de cuentas por parte de los partidos, todo el sentido de la propuesta se pierde.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

- Fortalecimiento de los órganos regionales de los partidos políticos.
- Mejoramiento en la imagen y representatividad de los partidos, a través de la difusión que hagan de sus ideas y de la formación y capacitación política de los militantes con que cuentan en cada región.
- Generación de estudios e investigaciones socio-políticas que analicen temas concretos de las regiones y que permitan un mejoramiento en las condiciones de vida de sus habitantes, ya sea en la formulación de propuestas de desarrollo o en programas políticos especiales.

- Creación de un sistema confiable y transparente de financiamiento público permanente de partidos políticos.
- Apertura de la discusión acerca de otras exigencias que se le puedan realizar a los partidos para obtener financiamiento del Estado.
- Aporte al proceso integral de descentralización, entregándole autonomía presupuestaria a las instancias regionales y promoviendo su formación y acción.
- Aumento de los niveles de participación ciudadana en partidos políticos y en temas de gestión pública.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Es importante conocer el sistema mexicano y, en general, el sistema comparado de financiamiento permanente de partidos políticos. En ese sentido, es importante revisar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, junto con algunos de los textos recomendados en la Bibliografía de este trabajo.

Por otra parte, queda pendiente el estudio de la fórmula de cálculo que permita la creación del fondo a repartir para partidos políticos. Asimismo, es importante estudiar la incidencia del mismo dentro del presupuesto nacional y el origen que debiera tener el dinero.

Otro estudio corresponde a determinar los porcentajes del fondo que deban entregarse de manera igualitaria y de manera proporcional, atendiendo a los costos operativos que pueda tener un partido, entre otros elementos de juicio. Lo mismo en lo referente a la fórmula que permita determinar la porción que le corresponde a cada partido de la parte del fondo que se reparte de manera proporcional a la votación.

Respecto a la evaluación de la medida y sus efectos, sería interesante estudiar el efecto que tiene la propuesta en la aparición de nuevos referentes políticos o en el mantenimiento de los actuales. Un aporte sería prever como afectaría esta medida en las barreras de entrada a la creación de nuevos partidos y en la imagen que tienen los partidos ante la opinión pública.

Todos estos estudios permitirán comprobar la viabilidad y necesidad de la propuesta, asimismo como corregir posibles errores o confusiones en su formulación.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Lo más importante de la propuesta es la creación de un sistema de financiamiento público a los partidos que sea justo y transparente. Por lo mismo, la sujeción del uso de los fondos a su destino en temas regionales, es solo una de las posibilidades que se abren con esta herramienta. En el afán de fortalecer el sistema de partidos con que contamos, se hace oportuno plantear la posibilidad de condicionar esta entrega de recursos a un conjunto mayor de exigencias. Con esto, crearíamos un sistema de acreditación de los partidos, a la usanza del sistema universitario, donde se requeriría de los mismos que cumplan con una serie de requisitos para obtener los fondos (por ejemplo, niveles de democracia interna en la toma de decisiones, cuotas de hombres y mujeres entre candidatos, integración de minorías étnicas, entre otras).

BIBLIOGRAFÍA

- Casas, K; Zovatto, D. (2004) Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México en Grinner, S; Zovatto, D; editores (2004) *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*, 1ª Ed., OEA – IDEA Internacional, Washington, 187-234 pp.
- Cumplido, F. (1983). *El Estatuto Jurídico de los Partidos Políticos*, Documento de Trabajo N° 9, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 153-169 pp.
- García, J. (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en Chile, en Zovatto, D; editor (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1ª Ed., UNAM – IDEA, México, 305-330 pp.
- Hernández, A; Belisle, J. (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina, en Zovatto, D; editor (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1ª Ed., UNAM – IDEA, México, 191-242 pp.
- Mann, T; (2000), Dilemas de las Regulaciones del Financiamiento Político, *Estudios Públicos* N° 78, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 5-26 pp.
- Mardones, R; (2006), Descentralización y Transición en Chile, *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, no. 1, PUC, Santiago de Chile, 03-24 pp.
- Montecinos, E; (2005), Los estudios sobre descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática, *Revista EURE* Vol. XXXI, No. 91, Santiago de Chile, 77-88 pp.
- Orozco, J; Vargas, C. (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en México, en Zovatto, D; editor (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1ª Ed., UNAM – IDEA, México, 579-640 pp.
- Palda, F; (1999). Regulación del Financiamiento Electoral en Chile: Lecciones de Canadá y Estados Unidos, *Estudios Públicos* N° 74, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 169-218 pp.
- Peña, C; (2001), Dinero y Política: Sobre las Formas de Financiamiento Electoral, *Estudios Públicos* N° 84, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 302-321 pp.
- Rocha, A; (2004), *A new wave of decentralisation in Latin America? A conversation with Rosemary Throp*, *Development in Practice*, Vol. 14, No. 6, Carfax Publishing, Londres, 726-733 pp.
- Valdés S; et al (2000), Propositiones sobre el Financiamiento de la Actividad Política, *Estudios Públicos* N° 78, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 375-550
- Vela, A; Regulación jurídica de los partidos políticos en Ecuador, en Zovatto, D; editor (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1ª Ed., UNAM – IDEA, México, 413-452 pp.
- Zovatto, D; (2003), The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America, En *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA Internacional, Estocolmo.

Textos Legales y Estatutos

- Constitución Política de la República de Chile
- Ley 19.884 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos
- Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales de México (COFIPE)
- Estatuto de Renovación Nacional (RN)
- Estatutos del Partido por la Democracia (PPD)
- Estatutos del Partido radical Social Demócrata de Chile (PRSD)
- Estatuto del Partido Socialista de Chile (PS)
- Estatuto del Partido por la Democracia (PDC)
- Estatutos de Chile Primero (CH1)

UN MODELO DE SELECCIÓN DE REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

JORGE GONZÁLEZ*

1. META: LOGRAR EL DESARROLLO PLENO

A casi veinte años del retorno a la democracia, Chile aún no encuentra la fórmula —es decir las reformas institucionales— que le permitan entrar de pleno al desarrollo. Y sin embargo, los economistas ya dan por conocida la metodología para identificar el mejor conjunto de instituciones así como sus efectos sobre el crecimiento económico y la eficiencia distributiva. Por otra parte, en la ciencia política también ya se conoce el procedimiento capaz de identificar la reforma institucional más urgente o mínima para entrar en una senda de las demás reformas institucionales necesarias para profundizar la democracia y el consiguiente desarrollo. En consecuencia, para el caso de Chile, nos importa utilizar dichas metodologías como contribución al desarrollo pleno de todos sus territorios y a la capacidad de la ciudadanía de las regiones para elegir y construir sus propios proyectos de desarrollo, reforzando lo que sostiene Joan Prats en su prólogo de este libro “Chile será descentralizado, o no será desarrollado”.

El actual sistema político chileno y sus hábitos predominantes son lo que ostentan mayor rigidez institucional, de gran impacto en el crecimiento económico. La demostración es simple si se toma el Nuevo Institucionalismo Económico como método de análisis: la economía es más eficiente cuanto menores sean los costos de transacción. Las instituciones inciden en los costos de transacción y en el caso de los bienes públicos y externalidades la clave está en definir bien los derechos de propiedad y dejar a la competencia, el mercado y los precios relativos asignar el uso de los factores de producción, reflejando los costos sociales en los costos privados. Pero los ajustes institucionales que minimizan los costos de transacción también demandan costos, que se minimizan a su vez cuando las instituciones políticas permiten que los actores involucrados puedan resolver mejor la asignación de los derechos de propiedad, la resolución de las externalidades y la provisión de bienes públicos.

Las reglas, de las cuales las instituciones son una manifestación, interfieren en todas nuestras acciones, directa e indirectamente. Su objetivo es reducir la incertidumbre y por eso entregan pautas para estructurar el comportamiento de la sociedad. Si constituyen una pauta y estructuran y modelan la interacción humana, necesariamente condicionan el comportamiento de la sociedad, pues las personas responden a incentivos. Los incentivos están dados por las instituciones, por ende, el comportamiento y las acciones de los individuos dependerán de la calidad, organización, estructura y transparencia de ellas. Las organizaciones son grupos de individuos unidos por un objetivo común: entre ellos, cuerpos políticos, económicos, sociales y educativos. Mientras las instituciones determinan las oportunidades que hay en una sociedad, las organizaciones se crean para aprovecharlas.

Al darse un mal diseño de instituciones políticas, con incentivos para comportarse de manera oportunista, el valor de los compromisos será reducido y las políticas de baja calidad, con un horizonte temporal estrecho: todos, efectos negativos para el desarrollo y obstáculos para sus posibilidades. Un país con instituciones eficientes, es decir, de respeto a los derechos de propiedad, con incentivos dispuestos para minimizar la corrupción y atentas al cumplimiento de los contratos, necesariamente alcanzará el desarrollo y crecimiento. Como sugiere Kaufmann (2003) “*la gobernabilidad no es un bien de lujo*”, debido a que numerosos estudios demuestran que el logro de una buena institucionalidad conduce al desarrollo y no al revés.

* Ingeniero Comercial, PH.D. in Government, The University of Texas at Austin. Profesor Titular, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

En el caso de Chile mostraremos que para avanzar hacia una institucionalidad que potencie el desarrollo, es imprescindible disminuir los costos de transacción que limitan hoy la implementación de proyectos económicos y sociales. Esas reformas apuntan a morigerar el excesivo centralismo, que involucra en forma decisiva a actores que en su estructura de costos y beneficios finalmente no tienen incentivos para contribuir a la resolución de estas situaciones y en casos, sus motivaciones son exactamente las opuestas.

2. INSTITUCIONES: LO DECISIVO

Las herramientas teóricas utilizadas provienen principalmente de la Nueva Economía Institucional, corriente de pensamiento que plantea que las instituciones impactan directamente el desempeño económico y político de una nación. Es decir, para un país es más relevante contar con una institucionalidad adecuada con reglas de juego claras y transparentes, que las abundancias relativas de los factores de producción. Las instituciones son las que ponen los incentivos para que los individuos se comporten de una determinada manera.

En el pasado las instituciones de un país solo eran vistas como organizaciones que regulaban básicamente la convivencia y el intercambio. Si bien había consenso sobre el rol fundamental que jugaban al mantener el orden y velar por el desarrollo, durante las últimas décadas el análisis institucional ha empezado a cobrar importancia pues se ha demostrado que las instituciones afectan directamente el desempeño de la economía. North (1990) define las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Pueden ser formales o informales, debido a que pueden ser creadas como una constitución o bien pueden ir evolucionando en el tiempo como derecho consuetudinario. Se ha demostrado que las instituciones, junto a la tecnología empleada, determinan los costos totales de una economía: los costos de transacción y de transformación (producción) North (1990)¹.

Como ejemplo, la presencia de corrupción en un país, que se puede definir como “la privatización de las políticas públicas”, estaría determinada por la debilidad institucional de tal país. En efecto, instituciones que incentiven la discrecionalidad por parte de la burocracia generarán oportunidades para prácticas corruptas que impactan el desarrollo económico.

Asimismo, las instituciones que inciden en la generación de las autoridades electas son clave para entender estos fenómenos de captura del Estado. Investigaciones como las de Persson, Tabellini y Trebbi (2001) sugieren que la existencia de ciertas instituciones determina una diferencia en el nivel de corrupción y concluyen que entre de las de impacto relevante están los sistemas electorales. Más aún, Kunicova y Rose-Ackerman (2001) postulan que hay sistemas electorales mejores que otros para controlar la corrupción. Por ejemplo, el sistema electoral proporcional es más susceptible a la corrupción que el sistema mayoritario. En efecto, un sistema electoral mayoritario establece un nexo entre el candidato y los votantes, generándose el incentivo de que un buen desempeño del electo podría premiarse con su reelección. Por otra parte, cuando el sistema es proporcional y se vota por una lista cerrada, los electores votan por un partido y no por un candidato en particular, con lo cual es muy probable que la responsabilidad por mal desempeño del electo recaiga en el partido, desaprovechándose el incentivo de buen comportamiento individual.

2.1 La nueva Economía Institucional

Los nuevos economistas institucionales han estudiado el papel de instituciones para solucionar lo que Weingast (1992) llamó “*el dilema político fundamental de un sistema económico: un gobierno suficientemente fuerte como para poder proteger los derechos de propiedad, es también suficientemente fuerte para confiscar las riquezas de sus ciudadanos.*” Una estructura institucional eficiente proporciona reglas que reducen el oportunismo en el intercambio y difunden confianza entre las personas. Esto se logra ejerciendo los contratos de la manera en que fueron estipulados, para que así los costos de transacción sean más bajos.

1 Pp. 355-367.

En términos generales, los modelos económicos neoclásicos han supuesto que existe información perfecta. Así, el valor del bien que se intercambia refleja tanto información perfecta como seguridad acerca del derecho de propiedad. Sin embargo, se sabe que en la realidad todos los intercambios tienen costos de transacción asociados y que el intercambio con información perfecta es utópico. Por ende, dada la inexistencia de información perfecta, las instituciones juegan un papel crucial determinando los costos de transacción asociados al intercambio. No solo las instituciones son importantes: tanto las percepciones como las ideologías también lo son porque determinan la forma en que las personas interpretan su entorno; ante mercados imperfectos, costos de negociación altos e información deficiente, los actores completan esa información construyendo modelos mentales acordes a sus ideas, percepciones e ideologías.

Las instituciones inciden en el costo de guiarnos por nuestras propias ideas. Las ideologías influyen en las instituciones que se crean y al mismo tiempo son un componente crucial a la hora de tomar decisiones. Si las normas son claras y los ámbitos institucionales sólidos, sobra incorporar ideologías propias que suelen incluir percepciones distorsionadas y subjetivas del mundo que nos rodea.

La consistencia teórica del modelo en este contexto significa que tiene la compatibilidad necesaria para la integración conceptual con la Nueva Economía Institucional y la política comparativa. Los modelos racionales comienzan generalmente con dos supuestos: individualismo metodológico y comportamiento útil. El primero significa que *“todas las explicaciones y descripciones de la acción de grupo, si son teóricamente apropiadas, en última instancia deben ser comprensibles en términos de decisiones individuales”*; y el segundo, que *“cada acto o el comportamiento de un individuo se puede interpretar como dirigido al logro de un objetivo útil para él”*. Muchos modelos de esta clase toman las preferencias (incluyendo las ideológicas) como dadas y/o exógenas, pero éste no es el caso del modelo que corresponde usar aquí.

Juegos para el diagnóstico de lo posible

La razón para adoptar la teoría de juegos como método teórico, que permite incorporar el estudio de las decisiones interdependientes a política, a diferencia de la economía neoclásica, se debe a que posibilita modelar situaciones en las cuales las acciones que la gente elige dependen de las acciones que piensan, otras han tomado o tomarán (Ordeshook, 1986). En términos operacionales, esto significa que las variables independientes del modelo son los individuos, sus preferencias y recursos, en este caso los votantes y los políticos.

El afán de la economía neoclásica era mostrar que la intervención del Gobierno es innecesaria, pues un sistema de mercado y precios libres, como una mano invisible, dirige los individuos al mejor modo de satisfacer sus preferencias. Pero la fuerza de esa teoría ha contribuido a postergar otros aspectos del sistema económico. De hecho, para los temas públicos, se debe estudiar cuáles son las instituciones apropiadas, a lo que contribuyó Coase (1937) explicando la existencia de jerarquías en base a la teoría de los costos de las firmas y de transacción, prueba de que actividades coordinadas jerárquicamente (firmas) pueden ser más eficientes que un proceso descentralizado (transacciones de mercado a través de los mecanismos de precios).

Tal observación renovó la idea de costos de transacción, y con ello del sistema regulador y de los derechos de propiedad. De allí, el trabajo de economistas (los hoy llamados Nueva Economía Institucional) se aplicó al estudio de las instituciones que, vistas así, resultan de mucha mayor relevancia para el desarrollo económico. Es común entre economistas sostener que los mercados son más eficientes mientras estén mejor definidos y regulados los derechos de propiedad. La ley de Coase es esencialmente un teorema sobre la política: *“el desarrollo económico de un país es básicamente explicado por el gobierno que tiene. Si los costos de transacción son positivos, la distribución de las fuerzas políticas y la estructura de sus instituciones reguladoras son los factores críticos en el desarrollo económico”* (Eggertsson, 1990). Por supuesto, los costos de las transacciones iguales a cero solo existen en los modelos económicos neoclásicos; de ahí la prescripción de que necesitamos concentrarnos en el papel de las instituciones, particularmente de las instituciones políticas, que regulan y hacen cumplir los contratos, esto es, que regulan los derechos de propiedad. Este ha sido el aporte del economista Douglas North (1981): enfocar nuestro esfuerzo en las instituciones, es la Nueva Economía Institucional.

3. IDENTIFICANDO LA REFORMA MINIMA

3.1 El modelo de Actores Involucrados (EUSM)

Para identificar la reforma mínima en pos del objetivo de lograr el desarrollo económico, se utiliza una variante del análisis de actores involucrados (SA, del inglés *Stakeholders Analysis*), conocida como “modelo de la utilidad prevista del actor involucrado”, o EUSM (del inglés *Expected Utility Stakeholder Model*), elaborada por el Banco Mundial (World Bank, 2002). En efecto, a través del uso de las herramientas de análisis del modelo se podía ayudar al Banco Mundial a identificar la reforma mínima para que un país cliente entrara en una senda de reformas políticas consistentes con los objetivos del Banco Mundial. La premisa principal para desarrollar este modelo provenía del diagnóstico de que los cambios en las instituciones del sector público y los gobiernos de los países clientes (en vías de desarrollo) pueden ser relativamente simples de lograr desde el punto de vista técnico-económico, pero que las dificultades y resistencias provenían de los intereses de los políticos. Dado que las reformas para lograr el desarrollo económico tienen trascendencia distributiva (producen ganadores y perdedores), es crucial entender esas realidades políticas que hacen que los incentivos de los actores involucrados dominantes en un programa o de una política dados sean vitales para asegurar la convergencia o el consenso.

Este EUSM es parte de una variante del Modelo de Actores Involucrados, desarrollada para modelar conductas de individuos que en su interacción modifican la realidad. Se distingue de los otros modelos de actores involucrados debido a que asume que tales actores son “racionales”, en el sentido de que buscan su beneficio económico, mediante el mercado o por medios políticos, o luchan por preferencias ideológicas, parametrizables empíricamente de acuerdo a conductas registrables. Este registro y el software, indefinidamente perfectibles, permiten predecir conductas, formación de coaliciones y transformaciones provocadas por estas, cada vez con mayor precisión. En el mundo desarrollado la técnica es ya de uso habitual, incluso en la empresa privada, si bien su mayor despliegue en Estados Unidos está en lo público.

Esta variante del SA, supera el poder analítico del SA tradicional, que descansa en opiniones de expertos, sin el rigor necesario para legitimar juicios confiables para recomendaciones de estrategia que involucren materias de política en los países clientes y mucho menos el diseño de programas o préstamos. En cambio en el EUSM se consideró un acercamiento suficientemente agudo y robusto como para permitir ayudar en el diseño de reformas que optimicen la ayuda del actor involucrado o para señalar cuándo desechar programas sin factibilidad política. Así, el EUSM permite escudriñar las preferencias y comportamientos de los actores dominantes involucrados en materia de reforma de las funciones públicas. Debido a la sensibilidad de los resultados, los aspectos específicos sobre los países y los detalles sobre las intervenciones examinadas no se han hecho conocidos, más allá de los aspectos centrales de las experiencias exitosas y cómo el modelo ha trabajado en “Anyland,” un país cualquiera, pero paradigmático e individualizado solo con ese seudónimo.

Específicamente, se ha hecho conocido cómo, al modelar las preferencias de los actores involucrados (EUSM) sistematiza el análisis de las opiniones de los políticos y los resultados potenciales de las estrategias de implementación de reformas políticas. Para ello se simulan matemáticamente, a través de la teoría de juegos, las iteraciones paso a paso entre actores involucrados con intereses diversos y distintos niveles de influencia sobre el proceso de la reforma. El modelo puede predecir con considerable exactitud cómo estas dinámicas de negociación se realizan en un cierto plazo. El resultado es una predicción empírica de la probabilidad de viabilidad de la reforma bajo análisis y del nivel de apoyo requerido para lograr esos resultados. En el caso de la reforma del gobierno de “Anyland,” tomado de las experiencias reales del Banco Mundial, se demuestra cómo trabaja el modelo: en ese país de ingreso medio y políticamente centralizado, la aparición de una sociedad civil local comenzó a cambiar esa centralización inhibidora del desarrollo. Debido en parte a la atención de los medios, la corrupción extensa de los dirigentes regionales se convirtió en una materia destacada. Las encuestas indicaron que la corrupción era particularmente importante en la consecución de contratos con las agencias gubernamentales regionales.

3.2 Desarrollo metodológico del EUSM

La aplicación del modelo EUSM comienza con la colección rigurosa de datos en entrevistas a los expertos del respectivo país, incluyendo académicos, personal de los organismos internacionales y funcionarios políticos con comprensión profunda del país y de los asuntos políticos implicados. No se les pide opiniones o predicciones, sino caracterizar y explicar el contexto para la reforma y dar información sobre los actores políticos relevantes. La primera función de las entrevistas es alimentar el modelo como un conjunto de series continuas de opciones en temas que expresan las dimensiones y magnitudes de las cuestiones conducentes a la reforma perseguida. La cuantificación de respuestas permite consistencia entre las entrevistas y forma la base para el cálculo de la utilidad prevista del modelo. Las entrevistas también proveen la lista de los actores con interés en reformar –incluyendo líderes económicos, sociales, políticos, y grupos de interés–, como también actores involucrados con poder de veto sobre las negociaciones para la implementación de la reforma. Un actor involucrado con poder de veto podría evitar que otros actores involucrados implementaran un paso sin su apoyo, aún si su opinión fuese contra la mayoría. Sobre la base de la teoría de juegos se modela el contexto institucional vigente y se calculan los nuevos equilibrios. En Anyland, por ejemplo, se identificó que el primer ministro era un jugador con poder de veto y, por lo tanto, una de las variables clave a considerar.

De esta forma, las entrevistas proveen la información respecto a la posición de cada actor involucrado, a lo largo de una línea continua en cada una de esas dimensiones, relevantes para la reforma, que en un extremo es completamente opuesto a ella y en el otro completamente a favor de implementarla a la brevedad. Además se identifican las preferencias y nivel de recursos relativos de cada actor involucrado en la reforma, en términos de los recursos disponibles para la defensa de sus posiciones políticas. Finalmente, se identifican los niveles de prominencia sobre sus intereses y/o preferencias de los resultados de cada opción de reforma en cada actor involucrado.

Pero donde el modelo EUSM comienza a mostrar su mayor utilidad es en lo referente a la identificación exhaustiva de coaliciones reales y potenciales. Con la información recopilada y sistematizada, de forma de colocar a los diversos actores políticos a lo largo de las diversas líneas continuas (una por cada tema en cuestión), cabe identificar las coaliciones que apoyarían distintas opciones de reforma y en distintas combinaciones de recursos, pudiendo verse la distribución de recursos entre coaliciones a favor y en contra de cada opción.

Tomando estas posiciones de los actores involucrados como el punto de partida, el modelo EUSM se utiliza para simular las negociaciones que pueden darse entre los actores involucrados iterando una serie de “juegos” para predecir el nivel de reforma que sería el más factible políticamente. Para ello, se simulan los “juegos” y las estrategias de los actores con la ayuda de programas informáticos propietarios (bastante sofisticados y protegida su propiedad). Así, las relaciones entre cada conjunto de actores involucrados fueron examinadas en términos de posturas, recursos, prominencia, preferencias e intereses de los otros actores, y las expectativas de la estrategia política de cada actor. Lo que emerge de estas simulaciones, es un cuadro claro de qué actores desafiarían a otros a aceptar sus puntos de vista y qué jugadores consentirían, en forma total o parcial. Estas dinámicas de negociación fueron continuadas al punto en el cual ningún actor involucrado podría ver una ganancia potencial en su estrategia de desafiar a otros jugadores o de cambiar de posición. Según Numberg (2002), esa era la predicción respecto al resultado probable de la reforma.

Pero el mayor valor del modelo EUSM está en la determinación del potencial de reforma. Este algoritmo adicional permite sondear cómo un cambio en la posición inicial de un actor involucrado particular puede afectar la probabilidad de consecución de la reforma o el nivel de convergencia posible más adelante. Así, el análisis (las simulaciones) se puede repetir usando diversas posturas iniciales, ya sea en los recursos de los actores involucrados o en el contexto. Este rasgo dinámico del modelo permite explorar estrategias de manejo más eficaz de los recursos en pos de la reforma. En el caso “Anyland”, el modelo fue vuelto a calibrar para considerar qué sucedería si en vez de la posición inicial, abogando la reestructuración de las agencias estatales, se planteara una propuesta más moderada de intervenciones internas en los ministerios para hacer cumplir regulaciones ya supuestamente en implementación. Este análisis de sensibilidad indicó que, en la reducción de la escala de la demanda inicial de reforma, esta se viabilizaba, por cuanto el Banco Mundial podía ganar el apoyo de más actores involucrados. En las siguientes iteraciones se descubría que al cambiar las preferencias y recursos de los actores involucrados, se podía escudriñar, paso a paso, si había una reforma capaz de abrir una senda de cambios que finalmente condujera al objetivo, aunque para eso hubiese que identificar un número

de posibles pequeños pasos. En otras palabras, así como lo “mejor” podría ser enemigo de lo “bueno”, la “rapidez” podía serlo de la “factibilidad” de la reforma.

Se vio así que una fuente de valor agregado del EUSM está en el escudriñamiento de la naturaleza dinámica de los procesos de reformas. Y ese diseño es el que permite a los analistas contar hoy con la posibilidad de identificar la “reforma mínima”, la que permite ir alterando los recursos y preferencias para trazar sendas orientadas al objetivo. Esto trae el análisis más cercano a las condiciones de la formulación de reglas y normas en el mundo real, es decir, en el mundo de las instituciones políticas que permiten alcanzar el desarrollo económico. Además, el EUSM tiene la capacidad potencial de analizar los efectos de un cambio en la posición de la política de un actor involucrado, sea individual o grupal, y también en organizaciones donde sus posiciones políticas serán influidas por las preferencias de los ciudadanos. Esta herramienta de modelado flexible funciona como análisis dual y señala dónde puede darse el mayor progreso. En el caso de Anyland, para analizar la agenda anticorrupción, el análisis dual permite un análisis sistemático de toda la gama de iniciativas anticorrupción, demostrando las dificultades políticas relativas de medidas individuales así como la viabilidad de la agenda entera.

El concepto de “Reforma Mínima”

En la Nueva Economía Institucional, el concepto de dependencia de la senda sirve para denotar que *“a consecuencia de pequeños acontecimientos y circunstancias ocasionales se pueden producir soluciones (equilibrios) que, una vez que prevalecen, llevan una sociedad a una senda particular”*. Así, la dinámica de las instituciones está enmarcada por el contexto, y de ahí la dependencia de la senda específica. Por lo tanto, la evolución institucional pasa por un proceso de angostamiento de las opciones en el tiempo. En síntesis, según North (1990) el desarrollo no es una historia de inevitabilidad, en la cual el pasado predice el futuro. Adicionalmente, fue este autor quien destacó la importancia de la dependencia de la senda en la interacción entre las instituciones y las ideologías: *“una vez que una senda del desarrollo se enmarca en un curso particular, las externalidades del contexto, el proceso de aprendizaje de las organizaciones y el modelaje subjetivo de las preferencias, históricamente condicionadas, refuerzan el curso seguido”*.

En la dependencia de la senda, la relación entre las instituciones y la ideología demuestra que se refuerzan mutuamente. Sin embargo, hay un elemento relacionado con las preferencias individuales y el estudio de la política que es necesario hacer explícito. El supuesto de que las preferencias son fijas y exógenas es común en el estudio de instituciones políticas y económicas: esta ficción analítica no se puede utilizar aquí sin suscitar algunos problemas metodológicos serios (¿de dónde vienen las preferencias ideológicas?). Afortunadamente, la tarea de determinar cómo las preferencias individuales pueden alterarse por las estrategias adoptadas durante etapas anteriores en la secuencia de eventos políticos, ya se ha tratado en el marco de los modelos políticos por Gerber y Jackson (1993). Ellos, en su artículo seminal de 1982, examinaron el concepto de preferencias endógenas en la competencia electoral. De hecho, demostraron cómo los partidos y sus estrategias electorales inciden en la formación de preferencias, actitudes y comportamiento, siguiendo una variante de los modelos adaptativos desarrollados por Gert y DeGroot (1987), y Cohen y Axelrod (1984).

Aquí se demostró que los individuos (votantes) perciben las posiciones partidistas y van adoptando posiciones y alterando sus propias actitudes en respuesta a las campañas. En su análisis de las actitudes del electorado hacia los derechos civiles, en el período 1956-1964 y en la guerra de Vietnam, en el período 1968-1972, establecieron que las preferencias de los votantes cambiaron en respuesta directa a las actividades de los partidos que implementaban estrategias no solo para ganar esas elecciones, sino que las futuras. La importancia de esta modificación del modelo es que cambia las reglas de comportamiento de los candidatos. En su conclusión, *“los partidos tienen incentivos para adoptar posiciones que no son las ganadoras en esa campaña. Una vez que se permite que las acciones del partido cambien las preferencias, los activistas tienen un motivo para ganar el control de la plataforma de partido, para expresar sus propias preferencias de la política y para intentar cambiar las preferencias ideológicas de los electores”*. Las consecuencias de esta modificación del modelo son muchas, pero la que importa aquí es el efecto sobre el estudio del papel de las instituciones, específicamente éas que están dirigidas a seleccionar reglas, porque según Gerber (1993) *“el papel de las instituciones en la formación de preferencias puede ser más importante que su papel como transformador de preferencias en votos y cargos”*.

4. CHILE: EL CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL

El contexto político institucional imperante en un país, esto es, el conjunto de instituciones y regulaciones que determinan quienes controlan la agenda legislativa, la forma como se obtiene acceso a esos cargos, los recursos económicos y organizacionales públicos y finalmente, la incidencia en la competencia electoral, es el objeto del análisis para determinar la incidencia de las instituciones en las limitantes al desarrollo económico. Determinar cómo cambian los intereses de los individuos al cambiar las instituciones políticas, fue el propósito que tuvo la aplicación del mismo modelo al caso de Chile, como consecuencia de la convergencia de la economía y de la ciencia política en que las instituciones políticas influyen radicalmente la economía, tanto pública como privada. En síntesis, cuando se trata de identificar cómo desbloquear la concentración y cohesión política para que el poder entre los partidarios de las reformas y los del *status quo* vaya cambiando hasta lograr las instituciones necesarias para alcanzar el pleno desarrollo en todos los territorios del país. Cómo se verá, para conseguir las reformas suficientes es indispensable que tanto los políticos como los electores vayan cambiando sus preferencias y recursos, desde aquellos que protegen el *status quo* hacia aquellos que están por las reformas. En síntesis ¿cuáles son las modificaciones institucionales que permitirían el mayor desarrollo político y económico nacional posible a lo largo del territorio nacional? Un análisis exhaustivo mostró que en este contexto institucional se requieren considerar reformas a lo menos las siguientes reformas: al sistema político nacional, al régimen político regional, al sistema electoral y a la institucionalidad de los partidos políticos.

4.1 El régimen político nacional

El régimen político imperante en Chile ha sido descrito por diversos politólogos como un presidencialismo fuerte. El presidencialismo implica la elección directa del Presidente de la República, figura que reúne en sí la jefatura de Estado y de Gobierno y la atribución de nombrar el gabinete, entre las más destacables. En Chile el presidencialismo ha implicado una serie de atribuciones específicas relacionadas al proceso legislativo, que le otorgan potestad exclusiva en materias de ley que impliquen recursos estatales así como un control considerable en materia de la agenda legislativa, en razón de la facultad de establecer los tiempos de discusión de las leyes. Estas facultades especiales sobre el proceso legislativo hacen que los proyectos que son iniciativa del Presidente tengan una tasa de éxito incomparablemente mayor que el de las mociones parlamentarias. Por su parte el poder legislativo se configura a partir del sistema electoral que a su hora instituyó el régimen militar, y que estaba destinado a la protección cuando menos temporal de la estabilidad política.

4.2 El sistema político regional

En el sistema político chileno, los intendentes regionales son designados por el Ejecutivo y los consejeros regionales son electos a través de un sistema indirecto, en el cual los partidos inciden fundamentalmente para su selección. Por ello existe un claro desequilibrio entre los liderazgos políticos nacionales y los regionales, pues siendo estos últimos dependientes de los primeros, tienen una autonomía 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 regional. Hoy, las comunas y regiones carecen de partidos políticos territoriales que las interpreten, prevaleciendo un sistema de competencia electoral que no es sino reflejo del alineamiento político nacional. La peor consecuencia de esto es que los problemas asociados tanto a los bienes públicos regionales como a las externalidades subnacionales, o no son resueltos o lo son con innecesarios costos de transacción, o simplemente en forma antidemocrática y poco transparente, hecho que frustra el crecimiento económico, el desarrollo social y la profundización de la democracia.

4.3 El sistema electoral

El modo en que se traducen las preferencias de la ciudadanía a cargos de elección popular representa el mecanismo esencial que regula la relación de influencia del individuo con el Estado, y por lo tanto configura un pilar fundamental de la estructura institucional de las democracias representativas. El sistema electoral está compuesto por variados elementos

que influyen en la representación, entre los que cabe destacar: el modo de inscripción, el diseño del mapa distrital y la fórmula electoral. Además están sus funciones: generar participación, producir representación, proporcionar gobierno y generar legitimación.

El sistema electoral ha producido un empate durante los últimos años y generado un contexto que dificulta la consecución de reformas que afecten considerablemente el contexto institucional. El sistema electoral binominal parlamentario da buenos resultados a la actuación de alianzas que alcanzan a cubrir una amplia gama de preferencias políticas con sus candidaturas, reduciendo la oferta política, y el sistema electoral mayoritario presidencial favorece la existencia de dos grandes coaliciones. Esas coaliciones bajo el sistema binominal se rigen por el incentivo para que la competencia se dé dentro de ellas, no entre ellas.

4.4 La institucionalidad de los partidos políticos

La tendencia en el comportamiento de los partidos políticos chilenos evidencia cómo funcionan las “órdenes de partido” y la baja democracia interna, haciendo relevante el conocimiento sobre la influencia que tiene el sistema electoral en las conductas de los partidos y votantes. En este contexto es necesario tener en cuenta la relevancia del marco de incentivos que constituye un sistema electoral para la actuación de los partidos políticos, así como la importancia que el comportamiento de éstos tiene para la estabilidad política del país y la participación electoral de la ciudadanía. En esta competencia, por una parte, los partidos tendrían un funcionamiento basado en un esquema organizativo que podríamos calificar de altamente institucionalizado, según lo planteado por Mainwaring y Shugart (2002) en la medida en que reglamentan minuciosamente sus órganos y procedimientos, tienen fuerte arraigo, presentan estabilidad en la competencia ínter partidista y existe el voto de partido por sobre el personal; por otra parte, en la práctica, todo ello queda en el plano formal, sin reflejo real. Es la prevalencia de la ley de hierro de las oligarquías, de Michels (1911): *“el partido moderno es una organización de lucha y como tal debe adaptarse a las leyes de la táctica, cuyo artículo primero es la facilidad de movilización”*, que implica la concentración del poder decisorio en un pequeño grupo, favorecido por el marco institucional vigente.

5. REFORMA MÍNIMA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE

5.1 Aplicación preliminar del modelo EUSM

Las posibilidades de aplicar el EUSM en Chile están sobre todo condicionadas por el desarrollo de los programas que permiten simular las iteraciones destinadas a identificar la reforma mínima. Sin embargo, algunos resultados se pueden obtener emulando el funcionamiento del modelo en forma análoga a como se realiza el SA tradicional: en base a opiniones de expertos. En la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, llevamos a cabo una aplicación preliminar de la metodología, con resultados inesperadamente nítidos, que sirvieron de estímulo para proseguir en el afinamiento del software que permite implementar los algoritmos estadísticos requeridos.

Intentos de descentralizar el país ha habido varios y desde la implementación de las reformas económicas en los setenta y ochentas es posible identificar cómo la visión de los economistas incidió en estos esfuerzos. Sin embargo, obviamente estos esfuerzos fueron insuficientes. En los noventa, si bien con la democratización y la municipalización se pueden mencionar algunos avances, en lo sustantivo ha habido una gran ambigüedad y una consecuente brecha entre las expectativas y lo efectivamente logrado (González, 2008). Un momento que inspiró optimismo se produjo con motivo de las elecciones presidenciales de 1999, cuando los candidatos de la Alianza (Joaquín Lavín) y de la Concertación (Ricardo Lagos) ofrecieron importantes propuestas descentralizadoras. Pese al compromiso contraído de “completar en cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”, y de “propiciar la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”, la candidatura triunfante no cumplió con la promesa de lograr el acuerdo político transversal y amplio requerido para la aprobación y práctica de esas reformas. La oposición de los senadores demócratacristianos y la falta de convicción al interior de la propia Concertación, hoy bien documentada, paralizaron el proceso antes que empezara.

Similar cosa se produjo con los compromisos electorales de descentralización y de desarrollo local y regional previos a las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2005. En consecuencia, se puede postular que las dificultades para avanzar en la descentralización son tan fuertes como en las otras reformas que permitirían reducir los costos de transacción más relevantes en la resolución de las externalidades y bienes públicos, esto es, las instituciones que determinan el contexto político institucional, como son, el régimen político nacional, el sistema político regional, el sistema electoral y las normas que reglan los partidos políticos.

5.2 Primer resultado: la designación e inscripción de candidatos en sus unidades político territoriales

Siendo posible, entonces, que en el futuro se repitan las anteriores frustraciones, urge perseverar en la búsqueda de aquellas reformas más necesarias y viables para el avance del proceso de descentralización política y de su contribución al desarrollo de Chile. Ese planteamiento llevó a un grupo de profesores e investigadores de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez a desarrollar el respectivo software y a iniciar el registro empírico, con la convicción, que el EUSM puede contribuir a facilitar de manera decisiva el cambio institucional requerido para el desarrollo pleno de todos los territorios del país. De hecho, este método es el que, en forma muy preliminar, nos permitió identificar la arriba citada “reforma mínima”, toda vez que una simple emulación del EUSM apuntó a que de las mencionadas cuatro áreas de reformas político institucionales, existe una que simultáneamente requiere menos poder político para implementarse y que a su vez contribuiría a viabilizar las otras, es decir, permitió identificar la existencia de una “reforma mínima”. En efecto, al examinarse los cuatro temas más relevantes de reformas institucionales para avanzar en la descentralización política y el desarrollo económico territorial de Chile, hubo un resultado claro: la reforma mínima es la que radica la facultad de designar e inscribir los candidatos en los electorados de las respectivas unidades político territoriales.

En la actualidad, la ley de Partidos Políticos y la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios otorga la facultad de designar e inscribir los candidatos a cargos de representación popular (comuna, distrito, circunscripción, región) a los Consejos Nacionales de los partidos, que así ejercen el control completo sobre quienes pueden ser candidatos y se inscriben en el Registro Electoral Central del SERVEL. Consecuentemente, en estas dos décadas han predominado los intereses de las elites partidistas nacionales de optimizar sus respectivas plantillas electorales, por sobre las preferencias y demandas de los ciudadanos de comunas y regiones.

Cuando se implementó la primera formulación del modelo, pudimos constatar que la brecha en el poder relativo que existe entre los actores que controlaban los Consejos Nacionales de los partidos y aquellos que no eran parte de ellos, era determinante. Más aun, se comprobó que el acceso a cargos parlamentarios, así como al Ejecutivo, pasaba necesariamente por la obtención del apoyo de esas instancias (las cúpulas partidistas). Lo anterior, junto a la concentración de facultades políticas y organizacionales centradas en el Ejecutivo, incidía en la alta correlación entre militantes de partidos y funcionarios del sector público central. Como esta concentración permite incidir en la performance electoral, lo que se produce finalmente, es una forma de captura del Estado, toda vez que las facultades para reformar estas regulaciones, están en manos de los actores que tienen mayores incentivos para mantener el sistema. Dado que el conjunto de relaciones de poder y motivaciones de los actores involucrados en la mantención de esa realidad es suficiente para bloquear cualquier otra transformación, se estimó que el resultado era suficientemente nítido, que en lo inmediato hacía innecesaria una implementación formal (con los parámetros empíricos y calibración de algoritmos), para dar por demostrado que la “reforma mínima”, debe incluir la eliminación de las citadas facultades de designar e inscribir candidatos radicada en los consejos nacionales de los partidos.

En conclusión, la aplicación preliminar de la EUSM determinó que la reforma mínima de descentralización política en Chile es aquella que instituye la inscripción y la designación de candidatos en las respectivas unidades político-territoriales: comuna (alcaldes y concejales), distrito (diputados) y circunscripción (senadores). Ello significa instituir la designación de candidatos, sea en los ciudadanos (primarias abiertas) o en los militantes de los partidos políticos (primarias cerradas), y la inscripción en los registros electorales regionales que correspondan a la naturaleza del cargo a elegir. Es la reforma más necesaria y urgente, capaz de abrir paso a otras, también necesarias para potenciar la descentralización política y con ello el desarrollo económico pleno del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Cohen, M., y Axelrod, R. (1984). Coping with Complexity: The Adaptive Value of Changing Utility. *American Economic Review*, Volume 74:30-42.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* 4 (16): 386–405.
- Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. New York: Cambridge University Press,
- Gerber, E.R., Jackson, J., (1993). Endogenous Preferences and the Study of Institutions. *American Political Science Review*, Volume 87, No. 3, 639-656.
- Gert, R.M, DeGroot, M. (1987). *Bayesian Analysis and Uncertainty in Economic Analysis*, (Totowa: Rowman and Littlefield,
- Gonzalez, J., (2008). *El efecto de la ambigüedad en la transición chilena*. RIL editores.
- Kaufmann, D. (2003). *Replanteando gobernabilidad. Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos*.
- Kunicova, J.y Ackerman, S.R. (2001). *Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed-List Proportional Representation*. Mimeo Yale University..
- Mainwaring, S.; Soberg, M. (2002). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires : Paidós.
- Michels, R. (1911). Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, p. 86.
- North, D., (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- North, D., (1990). A Transaction Cost Theory of Politics, *Journal of Theoretical Politics*: 355-367.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. (1993). Institutions and Credible Commitment, *The Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149:11-23.
- Nunberg, B., y Green, A., (2002). *Operationalizing political analysis: the Expected Utility Stakeholder Model and governance reforms*. World Bank.
- Ordeshook, P. (1986). *Game Theory and Political Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Persson, T., Tabellini, G., y Trebbi, F., (2001). Electoral Rules and Corruption CES Working Paper Series No. 416.
- Weingast, B.R. (1992). *The Economic Role of Political Institutions*. Stanford, California: Hoover Institution, Stanford University.
- World Bank (2002). Operationalizing Political Analysis for Governance Reform: A Pilot of the Expected Utility Stakeholder Model. World Bank, East Asia and Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, D.C.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

OTRAS PROPUESTAS

A continuación se incluye una versión abreviada de otras propuestas de medidas estratégicas publicadas recientemente¹, la que por su importancia merecen darse a conocer y discutirse en mayor profundidad.

ELECCIÓN POPULAR DE PRESIDENTE DE GOBIERNOS REGIONALES (EJECUTIVO)²

SITUACIÓN ACTUAL

- Presidente de la República nombra y remueve a los Intendentes Regionales.
- Conflicto de lealtades entre:
 - Partido y parlamentarios que los patrocinan
 - Presidente que los nombra y remueve
 - Desarrollo de la comunidad regional respectiva
- Escasa Estabilidad en cargo de Intendente: promedio período Lagos: 2,7 años; período Bachelet (2006-2008): 1,2 años; mínimo 0,7 años (Tarapacá, Metropolitana, Araucanía).
- Imposibilidad de gobernar una región con objetivos estratégicos de largo plazo.
- Falta de continuidad en prioridades fijadas por Intendentes de turno, generando pérdidas de oportunidades y desaliento en funcionarios de GOREs.
- Ausencia de debate ciudadano sobre las oportunidades y desafíos de desarrollo de la región, y propuestas programáticas alternativas.
- Falta de control social sobre el desempeño del Gobierno Regional

PROPUESTA

Separar entre dos líneas de gobierno y cargos (modelo francés):

1. **Gobierno Regional:** liderado por un Presidente del Gobierno (Ejecutivo) Regional, elegido democráticamente por la ciudadanía de la respectiva región³, dotado de facultades para la conducción superior y autónoma del desarrollo de la región y la adecuación territorial de la política nacional a la región.
2. **Gobierno Interior:** ejerciendo competencias propias del nivel central, a cargo de un "Intendente", como representante del Presidente de la República y de la política nacional (estrategias país, orientaciones programáticas generales) en sus diversos ámbitos.

Instrumento: reforma de: a) Constitución Política
b) LOC de gobierno y administración regional.

Notas:

- a) Esta reforma "no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que al contrario, refuerza la legitimidad de este", Juan Carlos Ferrada (2004).
- b) 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).
- c) En el caso de mantenerse el actual calendario de ciclos electorales, la primera elección democrática de Presidentes de los Gobiernos Regionales, se producirá en Octubre 2012, en forma coetánea a la elección municipal y de COREs, y un año antes a la elección presidencial y parlamentaria (Dic.2013).

1 IDER-UFRO, Informe de proyecto a Biblioteca del Congreso Nacional (mayo 2009)

2 Autores: SUBDERE (2001) "El Chile Descentralizado que queremos". - Compromisos programáticos de candidaturas de las dos anteriores elecciones presidenciales: 1999: Lagos, Lavín; 2005: Bachelet, Piñera, Lavín, Hirsch. - Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009).

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

IMPACTOS ESPERADOS

- Dota al Presidente del GORE de las condiciones básicas para un buen gobierno de la región:
 1. Legitimación Ciudadana de origen.
 2. Estabilidad en el cargo.
 3. Capacidad de Gestión Estratégica articuladora.
 4. Capacidad de Negociación con autoridades centrales.
 - Dispersa el epicentro centralizado del poder político del país en diferentes ejes policéntricos regionales.
 - Fortalece el desarrollo de sistemas políticos regionales.
 - Facilita la emergencia y posicionamiento de nuevos líderes políticos territoriales de relevancia regional y nacional.
 - Reduce los espacios de interferencia de actores e intereses ajenos al buen gobierno de una región.
 - Obliga a las fuerzas políticas nacionales a asumir de forma más consistente los desafíos de un desarrollo territorial más equilibrado de Chile.

RESIDENCIA EFECTIVA DE CANDIDATOS EN REGIONES⁴

SITUACIÓN ACTUAL

- Mayoría de Senadores y de Diputados y electos en regiones con residencia, vínculos e intereses en RM (predominantemente Providencia, Vitacura, Las Condes).
- Formalización de la relación con el territorio mediante inscripción de domicilio (oficina) en ciudad de distrito o circunscripción que aspiran a representar en el Parlamento.

PROPUESTA

- Instituir una residencia efectiva de a lo menos cinco años (uno más que duración de período de diputado y presidencial) como requisito para la inscripción de candidatura por la zona a representar.

Instrumento: reforma a Ley Orgánico Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

IMPACTOS ESPERADOS

- Genera conocimiento, vínculos sociales y afectivos, y compromisos más decididos de los parlamentarios con las oportunidades de desarrollo, problemas y demandas de las comunidades pertenecientes a las circunscripciones o distritos que aspiran representar.
- Fortalece la convicción y voluntad política de los parlamentarios para impulsar reformas estructurales de efectiva descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.
- Reduce la práctica de sondeo e itinerancia de candidatos en diferentes circunscripciones y distritos, más motivada por razones de oportunismo electoral que de genuino interés y compromiso por servir al desarrollo humano de una determinada zona.
- Fomenta el surgimiento de nuevos liderazgos políticos de proyección regional y nacional conocedores y comprometidos con las tareas del desarrollo local y regional.
- Estimula el desarrollo de sistemas políticos regionales dinámicos y autónomos
- Incentiva una atención más directa y creíble de los dirigentes políticos nacionales por los intereses y el desarrollo de las comunidades locales y regionales.

⁴ Autores: diversos, con propuestas planteadas en distintas oportunidades. Sistematización y complementos: IDER-UFRO

1.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETIVO:

Según sea su naturaleza y función, radicar la dependencia de los servicios públicos y las competencias de decisión autónoma, en el nivel (local, regional, nacional) donde mejor sirvan las necesidades y aspiraciones de las personas de manera regular y continua, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional, bajo aplicación del principio de subsidiariedad competencial y construyendo la oferta pública a partir de las oportunidades de desarrollo de los territorios y las oportunidades de desarrollo de sus respectivas comunidades locales y regionales.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

UN NUEVO PARADIGMA DESCENTRALIZADOR: ORGANIZAR LA OFERTA CENTRAL DESDE LA DEMANDA REGIONAL

GERMÁN CORREA*

INTRODUCCIÓN

En 2002 publiqué en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo un documento de trabajo¹, en el que proponía un nuevo modelo de programar y gestionar la inversión pública. Consistía básicamente en “dar vuelta” el modelo actual verticalista y centralista hacia un modelo que combina la perspectiva “de abajo hacia arriba” con el modelo clásico “de arriba hacia abajo”. Lo caractericé como un modelo que organiza la oferta gubernamental desde la demanda regional y local. Allí abogaba, en realidad, por un cambio de paradigma en la organización y gestión del Estado.

Al inicio del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos expresé mi esperanza de que en el período que se abría se destrabara lo que llamé el “estancamiento estratégico” en que se encontraba el proceso de descentralización en Chile². Aludía con ello al hecho de que, después de la gran reforma que significó la creación de los Gobiernos Regionales y la democratización de las Municipalidades en 1992, no se había hecho avances estructuralmente significativos en los gobiernos posteriores, entendiendo por ello decisivos avances en la real transferencia de capacidades de decisión, de poder, a los niveles subnacionales de gobierno.

Claro está que desde 1992 se han hecho importantes adiciones y perfeccionamientos, como fue la creación de diversos instrumentos de inversión,³ así como algunos intentos de planificación del desarrollo a nivel territorial,⁴ como algunos avances en la ampliación de los recursos y competencias de las Municipalidades y en los mecanismos de participación ciudadana. En el Gobierno del Presidente Lagos, en definitiva, solo se envió un proyecto de ley de reforma constitucional al Congreso que modificaba algunos aspectos importantes relativos a los Gobiernos Regionales y con ciertos visos de estructuralidad. Pero el proyecto sigue allí en el Congreso, sin que haya hecho avances significativos en su tramitación legislativa debido a la falta de urgencias aplicadas por aquel Gobierno, que tuvo en realidad otras prioridades⁵.

Recién en el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se han enviado dos proyectos de ley al Congreso de significación estructural. Uno relativo a una reforma a la Constitución para permitir las modificaciones que luego, otro

* Sociólogo. Consultor internacional en materias vinculadas a políticas públicas, modernización del Estado, descentralización. Ex Ministro de Transporte y Telecomunicaciones (1990-1992), Ex Ministro del interior (1994). Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial Ciudad y Territorio (2006-2009). (Las opiniones aquí vertidas son de responsabilidad del autor y no comprometen a la institución en que trabaja).

1 Correa, Germán, *Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas, Serie Documentos de Trabajo, Septiembre 2001. (Se encuentra en <http://www.pnud.cl/prensa/publicaciones/gobernabilidad>

2 Correa, Germán, “Descentralización”, *Diario El Mercurio*, 1999.

3 Como fueron el de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), el de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y los Convenios de Programación entre Ministerios y Gobiernos Regionales.

4 Tales como las Áreas Integradas de Desarrollo o las actuales Agencias Regionales de Desarrollo

5 Mensaje N° 47-350 de diciembre 11 de 2003, que modifica el número de regiones, otorga estatus especial a zonas insulares, confiere una cierta potestad reglamentaria al Intendente para la ejecución de las leyes, y le da el carácter de autoridad ejecutiva, se plantea la elección directa por sufragio popular de los Consejeros Regionales, se autoriza al Presidente y a los servicios públicos el traspaso de nuevas competencias a los Gobiernos Regionales, se autoriza a las Municipalidades en participar en la suscripción de Convenios de Programación, se establecen mecanismos de participación a nivel provincial y se crean las áreas metropolitanas.

proyecto de ley⁶, ha explicitado en términos de la transferencia de importantes competencias de algunos Ministerios a los Gobiernos Regionales y el fortalecimiento institucional de éstos. No obstante, la proximidad del término de su mandato augura que ellos no lograrán concretarse sino hasta después de marzo de 2010, si es que se mantienen en la agenda del próximo Gobierno.

En otras palabras, pese a algunas iniciativas legislativas importantes, seguimos en un “estancamiento estratégico” del proceso descentralizador. Ello denota, como establece un reciente informe de la OCDE, que aún no se toma conciencia en los más altos niveles de gobierno de la importancia estratégica que tiene la descentralización para que el país pueda pasar a una fase superior de su desarrollo⁷.

Como se sabe, se distinguen tres esferas de la descentralización, la administrativa, la fiscal y la política y, en cierta forma, existe una suerte de progresión entre ellas, en la medida que el traspaso de competencias y de recursos va avanzando hacia efectivas formas de descentralización del poder, lo que siempre es más complejo. La más “simple”, por así decir, sería entonces la descentralización administrativa. En nuestro caso aun no culminamos con ella sobre todo en lo relativo a los Gobiernos Regionales.

Es decir, estamos lejos de que se hayan avanzado iniciativas que indiquen que se desea proyectar el proceso más allá del sector público, tratando de traspasar a la sociedad civil efectivas capacidades de decisión sobre aspectos fundamentales para el desarrollo regional y local, mediante mecanismos participativos amplios y reales, que generen capital social y nuevas capacidades de emprendimientos.

Se ha avanzado además muy moderadamente, en realidad, en la evidente necesidad de introducir correctivos fundamentales al modelo y estrategia de desarrollo vigentes en el país en dos sentidos: propender a una mejor distribución territorial de la inversión privada y pública y propender, a lo largo y ancho del país, a la expansión de las capacidades necesarias para un mejor y más equitativo aprovechamiento de las oportunidades para el desarrollo entre todos los sectores sociales, tanto en áreas urbanas como rurales⁸.

EL MODELO VIGENTE DE GESTIÓN PÚBLICA⁹

Aparte del retraso político que el país experimenta en términos de la falta de centralidad real del tema de la descentralización en las agendas de los gobiernos desde 1992, conspiran también contra un mayor peso y preponderancia de los Gobiernos Regionales y Municipalidades en el quehacer público las actuales limitaciones de la institucionalidad pública y de su modelo de programación y gestión preponderante.

A estas alturas no hay duda de que la institucionalidad pública del país a nivel central tiene serias insuficiencias que, en lo fundamental, tienen que ver con una variedad de aspectos que, al final, atañen a una imprescindible y ya largamente

6 Mensaje N° 628-355 de 6 de Marzo de 2008, que busca transferir competencias de planificación desde MIDEPLAN a los Gobiernos Regionales, otorga nuevas funciones a los Gobiernos Regionales en materia de ordenamiento territorial así como sobre fomento productivo, se confiere nuevas obligaciones al Intendente, le da un nuevo perfil a las Secretarías Regionales Ministeriales, se modifica la estructura organizacional de los GOREs y se les confiere mayor tuición sobre sus plantas funcionarias, establece excepciones a ciertos proyectos de inversión a que se sometan a la evaluación previa de MIDEPLAN, se permite a los Municipios a suscribir también Convenios de Programación y se crean Convenios de Programación territoriales. Todos estos cambios, si se aprueban, permitirán dar un gran paso, de significado estratégico, en el proceso descentralizador.

7 OCDE, *Informe Territorial Chile*, febrero 2009.

8 Véase PNUD, “Descentralización para el desarrollo humano en Chile”, Serie Talleres Temáticos N° 3, Septiembre 2001. (Se encuentra en http://pnud.cl/prensa/publicaciones/gobernabilidad_y_descentralizacion).

9 Un estudio que otorga sustento a varios aspectos de la caracterización que aquí se hace del modelo de gestión pública, especialmente en su relación con la expresión de las políticas públicas al nivel local, es el de Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (editoras), *Descentralización: Nudos Críticos*, CIEPLAN y Asesorías para el Desarrollo S.A., 2001. Véase también Cunill, Nuria, “La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización”, en Seminario Los Desafíos de la Gestión Pública en Bolivia, Chile y Perú, FLACSO-INWENT, Santiago, Octubre 2008; Jara, Cristian Marcelo, “La gestión territorial integrada: una estrategia a partir del mejoramiento de la gestión”, XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, noviembre 2006, especialmente su sección 2 “El modelo institucional de gobierno y administración chileno”, págs. 4-10.

demorada reforma del Estado y no solo su modernización. Es decir, tiene que ver con imprescindibles reestructuraciones en la forma en que está organizado el Ejecutivo y en que se ordena la gestión de sus diferentes instancias.

Dicha institucionalidad está marcada no solo por un sesgo fuertemente centralista sino también por una forma de trabajo altamente sectorializada. Además, con el tiempo se han ido asentando prácticas de trabajo crecientemente compartimentadas no solo entre los ministerios, con una baja coordinación entre ellos, sino también, lo que es curioso y peor aún, al interior de cada ministerio entre sus diferentes direcciones, divisiones o departamentos. En la medida que muchos cargos han venido siendo ejercidos por las mismas personas por tiempos que superan la duración de un Gobierno, se ha ido consolidando asimismo una cierta “sociología del poder organizacional” que ha ido prácticamente institucionalizando esta compartimentación, con ello se ha ido debilitando o deteriorando la innovación y creatividad como también la capacidad de entrega (*delivery*) y cumplimiento oportuno y eficaz de los objetivos corporativos y también de la agenda de gobierno, la que a veces termina siendo menos importante que las agendas individuales o corporativas de los pequeños poderes consolidados ¹⁰.

Si se tiene en cuenta que los problemas sociales y los desafíos del desarrollo tienen un carácter multidimensional e integral, tocando una gran variedad de aspectos y factores, entrelazados causalmente de maneras complejas, esta forma de organización y de trabajo de los organismos públicos no se corresponde con la forma en que debieran diseñarse las políticas públicas, ni con la forma en que debieran gestionarse para enfrentar eficazmente la solución de tales problemas y desafíos.

En la práctica cada institución que tiene algo que ver con un problema o tema tiende a hacer lo que le parece adecuado, *por sí y ante sí*, como compartimento estanco, independiente de las demás. Solo cuando la acción de una repartición pública cualquiera se topa o choca en el terreno con el quehacer de otra, se busca, si acaso, alguna forma de coordinarse. Tales mecanismos dependen, habitualmente, de la voluntad de las personas que sirven las jefaturas de los servicios y no de *diseños de solución* de los problemas que así lo exijan; de allí su precariedad y falta de permanencia en el tiempo una vez que esa voluntad se desvanece o que cambia el jefe.

El resultado de ello es que cada vez más se va teniendo intervenciones estatales menos incidentes sobre el curso real de los problemas y menos eficaces para resolverlos, así como repetición de esfuerzos y duplicación de gastos.

Paradójicamente, algunas de estas prácticas negativas se han visto en cierta forma reforzadas como consecuencia de la introducción de mecanismos pensados para pasar a un modelo de gestión pública más eficiente y en el que se rinda cuenta del desempeño. Tal es el caso, por ejemplo, del Sistema Nacional de Inversiones, SNI, de MIDEPLAN así como también del Programa de Mejoramiento de la Gestión, o PMG, impulsado por el Ministerio de Hacienda.

En cuanto al SNI, numerosos analistas han señalado como negativo el hecho de que la evaluación técnico económica de los proyectos de inversión está generalmente asociada al ejercicio presupuestario anual, en circunstancias que muchas veces el abordaje de un problema requiere programas plurianuales. Pero aún más grave que eso, pese a anuncios en

10 La oposición ha insistido en su crítica respecto al fenómeno de “las sillas musicales” que existiría como práctica establecida de las designaciones de cargos públicos de confianza en los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la que ha desestimado tal crítica como liviana. Pero, si se la recoge fría y objetivamente, en realidad no lo es. En realidad, aunque no lo plantea ni analiza así, la crítica apunta al fenómeno de fondo que se acaba de mencionar. Primero, es absurdo e ilógico que una misma persona pueda reunir en sí capacidades tan grandes que le permitan ser “especialista” en una amplia gama de temas como para desempeñarse con eficiencia sustantiva en todos ellos. Segundo, va creando una categoría de funcionarios “todo terreno” que de tal modo van acumulando un gran poder personal, ya que se los va viendo como “incombustibles” y más allá de todo juicio sobre la calidad de su desempeño, a la vez que ellos mismos se van creyendo incluso superiores a sus más altos jefes, incluidos Ministros o Subsecretarios, que sí tienen una rotatividad mayor. Se ha sabido de casos en que algunos de estos funcionarios vocean públicamente que ellos tienen más poder que ministros y subsecretarios por tal causa, y lo usan de maneras que no siempre contribuyen a una buena gestión (incluyendo el trato al personal bajo su dependencia). Peor aún, esa falta de renovación de cuadros e “incombustibilidad” suele asociarse al hecho de que algunos de esos funcionarios son parte del staff de “operadores” de dirigentes políticos (sea líderes partidarios o parlamentarios), por lo que su línea de dependencia no es sentida por ellos como proviniendo de sus jefes en la estructura administrativa sino de sus “padrinos” externos, por lo cual se debilita la línea de mando administrativa y por ende la calidad de la gestión en definitiva. Este fenómeno no está directamente relacionado con la descentralización, pero sí, directamente, con la calidad de la gestión del gobierno central, que sí afecta a las regiones, que son tan dependientes aún de lo que se haga y como se haga por el gobierno central.

contrario, MIDEPLAN no ha podido superar el actual modelo de evaluación proyecto a proyecto, en lugar de evaluar programas constituidos por varios proyectos interconectados que, por la naturaleza del problema que enfrentan, deben ser integrados, con metas entre las cuales existen interacciones y sinergias para arribar a las soluciones buscadas¹¹. La rigidez en mantener una metodología de evaluación y un procedimiento de aprobación de proyectos con obvias limitaciones lleva a veces a situaciones que no podría catalogarse sino como francamente ridículas¹².

Por su parte, las metas en que se traduce el PMG raras veces son concebidas como “metas integradas” y, por ende, *inter-institucionales y de implementación y logro compartido entre un conjunto de instituciones y servicios públicos*¹³. Más bien, son metas estrictamente circunscritas al ámbito jurisdiccional de cada institución, e incluso, de cada unidad de trabajo dentro de ella¹⁴. Esto tiende a reforzar la fragmentación con la que el sector público aborda problemas y desafíos que, en esencia, son complejos y constituidos por múltiples dimensiones, lo cual requiere fórmulas integradas e interinstitucionales de ataque y solución.

- 11 En junio de 2008 la División de Planificación, Estudios e Inversiones de MIDEPLAN circuló un Documento de Trabajo titulado “Propuesta Metodológica de formulación y evaluación de proyectos integrales” donde se reconoce el problema anotado y se hace una propuesta para intentar resolverlo. Sin entrar a un análisis de las bondades y limitaciones de la propuesta, no se ha sabido que dicha metodología haya sido aprobada y que esté en aplicación, por lo que la crítica planteada se sostiene.
- 12 Solo un caso como ejemplo: en la Región del Bío Bío en 2007 había un proyecto de pavimentación de una vía de unos 14 kms., para crear un corredor segregado para buses entre dos ciudades que ya tenía la aprobación (RS) de MIDEPLAN. Sin embargo, la cuantía de la inversión sobrepasaba con mucho el presupuesto del Ministerio responsable. Para viabilizar la inversión fue entonces necesario dividir la ejecución del proyecto en tramos, para hacer la pavimentación no en uno sino en tres o cuatro años. Al noticiarse MIDEPLAN de tal decisión exigió que cada tramo debía ser evaluado como un proyecto específico y vuelto a someter a su aprobación. No obstante, al ser evaluados aparte dos de los tramos no lograban los niveles de rentabilidad mínimos exigidos por MIDEPLAN, por lo que este Ministerio no les daba la aprobación y no podían ejecutarse. En suma, se tenía una vía de 14 kms que unía dos poblados y, por lo tanto, una obra indivisible desde el punto de vista de su operación y uso, pero que, según el rígido criterio de MIDEPLAN, solo podía pavimentarse en dos de sus tramos, que eran aquellos donde se concentraba la demanda. Durante muchos meses no ha sido posible convencer a MIDEPLAN de que la vía es un todo unitario e indivisible, que como tal es rentable y que solo por razones de capacidad presupuestaria debía llevarse a cabo su construcción por tramos y, por tanto, dispersando el peso presupuestario en unos tres o cuatro años. En 2009, dos años después, aún no se ha podido superar este obstáculo y aún no se puede iniciar la pavimentación de la vía. Los usuarios de ésta ¿podrían entender que no cuentan con ella por la razón recién descrita? Desde luego que no. Y ¿de quién será entonces la culpa de que no se pavimente? Del Gobierno, obviamente. Esos son los costos que se pagan cuando se enfrenta tales rigideces técnicas.
- 13 Ramírez, Álvaro, *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes 1990-2003*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004.
- 14 Este es precisamente el fundamento conceptual del Programa, en palabras de su principal impulsor, el ex Director de la Dirección de Presupuesto Mario Marcel, quien sostenía en 1993 que *“los principales problemas de la gestión pública en Chile... en la actualidad no tienen tanto que ver con las ineficiencias ‘horizontales’ derivadas de una descoordinación interinstitucional, sino con ineficiencias ‘verticales’, esto es, con la incapacidad de las instituciones para hacer un uso eficiente de sus recursos en el logro de sus particulares objetivos”*, en Marcel, Mario, *Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública*, en Lahera, Eugenio (editor), *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN-FLACSO, Foro 90, Santiago de Chile, p. 101. Si bien se puede compartir la afirmación de Marcel en cuanto a la importancia de las ineficiencias ‘verticales’ de la gestión pública, el problema es que al descartar o poner en lugar secundario las ineficiencias ‘horizontales’ o interinstitucionales, está optando por minimizar la importancia de uno de los dos términos que conforman la ecuación de una gestión pública eficiente. Estas ineficiencias ‘horizontales’ contribuyen tanto como las ‘verticales’ en la eficiencia de la gestión pública y en particular de la inversión pública y, sobre todo, en la eficacia social de ésta, entendiendo por tal la maximización de su impacto sobre las realidades socioespaciales (integrales) donde se hace. La acción de los Ministerios no adolece solo de la falta de coordinación entre sí sino además del hecho de que, habiendo grupos de Ministerios que tienen una temática o problemática común y que actúan en los mismos ámbitos socioespaciales, no lo hacen desde una *política conceptualmente integrada desde su origen que de cuenta de la multidimensionalidad y multisectorialidad de los problemas*, cuya ejecución podría luego ser perfectamente programada para ser realizada sectorialmente. Esto hace aún más ineficiente el gasto público ya afectado por las ineficiencias ‘verticales’ destacadas por Marcel. Hay sin duda una retroalimentación entre estas dos partes de la ecuación de la gestión o “entradas” al problema, que Marcel opta por desconocer. Si se ataca solo la primera, la ‘vertical’, como se ha hecho intensamente hasta ahora desde la DIPRES, sin atacar paralelamente la segunda, la ‘horizontal’ o interinstitucional, donde se ha hecho poco quizás porque es más complejo hacerlo, se está desperdiciando la oportunidad de actuar sobre las sinergias negativas existentes entre ambas y, por lo tanto, desperdiciando la posibilidad de hacer más incisiva y socialmente eficaz la labor del Estado. Así como está el PMG hoy, solo preocupado de la dimensión ‘vertical’ y fragmentada de la gestión pública, está llamado a producir también distorsiones en ésta y en la cultura funcionaria que la sustenta, como algunas evaluaciones en curso ya lo señalan. Esto, por otra parte, sin referirse al concepto implícito sobre el papel del Estado inmerso en la “filosofía marceliana” tras el PMG, que no comparto pero que no es tema objeto de este artículo.

Ahora, cuando esto se mira desde la perspectiva de las regiones y municipalidades, es allí donde se notan los efectos más perniciosos de este modelo de programación de la gestión pública. Porque es precisamente allí donde se expresa con toda su fuerza la contradicción entre el *carácter multifacético, complejo e integrado de los problemas* que se pretende atacar, por un lado, y el carácter fragmentado, sectorializado y compartimentado y de baja coordinación de la acción de los organismos públicos que intentan dar cuenta de ellos, por el otro.

En efecto, es en la base social misma en el territorio, con la que tienen que trabajar diariamente municipios y gobiernos regionales, donde se expresa con toda su fuerza tal *multidimensionalidad e integralidad* de los problemas.

Es allí, en *grupos humanos muy concretos y en territorios específicos, donde se juntan simultáneamente y en un solo "paquete", entremezcladas, todas las dimensiones de las situaciones y problemas que caracterizan a esos grupos y territorios, determinando los más amplios aspectos de su vida, desde su calidad de vida hasta sus oportunidades de desarrollo personal y grupal.*

Pobreza, empleo, educación, salud, estructura de oportunidades, estructura productiva, infraestructuras y equipamientos, oportunidades de inversión, desigualdades diversas, condiciones medioambientales, recursos naturales, etc., todo eso se presenta "refundido" en la realidad concreta de grupos humanos también concretos en un *territorio* dado. Y es sobre estas realidades socioespaciales integrales sobre las cuales deben actuar municipios y GOREs, teniendo que dar cuenta no de un tema o problema específico, sino *del conjunto* de los que afectan a tales colectivos humanos, si es que se pretende modificar su situación o resolver sus problemas, provocando un nuevo estado de ánimo entre ellos, nuevos niveles de satisfacción consigo mismos y con su entorno.

En tal caso, el ataque puntual y restringido como estrategia de gestión de los problemas no es la más adecuada y socialmente eficiente y lo más probable es que termine en grandes insatisfacciones sociales e ineficiencia en el uso de los recursos, de lo cual hay ya muchos ejemplos.

Sin embargo, en la forma en que está organizada actualmente la gestión pública, esas autoridades se ven compelidas a actuar no en función de "programas integrados", sino a través de medidas individuales, específicas y segmentadas, vía proyectos circunscritos y cerrados en sus pequeños y limitados objetivos y metas. Muchos de éstos, por lo demás, de una u otra forma les son impuestos "desde arriba" y son aceptados porque sienten que de esa forma pueden obtener algunos recursos adicionales desde el nivel central para dar cierta satisfacción a las apremiantes necesidades de sus electores.

Algo parecido sucede, curiosamente, con instrumentos originalmente concebidos para fomentar y apoyar iniciativas de desarrollo regional y local, que no obstante han ido perdiendo tal carácter a través del tiempo, o quizás nunca llegaron a tenerlo. Tal es el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que en lugar de ser instrumento de desarrollo propiamente tal ha derivado en un fondo para financiar una miscelánea de proyectos menores, de una gran diversidad y relativamente aislados entre sí. Al final, se termina haciendo un cierto populismo, es decir, satisfaciendo necesidades cortoplacistas y restringidas de pequeños grupos de interés o bien pequeños problemas cuya solución no tiene impactos de desarrollo local o regional propiamente tal. Así usado, el FNDR tiende más bien a exacerbar la fragmentación de la acción pública que a generar dinámicas que agreguen valor, que generen nuevas fuentes de recursos, que ayuden a construir capital social, que contribuyan al desarrollo.

Sucede algo similar con los instrumentos de inversión conocidos como ISAR, IRAL y Convenios de Programación que suscriben los Gobiernos Regionales con diferentes Ministerios y reparticiones públicas. Estos Convenios, en particular, han tendido a ser, en la práctica, prolongaciones de una programación generalmente concebida y diseñada desde una óptica más bien sectorial y centralista, con grados y caracteres variables de participación de las regiones y a veces concebidos primordialmente para que los Gobiernos Regionales comprometan recursos que permitan realizar determinados proyectos que, con los solos recursos ministeriales, no se harían. Claramente, no son convenios preponderantemente estructurados *desde las regiones* y para cumplir objetivos de desarrollo definidos por éstas y que van más allá de un ámbito sectorial limitado, conectándose armónicamente con otros sectores en función de un objetivo regional común. Posiblemente, en algunos casos, los objetivos de estos convenios tomen en cuenta o tengan una cierta relación de "parentesco"

con objetivos del desarrollo regional¹⁵. Pero lo claro es que no han sido concebidos y estructurados, *desde su origen*, como instrumentos necesarios para cumplir objetivos de desarrollo de carácter integral, definidos desde las regiones y localidades, a través de una rica y horizontal colaboración entre el nivel sectorial central y los Gobiernos Regionales. Su ejecución tampoco cuenta con la instrumentación regional necesaria, en términos de una institucionalidad que asegure una ejecución coordinada, sinérgica y eficiente, por lo que su impacto se ve también limitado¹⁶.

De modo que buena parte de las falencias y limitaciones de la gestión pública a nivel central se dan, en realidad, por la lógica predominante en ella. Pese a la buena voluntad y esfuerzos de algunas autoridades, a los “instructivos presidenciales” llamando a la participación e incluso de algunas modificaciones recientes a la legislación municipal, la lógica es casi invariablemente la de atacar los problemas y necesidades del desarrollo local y regional “*desde la oferta gubernamental*” y no “*desde la demanda regional y local*”, o, en otras palabras, la lógica “*de arriba hacia abajo*”. No se da, habitualmente, un proceso de construcción a la inversa y, en los casos en que se intenta hacer así, de todos modos existe una fuerte impronta centralista en el proceso.

A ello se agrega el hecho, también señalado por muchos analistas, de la horizontalidad o generalidad que caracteriza el diseño de las políticas públicas, que poco reconocen las “*rugosidades*” o características diferenciales de los territorios o realidades socioespaciales diversas que caracterizan a las diferentes regiones y localidades del país. Aunque se ha hecho avances en la materia, aún tanto programas como instrumentos tienden a ser parejos, es decir, elaborados sin asumir e incorporar las diferenciaciones que caracterizan la amplia diversidad de manifestaciones de un problema dado en distintos grupos sociales y en distintas localidades y regiones del país.

El resultado es que difícilmente la comunidad en la base local o regional llega a desarrollar un sentido de “*propiedad*” y de identificación respecto a los programas que se le “*ofrecen*”. Por lo tanto, con dificultad llega a comprometerse en el esfuerzo compartido entre comunidad y gobierno en el logro de las metas, elemento necesario y fundamental para el éxito, como lo muestran tantas experiencias internacionales.

HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA

La centralidad actual del territorio en las políticas públicas

Se ha planteado desde hace mucho tiempo, y por muchos, la necesidad de que las políticas públicas sean conceptualmente integradas y que sean operacionalizadas a través de planes y programas que recojan el carácter multifacético y sistémico de los problemas sociales y de los desafíos del desarrollo. Más recientemente, sin embargo, la vasta experiencia internacional acumulada ha ido llevando a una profundización conceptual e instrumental cada vez más rica en torno al tema de la importancia de concebir el desarrollo desde una perspectiva del *territorio*, dado que es allí, precisamente, donde los problemas se presentan de manera integral, todos juntos y sobre una misma y específica realidad socioterritorial¹⁷.

Esto significa que las políticas y programas deben ser conceptualizados teniendo como referente el territorio no solo a nivel general, sino en la especificidad de sus realidades regionales, las que, además, en el actual mundo de la economía globalizada, han adquirido su propio y particular significado en términos de su diferencial inserción en los mercados

15 Se plantea aquí el problema de cuán adecuadas son las Estrategias Regionales de Desarrollo en la forma que hasta ahora han sido definidas por las Regiones, como reales instrumentos de planificación del desarrollo. La verdad es que muchas de ellas parecen ser una colección de deseos más que de objetivos fundados en realidades, o bien más el cumplimiento de un requisito que como un instrumento real de trabajo y de toma de decisiones. En muchos casos, si se analiza los contenidos de estas estrategias y los proyectos a los cuales efectivamente se destina los recursos de inversión, puede apreciarse claras discordancias. Esto, sin embargo, puede tener que ver más con las “*carteras de proyectos*” impuestos “*desde arriba*” que con insuficiencias atribuibles solo a los Gobiernos Regionales.

16 Véase Correa, Germán, Cuadros, Genaro y Leighton, Claudia, *Propuesta de una Institucionalidad para la Planificación y Gestión de la Inversión Pública en Ciudades*, Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Ciudad y Territorio, Santiago de Chile, agosto de 2009.

17 Véase Barreiro Cavestany, Fernando de la Universidad de Barcelona, *Desarrollo desde el territorio*, publicado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, 2001; Boisier, Sergio, “Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, Revista *EURE*, vol. 30, N° 90, Santiago de Chile, 2004; Granados, Carlos Alberto, *Desarrollo territorial y gestión local*, INAP, Guatemala, 2006.

globalizados a partir de las ventajas competitivas que muestran los diferentes territorios y regiones. Como señala la OCDE en su reciente informe sobre Chile, refiriéndose a estos avances en Europa:

“Durante la última década las políticas regionales han sido un tema de debate, revisión formal y/o nueva legislación en muchos países de la OCDE. Existe amplia evidencia de una nueva perspectiva de políticas y un claro giro hacia el ‘paradigma’ de las políticas regionales. Anteriormente, las políticas regionales eran utilizadas fundamentalmente para absorber shocks (reestructuración industrial, deterioro rural, etc) y para apoyar a las economías regionales que no habían logrado modernizarse. El nuevo paradigma de políticas territoriales busca desarrollar el potencial de competitividad a nivel regional. La naturaleza exacta de estos cambios es específica a cada país, pero hay elementos comunes en este nuevo enfoque territorial para el desarrollo: i) la competitividad regional se fortalece al focalizarse en actividades basadas en el crecimiento (particularmente la innovación, la educación y el empleo); ii) las políticas son específicas a cada contexto, basadas en las fortalezas y desafíos particulares de cada territorio; iii) el uso de estrategias integrales para las economías regionales, en vez de los instrumentos sectoriales nacionales: los distintos aspectos que afectan el desarrollo de un territorio se consideran de manera integrada; iv) los distintos actores claves (nacionales, regionales y locales) intervienen en el proceso de creación de políticas”¹⁸.

El territorio también viene atrayendo un creciente foco de interés en Chile, especialmente respecto a iniciativas de desarrollo que han escogido el territorio como punto de partida para la aplicación de políticas públicas centralmente diseñadas, como es el caso del programa de Territorios de Planificación Integrada, con sus instrumentos ARI y PROPIR, cuyos mayores avances tuvieron lugar en la Región del Bío Bío. También las áreas de desarrollo regional (ADR) que se impulsan en el actual Gobierno. El territorio es asimismo el eje de algunos programas, como Chile Califica y Chile Emprende.

Desde 2007 el Gobierno procura impulsar el traspaso de la responsabilidad de planificación regional desde el Ministerio de Planificación (y sus instancias desconcentradas las Secretarías Regionales de Planificación) a los Gobiernos Regionales, a los que se les ha dado la atribución de encargarse del desarrollo territorial. También SUBDERE ha impulsado recientemente con fuerza un sistema de Gestión Territorial Integrada, adscrito al Programa de Mejoramiento de Gestión, PMG, propiciado por el Ministerio de Hacienda.

No obstante, en general, estos intentos de territorialización de la gestión pública han estado más bien marcados por el énfasis en hacer más eficiente el gasto público, con un sesgo “haciendista” y centralista, más que por el real traspaso de las responsabilidades de tomar decisiones a nivel regional respecto al desarrollo de sus territorios y de construir nuevos actores regionales y locales de poder. Tanto es así, que estas iniciativas no han incluido con claridad los mecanismos para incorporar a los Gobiernos Regionales en la definición de las políticas públicas, que sigue siendo una tarea muy centralizada en los Ministerios sectoriales, como señala el Banco Mundial¹⁹.

Poner al territorio en el centro de la política pública obliga, sin embargo, a tener mayor claridad conceptual sobre los desafíos que emanan de tal enfoque. Esto por cuanto a poco andar el impulso a tal enfoque necesariamente involucrará tres procesos paralelos, que deben ser, sin embargo, sinérgicos:

- Primero, la necesidad de *ordenar la gestión de gobierno desde el territorio mismo* donde se focalizan las acciones del sector público y las inversiones públicas, pero de manera más bien descentralizada que desconcentrada, es decir, con *un fuerte protagonismo de los Gobiernos Regionales*, ordenando la oferta del centro gubernamental desde el territorio. Es desde allí de donde se habrá procesado la demanda regional y local en la forma de una propuesta organizada de desarrollo regional y local, con componentes, planes, proyectos y actividades que tienen sinergias entre sí, que exigen implementaciones secuenciadas y focalizadas social y territorialmente, y una ejecución acompasada de modo de producir el máximo impacto posible en las poblaciones de estos territorios;

18 Véase OCDE, *Op cit*, febrero 2009, Capítulo 2,

19 World Bank, *Chile: Regional Development Planning*, Main Document, Draft Report, Diciembre 2007.

- Segundo, la necesidad de *producir un re-ordenamiento efectivo de la forma en que se construye, programa y gestiona la agenda de los Ministerios sectoriales*, en un marco de creciente transferencia de responsabilidades a los Gobiernos Regionales, lo que es absolutamente imprescindible ²⁰;
- Tercero, la necesidad de *producir un cambio en la forma en que se concibe el desafío de la gestión local y regional como un traspaso efectivo de poder a los actores regionales y locales, desde la integralidad y especificidad del territorio y de la participación ciudadana activa* en tal esfuerzo, alejándose de la visión tradicional en cuanto a que el eje de tal gestión debiera apuntar básicamente a intentar mejorar la capacidad de entregar buenos y oportunos servicios sociales a la población (*delivery*), sin que obviamente deje de avanzarse en ello, como una forma de fortalecer el desarrollo y la gobernabilidad regional y local.

Todo ello apunta, en definitiva, a contar con una política sobre ordenamiento territorial del país y regionalizada, de modo de contar con un instrumento vital para enmarcar, a su vez, la territorialización de las políticas nacionales, otorgando un rol crucial en ello a los Gobiernos Regionales y municipalidades.

DESDE DONDE CONSTRUIR LA INTEGRALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA: ORGANIZAR LA OFERTA CENTRAL DESDE LA DEMANDA REGIONAL

En efecto, la aspiración a tener políticas públicas integradas ha sido pensada habitualmente desde la “oferta” y no desde la “demanda”, es decir desde como el gobierno piensa que debe responder a las demandas de la gente distribuida en el territorio nacional, en las regiones y comunas, y no desde el territorio y la gente que lo habita. El problema es que esa oferta gubernamental tiene todas las insuficiencias y limitaciones que aquejan el modelo de formulación de las políticas públicas y de la gestión sectorializada y centralista de su implementación, como se ha indicado.

Es necesario, por lo tanto, tratar de acercarse al problema con una mirada diferente. Esto se vincula estrechamente con el proceso descentralizador, ya que si alguien sufre el impacto negativo de un quehacer público centralista, fragmentado y sectorializado al extremo son, en especial, las regiones y localidades.

De allí la importancia de producir un cambio en la forma en que se piensan y hacen las políticas públicas, programas y proyectos, un cambio de paradigma, partiendo esta vez desde la demanda, es decir, desde el nivel regional y local, y desde allí ir “hacia arriba”, hacia las instancias nacionales del aparato público.

La idea básica que aquí se propone es iniciar un proceso que procure *organizar la “oferta gubernamental central” desde la “demanda ciudadana regional y local”*. Esto implica romper con la lógica actual, consistente en que dicha “oferta nacional” se organiza, en buena parte, *a sí misma y desde sí misma*, muchas veces con una deficitaria referencia a la demanda ciudadana local o regional, o, lo que es peor, como suele suceder, a partir de una suerte de “re-interpretación” de la misma, con un fuerte sesgo “metropolitano”.

Como se ha dicho, los problemas sociales o los desafíos del desarrollo regional o local *tienen una naturaleza multi-dimensional y compleja*, estando compuestos por diferentes elementos, entrelazados entre sí, de forma que *constituyen verdaderos “sistemas”, cada uno con sus propias especificidades según las características diferenciales de los territorios y de las poblaciones allí asentadas*. Una política, programa o proyecto elaborado desde el centro gubernamental difícilmente puede recoger la riqueza y particularidades de esas especificidades, por muy “participativo” que sea su diseño.

De allí que lo adecuado sería que, a partir de una política nacional dada, sea desde las regiones y localidades donde se las “territorialice” y se elaboren *los planes y programas que la expresan, recogiendo en cada territorio la naturaleza integrada, multifacética en que sus dimensiones se presentan, en colectivos humanos específicos, que a su vez tienen sus propias características y dinámicas*.

Las soluciones diseñadas consistirían, entonces, en un conjunto de componentes y actividades estructuradas a partir de ese todo homogéneo o “sistema”, y programadas diferencialmente teniendo en cuenta las interrelaciones y retroalimentaciones que existen entre esos componentes, en los territorios y grupos humanos específicos de que se trate.

²⁰ Esta es una idea que el Banco Mundial refuerza, en *Op.cit.*

Los programas, planes y proyectos así elaborados, organizados en torno a “demandas” regionales o locales con sus propias especificidades, debieran tener *una construcción modular*, en que determinados “paquetes” de componentes y medidas puedan ser sectorialmente desglosables e “independizables” del resto, para efectos de concatenarlos posteriormente con la “oferta” gubernamental central. De este modo la “oferta gubernamental” sería en buena medida organizada desde la “demanda regional y local”.

A partir de tal construcción modular, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades podrían exigir a las instituciones centrales del Gobierno nacional que sus programas, planes o instrumentos sean no de carácter general ni lineal sino específicamente diseñados para dar cuenta de aquellas necesidades u objetivos de desarrollo regional y localmente definidas y decididas, y *en la forma* y oportunidad (especialmente en términos del flujo de financiamiento) en que el programa integrado requiere que se diseñen y ejecuten.

Las instituciones nacionales centrales ya no podrían, entonces, llegar con sus programas, planes y proyectos “envasados” y definidos bastante centralmente. Más bien, tendrían que *crear sus programas e instrumentos a partir de los “términos de referencia” que le son definidos por los programas integrados elaborados desde el Gobierno Regional y el Municipio.*

LO QUE EL NUEVO PARADIGMA SUPONE

El modelo supone entonces que las autoridades centrales del Estado asuman y recojan en sus políticas, programas e instrumentos la diversidad regional y local, en cuanto a condiciones materiales y de recursos, pero también en cuanto a sus actores y posibilidades de acción respecto al territorio, sus carencias y potencialidades. Desde tal perspectiva, *el funcionamiento local y especialmente el desconcentrado del nivel regional*, pasa a ser un actor con un papel diferente al que hasta ahora ha desempeñado, siendo esta vez un elemento que encadena “desde abajo hacia arriba” la organización de la demanda regional y local con las políticas, programas e instrumentos del nivel central, para lo cual su experiencia de terreno pasa a tener una importancia y utilidad especial²¹.

El modelo requiere y supone, además, de manera decisiva, que las autoridades y actores regionales y locales *asuman el territorio como un área de intervención estratégica y de actuación*, generando una verdadera identidad y cultura de gestión regional y local de los problemas.

Ello supone, como es obvio, que a su vez cuenten con *las capacidades profesionales, técnicas y de gestión administrativa* que les permita trabajar con los niveles de calidad y eficacia que el país ha logrado desarrollar a nivel nacional, de modo que la descentralización, en vez de ser un avance del país, se transforme en un retroceso²². Esto, a su vez, requiere una política nacional de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y también de las administraciones municipales, más amplia contundente e incisiva que la que se ha venido desarrollando desde la década de los 90 en adelante.

El modelo supone, asimismo, *un nivel importante de asociatividad, sobre todo entre municipalidades*, las que tendrán que agruparse en función de realidades y problemas del desarrollo local que les son comunes y que deben enfrentar, por lo tanto, concertadas en torno a un programa integrado de desarrollo. De esa forma pueden organizar la inversión de sus siempre escasos recursos de una manera multiplicadora, en términos de efectos o resultados de desarrollo, acometiendo desafíos que cada una, por sí misma, no podría.

Esta asociatividad supone al mismo tiempo, sin embargo, *un sostenido apoyo desde el Gobierno central*, a través de SUBDERE y de los Ministerios sectoriales, mediante un programa coherente administrado por SUBDERE, para desarrollar de manera sostenida y perdurable las capacidades locales y regionales de modo que puedan llevar el trabajo de estas instancias asociativas a nuevos y más altos niveles de eficiencia.

21 Véase Gutiérrez, C.G. y Cortázar, J.C., *El diseño retrospectivo como herramienta para el análisis de la implementación de políticas*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, Washington D.C. 2007.

22 Véase World Bank, *Op. cit.*, que plantea que tal es el riesgo principal de una política más agresiva de descentralización del país, por lo que este tendría que ser un aspecto de preocupación central del Gobierno al impulsar una política descentralizadora más contundente, a fin de aprovechar las ventajas potenciales de diferentes regiones del país y de disminuir el desequilibrio que observa en el desarrollo entre ellas.

Pero el modelo supone algo más todavía. Si todo lo propuesto en cuanto a la forma de encarar y programar la gestión pública para el desarrollo se da, todavía queda el problema de *cómo gestionar después el resultado de dicha programación*, manteniéndose la fragmentación institucional ya descrita a nivel nacional o central. De allí la necesidad de definir también una vía de solución a tal problema, que se debe expresar a través de un conjunto de medidas que vayan avanzando en el propósito de ir reformando el Estado y modernizando nuevas áreas de su gestión, como se verá más adelante.

A todas estas condiciones propias del liderazgo que se requiere para un cambio de esta envergadura, se debe agregar otras condiciones importantes, como son un conocimiento acabado del amplio conjunto de instrumentos y programas que ofrece el sector público desde el nivel central, de modo de poder escoger de entre ellos aquellos que más significado puedan tener para las realidades territoriales y sociales que presenten diferenciales las regiones del país. También sería deseable un conocimiento con cierto detalle de las agencias y los mecanismos, fuentes y áreas temáticas que son impulsados por la cooperación internacional o por los organismos multilaterales de financiamiento, que pueden multiplicar significativamente los recursos siempre escasos que tienen para invertir los Gobiernos Regionales y Municipalidades²³.

El ámbito desde donde se organizaría la demanda: el territorio

Cuando se habla de organizar la demanda desde regiones y localidades se está diciendo en realidad organizarla desde el territorio y del ordenamiento que caracteriza dicho espacio y del que podría reorientarse mediante políticas explícitas y activas al respecto, concordantes con los objetivos de desarrollo regional planteados.

Podría decirse que el ordenamiento territorial es aquella intervención del Estado que, desde *una visión prospectiva* y según los *atributos del territorio* (naturales, económicos, sociales), procura *direccionar, regular y promover la distribución ordenada de las actividades humanas* en tal espacio, así como *los equipamientos e infraestructuras* que ellas requieren y los medios de conectividad entre las mismas, con el objeto de lograr objetivos socialmente deseados, como un mayor bienestar de la población, equidad e integración social, o la optimización del uso sustentable de los recursos para un desarrollo territorial (regional) competitivo, equilibrado y armónico²⁴.

Los elementos constitutivos de tal definición serían, entonces:

- Los *atributos que caracterizan un territorio dado*, desde sus *características geográficas* y de capital físico y natural, pasando por su *estructura económica* y empresarial y su particular forma de inserción en la economía nacional y/o en la economía globalizada, hasta llegar a sus *características demográficas y sociológicas*, como estructura de la población, estructura social, desarrollo humano, culturas predominantes, capital social y asociatividad y también sus *características político-institucionales* como institucionalidad pública, gobernabilidad, etc.
- Una *“visión”* prospectiva, de futuro, sobre el territorio, que se supone debiera basarse en algunos fundamentos objetivos sobre sus características y potencialidades, es decir áreas de posible innovación productiva o de desarrollo científico tecnológico, etc., así como las capacidades existentes (empresariales, de investigación e innovación, profesionales, técnicas, etc.) para el eventual aprovechamiento de las mismas. También se requiere proyecciones de las tendencias que caracterizan el territorio y la explícita decisión de modificarlas para el logro de algún objetivo deseado y definido.
- Una *voluntad* manifiesta del Estado, en este caso a nivel de los Gobiernos Regionales, de *direccionar, regular y promover* una cierta *distribución ordenada de las actividades humanas* en un determinado territorio o espacio, lo que requeriría el establecimiento de mecanismos e instrumentos de diverso carácter que así lo permitan, como parte de la política que se haya definido y de la *“territorialización”* de la misma, desde incentivos de diferente naturaleza hasta exigencias normativas dotadas de claras facultades y capacidades de exigencia de su cumplimiento.

23 Si bien Chile ya no es país receptor de la cooperación internacional, por su alto ingreso *per capita*, entre las agencias internacionales existe una apreciable cantidad de recursos para promover una amplia gama de objetivos de la más diversa naturaleza y, en cuanto tales, Chile puede recurrir a ellos a través de proyectos que avanza en los objetivos corporativos de dichas agencias de cooperación.

24 Véase Correa, Germán, Cuadros, Genaro y Leighton, Claudia, *Op cit.*, agosto de 2009.

- Provisión de los equipamientos e infraestructuras que tales actividades requieren y de los medios de conectividad entre dichas actividades.
- Se requiere asimismo que haya *objetivos socialmente deseables* de diversa naturaleza, los que supuestamente debieran ser consensuados, lo cual requiere una *política pública participativa* sobre la materia, debidamente instrumentada. Entre esos objetivos suelen considerarse los siguientes, en combinaciones variables: mayor bienestar de la población, equidad, integración social, optimización del uso sustentable de los recursos, desarrollo territorial (regional) sustentable, competitivo, equilibrado y armónico, etc.

En otras palabras, tanto el conocimiento del territorio como la voluntad de modificar lo que sea necesario en éste a fin de potenciar sus ventajas competitivas o lo que se desee resaltar como los objetivos de desarrollo que se quiere promover, es de fundamental importancia a tener en cuenta como marco de referencia de la actuación sobre tal territorio a través de las políticas públicas territorializadas, sus programas, planes y proyectos.

REQUERIMIENTOS DE ESTE NUEVO PARADIGMA

Aprender de nuestra propia práctica y extenderla

Desde luego, para implantar un paradigma como el que se propone no hay recetas establecidas. Es necesario hacer camino al andar. Un camino que, no obstante, ya ha venido siendo recorrido en diversas comunas del país y en algunas regiones, así como por algunas instituciones del gobierno central a través de algunos programas significativos en esta materia. Es preciso entonces analizar y aprovechar esas experiencias, desmenuzar las lecciones aprendidas y desde allí partir construyendo el nuevo paradigma. Pero esta vez de acuerdo con un plan explícito y formal, con plazos y metas, a su vez que con todo el instrumental que se requiera, quizás reformas constitucionales y leyes, y sin duda reglamentos, normatividad administrativa, formalización de nuevos procedimientos, nuevos instrumentos de política, etc.

Como quiera que sea la aproximación, debiera tenerse en cuenta un conjunto de condiciones básicas que el proceso requiere. El punto más complicado de todo ello es, sin embargo, la transición, el cómo se va de un ordenamiento a otro, sin perder el ritmo en la gestión de planes, programas y proyectos y sin perder eficiencia en la entrega (*delivery*) que realiza el Estado, de modo que esta transformación no pierda legitimidad social y política y pueda sustentarse en el tiempo, ya que su implantación definitiva requerirá algunos años, sin duda. Pero si no se intenta, lo que es seguro es que la gestión pública se seguirá deteriorando y, tan serio como eso, la acción del Estado irá perdiendo credibilidad y legitimidad en la gente.

Algunas precondiciones políticas

A nivel político y sin entrar en mayores detalles, se requiere que las más altas autoridades políticas asuman la convicción intelectual y política de la importancia decisiva que tiene para el desarrollo futuro del país dar un nuevo impulso a la descentralización y al fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, sin cortapisas centralistas, cambiando radicalmente la forma de hacer las cosas. La idea central es que se apunte a lo recomendado por el Banco Mundial, es decir, promover fuertemente el desarrollo territorial, de las regiones del país que muestran mayores desequilibrios y retrasos, descubriendo nichos y aprovechando a fondo sus diferentes oportunidades competitivas.

Dentro de esas autoridades nacionales, en un régimen tan presidencialista como el chileno, el rol crucial le corresponde a la Presidencia de la República, la que desde el inicio mismo de su gestión debe marcar la agenda de sus colaboradores (ministros, subsecretarios, jefes de servicios) con esta impronta. Al inicio de una gestión gubernamental tiende a haber la tendencia natural a concentrar más que a descentralizar, a fin de asegurar el éxito de la gestión ministerial de cada cual, por lo que el esfuerzo presidencial para marcar la gestión de una manera descentralizadora desde el comienzo de su gobierno es crucial.

Se requiere, no obstante, que tal importancia al fortalecimiento de la descentralización a través del impulso decisivo a este nuevo modelo de programación y gestión de las políticas públicas sea dada no solo de manera retórica (discursos), formal (instructivos y decretos) o simbólico-mediática (gestos, anuncios), sino como *exigencia exigible* y *exigida* a cada uno de los colaboradores presidenciales. No se trata tampoco del clásico modelo de un "gobierno en terreno", con

gran despliegue comunicacional pero con resultados poco mensurables, sino que *de la implantación efectiva de nuevos procesos de toma de decisiones, nuevos mecanismos e instrumentos, nuevos procesos de trabajo que re-direccionen el quehacer del sector público central y desconcentrado* en los términos planteados.

Asimismo, se requiere una *fuerte voluntad política para impulsar sostenidamente este proceso*, a lo largo de todas y cada una de sus etapas, actuando con decisión y audacia a fin de enfrentar las inercias, la resistencia al cambio y la presión de los grupos de interés. Tal batalla será de menor envergadura o menos dramática si se hacen oportunamente los esfuerzos para construir los necesarios consensos y se desarrollan procesos *ampliamente participativos* de todos quienes tienen que ver en el proceso, como actores del cambio o como quienes podrían sufrir sus impactos y costos.

Esto significa que las autoridades a nivel central y regional tienen que *ejercer un liderazgo sustantivo, conceptual, pedagógico*, acerca del significado altamente positivo de los cambios que se impulsan, así como ser constantemente proactivas, actuando con creatividad y flexibilidad para sumar voluntades al cambio que se propugna, junto con elevar los niveles de coordinación y de eficiencia de las instituciones públicas involucradas.

A estas condiciones propias del liderazgo que se requiere para un cambio de esta envergadura, se debe agregar otras condiciones importantes, como son un conocimiento acabado del amplio conjunto de instrumentos y programas que ofrece el sector público desde el nivel central, de modo de poder escoger de entre ellos aquellos que más significado puedan tener para las realidades territoriales y sociales que presenten diferenciales las regiones del país. También sería deseable un conocimiento con cierto detalle de las agencias y los mecanismos, fuentes y áreas temáticas que son impulsados por la cooperación internacional o por los organismos multilaterales de financiamiento, que pueden multiplicar significativamente los recursos siempre escasos que tienen para invertir los Gobiernos Regionales y Municipalidades²⁵.

A lo anterior se suma la necesidad de que las autoridades tengan también una *profunda convicción y compromiso activo con la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública*, en la perspectiva de formar nuevos agentes de poder, por lo que su activa participación en las decisiones de territorialización o regionalización de las políticas públicas nacionales y su posterior traducción en planes, programas y proyectos de nivel regional o local es de crucial significación para este proceso.

ALGUNOS EJES CLAVES DEL CAMBIO DE PARADIGMA

Aparte del nivel político antes señalado, cuatro son los ejes claves para producir este cambio de paradigma: a nivel central, los Ministerios sectoriales “ejecutores” y sus instancias desconcentradas (Secretarías Regionales Ministeriales), el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto en particular, y el Ministerio de Planificación; y a nivel territorial, los Gobiernos Regionales y los Intendentes. Hay asimismo algunos instrumentos fundamentales que es necesario tener en cuenta como el FNDP y los Convenios de Programación.

a. Los Ministerios sectoriales “ejecutores”

Los Ministerios sectoriales, especialmente aquellos que tienen que ver con procesos claves para el desarrollo, como MOP, MTT, MINVU, MINAGRI, MINECON, debieran experimentar una redefinición profunda de la forma en que entienden su gestión hasta ahora.

En 2001, el entonces Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre²⁶ señaló que el Estado moderno, en el contexto mundial globalizado y de una economía abierta y competitiva como la chilena, debe desempeñar las funciones siguientes:

- 25 Si bien Chile ya no es país receptor de la cooperación internacional, por su alto ingreso per capita, entre las agencias internacionales existe una apreciable cantidad de recursos para promover una amplia gama de objetivos de la más diversa naturaleza y, en cuanto tales, Chile puede recurrir a ellos a través de proyectos que avanza en los objetivos corporativos de dichas agencias de cooperación.
- 26 Véase discurso del Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre en el lanzamiento del libro del Senador Alejandro Foxley (ex Ministro de Hacienda), *Chile en la Encrucijada*, El Mercurio, 18 de julio de 2001.

“(i) regular los mercados, de modo que funcionen como si estuvieran en competencia perfecta; (ii) proveer los bienes públicos; (iii) proveer los instrumentos para la igualdad de oportunidades y para compensar a los rezagados; y (iv) dar el sello estratégico a la conducción económica del país.”

No es el propósito de estas notas entrar en una exégesis de los dichos del ex Ministro de Hacienda, aunque es tentador, sino solo hacer una lectura “generosa” o extensiva de sus planteamientos desde la perspectiva que nos interesa.

Desde luego, habría que poner en primerísimo lugar la que él identifica en el cuarto lugar como parte de la labor del “Estado moderno”, aquella de “dar el sello estratégico a la conducción económica del país”, aunque propondría ampliar esto último –modernizando de paso el concepto del ex Ministro– a la conducción del *desarrollo sustentable* del país, que es un concepto más amplio y comprensivo, que involucra no solo el crecimiento económico sino también el desarrollo social y humano, con sustentabilidad ambiental, con calidad de vida y equidad social entre sus habitantes, en los territorios donde desempeñan sus actividades diversas.

Entendida así, esta función del Estado moderno podría expresarse, a nivel de los ministerios sectoriales, en términos como los siguientes, a partir del principio de impulsar lo que llamaría la “*subsidiaridad descentralizadora*” del Estado central, en el sentido de que “*las instancias centrales deberían dejar de hacer todo aquello que debieran hacer o hacer mejor los Gobiernos Regionales y Municipalidades*”, cambiando así el carácter de las funciones prioritarias a ejercer por aquellos. En tal caso, dejando paulatinamente de ser ejecutores, como son hoy, y pasando a ser más bien *conductores* (*establecedores de políticas y programas generales*), *monitoreadores*, *evaluadores* y *apoyadores de la gestión territorial*, junto con *aseguradores de su coherencia* con la estrategia nacional de desarrollo, los equilibrios macroeconómicos y una inversión pública eficiente y socialmente eficaz. Así entendida su función general, los ministerios sectoriales deberían:

- desarrollarse como instancias de reflexión estratégica y elaboradoras de las grandes directrices de política pública nacional y de las estrategias de su implementación, traducidas en términos del aporte sectorial respectivo a las mismas;
- ser productoras de marcos plurianuales de políticas que actúen como marcos de referencia entro de los cuales las regiones y localidades deben formular sus propuestas, planes, estrategias y programas integrados de desarrollo, junto con sus requerimientos presupuestarios plurianuales;
- ser instancias de monitoreo estratégico del proceso de desarrollo nacional así como también regional, detectando desequilibrios y desigualdades, desaprovechamiento de potencialidades, etc.
- ser instancias de elaboración de programas e instrumentos de desarrollo y fomento de validez universal, pero apoyando a las regiones para su adecuación y aplicación regional, o cambio por otros si los diseñados no son eficaces o no se adecuan a las particularidades del territorio de que se trate;
- ser instancias que contribuyan a “emparejar el terreno” de la desigualdad de oportunidades y de los desequilibrios en el desarrollo de las regiones del país por la forma desigual en que se distribuyen las oportunidades de inversión y oportunidades en general, proveyendo apoyos diferenciales según las necesidades específicas de cada territorio y de los colectivos humanos que en ellos desempeñan sus actividades;
- ser instancias de apoyo al desarrollo de ciertas capacidades de connotación estratégica en el conjunto de aparato público a todo nivel, pero especialmente en regiones, como el trabajo en redes y la difusión y uso operacional y efectivamente productivo y en la gestión de las tecnologías de la información y la comunicación.

Respecto a las otras funciones del Estado moderno, que aquí extendemos a los Ministerios sectoriales, señaladas por el ex Ministro Eyzaguirre, la que acaba de describirse, que tiene un sentido fuertemente estratégico, se vincula estrechamente con las otras, como es aquella de “*proveer los instrumentos para la igualdad de oportunidades y para compensar a los rezagados.*” Esto, en la medida que la estructura desigual de oportunidades guarda estrecha vinculación con las características del modelo de desarrollo existente en Chile y las formas desiguales en que a partir de este modelo se

estructuran las oportunidades de inversión y de las oportunidades en general en los diferentes territorios del país y entre los diferentes sectores sociales de la sociedad chilena²⁷.

Esto implica que hay que dar una mirada diferente a la forma y razones por las que la inversión privada se distribuye de acuerdo a un determinado patrón territorial a lo largo del país, así como a las dinámicas de mercado territorialmente diferenciadas, a fin de descubrir las claves de tales desigualdades y actuar sobre las mismas con incisivas políticas públicas, debidamente descentralizadas²⁸.

En cuanto a la tercera función que un Estado moderno debiera desempeñar a través de su estructura ministerial, según Eyzaguirre, es la de *“proveer los bienes públicos”*, la que debiera entenderse no solo como la provisión de servicios, bienes e infraestructuras básicas, como antaño, sino que también la necesidad de que el desarrollo que se promueva sea sustentable, en las varias acepciones del término²⁹.

Finalmente, respecto a la cuarta función del Estado moderno, que el Ministro situaba en el primer lugar, la de *“regular los mercados de modo que funcionen como si estuvieran en competencia perfecta”*, es posible que el ex Ministro la hubiera formulado en términos un tanto diferentes, vista la desastrosa situación mundial generada por la actual crisis mundial iniciada precisamente por una insuficiente regulación estatal de la *“codicia”* e irresponsabilidad con la que al final se desenvuelven quienes *“juegan”* con el mercado a su favor. En tal sentido, tal vez sería mejor plantearse que la competencia perfecta es virtualmente inexistente como realidad incluso en los mercados más desarrollados, y que corresponde al Estado un papel bastante más incisivo para asegurar que sus agentes funcionen de modo tal que no terminen descalabrándolo todo, situación en la que quienes pagan, una vez más, los más altos costos son los sectores de menores ingresos y más vulnerables en la sociedad, especialmente las del mundo en desarrollo.

Como camino preparatorio para tal evolución, los Ministerios sectoriales deberían desde ya impulsar algo más que la coordinación entre ellos y pasar a la fase de elaborar políticas integradas de desarrollo en las áreas de su competencia y de impulsar una planificación conjunta de su quehacer en aquellas áreas o temas compartidos, como viene incipientemente tratando de hacer desde 2006 el Comité Interministerial de Ciudad y Territorio³⁰, estando ahora ad portas de generar una nueva institucionalidad en esta materia, modesta pero deseablemente eficaz, como producto de la experiencia recogida.

b. El Ministerio de Hacienda y la DIPRES

Siguiendo con la tendencia que se instaló en los años ochenta cuando la dictadura enfrentó la crisis económica de 1982-83 y que dio curso a la instauración de economía neoliberal abierta y competitiva, el sello de la conducción de Hacienda

27 Ello es, en otras cosas, lo que genera los *“rezagados”* de Eyzaguirre. Este es, desde luego, un concepto errado del ex Ministro, ya que no se trata de que algunos *“se queden atrás”* del tren del desarrollo, mientras otros logran mantener el paso. Por el contrario, como es bien sabido, por su propia lógica de funcionamiento las economías de mercado generan fuertes tendencias a la concentración de la riqueza y, como correlato de ello, sectores que son marginalizados, que serían los *“rezagados”* de Eyzaguirre. No en vano el Papa Juan Pablo Segundo hablaba del *“capitalismo salvaje”* y nuestro criollo Presidente Patricio Aylwin lanzó la famosa frase *“el mercado es cruel”*, indicando precisamente a estas tendencias estructurales marginalizantes y extensivas de la pobreza de las economías de mercado, de *“rezagados”*, las que solo pueden contrarrestarse con una fuerte labor del Estado en términos de políticas que apunten a *“emparejar el terreno”* (fuerte apoyo al mejoramiento de la educación pública, y a las pymes, por ejemplo) y a políticas sociales compensatorias, como se ha hecho en Chile en los últimos veinte años, aunque falta por hacer mucho más aún. Véase sobre el tema, Correa, Germán (redactor), *Descentralización para el desarrollo humano en Chile*, Taller Temático N° 3, Grupo de Políticas Públicas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, noviembre 1999.

28 Véase Informe de la OCDE, *Op cit.*, capítulo 2.

29 Para un planteamiento más extenso sobre el tema, véase Correa, Germán, *Crecimiento económico, medio ambiente y Estado: Las preguntas por responder*, en Revista *Ambiente y Desarrollo*, CIPMA, septiembre 2001.

30 El Comité Interministerial Ciudad y Territorio, COMICYT, se reactivó en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y funciona actualmente con la participación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que lo preside, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y el Ministerio de Bienes Nacionales. COMICYT tiene una Secretaría Ejecutiva que consta de tres profesionales. A las reuniones del Comité de Ministros asisten en calidad de invitados permanentes el Secretario Ejecutivo de SECTRA, la Directora de la División de Planificación del MOP y Director de la División de Desarrollo Urbano del MINVU.

ha sido desde entonces un muy fuerte centralismo y máximo control sobre el gasto público, como una forma de controlar los equilibrios macroeconómicos, en los que esta variable tiene una fuerte influencia.

Como parte de las fortalezas que muestra Chile está sin duda el eficiente manejo económico que ha habido en los cuatro gobiernos posteriores a la dictadura, desde 1990. En ello ha cabido un papel fundamental al Ministerio de Hacienda, bajo los diferentes Ministros que lo han encabezado, pero también su Dirección de Presupuesto, DIPRES, que ya desde la época de la dictadura había venido ganando una creciente preponderancia. Tal papel ha llevado al Ministerio de Hacienda a desempeñar un rol preponderante en la conducción del país, hasta el punto que no ha habido Ministro de Hacienda que en algún momento no haya sido considerado como posible “presidenciable”. Ello es sin duda una distorsión, pero señala la gravitación política que ha adquirido la función de Hacienda en la conducción política del país, algo que no se observa en otras latitudes del mundo.

Lo curioso es que ello ha sucedido no solo en lo relativo al gasto público, que es lo normal para un Ministerio de esta naturaleza, sino que con el tiempo ha ido ampliando su esfera de influencia *al contenido mismo de las políticas públicas*, a través de diferentes mecanismos. Desde luego, ello sucede cuando la DIPRES establece más o menos unilateralmente *de dónde* se deben hacer los recortes o ajustes presupuestarios para adecuarse al marco presupuestario que se le entrega cada año a cada Ministerio, servicios y otras instancias públicas. Es cierto que muchas veces conversa el tema con los Ministerios o instancias públicas involucradas. Pero no es una conversación entre iguales, obviamente, ya que “el peso total de la prueba”, para usar jerga abogadil, para defender y persuadir, recae de lleno en quien solicita los recursos. Estos, por último, muchas veces son autorizados en condiciones tales que transforman en humo la autorización otorgada, o bien su tramitación lleva tanto tiempo que, cuando llegan, ya no tiene sentido gastarlos o el gasto se realiza en condiciones menos favorables que la programada. Al final, sin recursos no se puede realizar lo que la política o medida definida por quien tiene la responsabilidad de impulsarla requiere, ni en la oportunidad que necesita hacerlo.

O bien cuando se le debe entregar explicaciones al máximo detalle, incluso de la estrategia política implementativa de una determinada política, medida o proyecto, para lograr su aprobación de los recursos que se está solicitando. De poco vale que a un Ministerio, servicio o empresa pública se le haya aprobado su presupuesto anual, discutido al detalle, ya que de allí en adelante cada gasto que se hace debe tener la aprobación de DIPRES. Esta en muchas ocasiones niega los recursos necesarios, o autoriza solo una parte, o demora su transferencia hasta el punto de a veces incidir en una pérdida de oportunidad para hacer el gasto correspondiente. La consecuencia de ello es que, al final, a veces éste resulta siendo mayor que el originalmente estimado, porque a esas alturas se ha generado nuevas situaciones que terminan desmejorando la posición negociadora con sus “*stakeholders*” de la entidad pública solicitante de los recursos, o bien enfrentando mayores niveles de insatisfacción ciudadana de lo que sería aconsejable. O bien la demora resulta en un desacompasamiento de la ejecución de un proyecto, con costos como la desmovilización de los equipos de trabajo o la pérdida de la posibilidad de agregar otros recursos al proyecto de que se trate.

En todo caso y sin duda la labor del Ministerio de Hacienda y de su Dirección de Presupuestos es crucial para controlar el gasto público y mantener los equilibrios macroeconómicos, así como para asegurar la mejor gestión posible de los recursos públicos. Más aún en situaciones de crisis económicas internacionales, como ocurrió con la crisis asiática a fines de los 90 o con la actual crisis mundial. Pero eso no puede llegar a significar que termine incidiendo en los contenidos de las políticas públicas o la oportunidad de su ejecución, por la vía del control de los recursos públicos.

Ahora, cuando se trata del tema de la descentralización, por definición este proceso no es del agrado del Ministerio de Hacienda, en la medida que sus avances vayan en la dirección de ir traspasando más y más competencias, y más y más decisión sobre los recursos que se les transfiere a los Gobiernos Regionales y municipalidades, con lo que el control del gasto e inversión se le aleja y hace más difícil.

Es cierto que al respecto hay dos riesgos importantes que tener en cuenta, como destaca el citado informe del Banco Mundial: por un lado, la pérdida del control sobre los equilibrios macroeconómicos -en que el gasto e inversión públicos son tan importantes- y, por otro, la acumulación de déficit por parte de las instancias descentralizadas -ya que la contratación de préstamos y endeudamientos no les está permitido- y por lo tanto la recurrente necesidad del “*bail out*” o sacar al deudor regional o local de su atolladero, transgrediendo la norma fiscal de buena administración de los recursos.

Pero si se va a profundizar en el proceso de descentralización, que la misma OCDE que advierte estos peligros aboga como imprescindible en esta etapa del desarrollo del país, entonces habrá que imaginar los mecanismos que corresponda para enfrentar de manera adecuada esos riesgos. Esto obviamente va a generar en Hacienda la inmensa tentación de crear potentes “elásticos” –segundas o terceras instancias de ratificación de esas decisiones- a fin de restringir al máximo la autonomía de las regiones y municipios para tomar decisiones sobre los recursos públicos, aunque formalmente se les transfiera la facultad de hacerlo. No obstante, ello al final terminaría por neutralizar tal supuesta autonomía y perdiéndose, por lo tanto, el aliciente que va a ir permitiendo que las autoridades regionales y locales refuercen sus capacidades y su responsabilidad. No se crea responsabilidad en nadie si no se le da confianza para que tome sus decisiones, plenamente.

El desafío entonces es imaginar mecanismos que, sin restringir dicha autonomía, sí haga responsables efectivamente a las autoridades descentralizadas de las consecuencias de las malas decisiones que pudieren tomar. Algo así se ha hecho en el caso de algunas de las empresas públicas, en que la ley establece que sus directorios son responsables de sus decisiones en los mismos términos que fija la Ley de Sociedades Anónimas para los privados, es decir, responden con su propio patrimonio de ellas.

Al mismo tiempo que crear tales mecanismos, la DIPRES tendrá posiblemente que preocuparse de reproducir “hijos” en cada uno de los Gobiernos Regionales, es decir, unidades presupuestarias regionales que sean entrenadas en la misma filosofía y mecanismos con los que la actual DIPRES nacional realiza el control del gasto público, aunque no dependan administrativamente de ella. Además, estas unidades podrían ser relativamente autonomizadas, por la ley que las cree, de la férula de las autoridades regionales, de modo de reducir al máximo su sensibilidad a las presiones políticas o al principio de autoridad –independizando de la autoridad regional, por ejemplo, el mecanismo de la designación y despido de quienes son parte de tal unidad, al menos hasta que las nuevas culturas de disciplina y responsabilidad fiscal se hayan asentado en las prácticas de las autoridades regionales. En fin, es posible imaginar formas y mecanismos a través de los cuales se cumpla con el objetivo de tener autoridades realmente empoderadas para tomar decisiones autónomamente, y que al mismo tiempo aseguren un efectivo control del gasto público.

Pero lo que hay que rescatar de todo esto es que *sin la descentralización del manejo del presupuesto e introducir cambios en la forma en que el presupuesto se organiza, decide, gestiona y controla regionalmente, no habrá avances sustanciales en la descentralización efectiva del país.*

Junto con ello, Hacienda va a tener que aceptar que se descentralice efectivamente el “Sistema Nacional de Inversiones”, como se verá más adelante.

c. El Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN

Dado que el Ministerio de Planificación en realidad hoy por hoy realiza muy limitadas funciones planificadoras, ya que se ha convertido de facto en un ministerio social, es necesario sincerar su situación³¹. En realidad bajo MIDEPLAN hay dos instancias que hacen algo de planificación, como es el caso del Sistema Nacional de Inversiones, del cual MIDEPLAN es más que nada el “guardián”, y la Secretaría Ejecutiva de Transporte, SECTRA, que se supone realiza una planificación del transporte urbano, sobre la cual el Ministerio tiene solo una tuición administrativa, ya que sustantivamente no tiene vínculo alguno³². El resto de la actividad de MIDEPLAN no tiene vínculo alguno con lo que se supone hace un Ministerio de Planificación, sino más bien con temas sociales.

31 Cada uno de los cuatro gobiernos que ha habido desde 1990 ha intentado hacer algo respecto a MIDEPLAN: desde su elevación a la categoría de Ministerio que impulsó el Gobierno del Presidente Aylwin, hasta su desaparición y transformación en un ministerio diferente que propició un Ministro del Gobierno del Presidente Lagos, pasando por redefiniciones varias que intentaron diversos ministros y ministras, hasta el Gobierno de la Presidenta Bachelet. Curiosamente, sin embargo, excepto aquella de transformarlo de Oficina de la Presidencia en Ministerio, ninguna de esas iniciativas ha encontrado eco ni ha introducido algún cambio sustantivo en este Ministerio.

32 SECTRA, a diferencia del pasado cuando dependía de un Comité Interministerial que presidía Transportes, se ha ido transformando en una especie de “república independiente” que establece su propia agenda de trabajo y opera “a pedido del cliente”, es decir, cuando algunos ministerios o empresas públicas le solicitan que evalúe determinados proyectos, situación que obviamente debe ser corregida. Algunos Ministros de MIDEPLAN han intentado supervigilar sustantivamente el quehacer de SECTRA, pero en definitiva tales intentos no han fructificado o no se han mantenido en el tiempo.

En la reforma a los Gobiernos Regionales que se incluye en el proyecto de ley que está en trámite en el Congreso (Mensaje N° 628-355 de 6 de Marzo de 2008), a partir de un Convenio suscrito entre MIDEPLAN y SUBDERE, se introducirían cambios importantes en la institucionalidad de MIDEPLAN, a favor de los Gobiernos Regionales.

Desde luego se deroga la facultad de MIDEPLAN de asesorar técnicamente al Intendente Regional a través de las Secretarías Regionales de Planificación y Cooperación, SERPLACs, *“en la formulación y elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo y presupuestos de inversiones regionales”*, para *“pasar a convertirse, al igual que las restantes secretarías regionales ministeriales, en colaboradores directos”* de la autoridad regional. Al efecto el proyecto propone formalizar la existencia de hecho que vive la División de Planificación y Desarrollo Regional que existe en los Gobiernos Regionales, dándole además expresamente la función de *“elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el Gobierno Regional”*, correspondiéndole además *“apoyar al Intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter regional y prestar asistencia técnica a las municipalidades y demás organismos de la administración que lo requieran.”*

Junto con ello, el proyecto otorga al Gobierno Regional nuevas funciones, entre las que destaca la del *“ordenamiento territorial”*, incorporando un nuevo instrumento de planificación, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, *“el cual debe ser elaborado por el gobierno regional previa consulta a las municipalidades de la región y en concordancia con la estrategia regional de desarrollo.”* Este plan *“reemplazará al actual plan regional de desarrollo urbano”* (PRDU).

Se refuerza asimismo el rol coordinador del Intendente de las diferentes instituciones públicas que operan en su jurisdicción, *“coordinando la acción multisectorial en la dotación de infraestructura económica y social”*.

El proyecto de ley también refuerza las funciones propias del Gobierno Regional en lo referente al fomento productivo, permitiéndoles *“formular políticas regionales del fomento, especialmente las referidas a apoyo al emprendimiento e innovación, capacitación, desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada y mejoramiento de la gestión y competitividad de la base productiva regional.”* El proyecto enfatiza que *“en este contexto, las políticas nacionales en la materia deberán integrarse y aplicarse según las prioridades estratégicas regionales”*. *“Asimismo, cada gobierno regional podrá establecer sus prioridades estratégicas regionales en materia de fomento productivo e innovación para la competitividad, pudiendo generar las condiciones institucionales que posibiliten el desarrollo empresarial, la inversión productiva y la capacidad emprendedora”*. Para ello el gobierno regional podrá *“promover, diseñar y financiar programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas que constituyen prioridad regional, todo lo cual deberá efectuarse en coordinación con las autoridades nacionales y comunales, evitándose así la duplicidad de acciones”*.

El proyecto también plantea *“modificar las normas referidas a las tareas asignadas a las secretarías regionales ministeriales, dejando de ser órganos ejecutores de las políticas, planes y proyectos regionales”* de los ministerios sectoriales de los cuales dependen, para pasar a desempeñar *“la tarea de presentar, dentro de la cartera respectiva, las prioridades de su territorio, para efectos de la formulación de las respectivas políticas nacionales sectoriales”*.

Finalmente, al menos respecto a estas materias, el proyecto plantea una excepción de la norma del artículo 75 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional que dispone que los proyectos de inversión, estudios y programas deben contar con un informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, el cual debe fundarse en una evaluación técnico económica que analice su rentabilidad, o el famoso “RS”. La excepción señala que *“la Ley de Presupuesto pueda establecer anualmente excepciones a lo indicado, es decir, podrá exceptuar a ciertas iniciativas de someterse a la exigencia de informe previo de MIDEPLAN o de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación (SERPLAC) respectiva”*.

Estas reformas que pretende el proyecto de ley en comento son, sin duda importantes y significarán un avance en el proceso de descentralización del país, si el Congreso las aprueba en la forma en que se han presentado. No obstante, ellas se quedan *“cortas”* respecto a la propuesta de nuevo paradigma descentralizador que aquí se propone. De alguna manera, si bien *“empoderan”* algo más a los Gobiernos Regionales, sobre todo tienen el significado de desahogar un poco a los Gobiernos Regionales del asfixiante control actual del Gobierno central, que coarta e inhibe la iniciativa regional y que impide que los Gobiernos Regionales realmente *“se la crean”* de que son tales, es decir, que pueden efectivamente *“gobernar”* sobre sus territorios, con todo lo que ello implica.

Lo curioso de esta ley, sin embargo, más que lo que modifica explícitamente es lo que deja en el aire implícitamente.

Primero, al modificar de manera significativa el papel de las Secretarías Regionales Ministeriales debería suponerse no solo que SUBDERE -iniciadora del proyecto de ley- contó con la aprobación explícita y discutida con cada Ministerio sectorial respecto a este cambio en las funciones de sus Secretarías Regionales, sino que también que éstos han decidido hacer ajustes internos de cierta importancia. De otro modo se trataría al final solo en una modificación algo cosmética, que se supone no es lo que el proyecto intenta. Pero si no lo fuese, o los Ministerios no han tenido claridad sobre lo que significa la reforma propuesta, o la han entendido solo como un cambio de matiz en la forma en que actualmente trabajan con las regiones. Además, si no es una modificación solo marginal, se requeriría un cambio en la ley orgánica de los Ministerios que redefiniere sus funciones en su relación con los Gobiernos Regionales, lo que no se ha visto.

Segundo, una modificación de las funciones de los Seremis en los términos propuestos por el proyecto de ley requeriría que hubiese al menos un cambio en la forma en que se genera su mandato, que hoy deriva de su designación por el Ministerio correspondiente desde una terna propuesta por el Intendente. En la práctica, esta es en realidad una facultad del Intendente más bien nominal, ya que lo que predomina es que la arquitectura de la designación de todos los Seremis del país es decidida centralmente en Santiago por el Presidente entrante y su equipo asesor, guardando las representaciones y equilibrios políticos correspondientes. Solo en los cambios de Seremis que se producen en el transcurso del mandato de un Gobierno entran a tener un mayor peso en su designación, primero, los Ministros y, luego, los Intendentes Regionales, pasando también por una negociación con los parlamentarios de la zona.

De haber un cambio sustancial en esta materia, los Seremis deberían ser designados y removidos plenamente por el Intendente. El proyecto de ley propone que el nuevo “Serplac” sea designado por el sistema de la Alta Dirección Pública, como un intento de despolitizar y tecnificar tal cargo. La pregunta es por qué el proyecto no plantea lo mismo para el resto de los Seremis. Además que esta reforma debiera ir acompañada por la tan discutida y nunca implementada reforma de discernir entre el mandato del jefe de regional como representante del poder central (el Presidente) o como representante de la región.

Tercero, hay interfases importantes que no quedan resueltas en el proyecto de ley. Desde luego aquella ya señalada respecto a la nueva relación que se plantearía entre y los Gobiernos Regionales y los Ministerios, al quedar éstos desprovistos, o al menos “alejados” de sus secretarías regionales.

Pero también aquella más importante respecto a qué es lo que sucederá con el funcionamiento del actual Sistema Nacional de Inversiones, ya que el proyecto traspasa la función de la evaluación técnico económica de los proyectos de inversión y estudios a los Gobiernos Regionales, pero no define qué se sigue desde allí con esos proyectos, si van a una aprobación final por el SNI en Santiago o no, si Hacienda va a aceptar que los proyectos que tengan su RS de este modo vengán a solicitar sus recursos directamente desde el Gobierno Regional a Hacienda, sin ningún “elástico” aprobatorio previo del SIN.

Tampoco detalla el proyecto la forma en que se daría el interfase entre Gobiernos Regionales y Ministerio de Hacienda en la construcción de sus propuestas de presupuestos anuales (o plurianuales, idealmente), dado el poder mayor que se da a los Seremis en conjunto con el Gobierno Regional para tal efecto, lo que a su vez genera un interfase nuevo entre los Gobiernos Regionales y los Ministerios sectoriales en esta materia.

Asimismo, no se detalla la interfase entre los “nuevos” Seremis, representando ahora a la región ante su Ministerio respectivo, para asegurar que éste respeta las prioridades definidas por el Gobierno Regional sobre los proyectos sectoriales correspondientes. La naturaleza de la nueva relación resultante dependerá en buena medida en la forma en que se resuelva el tema de la designación y remoción de los Seremis, si seguirá siendo facultad del Ministerio respectivo o plenamente del Intendente, ya que ello demarcará el grado de autonomía relativa de los Seremis “redefinidos” respecto a sus “ex” Ministerios sectoriales.

En todo caso, al menos respecto a MIDEPLAN, el proyecto de ley establece dos cambios suficientemente sustantivos como para que se piense que, detrás de ellos, vendrá también una modificación de las funciones de MIDEPLAN mismo, en algún momento en el futuro: es el caso, primero, del traspaso de la función planificadora desde el Ministerio a los Gobiernos Regionales y, segundo, el traspaso de la facultad de evaluar técnico económicamente los proyectos de inversión y estudios

por las nuevas y empoderadas Divisiones de Planificación de los GOREs y qué es lo que va a suceder, en tal caso, con la administración del Sistema Nacional de Inversiones y su nueva relación con los GOREs y Ministerios sectoriales.

De todas maneras, lo importante es que este problema ya no admite más dilación y las dudas deberán resolverse de la manera más pragmática posible, en el próximo Gobierno.

d. El Intendente y los Gobiernos Regionales

Respecto al Intendente, está el viejo tema de su doble rol y de las contradicciones que ello plantea en la gestión concreta de los Gobiernos Regionales. Debe definirse de una vez por todas esta disyuntiva, planteándose como alternativa ya sea la elección popular del Intendente, o bien crear dos figuras diferentes, por una parte manteniendo el Intendente su actual carácter de representante del Presidente de la República en la región y designado por éste y, por otra parte un presidente del Consejo Regional elegido o bien por sus pares, o bien a través de elección popular directa, al igual como lo podrían ser los Consejeros Regionales.

Al final, las dudas de diferente tipo sobre la mejor opción tendrán que dilucidarse en la práctica, tal como se hizo con el mejor método para elegir alcaldes, que en tres elecciones sucesivas pasaron por tres modalidades legales diferentes, hasta que se llegó a la actual, que parece haber sido la más “sana” entre las que se probaron³³.

Debiera hacerse algo similar con el tema de los Intendentes. Tal vez habría que probar la fórmula de separar en dos cargos diferentes las dos funciones distintas que actualmente desempeña conjuntamente el Intendente, como se ha señalado más arriba.

De ser ésta la opción, solo habría que definir bien la interfase de la relación entre el Intendente y el presidente del Consejo Regional, en términos de competencias y poderes de cada cual. Aunque es evidente que se generaría también un interesante campo de alianzas entre estas dos autoridades, en que el Intendente, por “tener santos en la corte” del Gobierno nacional, podría actuar muchas veces ante éste como un “broker” de los intereses de la región donde ejerce, potenciando el papel del presidente del CORE, el que a su vez tendría la misión de “alinear” o disciplinar los poderes sociales regionales y locales, a través de un fuerte proceso participativo, con los intereses del gobierno central.

En cuanto a los Consejos Regionales, aparte de dotarlos de más competencias como parte del Gobierno Regional, es importante fortalecerlas de modo de hacer realidad su carácter de “gobierno”, es decir, que tengan real capacidad de mando sobre el territorio de su jurisdicción, que puedan decidir efectivamente sobre la estrategia de desarrollo de su territorio, que tengan legalmente obligaciones de “accountability”, imputabilidad o responsabilidad por las decisiones que toman y que comprometen patrimonio o recursos regionales, que puedan negociar con el sector privado de manera de poder organizar emprendimientos conjuntos, etc. En éstos el CORE podría poner recursos del FNDP para consorciarlos con recursos que aporte el sector privado para algún proyecto de desarrollo específico y debidamente evaluado. Habría que avanzar asimismo para que los COREs tengan ciertas capacidades normativas como asimismo hacia un cierto grado de descentralización fiscal, en el sentido de permitirles comprometer recursos para emprendimientos público-privados, que puedan contratar préstamos hasta un cierto nivel contra los flujos de sus transferencias fiscales y con la debida anuencia del Ministerio de Hacienda.

Junto con ello habría que dirimir también de manera definitiva el origen del mandato de los COREs, cambiando el actual sistema de elección indirecta por los Concejales Municipales a un sistema de elección popular directa, lo que también plantea una serie de complejidades y condiciones, que habría que satisfacer adecuadamente para no tener

33 Es curioso como en esta materia tanto los partidos como el Gobierno y el Congreso mostraron un gran y necesario pragmatismo, sometiendo a prueba las tres modalidades que se ha experimentado, pudiendo entonces saberse, en concreto, qué vicios o aspectos negativos reales conllevaba cada uno de los modelos. El primero fue que el Alcalde fuese elegido por el Concejo Municipal; el segundo fue que sería Alcalde quien sacase la mayor votación en la lista más votada; el tercero y aún vigente es que el Alcalde se elige de manera separada de los Concejales.

otro tipo de distorsiones³⁴. Como se sabe, la elección de los Consejeros Regionales por los Concejales Municipales es en realidad decidida por las cúpulas partidarias, de modo que con su elección directa tampoco se estaría cercenando una mejor representatividad de las localidades que componen la jurisdicción de la región; por el contrario, ésta podría fortalecerse ya que para conquistar el apoyo electoral de las ciudadanías locales los Consejeros deberían efectivamente responder a las aspiraciones de sus mandantes en la base social local. Ello incrementaría la responsabilidad social y política de los Consejeros Regionales. Aunque naturalmente habría que arbitrar mecanismos que impidieran que los Consejeros Regionales sean “capturados” o sean directamente representantes de los “poderes fácticos” regionales o incluso nacionales, consolidando desequilibrios existentes en la distribución del poder. Ello podría acotarse si se agrega, entre otras medidas, el mecanismo de la planificación participativa de las inversiones regionales, teniendo en ello un activo papel las organizaciones sociales de los mundos locales que componen la región. Al final se podría tener un resultado bastante diferente al actual en términos de una fuerte dinamización social del desarrollo y de la democracia misma.

La resistencia de los parlamentarios a aprobar una reforma para que los Consejeros Regionales puedan ser elegidos directamente puede resolverse mediante diferentes mecanismos, entre los que habría que considerar determinadas inhabilidades así como el establecer que un Consejero Regional solo puede postularse a un cargo parlamentario si ha mediado al menos un período de dos o tres años entre dejar el cargo de Consejero y postularse al Parlamento³⁵. Puede haber otros mecanismos en los que puede pensarse para resolver otras dudas que puedan tener los parlamentarios. Pero lo importante es no dilatar más este problema, que afecta la profundización de la democracia y al propio desarrollo del país. Definitivamente, debe primar el principio de que lo que es bueno para el país, no importa que pueda ser transitoriamente malo para algunos intereses corporativos o personales, porque al final igual ganamos todos con un país más dinámico, más moderno, más equitativo en su desarrollo, más diverso en sus elites gobernantes.

Instrumentos importantes

a. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR

Respecto al FNDR, instrumento fundamental que administran los COREs, debería haber un rediseño del mismo, en diferentes sentidos.

En algún momento, quizás en su origen, el FNDR estuvo concebido, como su nombre lo indica, como un fondo para promover el desarrollo regional. Pero eso se fue desvirtuando en el tiempo y ha terminado siendo como un mecanismo de financiamiento de una multiplicidad de proyectos de la más diferente significación.

El FNDR debiera rediseñarse, como un poco se está intentando hacer en los últimos tiempos, en términos de que sea fundamentalmente una fuente de financiamiento de programas integrados de desarrollo, ligados al objetivo de desatar dinámicas desarrollistas en algunos territorios y poblaciones específicas. Ello ya sea usando el fondo en sí para tales objetivos o permitiendo que sirva como aporte parcial a algún emprendimiento conjunto con el sector privado regional o nacional. Quizás especial énfasis podría ponerse en proyectos asociativos público-privados financiados con recursos del fondo y de CORFO en el caso de emprendimientos con las pequeñas y medianas empresas regionales y locales, lo que

34 Véase Joignant, Alfredo, Estímulos y frenos del sistema político chileno al avance de los procesos de gobernanza subnacional, presentación en el Seminario: Sentando más actores a la mesa: ¿somos capaces de concertarnos para la gobernanza regional?, organizado por el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales y Expansiva, Santiago de Chile, 25 de agosto 2009.

35 Esto no tiene nada de poco democrático, como plantean algunos analistas. En muchas democracias existe este tipo de mecanismos. Por el contrario, introducen cierta “salud” al sistema, ya que evita una indebida acumulación de poder en torno a grupos cada vez más pequeños de personas, además de obligar a hacer opciones que tienden a definirse en torno al tipo de vocación pública que cada servidor público tiene de manera preponderante. Menos saludable es aquella reforma que se ha introducido que permite que un parlamentario en ejercicio pueda ser designado Ministro de Estado. Es cierto que en algunas democracias existe como requisito que una persona tiene que ser parlamentario o Alcalde para poder ser designado Ministro, es decir dotando a este importante cargo de un cierto sustento indirecto en la soberanía popular y no solo en la voluntad “dedocrática” del gobernante que lo designa. Pero en una cultura política nacional como la nuestra, con el tipo de institucionalidad política ultrapresidencialista que tenemos y con un sistema electoral binominal que refuerza el poder de las élites, esta nueva modalidad puede ser perjudicial en varios sentidos, que no es del caso detallar aquí.

podría tener un gran efecto multiplicador desde el punto de vista del desarrollo y del empleo, especialmente en aquellas regiones que vienen mostrando ciertas limitaciones estructurales en tal sentido, como el caso de la Región de Valparaíso y otras.

Debiera también explorarse la posibilidad de que el FNDR sea más aún un fondo propiamente tal, en el sentido de que a las transferencias fiscales, que hoy constituyen el 100% de sus recursos, puedan agregarse otros ingresos provenientes de diferentes programas y proyectos sectoriales nacionales, donaciones y aportes del sector privado, de modo de poder disponer de una masa de recursos de mayor envergadura, para poder acometer emprendimientos de desarrollo de mayor alcance.

Un uso más diversificado del FNDR en los términos sugeridos más arriba requerirá posiblemente reforzar algunos mecanismos superintendenciales o de control y fiscalización de los usos del fondo, pero habría que tener cuidado de que éstos no terminen reforzando nuevas trabas burocráticas.

El uso del fondo debiera también modificarse en otros sentidos. Desde luego, debiera dejar de hacerse aportes del FNDR a diversas instituciones o servicios públicos nacionales, como una forma de que éstos tengan una mayor presencia o despliegue programático en la región. Por el contrario, debieran ser esos servicios o instituciones los que den sus propias batallas ante Hacienda para conseguir que se les incremente su presupuesto, siempre y cuando su gestión y logros lo justifiquen. El FNDR debiera “limpiarse” de estos compromisos, que disminuyen sus recursos en un porcentaje importante para otros usos más productivos.

En todo caso, lo interesante es que en el nuevo paradigma de “programar la oferta central desde la demanda regional” esta relación se redefiniría y los Ministerios sectoriales entrarían a aportar recursos a aquellos proyectos que a los Gobiernos Regionales les interese efectivamente que aporten, obligando a los Ministerios a una redefinición relativa de la forma en que priorizan sus proyectos de inversión. En tal caso es posible que se produzca incluso una cierta “competencia” entre los Gobiernos Regionales en cuanto a quién aporta más entre ellos a determinados proyectos a fin de conseguir el remanente de financiamiento sectorial que requiere su ejecución.

b. Los Convenios de Programación

Definitivamente, los convenios de programación pueden ser un potente instrumento para impulsar con fuerza el nuevo paradigma descentralizador, siempre y cuando se introduzcan cambios importantes en la forma en que se han usado hasta ahora, ya sea para complementar los recursos sectoriales con recursos regionales, ya sea para un uso misceláneo y algo clientelista de los Consejos Regionales, a lo cual se ha hecho referencia en acápite anteriores.

Es interesante anotar aquí que existe en algunos Gobiernos Regionales, o al menos entre algunos Intendentes, la idea de que no tiene sentido destinar recursos del FNDR para estos convenios, ya que los Ministerios sectoriales “de todos modos” van a invertir y llevar a cabo los proyectos que se incluyen en la cartera de estos convenios y que lo que a los Intendentes o GOREs les conviene es liberar la mayor cantidad posible de recursos del FNDR para administrarlos según las necesidades locales más sentidas (o políticamente más sensibles).

En el actual esquema en que se programa y gestiona la inversión pública “de arriba hacia abajo” esto puede tener una cierta base de verdad, aunque obviamente relativa.

Por una parte, es cierto que podría pensarse que con estos aportes FNDR los Ministerios sectoriales maximizan sus propios presupuestos. Pero también es cierto que al contar con ese aporte regional dichos Ministerios podrían tener más incentivos para privilegiar la colocación de sus recursos sectoriales en las regiones que aportan a dichos proyectos que aquellas que se niegan a aportar o que solo aportan muy poco.

Por otra parte, es cierto lo que algunos Intendentes sienten, en el sentido de que no suscribir convenios les permite contar con más recursos “de libre disposición” para responder (políticamente) mejor a las demandas de la gente de su jurisdicción. Pero ello solo es así en la medida que se sigue pensando y practicando una modalidad de programación “de arriba hacia abajo” de esos recursos, cada vez más pasada de moda y más resistida por la gente, que quiere participar en

la planificación y gestión de los recursos públicos que están destinados para la solución de “sus” problemas y de “su” desarrollo, sobre lo cual tienen bastante que decir.

Sin embargo, lo más importante de estos aportes compartidos es, por un lado, que ambas partes comprometen efectivamente recursos para llevara adelante los proyectos que se incluyen en los convenios, ya que de otro modo los Ministerios sectoriales quedarían completamente en libertad de ponerlos o discontinuarlos cuando así lo estimen conveniente de acuerdo a sus propios intereses institucionales. Por otro lado, permite que los Gobiernos Regionales, así como los Ministerios, puedan hacer una programación plurianual, de facto, de sus presupuestos de inversión, lo que les permite acometer proyectos de mayor envergadura e impacto, como también ello podría generar la base para que el propio sector privado pudiera interesarse en hacer aportes conociendo el flujo comprometido por el sector público en proyectos que sean de su particular interés.

Aparte de lo indicado, es necesario sin embargo, dotar a los convenios de programación de una *mayor sustantividad* y de una *institucionalidad* más desarrollada que la que tienen actualmente.

Con lo de la *sustantividad* me refiero al hecho de que *tales convenios debieran ser usados como reales instrumentos de política pública, debidamente territorializada o regionalizada* en el marco del paradigma aquí propuesto, que no sea un mero ensayo teórico y lleno de generalidades sino verdaderamente coherente con la estrategia regional de desarrollo.

En efecto, lo habitual hasta ahora ha sido que los convenios han sido una especie de “contrato simple”, por así decir, que va directamente al grano, señalando quién financia qué y cuánto de ello, por un cierto año o quizás algo más. Pero los convenios pueden ser bastante más que eso. Pueden ser el mecanismo principal a través del cual se expresa, al menos en la parte de inversiones, una determinada política pública. Y eventualmente podría ir más allá incluso que la parte de inversiones, incluyendo otros proyectos y medidas que son parte constitutiva de esa política, a aplicar por ambas partes, que sinérgicamente contribuyen a que tales inversiones tengan el mayor impacto social posible en los territorios y poblaciones sobre las cuales intervienen. Esta es una potencialidad evidente y no explorada de los convenios de programación³⁶.

En cuanto a la *institucionalidad* que debiera acompañar la gestión de los convenios y la ejecución de los proyectos involucrados en ellos, debiera reflejarse al menos en los aspectos siguientes:

1. Dotarlos de un carácter contractual, preferentemente legal, de modo que las partes concurrentes -Gobiernos Regionales, Ministerios Sectoriales y Municipios-³⁷ tengan un nivel de compromiso mucho más fuerte y exigible con lo que suscriben. En tales contratos quedarían establecidas las obligaciones y derechos de las partes, así como los estímulos y castigos a los incumplimientos, aunque dotándolos de las flexibilidades necesarias a fin de que no se trasformen en un campo de batalla entre los suscriptores.

Actualmente el nivel de exigibilidad de los compromisos suscritos en los convenios es muy bajo y los incumplimientos no traen más consecuencias que la molestia de las autoridades comprometidas. Dicha

36 En el marco del trabajo realizado por el Comité Interministerial Ciudad y Territorio se ha suscrito entre 2006 y 2009 un conjunto de *convenios de programación para ciudades*, de carácter plurianual, entre los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Bienes Nacionales y algunos de los Gobiernos Regionales, y en algunos casos con algunos de las Municipalidades de esas Regiones. A diferencia de otros del pasado y siguiendo con la línea recién planteada más arriba, estos convenios se han estructurado sobre la base de una “visión” del desarrollo de esas ciudades que ha sido construida por la Secretaría Ejecutiva de dicho Comité Interministerial, a partir de enunciados de política territorial y urbana provenientes tanto de documentos gubernamentales (discursos presidenciales, documentos de ministerios) como de diversos documentos regionales, como las Estrategias Regionales de Desarrollo, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, etc., desglosándolos u operacionalizándolos en torno a un conjunto de componentes y dimensiones, las que a su vez se expresarían a través de diversos proyectos de inversión, que son los que se incluyen en los convenios. De esa forma se ha buscado producir al menos, aunque un tanto “ex post”, “carteras integradas” de proyectos, que además responden a una visión sustantiva (o “relato” como lo señalaban coloquialmente los Ministros y Ministras) de lo que se quiere hacer en las ciudades a los cuales se refieren. Un análisis más detallado de esta experiencia y de las lecciones aprendidas puede encontrarse en Correa, Germán, Cuadros, Genaro y Leighton, Claudia, *Op cit.*, 2009.

37 Los convenios de programación referidos en la nota anterior son, en realidad, el primer caso de convenios *interministeriales* (varios Ministerios con un Gobierno Regional) e *interniveles* (Ministerios, Gobiernos Regionales y Municipalidades). Véase Correa, Germán, Cuadros, Genaro y Leighton, Claudia, *Op cit.*, 2009.

exigibilidad debería extenderse también al Ministerio de Hacienda, que se deja un margen de flexibilidad tan grande respecto a este instrumento que en la práctica no cumple el papel de un “convenio” propiamente tal, obligando a las partes al cumplimiento de lo comprometido, por lo que los Gobiernos Regionales han ido perdiendo interés en suscribirlos.

2. Dotarlos de una instancia que actúe como “gerencia del convenio” en la región, bajo la autoridad del Intendente en cuanto presidente del CORE. Esta debiera ser encabezada por un “gerente” de dedicación exclusiva y financiado con recursos del convenio mismo, cuyo perfil profesional y técnico debiera ser explícito en los términos de referencia del cargo, el que incluso podría concursarse a través del sistema del Servicio Civil. La gerencia estaría constituida por un pequeño pero eficiente equipo técnico. Esta gerencia debiera ser autónoma de los Ministerios sectoriales y dependiente del CORE a través de su presidente. Esta gerencia debiera tener capacidad de control de la gestión, delegada por el Intendente, de las instancias ministeriales desconcentradas involucradas en el Convenio, de modo de poder monitorear con facultades claras la ejecución de los proyectos del convenio y el cumplimiento de las metas establecidas, rindiendo informes periódicos a las partes suscriptoras.

Otras condiciones para que el nuevo paradigma propuesto pueda implantarse

Desde luego, existe una amplia gama de aspectos que debieran modificarse en diferentes ámbitos de la organización del Ejecutivo así como en el modelo de gestión pública vigente para que este nuevo paradigma descentralizador pueda irse implantando y asentando como una nueva realidad de organización del Estado para una más eficiente gestión. A muchas de ellas he hecho referencia en el trabajo que publiqué en 2001³⁸. El presente artículo, si bien insiste en la propuesta del mismo modelo avanzado en aquella ocasión, ha procurado incorporar nuevos aspectos y visiones sobre los diferentes temas involucrados en tal cambio de paradigma, a fin de ayudar a la reflexión sobre un tema de tanta trascendencia para el mayor desarrollo del país y para una efectiva profundización de la democracia.

38 Correa, German, *Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local*, PNUD, 2001.

MEDIDAS PARA LA GENERACIÓN DE UNA VERDADERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

JORGE CARO*

FUNDAMENTACIÓN

Hasta hoy con la sola excepción del Servicio Administrativo del GORE¹; constituido por la División de Análisis y Control de Gestión y la División de Administración y Finanzas, ambas orientadas como sus nombres lo indica a la gestión interna, la administración pública en las regiones esta constituida esencialmente por administración desconcentrada, porque incluso los denominados como servicios regionalizados como por ejemplo, SERVIU, CORFO, y otros, en estricto rigor corresponde a la definición clásica de servicios desconcentrados. Recientemente se ha intentado agregar a la estructura del GORE una tercera división, que fue denominada inicialmente por el ejecutivo como; División de Desarrollo y Planificación, orientada principalmente a la gestión externa pero de esto solo ha quedado reconocida su jefatura.

Esta situación es especialmente anormal cuando se destaca que en la ley de Gobierno y Administración Regional se la asignan al GORE, competencias, funciones y atribuciones que solo pueden ser ejercidas si se cuenta con uno o varios servicios destinados a tal misión, un ejemplo de esto es en relación con el fomento productivo², donde se le asignan un conjunto de tareas, pero para las cuales el GORE carece de un servicio o aparato administrativo que las pueda ejecutar.

Por otra parte, las principales razones que se han esgrimido en la creación de la institucionalidad desconcentrada y que quedo plasmada en el DL 575. 19743, como se observa en ella no existe un afán descentralizador y respecto que éste fuera un medio para ir haciendo efectiva la descentralización y lograr la coordinación de las políticas nacionales en el territorio, han sido un completo fracaso, primero porque no se ha logrado avanzar por esta vía hacia la descentralización y segundo porque la coordinación entre las Seremias y los Servicios; estos y el GORE es escasa y heterogénea en las distintas regiones.

Por tal razón, hoy parece del todo razonable entregar al GORE una estructura administrativa o de servicio, que no fue considerada por el legislador en la LOGAR, y que permita hacer efectiva y ejercer la administración y el gobierno regional que la ley le impone, para lo cual se propone tomar un conjunto de medidas en tal sentido:

- Termina total, aun cuando pueda ser gradual, de la administración desconcentrada, comenzando por las secretarías regionales ministeriales.
- Generación de tres servicios públicos regionales que recogen de manera agregada el mandato de las funciones que le otorga la ley 19.175 y que sea el destinatario de todo los recursos humanos, físicos y financieros devenidos del termino de servicios desconcentrados según corresponda.
- Reformulación del organigrama y descripción de funciones del GORE en donde se agregue la dependencia directa del ejecutivo de los señalados servicios y su coordinación con el nivel nacional respectivo.
- Configuración de un verdadero presupuesto regional para el funcionamiento, gasto e inversión de los señalados servicios.

* Profesor de Estado, Licenciado en Educación, Magíster en Administración Pública. Doctor en Ciencia Política con mención en Gobierno y Administración. Asesor de la Subsecretaría del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN

1 Ley 19.175, capítulo IV, Artículo 68. El intendente, para el cumplimiento de las funciones que la presente ley le asigna como ejecutivo del gobierno regional, contará con la siguiente estructura administrativa, que le estará directamente adscrita: a) Una división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional, y b) Una división de análisis y control de gestión, que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control.

2 Ley 19.175 Capítulo II, Artículo 18

PROPUESTA

La propuesta conlleva tres aspectos relevantes:

- El término de la administración desconcentrada: Seremías, servicios públicos desconcentrado, regionalizados y descentralizados funcionalmente.
- La generación en remplazo de la administración desconcentrada, de una verdadera administración pública regional descentralizada, que permita hacer efectiva una administración y el gobierno regional.
- Generación de un presupuesto regional que contemple los gastos de funcionamiento, inversión y otros que requieran los servicios regionales.

Para lo anterior es necesario derogar toda las normativas tanto de creación de las Seremías DL 575.1974³ como las que dan origen a cada uno de los servicios públicos desconcentrados, regionalizados o descentralizados funcionalmente.

Se precisa modificar la LOGAR (Ley 19.175), para agregar la creación y dependencia de los servicios públicos regionales, idealmente la Ley de Planta de los GOREs para que quede todo el personal integrado en una sola planta y con posibilidad de movilidad vertical y horizontal para sus funcionarios, sin régimen o estatutos especiales como ocurrió en el caso municipal y que representa hasta hoy una dificultad.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño: SUBDERE, SEGPRES, DIPRES, GOREs

Aprobación: Ejecutivo, partidos políticos, Parlamento

Ejecución: SUBDERE-GOREs

Acompañamiento: SUBDERE, GOREs, sociedad civil.

Evaluación: SUBDERE- sociedad civil

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Esta medida puede ser de un gran impacto para el avance del proceso de descentralización porque logra colaborar y destrabar dos o tres temas fundamentales; la primera: lograr generar una auténtica administración pública descentralizada que permita, hacer efectiva y ejercer la administración y el gobierno regional. En segundo lugar terminar con una administración desconcentrada que tenía una finalidad que hoy por hoy es completamente discutible y que ha entrabado el proceso de descentralización y en tercer término constituir un presupuesto regional que vaya más allá del FNDP y los gastos administrativos, haciendo efectiva la descentralización del gasto y la inversión pública.

También es importante señalar que al haber un aparato administrativo descentralizado se hace posible hacer efectivo los lineamientos estratégicos y orientaciones de políticas definidos por la región para su desarrollo.

3 Una buena descripción del sentido de la regionalización y la desconcentración se encuentra en el siguiente texto: “No obstante, la regionalización no constituye un proceso aislado, ni menos un fin en sí, si no que, por el contrario, está íntimamente vinculada a la reforma administrativa integral. Por otra parte, no representa solo una desconcentración territorial de la Administración, sino que involucra tres aspectos básicos estrechamente relacionados entre sí: es canal jerárquico o de autoridad, en cuanto permite el ejercicio del poder desde la más alta autoridad, en cuanto permite el ejercicio del poder desde la más alta autoridad del Estado, representada por S.E. el Presidente de la República, hasta el nivel comunal, en una estructura piramidal desplegada a lo largo y ancho de todo el territorio nacional; es canal de participación, ya que hace posible la intervención de la comunidad, especialmente a través de los Consejos Regionales y Comunales y permite, a la vez, recoger desde las diversas comunas que configuran la base territorial, las proposiciones, problemas y aspiraciones de la comunidad, las que, debidamente analizadas, son resueltas en los niveles de autoridad que corresponda, hasta llegar, en caso necesario, al Jefe Supremo de la Nación; y es canal técnico, en la medida que, a través de las Secretarías Regionales y de las oficinas Comunales de Planificación y Coordinación, previstas en el Decreto Ley N° 575, de 1974, e integradas al sistema nacional de planificación hace posible extender en todo el ámbito del país, el apoyo técnico y profesional que las regiones requieren para su pleno desarrollo”.

INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL Y SERVICIOS PÚBLICOS INTERMEDIOS PARA LA GESTIÓN ASOCIATIVA

MARCELO MORALES*

FUNDAMENTACIÓN

La historia muestra que agruparse y organizarse para enfrentar problemas comunes, por lo general es una buena estrategia para avanzar o lograr los objetivos que inspiran a quienes se agrupan. Esta máxima comprobada, también es válida para los actores públicos, convirtiéndose en un medio para paliar muchos de los problemas de gestión y de recursos escasos. Variadas experiencias de redes existentes y de asociaciones como las de municipalidades y de gobiernos intermedios¹, ratifican lo señalado.

En nuestro país el progreso de las prácticas asociativas municipales es evidente, a pesar de las insuficiencias del soporte institucional y de la no siempre clara calidad con que se realiza la gestión del accionar de estas agrupaciones.

Mientras que en el nivel intermedio los gobiernos regionales GOREs, en los últimos dos años principalmente, tras el impulso de las Agencia Regionales (o provinciales) de Desarrollo Productivo, han generado iniciativas para la creación de corporaciones de desarrollo regional², con el respaldo de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno Regional. Bajo esta figura se asocian organismos tanto del sector público como del privado, por ahora solo con propósitos de desarrollo intrarregional. No obstante sus intenciones y evolución, aun se trata de primeras experiencias.

En ambas situaciones el desarrollo de las potencialidades y alcances de estas instancias asociativas, están fuertemente influidas por las posibilidades ofrecidas por la legislación, la calidad de los liderazgos y estrategias de gestión y; las fortalezas de los recursos humanos tanto políticos como técnicos que las impulsan. Estas tres condiciones son fundamentales para el éxito de las prácticas asociativas y/o de redes.

A continuación se describen algunas debilidades que se presentan en las prácticas asociativas existentes en el nivel municipal. Mientras en el nivel regional, especialmente entre gobiernos regionales es una experiencia no concretada.

1. Desde la institucionalidad

Desde la dimensión de la institucionalidad del Estado, en el actual contexto socio económico e ideológico global, sin duda que el funcionamiento descentralizado de éste, tal como lo demuestran las experiencias españolas, italianas, alemanas, brasileñas, mexicanas entre otras, contribuyen a un mejor despliegue de los potenciales que las asociaciones poseen para la representación política, destrabar la burocracia estatal, optimizar la gestión pública y privada, focalizar mejor la oferta del estado y contribuir a mayores sintonías entre la demanda de la sociedad civil y la oferta estatal para el desarrollo de territorios y el ejercicio democrático.

Sin embargo, el carácter unitario y centralizado del Estado chileno ha permeado a la institucionalidad que rige tanto a sus propios actores o servicios como a la sociedad civil. Cualquier acción descentralizadora debe enfrentar las resistencias

* Cientista Político, Máster en Ciencias sociales con Mención en Ciencias. Políticas. FLACSO, México. Asesor SUBDERE.

1 Estas últimas más conocidas fuera de Chile por cuanto acá aún son oportunidades no exploradas entre los gobiernos regionales sistemáticamente.

2 Hay algunas experiencias de corporaciones de desarrollo regional, promovidas en los primeros años de la década, por entidades públicas y privadas. Es el caso de la Corporación de Desarrollo de las provincias de Arica y Parinacota, actual región y pioneras en este sentido.

de los compartimientos estancos del poder político y económico instaurados tanto en el centro nacional como en las regiones. Así también, la profunda cultura e identidad centralista, genera centro dependencia política y económica del conjunto de la sociedad y sus organizaciones, que sumadas a lo anterior, constituyen rasgos que dificultan cualquier diseño descentralizador que se emprenda.

En este sentido el desafío no solo es que las asociaciones posean las competencias y recursos para desarrollar sus acciones, sino que además, asuman el significado integral de la mayor autonomía que adquieran. Si bien la reflexión la situamos desde municipalidades y gobiernos regionales, el desafío también está puesto para los actores de la sociedad civil: Adquirir derechos implica hacerse cargo de los deberes que conllevan.

1.1. Asociaciones Municipales

Situación actual

Recientemente, mayo 2009, se ha aprobado la modificación del inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política de la República, que les otorga a las asociaciones municipales gozar de personalidad jurídica de derecho privado³. Esto las dota de mayor autonomía relativa para operar como persona jurídica, lo cual fortalece sus capacidades tanto de representación como de gestión de programas, proyectos y consecución de recursos para materializar sus propósitos. Sin embargo, esta modificación de la constitución debe regularse, a través de la modificación correspondiente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que rige su actual funcionamiento. Por lo cual se debe iniciar el correspondiente trámite legislativo, que regulará el sentido, las competencias y alcances de éste nuevo instrumento de gestión. Mientras tanto se debe seguir con la actual legislación.

En el estado actual del trámite legislativo, qué mejor, que las propias asociaciones sean las que contribuyan con propuestas de ajustes a la ley municipal y agilicen el trámite, para lo cual la movilización de sus ámbitos de influencia política y técnica en el parlamento es fundamental.

En este sentido, el conjunto de consideraciones mencionadas a continuación se relacionan con los sentidos deseables para las competencias que regularán el funcionamiento de las asociaciones municipales. El tema competencial es transversal e inherente al accionar (gestión) de todo organismo, en particular el que comentamos.

PROPUESTAS

Las asociaciones municipales y Subdere deben abrir un espacio de negociación que considere las siguientes materias para precisar las propuestas de modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades:

a) Al menos considerar como principios:

- i. La regulación suficiente y flexible que permita actuar adecuadamente a las asociaciones en medio de las condiciones específicas en que les corresponde operar, habida consideración de la heterogeneidad territorial, cultural y poblacional de comunas y regiones.
- ii. La acción de las asociaciones debe ser complementaria y potenciadora del rol que tienen tanto municipalidades en el desarrollo de las comunas, pero también del que les corresponde a GOREs y sectores en el territorio y;
- iii. Las asociaciones deben respetar el principio de no intervención en la gestión interna de cada municipalidad.

3 El texto constitucional modificado señala: "Las municipalidades podrán asociarse entre ellas en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado. Asimismo, podrán constituir e integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objetivo sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. La participación municipal en ellas se registrará por la citada ley orgánica constitucional". En www.subdere.cl.

b) Administradoras de territorio: Requieren competencias que permitan proyectarlas como entidades que pueden administrar los territorios que abarcan en su conjunto, los cuales podrían superar la división político administrativa provincial e incluso regional.

Las atribuciones y funciones que les confieran, deberían ser precisas, tanto las privativas como las compartidas con cada uno de los actores públicos que actúan en el territorio, especialmente en materias tales como ordenamiento territorial, obras públicas, fomento productivo y economía local; salud y educación, sin desconocer otros sectores que también operan en los territorios.

A la vez, necesariamente se deben articular sus políticas, planes e instrumentos de gestión tanto con los de los servicios públicos regionales y el Sistema de Planificación Regional que se está instalando en los GOREs, como con los propósitos e instrumentos de gestión de los privados y sociedad civil que intervienen en dichos espacios.

c) Inversión y gestión de cartera: Particular atención se debería tener en las competencias para la gestión de proyectos de inversión ante el Sistema Nacional de Inversiones. Actualmente, al menos no poseen competencias para postular al sistema como asociación. El contar con personería jurídica, por sí sola tampoco les concede dicha atribución.

d) Recursos financieros: Velar por la fiscalización y transparencia en la gestión interna y externa tanto de dichos recursos como de la gestión en general. Para lo cual la cuenta pública y la mantención de la información de gestión a la vista de la sociedad son requerimientos necesarios.

e) Patrimonio: el patrimonio que adquieran y administren las asociaciones debería ser regulado en su uso, renovación y eventual disolución de la asociación.

f) Participación ciudadana y empresarial: El incremento territorial que se produce con la asociación de comunas impacta en el incremento de población y participación de los actores sociales y empresariales tanto del territorio comunal como del ampliado. En consecuencia los propósitos y políticas de desarrollo para esos territorios, también se verán afectadas por la complejidad que puede significar la representación de los actores y formas para consecución de acuerdos, entre otros.

Ante escenarios territoriales complejos, la experiencia muestra que la articulación, coordinación y participación de los actores en que éstos, operan abren variadas oportunidades para la solución de las dificultades que se encuentran. La planificación y e implementación participativa se ha mostrado como una adecuada estrategia para el desarrollo y la gestión territorial⁴, que impulsan actores públicos y de la sociedad civil. Sin embargo, dicha participación debe ser regulada e informada. No puede dejarse al azar, es una estrategia fundamental para el desarrollo y la gobernabilidad de los territorios, por lo tanto, es razonable acordar: quiénes, para qué, en qué y cómo participan ciudadanos, empresarios y actores públicos.

g) Estatuto de constitución: Los estatutos que rijan a las asociaciones deberían considerar principios, criterios y potestades de actuación de los miembros de la asociación, corporación o fundación que garanticen el pleno funcionamiento y transparencia del mismo a la vez que faciliten el logro de la misión por la cual se constituyeron.

Asociativismo de servicios públicos y gobiernos regionales

Si se trata de observar el asociativismo en el nivel de los GOREs y servicios públicos regionales, la experiencia es reciente y controvertida. Reciente por cuanto son solo los GOREs quienes cuentan con potestad (2005)⁵ para asociarse con otras personas jurídicas para crear corporaciones o fundaciones que contribuyan al desarrollo social, cultural y económico de sus regiones, sin embargo, son pocos los que han explorado esta oportunidad.

⁴ Ver entre otros www.territiochile.cl, www.regionactiva.cl, www.innovacionciudadana.cl

⁵ Artículo 100; Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. LOCGAR. 2005.

La situación es más débil aún en el caso interregional. Las experiencias más cercanas que exploraron este último tipo de asociacionismos fueron las declaraciones de intenciones de asociarse manifestada en los últimos años del gobierno del Presidente Ricardo Lagos, por los intendentes de los GOREs de La Araucanía y Bío Bío, para abordar temáticas y estrategias conjuntas en la macrorregión que conformarían los territorios de ambas regiones, especialmente en el entorno de la frontera común, pero esta voluntad no se concretó.

Controvertida, porque si bien existe la potestad señalada, el actual gobierno ha impulsado la creación de agencias de desarrollo regional ADR, para cuya constitución se utilizó la potestad de los comités regionales CORFO, con lo cual pareciera no ser necesario lo realizado por el legislador en 2005 que dota de facultades para integrar corporaciones, a la vez que esta situación pareciera estar reñida con el alcance que tiene lo señalado en el artículo trece de la misma ley, que establece que la administración superior de la región recae en el GORE, por cuanto en más de una región se han creado tensiones por “duplicidad de competencias” o resistencias a la coordinación en materia de fomento productivo entre CORFO, las ADR y los GOREs.

Más que prácticas asociativas entre GOREs y/o sectores en las regiones como mecanismo de gestión conjunta, existe el ejercicio de las competencias relacionadas con la necesaria articulación y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos, que se requieren para la sinergia y optimización de las políticas públicas.

Una de las principales razones que dificulta el que órganos del sector público se asocien para gestionar como entes descentralizados, al estilo de las municipalidades, radica en:

- i. El caso de los GOREs. La autoridad máxima de las regiones, el intendente, posee una doble condición, por una parte, es representante y de confianza del Presidente(a) de la República en la región, responsable del gobierno⁶ interior y de la coordinación y fiscalización de la administración de los servicios públicos regionales. Además en forma simultánea, es el órgano ejecutivo de la región y en cuanto tal, responsable de la administración del desarrollo de la región en el que comparte funciones con el órgano colegiado fiscalizador que es el consejo regional y de elección popular indirecta.
Esta doble condición del intendente, afecta seriamente la autonomía de la representación regional, que éste puede hacer ante el ejecutivo, tanto desde el punto de vista político como administrativo y pareciera contraproducente con el sentido de la descentralización territorial⁷.
- ii. En el caso de los sectores y otros servicios regionales, en general se trata de órganos desconcentrados con lo cual sus responsables regionales máximos, en la práctica están en una situación similar de representación a la de los intendentes, responden política y administrativamente en primer lugar al ministro y se deben coordinar con el intendente.

Las situaciones descritas muestran que al menos mientras no se resuelva la doble condición de representación del Intendente y de los jefes de servicios, difícilmente se podrá superar la actual situación de “inmovilismo o inhabilidad” para acometer acciones asociativas u otras entre los órganos del sector público, con lo cual la articulación y coordinación entre órganos e instrumentos de gestión seguirá siendo la única vía para la acción conjunta. No obstante, se sabe que esta función al no ser vinculante resulta tan débil en su práctica como en la disposición a ejecutarla.

Una realidad diferente se experimenta en la relación público privado para el desarrollo de las regiones, en la cual se empiezan a perfilar como órganos interesantes algunas de las agencias de desarrollo regional conformadas recientemente.

6 La función de gobierno implica la potestad de tomar decisiones y es, por tanto una facultad de imperio, es decir, actos unilaterales, coercitivos y discrecionales. Mientras que la función administrativa supone atribuciones orientadas a la aplicación de normas legales o por decretos, para la consecución de los objetivos de poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos.

7 “ (...) la descentralización territorial como proceso histórico desarrollado en la segunda mitad del siglo XX, está marcado por una necesidad real de democratizar el poder local y regional y acercar sus estructuras de decisión a los ciudadanos. En el fondo, dar más participación a las comunidades territoriales en las decisiones políticas cotidianas, entregándoles un rol de sujeto activo en la solución de sus problemas más inmediatos. Esto no significa necesariamente romper con el modelo o forma de Estado unitario, sino que lo que se pretende es operar una descentralización política y/o administrativa del Estado manteniéndose los niveles de cohesión nacional deseados por los ciudadanos”.

Al igual que algunas de las Corporaciones de Desarrollo Regional hasta ahora constituidas, es el caso de las regiones de Los Ríos, Arica y Parinacota y O'Higgins, aun cuando se trata de experiencias muy recientes.

En el contexto antes descrito, al menos surge la inquietud respecto de buscar formas institucionales y orgánicas para darle más capacidad de gestión a los servicios públicos regionales en pos del desarrollo y la profundización de la democracia, sentido fundamental de la descentralización territorial.

Por otra parte, surge la necesidad de revisar el concepto que el legislador asignó a los GOREs al arrogarles la función de administración superior⁸ de la región y al definir que se trata de un órgano territorialmente descentralizado. En este sentido ¿Cuál es el alcance de las potestades contenidas en el concepto y qué tan funcionales, suficientes y pertinentes son para la consecución de los objetivos de poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos regionales?; habida consideración de las variadas tensiones o contiendas de competencias que afectan a los órganos territoriales.

En el actual contexto de modificación de competencias a las asociaciones municipales y las experiencias de asociativismo vía corporaciones o ADR, de GOREs y servicios públicos regionales, es al menos deseable que se revise la relación entre estos servicios en el marco del gobierno y administración regional, poniendo particular atención en las nuevas competencias que se han transferido y las que actualmente están en discusión en el parlamento.

Finalmente, los nuevos escenarios políticos, la maduración del procesos de descentralización política y administrativa y; las posibilidades asociativas que hoy se recrean, sin duda impactarán creando dinámicas renovadas y tendencias que se reflejarán en los actuales procesos sociales, políticos, económicos e ideológicos en curso en los territorios. Es de mínima responsabilidad política y social proyectar dichos escenarios a la hora de legislar, gobernar y administrar los territorios regionales.

BIBLIOGRAFÍA

Pantoja, R. (2004). *La Organización Administrativa del Estado*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.

Ferrada, J.C. (1999). El Estado administrador de Chile: de unitarios centralizado a descentralizado desconcentrado. *Revista Derecho*, 10, 115-123.

8 Artículo 13. LOCGAR. 2005.

1.2 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

OBJETIVO:

Traspasar e instituir recursos de decisión autónoma de los Municipios y los Gobiernos Regionales, que les permitan cumplir cabalmente sus roles y funciones propias, bajo condiciones que aseguren el uso responsable, eficiente y transparente de dichos recursos.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

BENEFICIOS, COSTOS Y VIABILIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE

LEONARDO LETELIER*

INTRODUCCIÓN

Extensa es la literatura y largo es el debate en torno a los méritos - y deméritos - de la descentralización. El ángulo fiscal del problema exige reflexionar sobre dos elementos básicos. Por una parte cabe preguntarse cuál es el monto relativo de los recursos públicos que deben comprometerse en beneficio de los niveles descentralizados de gobierno. Llamaremos a esta faceta del problema, la dimensión “cuantitativa de la DF (Descentralización Fiscal)”. Por la otra, y no menos importante, debemos especificar qué grado de autonomía deben tener estos niveles descentralizados en la administración de tales recursos. Este último aspecto supone diseñar el entorno institucional en el cual se desenvuelven tanto el nivel intermedio de gobierno (regiones), como el nivel local (municipios). Esta es la dimensión “cualitativa” de la DF, y en ella converge la discusión en torno a la correcta asignación de competencias entre niveles de gobierno.

Este ensayo explora la factibilidad técnica y política de avanzar en estas sendas de la DF en Chile. Cabe constatar que si bien el país ha seguido experimentando cambios normativos sobre la materia, estos han sido menos agresivos que aquellos implementados en el marco de la municipalización de la educación primaria y secundaria y del traspaso de los consultorios primarios a la administración municipal al inicio de los 80s. Entre las reformas de mayor alcance en los últimos 20 años cabe destacar la creación de los gobiernos regionales en 1989, y la renovación del texto sobre Ley de Rentas Municipales en dos reformas acaecidas en 1996 y 2005.

En cuanto al significativo incremento de los recursos de inversión de decisión regional en el curso de los últimos años, este proceso no se enmarca en un cambio de la normativa vigente en torno al mecanismo que define la magnitud de la distribución primaria del presupuesto de inversión (gobierno central versus regiones), sino que obedece a la voluntad política sobre el particular, siendo potencialmente revertible en el futuro. Por su parte, cuando propugnamos modificaciones del marco institucional con miras a conceder mayor autonomía a las regiones y/o municipios, debemos especificar en qué ámbito específico de la acción del Estado habremos de actuar. Aun habiendo definido dicho ámbito, queda por resolver la forma específica del cambio. Se sigue de lo anterior, que la DF es un concepto multidimensional, el cual exige múltiples definiciones en la implementación de nuevas políticas públicas.

El resto de este capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección II presenta el caso chileno en el contexto internacional tanto desde la perspectiva de las cifras como desde el ángulo del marco institucional vigente, la sección III entrega cifras sobre la distribución territorial del presupuesto público en Chile y la sección IV discute los aspectos positivos y negativos de algunas propuestas pro-descentralizadoras en Chile.

1. CHILE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

1.1 Las cifras de la DF

La respuesta a la cuestión fundamental de si Chile es o no un país “fiscalmente centralizado”, supone definir un estándar con el cual comparar, y en función de ello emitir conclusiones en torno al problema que nos ocupa. Habiendo

* Ingeniero Comercial, Ph. D. Economía. Académico del Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile.

establecido las dos dimensiones de la DF, queda pues resolver cuál de ellas nos servirá en el propósito de hacer la referida comparación. La dimensión “cualitativa” es por su naturaleza difícil de medir y poco susceptible de utilizar como medio de realizar comparaciones. Ella posee a su vez múltiples dimensiones específicas, todas las cuales exhiben méritos propios. La línea que separa las aguas con mayor fuerza es la condición de nación federal versus unitaria. Por ejemplo, habremos de asignar valor al hecho de que la descentralización esté presente como parte del articulado de la propia Constitución. Algunas cartas fundamentales poseen un mandato explícito sobre la materia, el cual se constituye en el punto de partida de toda la normativa respecto de la organización del Estado. Este es el caso de varios países latinoamericanos, los cuales –bajo modalidades diversas en lo referente al texto del articulado respectivo–, han consignado este mandato a nivel constitucional.

Una cuantificación aproximada del grado de DF se puede apreciar en la tabla 1. En ella se presenta la proporción del gasto ejecutada por los niveles descentralizados de gobierno respecto del gasto total del gobierno general (EE). Se muestra también la dimensión específica de este gasto en los ámbitos de la educación (EDUC), la salud (SALUD), la vivienda (VIV) y los servicios sociales y de bienestar realizados a nivel descentralizado. En todos los casos es posible constatar un hecho muy reconocido en la literatura empírica sobre el tema, la cual muestra que los países acceden a un mayor grado de DF conforme van alcanzando un mayor nivel de ingreso *per cápita* (Panizza 1998, Letelier 2005). Esto explica por qué las naciones desarrolladas son claramente más descentralizadas. Sin embargo, aun si controlamos todos los factores incidentes en el problema, Chile posee un nivel de DF en el gasto público global (EE), que sigue estando por debajo de lo que sería la norma internacional para un país con similares características económicas, demográficas y socio políticas. Usando los coeficientes estimados por Letelier (2004), es posible señalar que Chile debiera tener al menos un 12% del gasto del gobierno general ejecutado a nivel descentralizado, lo cual supone incrementar el gasto a nivel municipal en una cifra cercana al 4% del PIB¹. En términos del presupuesto del gobierno general para el 2007, ello hubiese significado una cifra superior a los US\$ 1.100 millones adicionales a nivel local.

TABLA 1

	Países Unitarios					
	RR	EE	EDUC	SALUD	VIV	SS&B
Industrializados	18,1	27,6	41,2	32,9	69,5	18,2
Latinoamericanos	9,1	15,1	25,8	27,2	30,4	5,1
Europa del Este	19,8	24,5	54,9	35,6	78,1	6,4
Asiáticos	6,8	11,6	12,3	9,6	14,8	4,1
Africanos	6,3	14,8	16,3	14,8	36,3	ND
Chile	7,8	8,5	18,9	2,3	ND	ND

ND: No hay datos.

RR: % de la recaudación tributaria del gobierno general (gobierno central más niveles descentralizados) de beneficio de los niveles descentralizados de gobierno.

EE: % del gasto del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno.

EDUC: % del gasto en educación del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno.

SALUD: % del gasto en salud del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno.

VIV: % del gasto en vivienda del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno.

SS & B: % del gasto en servicios sociales y bienestar, ejecutado por los niveles descentralizados de gobierno.

Fuente: Cifras elaboradas en base al Government Financial Statistics del FMI.

Siguiendo nuestra definición previa, cabe preguntarse si a nivel normativo, Chile es un país centralizado. Un primer elemento a considerar en este aspecto es revisar el texto de nuestra propia constitución. Este es explícito en señalar que Chile es un país unitario. No obstante lo anterior, la reforma constitucional de 1989 exhibe en esta materia un cambio de énfasis que es preciso consignar. En su versión original, la carta fundamental señalaba en su artículo 3, que “La

¹ Las estadísticas del FMI (tabla 1), solo consideran sub nacional en el caso chileno, aquellos recursos ejecutados a nivel municipal.

Ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada". La reforma referida cambió este texto por la sentencia de que la administración del Estado "...será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la Ley". Dos elementos de este cambio merecen especial atención (Hernández 1993). Uno es el carácter imperativo del mandato, al haberse consagrado el hecho de que el Estado "será" descentralizado en reemplazo de la idea de que solo "propenderá" a lograr este propósito. Lo segundo es que sin perjuicio de la factibilidad de "desconcentrar" – como una opción a la descentralización – en los casos que la ley lo amerite, esta facultad concede flexibilidad al proceso de descentralización, en el entendido de que existen servicios no susceptibles de descentralizar.

1.2 Marco institucional: Chile versus América Latina

Una vez más en este caso, los méritos de la reforma antes mencionada y la posición relativa de Chile en el eje de la descentralización, solo pueden evaluarse en el marco de un estándar con el cual comparar. Dada la distancia en ingreso por habitante y la menor vinculación histórica que nos separa de países industrializados, una comparación relevante es aquella con naciones unitarias de América Latina.

Los países unitarios propiamente "sud" americanos exhiben un historial reciente muy activo sobre el particular. En este sentido Colombia ha sido un referente sobre la materia. La constitución promulgada en 1991 es claramente más descentralizadora que la chilena, y concede especial énfasis en la autonomía del nivel intermedio de gobierno, encarnado en los departamentos. Por su parte, este mandato general ha sido potenciado con leyes especiales. Destacan la ampliación de las competencias departamentales, y la transferencia de funciones en educación y salud a los municipios a partir del 2001. Más explícito que Chile ha sido también Uruguay, nación en la cual la reforma constitucional de 1996 consagró la descentralización como una "obligación" para el gobierno. También en el caso de Perú, la constitución de 1993 consagra la descentralización como un mandato perentorio, habiéndose complementado este principio general a través de una modificación constitucional en el 2002 y una ley de descentralización fiscal en el 2002. El caso de Bolivia es probablemente el más emblemático de la región, tanto por lo radical de los cambios como por el hecho de ser un país marcado por tensiones separatistas al interior de su propio territorio. Este último elemento ha sido un factor gatillante de la ley de participación popular de 1994, y de la ley de administración descentralizada en 1995. Ambas normas representan avances muy importantes en materia de DF (Zapata 2007). Por su parte, los países centro americanos han pasado por un período de fuertes transformaciones con posterioridad a los episodios de guerra civil acaecidos en el curso de los últimos 20 años. La descentralización es genéricamente entendida como una forma de fortalecer la participación y los valores de la democracia representativa. Ello se desprende de la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y el Desarrollo en Centroamérica celebrada en 1994, en la cual los mandatarios de la región se comprometieron a definir un plan de descentralización (Rivera 2004). Si bien el concepto de descentralización se encuentra presente en varios de los textos constitucionales de Centro América, una referencia particularmente fuerte y perentoria está presente en los casos de Guatemala y Nicaragua, respecto de los cuales se consigna constitucionalmente la "obligación" del Estado en esta materia (Letelier 2009).

Se desprende de lo anterior que al menos en los últimos 20 años, Chile ha sido más conservador que el resto de la región en lo que a descentralización se refiere. No obstante el cambio de énfasis a nivel constitucional ya mencionado y el incremento de recursos de beneficio local impulsado por sendas modificaciones a la ley de rentas municipales, no se observan grandes cambios normativos recientes con un impacto comparable al registrado en los países antes mencionados. Ello se expresa, por ejemplo, en la ausencia de leyes especiales de descentralización, como ha sido el caso en Colombia, Bolivia y Perú. La cuestión central es si este resultado puede interpretarse como una debilidad. Una hipótesis factible sobre el particular, es que tal resultado es, ni más ni menos, la expresión concreta de las preferencias políticas del llamado "votante mediano" (VM) en Chile. Este "individuo", cuya estructura de preferencias es reproducida por la coalición política ganadora, habría decidido que este, y no otro debe ser el nivel de descentralización colectivamente deseable en Chile.

Aun más profunda es la reflexión en torno a qué elementos habrá considerado el VM en la conformación de sus preferencias. Presentaremos a continuación tres hipótesis que pueden iluminar la respuesta. La primera es que la descentralización exige un mayor esfuerzo de coordinación entre niveles de gobierno, como así también entre jurisdicciones de nivel equivalente, en la solución de problemas de interés común que pueden tener gran impacto. Este concepto, conocido en la literatura como el "costo de transacción", tiene gran relevancia en el tema que nos ocupa, toda vez que cuanto más

funciones delegamos en los niveles descentralizados de gobierno, más necesario se vuelve la acción de coordinación entre las regiones y los municipios, y entre estos últimos y los primeros. Cada caso (país) específico posee a su vez rasgos idiosincrásicos que pueden hacer estos mismos costos más significativos. Uno de ellos es la disparidad de capacidades entre jurisdicciones de jerarquía equivalente. En el caso chileno, el nivel de profesionalización promedio de los municipios es de 23%, cifra que además registra una significativa dispersión territorial. Este importante factor diferenciador, permite anticipar importantes costos de transacción en la implementación de políticas públicas y profundas diferencias en la capacidad de gestión entre jurisdicciones.

La segunda hipótesis es que Chile ha sido un país razonablemente exitoso en ciertas materias vinculadas al ámbito fiscal, hecho que pone en tela de juicio la eventual introducción de cambios normativos que pongan en juego el poder tradicionalmente ejercido por el Ministerio de Hacienda en materias fiscales. Factores tales como el equilibrio fiscal en el marco de la regla del “superávit estructural” o la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2006, constituyen activos altamente valorados tanto a nivel técnico como político. Una conjetura con cierto fundamento, indica que innovaciones en la esfera fiscal conducentes a mayor DF, pueden poner en riesgo el logro alcanzado en este aspecto. A pesar de la evidente dificultad de objetivizar esta apreciación, son escasas las iniciativas concretas en la dirección de conceder más atribuciones fiscales a las regiones y/o municipios. No obstante las reformas iniciadas en los 90s antes mencionadas, ellas no exhiben avances en la dirección de colocar a los municipios en posición de decidir autónomamente cuándo y cómo activar mecanismos que permitan incrementar sus recursos propios. La fijación de tasas y/o bases impositivas, así como también la facultad de emitir deuda en forma autónoma y en función de las necesidades específicas de cada gobierno local, son aún elementos ausentes del debate académico y político sobre descentralización. Otro tanto sucede en la esfera regional, en la cual el acento ha estado puesto en el intento de cambiar el mecanismo de elección de los consejeros regionales, abandonando el sistema proporcional en base a los representantes por provincia, a cambio de uno de elección directa. Sin perjuicio de los méritos de esta aspiración, no hay en ella un elemento de cambio significativo en la esfera fiscal.

2. LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN CHILE

Si miramos en detalle las cifras de gasto e ingreso del presupuesto público, obtendremos una fotografía de la situación actual en materia de descentralización fiscal en Chile. Los datos del PIB corresponden a las cifras más recientes disponibles, y muestran que en términos *per capita*, las regiones más ricas son Antofagasta, Tarapacá y Magallanes. En el extremo opuesto están La Araucanía y Coquimbo, con menos de US\$ 4.000 por habitante. Cabe hacer notar que estas cifras corresponden a dólares corrientes, y no corrigen por el poder adquisitivo de cada región. En este sentido, es muy probable que los datos consignados para las regiones extremas de Aysén y Magallanes aparezcan abultados en relación al resto de la población, habida cuenta del mayor costo de los servicios básicos en la zona.

Varios elementos deben destacarse a partir de la información complementaria presentada en la tabla 2. El primero dice relación con la evidente concentración de la actividad económica en la Región Metropolitana, la cual genera en torno al 43 % del PIB. Este rasgo se vuelve aun más dramático en el caso de los ingresos fiscales, en los cuales esta misma región aparece generando casi el 85% del total². Por último, también se desprende de la misma tabla que tanto la población, como el gasto social y la inversión pública regional, poseen una distribución territorial muy parecida al PIB.

Una pregunta central a la luz de las cifras, se refiere al grado en el cual la situación inicial de desequilibrio referida anteriormente, es en efecto rectificada por medio de las transferencias igualadoras del gobierno central. En este punto cabe una reflexión en torno al objetivo de tales transferencias en el caso chileno. Este es un tema de la mayor trascendencia, por cuanto tal objetivo difiere sustantivamente entre países. Entre las naciones unitarias, encontramos a Inglaterra en un extremo, país en el cual los gobiernos locales reciben transferencias por el monto requerido a fin de igualar la capacidad de prestar servicios públicos a nivel de todo el país. Por su parte, Canadá tiene por objetivo explícito la igualación, en el marco de un rango, de los recursos presupuestarios por habitante en cada provincia, sin que esto necesariamente signifique la igualación de las capacidades fiscales, toda vez que las condiciones de clima, densidad poblacional y

² Las cifras negativas por concepto de ingresos regionales, obedecen al hecho que en tales regiones se registran devoluciones al impuesto a la renta por un monto mayor que los pagos, los cuales coexisten con beneficios tributarios sectoriales.

otros factores relacionados, pueden requerir transferencias que no necesariamente se atengan a un estándar común por habitante. La realidad latinoamericana es más difícil de tipificar, si bien las profundas diferencias entre los recursos del nivel intermedio de gobierno solo permiten una igualación parcial entre territorios nacionales. Si bien el objetivo de las transferencias es rara vez explícito, estas cumplen un importante papel de igualación horizontal de los recursos fiscales.

En el caso chileno, el objetivo de igualación de la capacidad de gasto en la distribución secundaria entre regiones tiene un evidente propósito igualador, si bien no hay un compromiso formal –ni tampoco informal por parte del gobierno–, de alcanzar metas específicas al respecto. Los fondos de inversión de asignación regional cumplen precisamente este papel, habiendo estos aumentado sustancialmente en años recientes. Se suman a estas transferencias, aquellas dirigidas al sector municipal, entre las cuales destacan la subvención educacional y el financiamiento de la salud primaria. Por su parte, no obstante que los restantes componentes del gasto social son ejecutados en forma directa por el gobierno central, la asignación territorial de todos estos fondos produce un perfil de distribución nacional que debe servir de base para el presente debate.

Una reconstrucción aproximada de la forma en que el presupuesto público se asigna entre regiones se muestra en la tabla 3. El único antecedente disponible que permite evaluar la equidad territorial del gasto público, es el trabajo de MIDEPLAN (2005), en el cual se realiza una estimación del gasto social por región. Aunque las cifras de inversión pública también están disponibles por región (tabla 2), la formación de capital por sí sola es difícil de estandarizar en base a la población nacional, puesto que cada proyecto tiene –por definición– múltiples beneficiarios. No obstante el hecho de que el gasto social incluye también la inversión respectiva, el grueso de esta categoría tiene por objeto la generación de servicios orientados a la atención de demandas individuales, siendo por ello una mejor “proxy” del gasto público por región³.

En la primera columna de la tabla 3, se muestra el gasto social total por región (GS), estimado en base a los mismos porcentajes de participación regional utilizados en MIDEPLAN (2005), pero aplicados sobre el gasto social total del 2007. Al dividir esta cifra por la población regional, obtendremos el monto por habitante (GSC1). Si repetimos este ejercicio, pero suponiendo que la distribución del gasto social es igual a la participación del PIB en cada región, el gasto por habitante será GSC2. Puede argumentarse que GSC2 representa el GS por habitante en ausencia del esfuerzo del Estado por la igualación territorial de dicho gasto, mientras que GSC1 representa lo propio, habiéndose ya completado el proceso de compensación territorial tanto a través de las transferencias como por medio del gasto directo del gobierno central. Las columnas DECV1 y DESV2 exhiben la desviación porcentual –en GS por habitante–, respecto de la media nacional en sendos casos. Tal como era de esperarse, la desviación estándar de DESV1 es menor que DESV2, lo cual revela que existe un significativo esfuerzo igualador por parte del gobierno central. El referido estadígrafo se reduce en más de 33% entre ambas columnas (última fila tabla 3). Si eliminamos los casos de Aysén y Magallanes por ser consideradas regiones extremas, la caída en la desviación estándar entre ambas columnas alcanza el 74%, lo cual refrenda el sesgo igualador en la asignación vigente del gasto.

En forma deliberada, el ejercicio antes presentado omite los ingresos tributarios regionales (tabla 2), como referente al momento de establecer un estándar respecto del cual comparar el estado actual de la asignación interregional del gasto público. Ello se ha hecho en razón de la extrema concentración que estos exhiben en el agregado. De lo anterior se sigue que cualesquiera sea el resultado de utilizar la distribución interregional de los ingresos –en lugar del producto regional como se ha hecho en la tabla 3–, el impacto del proceso de asignación del presupuesto expresado en la columna 2 de la tabla 3, hubiese mostrado un perfil aun más definido de la acción del propio gobierno central en beneficio de la igualación territorial del gasto.

Si hubiésemos que emitir conclusiones a partir de las cifras, estas serían dos. Una primera, es que la asignación del gasto social exhibe un impacto significativo en la igualación fiscal entre regiones. Nótese que con la excepción de los casos de Aysén y Magallanes, la asignación efectiva por habitante (GSC1) no muestra ninguna región que se aparte más del 20% del promedio nacional. Por razones de un mayor costo de vida, las dos regiones extremas señaladas requieren en verdad un volumen mayor de gasto a cambio de un servicio de similar calidad. Esto se expresa, por ejemplo, en el hecho de que la atención médica en zonas aisladas y de difícil acceso, posee un costo especialmente alto.

3 Al año 2007, el gasto social representó más del 65 % del gasto público total.

TABLA 2

	PIB per capita 2006 (1)	PIB por región año 2006 (%)	Ingresos fiscales por región año 2006	Gasto Social año 2004	Inversión pública por región año 2006 (2)	Población por región
Regiones	US\$	Porcentaje respecto del nivel nacional				
I. Tarapacá	6.358	3,5	0,6	3,3	4,0	2,9
II. Antofagasta	10.311	6,5	-0,6	3,1	3,6	3,3
III. Atacama	5.561	1,8	-0,7	1,7	2,5	1,7
IV. Coquimbo	2.826	2,2	0,1	4,1	5,0	4,1
V. Valparaíso	4.208	8,2	14,2	12,0	7,3	10,2
RM Santiago	5.564	42,5	84,7	36,2	35,0	40,2
VI. O'Higgins	3.818	3,8	-0,1	4,2	4,3	5,2
VII. Maule	3.240	3,7	0,1	5,4	7,4	5,9
VIII. Bío Bío	4.097	9,4	2,5	13,7	11,5	12,1
IX. La Araucanía	2.188	2,4	0,1	6,4	5,9	5,7
X. Los Lagos	3.309	4,5	-1,0	7,2	8,5	7,1
XI. Aysén	5.095	0,6	-0,1	1,1	2,7	0,6
XII. Magallanes	8.581	1,6	0,2	1,5	2,2	1,0

(1) Cifras en pesos del 2003 convertidas a dólares del 2003 al tipo de cambio del mismo año.

(2) Incluye Inversión de Asignación Regional, Inversión Pública Sectorial e Inversión Municipal.

Fuente: Banco Central de Chile, MIDEPLAN (2005) y elaboración del autor.

TABLA 3

MILL. DE US\$, CIFRAS ANUALES PARA EL 2007					
Regiones	G1 (1)	GSC1 (1)	GSC2 (2)	GSCV (3)	DESV2 (4)
I. Tarapacá	651,4	1.369,1	1.471,1	0,1	7,6
II. Antofagasta	611,3	1.115,7	2.385,9	-18,4	74,5
III. Atacama	343,4	1.260,5	1.286,7	-7,8	-5,9
IV. Coquimbo	812,6	1.199,8	653,8	-12,2	-52,2
V. Valparaíso	2.386,5	1.418,8	973,6	3,8	-28,8
RM Santiago	7.237,2	1.095,3	1.287,5	-19,9	-5,8
VI. O'Higgins	846,3	996,7	883,4	-27,1	-35,4
VII. Maule	1.087,7	1.115,3	749,7	-18,4	-45,2
VIII. Bío Bío	2.736,6	1.380,3	948,1	1,0	-3,2
IX. La Araucanía	1.281,9	1.367,7	506,2	0,0	-63,0
X. Los Lagos	1.436,1	1.229,3	765,6	-10,1	-44,0
XI. Aysén	226,0	2.250,2	1.178,9	64,6	-13,9
XII. Magallanes	308,9	1.974,0	1.985,6	44,4	45,2
Desv. Stand.	1875,8	359,1	538,3	26,3	39,4

GS = Gasto Social Total, GSC1= Gasto Social per Capita Efectivo bajo el supuesto (1), GSC2 = GS Estimado en base a supuesto (2), = promedio nacional GSC.

(1) Estimación suponiendo que la distribución regional se repite el 2007.

(2) Estimación suponiendo que el gasto social nacional se distribuye igual que el PIB entre regiones.

(3) Desviación porcentual de GSC1 respecto al promedio nacional.

(4) Desviación porcentual de GSC2 respecto al promedio nacional.

3. EL DEBATE ACADÉMICO VIGENTE

Un componente obligado del debate en torno a la descentralización, es la faceta técnica del problema. Esta nos exige reflexionar sobre los beneficios y costos teóricos de la misma. Si bien, es el juicio político sobre el particular el que permite identificar las preferencias colectivas a través del voto, asumiremos que este factor es exógeno a los méritos técnicos de la propuesta, y que en último término, será el propio votante medio quien evaluará los argumentos del caso.

Se encuentra fuera de discusión el conjunto de beneficios “potenciales” que la descentralización puede traer al bienestar colectivo. Ellos van desde el aprovechamiento de la información dispersa y difícil de sintetizar que el Estado requiere para decidir eficientemente sobre materias propias de su gestión (Hayek, 1945), hasta las ventajas en materia de rendición de cuentas (Seigbright, 1995), innovación de nuevas políticas públicas (Rose-Ackerman 1980), fortalecimiento de la democracia y la eficiencia del Estado por la vía del “voto con el pie” (Tiebout 1956) y control del “leviatán” (Brenan y Buchanan, 1980), entre otros. En todos estos ámbitos la literatura teórica ofrece atractivos argumentos. Una veta analítica de reciente data ha puesto el acento en la economía política del problema (Lockhood 2006), ámbito en el cual los incentivos creados por la descentralización son tratados en el marco del juego entre los competidores del mercado político.

Sin embargo, hay dos factores sobre los cuales dicha literatura no es concluyente, o al menos deja un amplio espacio al debate académico futuro. El primero es que no obstante los beneficios, la DF implica ciertos costos, algunos de los cuales pueden ser de gran importancia para un país que aún no alcanza el umbral del desarrollo. El segundo, es que en el evento de optarse por un modelo más descentralizado, no es claro qué áreas específicas de la administración pública son aquellas en las cuales esta opción sea óptima (Letelier y Saez, 2006). ¿Debemos descentralizar la gestión del SERVIU, a fin de que el diseño de las viviendas sociales se ajuste a los requerimientos de cada región?; ¿debemos descentralizar la salud y/o la educación y así favorecer la negociación directa de contratos entre las regiones (municipios) y los funcionarios que atienden estos servicios?; ¿debemos descentralizar la recaudación tributaria, y así neutralizar el poder monopólico del Estado en el cobro de impuestos? Aun si definiéramos qué área específica vamos a descentralizar, queda aun pendiente cómo lo haríamos. Solo en el área de la educación, ámbito en el cual parecen haber importantes beneficios de la DF, son múltiples las aristas que merecen un tratamiento específico (Letelier 2008). Legítimo sería argumentar que tal descentralización solo debe limitarse a la definición y mantenimiento de la infraestructura física necesaria para esta función. Una opción más agresiva pudiera significar transferir al nivel subnacional responsabilidades amplias en funciones tales como el contrato del personal docente, la definición de programas de estudio y otros similares.

Es inevitable reconocer que cualquiera sea la propuesta técnica en el tema que nos ocupa, esta debe reconocer tanto los costos como los beneficios de la DF. Habiendo ya consignado los beneficios, queda pendiente definir cuáles son los costos. Hay dos elementos que deben ser mencionados, y en los cuales subyace la cuestión de fondo. Uno de ellos es la pérdida en economías de escala asociada con la descentralización (Oates, 1985, Bennett 1994). El segundo, es la mayor exigencia de coordinación que la descentralización exige al interior del propio sector público. En cuanto a las economías de escala, estas suelen representar un problema importante en la adquisición de insumos, y en la licitación de servicios de uso público a través de operadores privados. Casos clásicos que ilustran este punto son la recolección de basura, la recaudación tributaria, la compra de insumos médicos para hospitales y consultorios, entre otros múltiples ejemplos. Una carencia evidente en la experiencia chilena, es la falta de personalidad jurídica de las asociaciones municipales, hecho que dificulta el debido aprovechamiento de las ventajas de costo emanadas de contratos más voluminosos. Más allá de la pérdida de bienestar colectivo emanado de un sistema tributario basado en las preferencias políticas de las regiones (municipios), la propia recaudación tributaria implica significativos ahorros de costo cuando esta se realiza centralizadamente.

Mención especial merece el problema de coordinación antes mencionado. Este adquiere especial relevancia en la esfera fiscal, toda vez que las decisiones de gasto a nivel agregado requieren la ejecución coordinada y armónica del presupuesto nacional. Por ejemplo; ¿sería esta coordinación más difícil si le concediéramos a las regiones (municipios), la facultad de emitir deuda por medio de bonos y otros instrumentos similares? Como en muchos otros aspectos de las finanzas públicas la respuesta es: “depende”. Cierta evidencia favorece la hipótesis de que la DF no representa un problema para el equilibrio fiscal (Shah 2006). Sin embargo, diversos autores han consignado que ello requiere de “instituciones fuertes”,

que garanticen el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes y/o que penalicen las decisiones irresponsables en materia fiscal. Solo bajo este predicamento puede entenderse que países federales y fiscalmente muy descentralizados, tales como Alemania, Austria, Suiza, Canadá y Estados Unidos, no tengan un historial severo de desequilibrio fiscal. En el otro extremo, la experiencia latinoamericana muestra que cuando la democracia es frágil y las instituciones son débiles, la distribución equitativa de las potestades fiscales es un elemento facilitador de situaciones de agudos episodios de crisis fiscal y significativas dificultades en el esfuerzo por recuperar el equilibrio perdido.

4. ¿DEBE CHILE AVANZAR HACIA UN MAYOR GRADO DE DF?

4.1 Nivel regional

a. Financiamiento Regional

Muchos son los elementos que podemos discutir a la luz de nuestra definición de DF. Optaremos por destacar dos, de los cuales uno permite poner de relieve las dificultades de la descentralización, y el otro el potencial aun no aprovechado de esta misma descentralización en el caso regional chileno. Comenzaremos por aquel relativo a las dificultades.

Imaginemos que en mérito de la autonomía financiera regional, y habida cuenta de las dificultades propias de la institucionalidad vigente en Chile, concedemos a las regiones la facultad de cobrar impuestos de beneficio regional. Esta propuesta podría a su vez matizarse en el marco de la definición específica de aquellos impuestos susceptibles de descentralizar, la definición en torno a si descentralizamos la definición de la base imponible, el establecimiento de las alícuotas de tal -o tales- impuestos, la facultad para recaudarlos, o todas estas atribuciones juntas. Un examen atento a la tabla 2 (sección III), permite constatar que esta propuesta no es conducente a mayor autonomía financiera regional, toda vez que el grueso de los tributos son generados por la Región Metropolitana. Este panorama se ve reforzado en la distribución regional del PIB (tabla 2, segunda columna), el cual muestra que más del 40% del PIB se genera en la Región Metropolitana. La constatación de las cifras señaladas responde sin duda a la mayor proporción de servicios básicos de apoyo a la actividad productiva que se encuentran localizados en la RM. No obstante el mayor costo de la mano de obra, el elevado precio de la tierra, la congestión vehicular y el potencial efecto nocivo sobre la calidad del aire, la ciudad de Santiago continúa siendo en la práctica, el eje geográfico de la actividad económica nacional. La cuestión central es por cierto si esto se puede cambiar, y aun antes que eso, si es socialmente deseable cambiarlo.

Un paralelo de interés al panorama antes presentado, es la distribución mundial del PIB. Esta también se encuentra visiblemente concentrada en pocas naciones, las cuales convocan una proporción significativa de la actividad económica del planeta. Mientras que Estados Unidos concentra más del 25 del PIB mundial, América Latina en su conjunto escasamente supera el 6%. En este marco, legítimo sería preguntarse si la distribución mencionada pudiese ser más "equitativa", teniendo en consideración que -al igual que al interior del territorio nacional-, tanto el costo de la tierra como del capital, es menor en las naciones más pobres. La clave del problema está una vez más, en la calidad de los servicios de apoyo a la actividad económica, entre los cuales uno de la mayor importancia es el "enforzamiento" (imperio) de la Ley y su implicancia en la protección de los derechos de propiedad.

De lo anterior se sigue que, de la misma forma en que resulta difícil cambiar el panorama mundial en el ámbito que nos ocupa, un salto significativo hacia una distribución más equitativa de los tributos al interior del territorio nacional supone un radical cambio en la distribución espacial de la actividad económica. Si bien esto es factible, ello requiere cuantiosos recursos bajo la forma de inversión regional, y otras actividades de fomento. Aunque este puede ser un proyecto "socialmente rentable", no es menos cierto que la voluntad para ejecutarlo es una decisión política que descansa en las preferencias de los electores.

b. Otras Competencias

Un enfoque más realista del mismo tema es el cuestionamiento en torno al ámbito de competencias de gasto público tradicionalmente ejercido a nivel regional, y la factibilidad de ampliarlo en direcciones aún no exploradas. Reformas viables en esta dirección son la concesión de más autonomía regional para definir sus políticas sociales, y sus propias

inversiones. Esto último supone avanzar en la línea de consolidar los fondos de inversión regional con destino específico, en transferencias no condicionadas. Tanto el concepto de “provisiones”, al interior del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, como los propios ISAR⁴, son expresiones de esta condicionalidad, la cual consagra la pertinencia de las decisiones del gobierno central por encima de aquellas del nivel regional. Aunque los fondos de inversión regionalmente decididos se han incrementado visiblemente a través del tiempo, una debilidad evidente de este proceso es que no obedece a una norma escrita sobre el particular, sino que solo a la voluntad política del ejecutivo. En el entendido de que dicha voluntad podría cambiar, razonable sería establecer alguna condicionante legal, que obligara al gobierno central a entregar dichos fondos.

En el reconocimiento de que lo propiamente “fiscal”, excede la disponibilidad de recursos, y se vincula también con el grado de autonomía para decidir sobre los gastos, la autonomía regional puede ser también fortalecida a través de optimizar la estructura jerárquica regional. Entre otras debilidades, ella exhibe una importante falencia en lo relativo a la relación entre los Seremis, -representantes regionales de los ministerios sectoriales - y el intendente. Dado que los primeros son designados por el gobierno central, suele haber conflictos difíciles de resolver entre ambas partes. La propia figura de los Seremis, suele tener dudosa utilidad en el caso de los servicios de salud, instancia desconcentrada del Ministerio de Salud. Una fórmula susceptible de explorar, es que los Seremis fueran designados por el propio Intendente, y que tuvieran en este su superior jerárquico inmediato. Si bien las Secretarías Regionales Ministeriales son por definición representantes del gobierno central en la región, el propio Intendente también lo es, no siendo por tanto justificable que dichos Seremis dependan del nivel central.

4.2 El nivel municipal

a. Financiamiento Municipal

En cuanto al financiamiento, los municipios chilenos tienen escasa – o nula- autonomía en materias tan críticas como las alícuotas del impuesto territorial y/o el cobro de patentes comerciales. Un mínimo reconocimiento al antes mencionado modelo de Tiebout, exige flexibilizar esta norma general, y avanzar en la dirección de concederle al nivel municipal mayores competencias normativas sobre la materia. El peligro de una “guerra fiscal” a través de una reducción generalizada de las tasas por este concepto, se puede resguardar en base a una tasa mínima del impuesto territorial a nivel nacional. Esta es la experiencia en diversos países desarrollados, en los cuales el nivel local posee autonomía parcial sobre la materia. En esta misma línea argumental, la norma legal que inhabilita a los municipios chilenos para el uso del crédito como medio de financiamiento, representa una disposición que no tiene precedentes en la experiencia latinoamericana, y que dista notablemente de la norma vigente en los países de la OCDE sobre el particular. No obstante lo anterior, los municipios chilenos sí se endeudan, lo cual se expresa en la postergación en el pago de facturas corrientes y reintegro legal por concepto de cotizaciones previsionales y otros descuentos a los empleados municipales. La evidencia disponible (Letelier 2009 b), permite confirmar que este segundo tipo de deuda es más común entre los municipios que contribuyen más significativamente al financiamiento de la educación municipalizada. Esta misma evidencia muestra que son los municipios que cuentan con personal más calificado, aquellos que acceden más fácilmente al financiamiento vía *leasing*, forma velada de deuda financiera. Dos conclusiones podemos extraer de esta información. La primera es que no hay peor norma que aquella que no se cumple, puesto que esta misma circunstancia desvirtúa el sentido de otras normas que sí se justifican. La segunda, es que no todos los municipios son iguales, lo cual nos invita al debate en torno a si es pertinente que todos se rijan por la misma normativa.

b. Otras competencias

En cuanto a la estructura de funciones reconocidas como responsabilidad municipal en la norma vigente, hay a lo menos dos elementos que merecen ser considerados con atención. Uno de ellos se refiere al tamaño de planta óptimo que deben tener los municipios a fin de operar eficientemente. Este ha sido un tema usualmente omitido o al menos escasamente

4 Inversión Sectorial de Asignación Regional.

abordado, en la literatura empírica sobre DF. El reconocimiento de los múltiples problemas de coordinación entre gobiernos locales, especialmente cuando se trata de funciones que provocan importantes externalidades entre jurisdicciones, exige poner atención en el tema de la escala óptima en la cual se desempeña cada función específica. Un camino susceptible de explorar con miras a rectificar las actuales debilidades sobre la materia, es la factibilidad de potenciar la figura de las asociaciones municipales. Si bien la normativa chilena permite a los municipios agruparse en asociaciones, las entidades así formadas no poseen personalidad jurídica, hecho que limita considerablemente su acción. La experiencia de Francia, a través de los llamados “Etablissements Publics de Cooperetion Intercommunale” (EPCI), es muy ilustrativa del potencial de beneficios emanados de la cooperación entre gobiernos locales. Dichas entidades administran en Francia servicios públicos específicos, tales como agua, saneamiento, transporte y electricidad entre otros. Su conformación está expresamente incentivada por el gobierno central mediante la concesión de atribuciones especiales en las áreas de su competencia, y algunos beneficios tributarios respecto de los municipios individuales. A diferencia de estos últimos, las autoridades de los EPCI no son elegidas, sino designadas por los municipios que la conforman. Una segunda opción de mejoramiento es el reconocimiento explícito de que los municipios son distintos por varios conceptos, entre los cuales la propia capacidad de gestión de los mismos es un elemento fundamental. Países unitarios tales como Inglaterra y España, han incorporado este principio, y en ellos conviven unidades territoriales locales con grados diversos de autonomía. En mérito de las múltiples externalidades usualmente registradas entre jurisdicciones al interior de áreas urbanas muy extensas, parece razonable que al menos se pueda distinguir entre las áreas metropolitanas como jurisdicciones con un estatus especial, y el resto de los municipios. Ello podría mejorar la coherencia de los planes de desarrollo urbano y facilitaría la coordinación entre el sector público y privado en materia de inversión en infraestructura pública.

Finalmente, un ejercicio del mayor interés consiste en enumerar aspectos puntuales de las políticas públicas, en los cuales el nivel municipal posee muy baja autonomía en Chile, respecto del caso de países con similar grado de desarrollo. Comenzaremos por la educación, tema que convoca gran interés tanto académico como político. Cabe observar que si bien la experiencia chilena sobre el particular, sugiere que la municipalización de la educación tiende a reproducir a nivel de personas, las desigualdades entre municipios en materia de recursos (Letelier 2008), no es menos cierto que la vuelta a un sistema centralizado es completamente inviable, toda vez que los establecimientos educacionales administrados por el nivel municipal suman más de 10.000 en todo el país. No obstante los cuestionamientos que han sido levantados a la luz de esta experiencia, la evidencia empírica sobre el tema arroja abundante evidencia a favor de la descentralización de la educación (Letelier 2004). Por su parte, la observación sistemática de la experiencia internacional enseña que esta importante función del Estado, está usualmente descentralizada en países de alto nivel de ingreso por habitante. ¿Cómo puede atenderse esta evidencia y a la vez hacerse cargo de las debilidades más reconocidas del caso Chileno? Una opción no suficientemente explorada es la conformación de distritos educacionales con autoridades elegidas (no designadas por el gobierno central), e independientes del municipio. Esta alternativa supone un grado mayor (y no menor), de descentralización, fortaleciendo la rendición de cuentas de las autoridades locales con los electores, y desvinculando el financiamiento de estas entidades respecto del ingreso propio de aquellos municipios en que se encuentran los establecimientos. En cuanto al financiamiento, este puede ser en base a transferencias desde el nivel superior de gobierno.

El segundo ámbito de acción es la seguridad. Solo a partir de la reforma constitucional del 2001, los municipios chilenos agregaron a sus funciones la de “...dar apoyo y fomento de medidas de prevención en materias de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política” (LOC N°18.695). Atendiendo la importancia adquirida por los problemas de seguridad, a lo menos a nivel urbano, parece atendible la propuesta de profundizar en esta función municipal. Una vez más, un obstáculo evidente es que no todos los municipios están en condiciones de colaborar en las mismas condiciones. Una posibilidad sería definir distritos policiales con mayor autonomía, lo cual seguiría la lógica de la recomendación hecha en beneficio de la educación. Otra alternativa es concederle a ciertos municipios la facultad de tener servicios propios de seguridad. Aunque esta alternativa pudiese introducir inequidades entre municipios semejantes a las actualmente existentes en la educación, este no sería el caso si pudiésemos distinguir entre municipios grandes y financieramente solventes (áreas metropolitanas), versus municipios pequeños. La instancia de fortalecer la figura de las asociaciones municipales abre un abanico interesante de posibilidades en la misma dirección.

CONCLUSIONES

La DF exige dos definiciones de importancia equivalente. Estas son cómo se generan los recursos de los gobiernos subnacionales y con qué criterio o grado de libertad se gastan. Chile es un país muy centralizado, cualesquiera sea la norma de medición. No obstante los méritos técnicos de la DF, es el “votante medio”, a través del proceso de decisión colectiva, el que decide sobre la fuerza de este argumento en la esfera política.

La factibilidad de mayor DF a nivel regional, supone desvirtuar el mito de la autonomía tributaria como un camino viable y eficaz en esta dirección. El grueso de los recursos públicos son generados en la Región Metropolitana, siendo esta una realidad muy difícil de cambiar en el corto plazo. Mejor coordinación con el propio gobierno central, mayor coherencia de la relación del Intendente con los Seremis, y más autonomía en el destino de los fondos de inversión regional son caminos interesantes de explorar en beneficio de la DF. Por su parte, la consagración de la asignación de los fondos de inversión regional en el marco de una Ley específica, y no a través de la Ley de Presupuestos, podría constituir un avance importante en el tema que nos ocupa.

La esfera municipal ofrece una amplia gama de materias sobre las cuales se puede innovar en lo que a DF se refiere. Entre otras, destaca la concesión de facultades normativas en la definición de las tasas del impuesto territorial y la apertura de los municipios al mercado de capitales. En lo que a funciones ejecutivas se refiere, tanto la educación como la seguridad pública son ámbitos en los cuales puede aprovecharse el potencial de la descentralización a través de la creación de distritos, en los cuales pudiera centrarse la acción del Estado. Finalmente, la instancia de las asociaciones municipales tiene un potencial poco aprovechado en Chile, el cual puede catalizar las ventajas de lo local, con las dificultades de costo y de gestión usualmente encontradas en gobiernos locales pequeños.

BIBLIOGRAFÍA

- Bennett, R. (1994) *An Overview of developments in local governments in decentralization' in Local Government and Market Decentralization*. Tokyo: Bennett (Ed.). United Nations University Press.
- Brennan G. y Buchanan J. (1980) *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Hayek, V. (1945) The use of Knowledge in Society, *American Economic Review*, V. 35, N. 4, p.p. 519-530.
- Hernández O. L. (1993) La descentralización en el ordenamiento constitucional Chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 20, 535-555.
- MIDEPLAN (2005) *Gasto Público Social Regional y País Período 1990-2004*.
- Letelier L. (a) (2009) *Fiscal Decentralization and Accountability. The Latin American case*. INAP, Universidad de Chile.
- (b) (2009) Theory and Evidence of Municipal Borrowing in Chile, Seminario de Política Fiscal CEPAL, Santiago Enero 2008.
- (2008) El gasto Municipal en Centroamérica, en *Buenas Prácticas de Gasto*, Machado R. (Ed.), BID. Próximamente.
- (2008) Educación y Descentralización: virtudes, Debilidades y propuestas en el Caso Chileno, Estado, Gobierno, *Gestión Pública*, N. 12, 7-18.
- (2 Marzo 2005) Explaining Fiscal Decentralization, *Public Finance Review*. 33, 155 - 183.
- (2004) Fiscal Decentralization as a Mechanism to Modernize the State. *Journal of Institutional Comparisons*. Vol. 1, N. 3, Autumn.
- Letelier S. L and Saez L. J. L (2006) Economies of Scale, Information and Fiscal Decentralization, Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance, August 2006, Chipre: Paphos.
- Lockhood B. (2006) The Political Economy of Decentralization, en *Handbook of Fiscal Federalism*, Ahmad E. y Brosio G. (Eds.), Edward Elgar.
- Oates, W. (1985) Searching for Leviathan: An Empirical Study, *American Economic Review*, September, p.p. 748-757.
- Panizza, U. (1999) On the determinants of Fiscal Centralization: Theory and evidence. *Journal of Public Economics* 74, 97-139.
- Rose-Ackerman, S. (1980) Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation? *Journal of Legal Studies* 9, 593-616.

- Seabright, P. (1996) Accountability and Decentralisation in Government: An incomplete contracts model, *European Economic Review*, Vol. 40, 61-89.
- Shah, A. (2006) *Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management, International Tax and Public Finance*, Springer, vol. 13(4), 437-462.
- Tiebout, C.M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64 (October), 416-24.
- Zapata (2007) El gasto público municipal en Nicaragua, Proyecto Regional Construyendo Capital Social por medio de la reforma fiscal (RS-T1009), BID.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO, GOBIERNOS SUBNACIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

BETTINA HORST*

INTRODUCCIÓN

La descentralización puede abarcar distintas dimensiones: fiscal, administrativa y política. La descentralización fiscal aborda los temas relativos a la participación que tienen los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del sector público. La administrativa abarca los temas relativos a la autonomía para tomar decisiones con los que cuentan los gobiernos subnacionales respecto del nivel gobierno central. Por último, la descentralización política tiene relación con los mecanismos de generación de las autoridades de los gobiernos subnacionales.

El presente trabajo aborda los aspectos relativos a la descentralización fiscal en nuestro país, considerando para ello tanto a los municipios como a los gobiernos regionales. Este ensayo se estructura en cuatro partes. En la primera se presenta un marco teórico, luego se presenta un breve resumen de la situación en otros países. En la tercera parte se analiza el estado actual de la descentralización fiscal en Chile, para finalmente entregar una serie de propuestas en la materia.

MARCO TEÓRICO

Las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben guardar relación con las atribuciones, funciones y responsabilidades con las que cuentan. Tradicionalmente al Estado se le han asignado las siguientes tres funciones: función de redistribución, función de estabilización –entendiendo por ello estabilidad macroeconómica– y función de asignación. Es principalmente en la función de asignación donde le compete un rol activo a los gobiernos subnacionales. En cuanto a la redistribución del Estado, esta debe ser responsabilidad del gobierno central, lo que implica que los programas redistributivos sean financiados por el gobierno central, pero en muchos casos canalizados a través de los gobiernos locales, ya que así se busca lograr una mejor focalización en la población más necesitada.

Las ventajas de la descentralización llevan a un gasto más eficiente de los recursos en la medida que en las diversas comunidades los gustos o preferencias respecto de bienes públicos son distintas. Si es el gobierno central quien entrega en todo el país y en forma uniforme estos bienes y servicios locales, sin considerar las diferencias entre las comunidades, no se logrará una eficiente asignación de recursos ya que no se ajustará a las necesidades y demandas de los distintos territorios. Tal como lo plantea Oates (1972) en su teorema de la descentralización, la provisión de bienes públicos será más eficiente cuanto más se adecue a la demanda territorialmente diferenciada de dichos bienes.

El principal problema que surge en torno a los bienes y servicios públicos es la discusión respecto a quién debe financiar su provisión. Al definir las fuentes de financiamiento se pueden aplicar dos principios: el principio del beneficio –que pague quien se beneficie– o el principio de la capacidad de pago –que pague más el que puede pagar más.

Los gobiernos locales tienen como finalidad la provisión de bienes públicos locales y por ende debieran financiarse con mecanismos basados en el principio de beneficio. Ello implica que, los gobiernos subnacionales se financiaran mediante el cobro de derechos y/o tarifas por servicios y bienes provistos a la comunidad. Es decir, que los propios beneficiados por los bienes públicos locales concurren a su financiamiento.

* Magíster en Economía, mención Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile. Instituto Libertad y Desarrollo.

Pero esto no debe llevarnos a que aquellas localidades de menores ingresos no reciban bienes públicos locales ya que no pueden pagar por ello. En este caso debe ser el gobierno central el que allegue recursos a los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes públicos locales que no pueden ser financiados por los contribuyentes de esa localidad en el marco del rol que le compete en la redistribución de ingresos.

Para ello el gobierno central puede realizar dos tipos de transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales: condicionadas e incondicionadas. Las transferencias incondicionadas corresponden al traspaso de recursos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales sin que se especifique en qué se deben gastar esos recursos. Estas transferencias se utilizan por razones de equidad cuando los gobiernos subnacionales de territorios donde se ubica la población con menor capacidad de pago no logra financiar la provisión de un nivel mínimo de bienes y servicios locales.

Las transferencias condicionadas corresponden a la entrega de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales, pero fijando en qué deben ser gastados. Este tipo de transferencias generalmente se entregan con la finalidad de ser gastadas en actividades que no solo generan beneficios a los miembros de una comunidad específica, sino también a los que viven en otras localidades vecinas; es decir, cuando existen externalidades positivas más allá de los límites del territorio administrado por un determinado gobierno subnacional. Las transferencias condicionadas también se utilizan cuando el gobierno central focaliza programas de redistribución de ingreso a través de los gobiernos subnacionales, es decir, cuando ejecuta programas sociales a través de los gobiernos subnacionales.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Es interesante tener presente los distintos grados de descentralización fiscal y mecanismos de financiamiento de los gobiernos subnacionales, pero no se puede olvidar que tienen directa relación con la institucionalidad que ha adoptado cada país para efectos de su administración interna. También depende del tamaño total que tiene el estado y de las funciones que este ejerce, ya sea en forma directa o indirecta. Por ejemplo, países con un número importante de servicios básicos provistos por el sector público a través de empresas dependientes de gobiernos subnacionales, presentan indicadores de mayor descentralización fiscal que países en los cuales los mismos servicios son provistos por el sector privado.

En el cuadro 1 se observa que en promedio en los países federales, los gobiernos subnacionales gastan casi el 40% del total gastado por el gobierno general, mientras que sus ingresos en promedio son de 31,1%. La diferencia entre ingresos y gastos corresponden a transferencias entre niveles de gobierno, que en promedio son algo más de 4% del PIB. En los países unitarios por su parte los gobiernos subnacionales en promedio gastan casi el 30% del total del gasto del gobierno general, mientras que sus ingresos representan el 16,2%. En este caso se observan importantes diferencias entre países, destacando en un extremo Dinamarca como el país más descentralizado desde un punto de vista fiscal –los gobiernos subnacionales son responsables de casi el 60% del gasto– y Grecia como el país más centralizado. Las importantes diferencias entre países reflejan que la historia constitucional de los países –ya sean federales o unitarios– no son determinantes en materia de descentralización fiscal. Los gobiernos locales en algunos países unitarios gastan un mayor porcentaje del gasto total del sector público que la suma de lo que gasta el nivel local y regional en países federales.

CUADRO 1
INGRESOS Y GASTOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(PORCENTAJE DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL Y PIB)

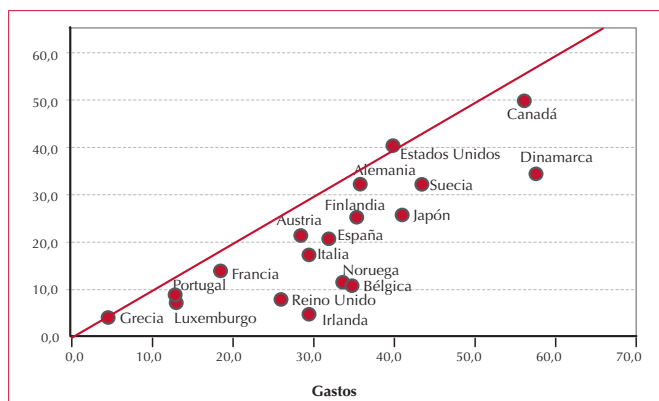
	Gasto		Ingreso		diferencia como % del PIB
	% Gobierno General	% PIB	% Gobierno General	% PIB	
Países Federales (1)	39,0	17,1	31,1	12,9	-4,2
Austria	28,5	14,5	21,4	10,8	-3,7
Bélgica	34,0	16,6	11,3	5,6	-11,0
Canadá	56,5	23,3	49,9	21,0	-2,3
Alemania	36,1	17,0	32,4	14,3	-2,7
Estados Unidos	40,0	14,2	40,4	13,0	-1,2
Países Regionales (1)	31,0	13,6	19,0	8,1	-5,5
Italia	29,7	14,2	17,6	8,0	-6,2
España	32,2	13,0	20,3	8,2	-4,8
Países Unitarios (1)	29,6	14,1	16,2	8,3	-5,8
Dinamarca	57,8	31,8	34,6	20,0	-11,8
Finlandia	35,5	17,0	24,7	13,2	-3,8
Francia	18,6	9,9	13,1	6,8	-3,1
Grecia	5,0	2,4	3,7	1,8	-0,6
Irlanda	29,5	8,2	5,3	1,5	-6,7
Japón	40,7	15,2	26,0	7,8	-7,4
Luxemburgo	12,8	4,9	7,4	3,2	-1,7
Holanda	34,2	15,9	11,1	5,2	-10,7
Noruega	38,8	22,7	20,3	13,5	-9,2
Portugal	12,8	5,7	8,3	3,5	-2,2
Suecia	43,4	24,8	32,0	19,7	-5,1
Reino Unido	25,9	10,9	7,6	3,6	-7,3

(1) Corresponden a promedios simples.

Fuente: OECD; OECD, Taxing Powers of State and Local government, 1999; OECD National accounts database; Statistics Norway.

En cuanto a las transferencias entre niveles de gobierno cabe destacar que en países como Irlanda, Reino Unido y Holanda los gobiernos subnacionales gastan varias veces más de los recursos que generan (ver gráfico 1). En el caso de Irlanda de cada cinco pesos que gastan los gobiernos subnacionales solo uno es generado por ellos mismos. En el caso de Reino Unido y Holanda esta relación baja a uno de cada tres. En general se observa que en países más descentralizados la brecha entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales es mayor, lo que significa que los gobiernos subnacionales dependen en mayor magnitud de transferencias intergubernamentales. En consecuencia, en la medida en que un país presenta una mayor descentralización fiscal, ello se debe en gran medida a mayores transferencias de recursos desde el gobierno central y por ende cobra especial importancia la institucionalidad que rige las relaciones presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno.

GRÁFICO 1
INGRESOS Y GASTOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(COMO % DEL TOTAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de la OCDE.

Pero la descentralización fiscal no solo se refiere al porcentaje de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales en el gasto total sino que también a la autonomía con la que cuentan los gobiernos subnacionales en la determinación de sus mecanismos de financiamiento. En cuanto a los ingresos, las limitaciones a la determinación de las bases de los impuestos locales, sus tasas y exenciones de pago inciden en forma directa en la autonomía financiera con la que cuentan los gobiernos subnacionales. En cuanto a los gastos, transferencias condicionadas de recursos, desde otros niveles de gobierno, también son determinantes en el grado de autonomía con el que cuentan. Si bien durante la última década distintos países han avanzado hacia una mayor descentralización fiscal, enfocado básicamente en la transferencia de recursos en los ámbitos de educación y salud, en la práctica ello solo implicó un cambio en los procedimientos contables. Las responsabilidades regulatorias aún se mantienen en el gobierno central.

2 RADIOGRAFÍA A LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

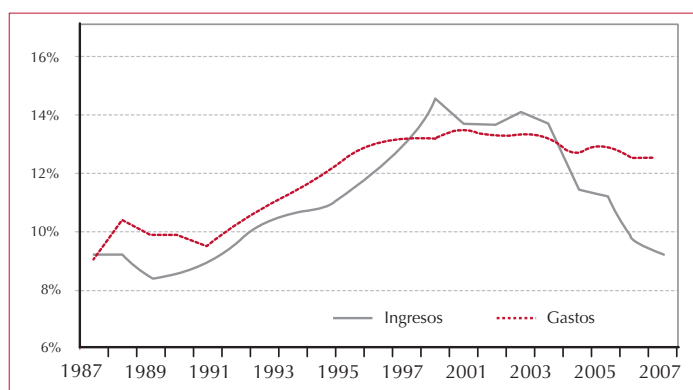
Chile cuenta con dos niveles de gobierno: gobierno central y municipalidades. El nivel regional forma parte del gobierno central y los recursos que administran se enmarcan en el financiamiento de proyectos de inversión¹. Las estadísticas de descentralización fiscal en Chile presentan solo a los municipios como unidades distintas al gobierno central, mientras que los gobiernos regionales se han medido en relación a su importancia en el gasto total de la inversión pública efectiva.

a) Financiamiento municipal

Los municipios en nuestro país representan aproximadamente el 12,5% del gasto del gobierno general (ver gráfico 2). Si se comparan estas cifras con las presentadas en el cuadro 1 respecto de la participación de los gobiernos subnacionales en los países de la OECD, se observa que Chile es un país altamente centralizado. La mayor diferencia entre Chile y los países de la OECD viene dada por el lado de la descentralización de los gastos del sector público. En promedio los gobiernos subnacionales en los países unitarios registran tasas del orden del 30% del gasto del gobierno.

¹ De acuerdo a la ley de presupuesto para el año 2008, el presupuesto de los gobiernos regionales fue del orden del 3% del total del presupuesto del gobierno central

GRÁFICO 2
INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES COMO PORCENTAJE DEL GOBIERNO GENERAL



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

La principal fuente de financiamiento municipal corresponde a los ingresos tributarios, contribuciones y derechos, representando en conjunto el 72,1% de los ingresos del sector (ver cuadro 2). Los más importantes son el impuesto territorial, los permisos de circulación y las patentes municipales².

CUADRO 2
PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES 2007
(EN MILES DE PESOS DE 2007)

Ingresos de Operación	61.096.538	4,0%
- Venta de Bienes y Servicios	21.646.446	
- Renta de Inversiones	37.749.954	
- Ingreso Cementerios	1.700.138	
Ingresos Tributarios, Contribuciones y Derechos	1.112.104.965	72,1%
- Impuesto Territorial	524.174.593	
- Contribuciones Municipales	425.097.621	
Permiso Circulación	158.445.445	
Patentes Municipales	265.924.785	
Otros	727.391	
- Derechos Municipales	162.832.751	
Derechos de Aseo	50.694.767	
Derechos Varios ¹	112.137.984	
Transferencias	123.150.994	8,0%
Otros	234.287.904	15,2%
Venta de Activos	10.933.051	0,7%
Total	1.541.573.452	

Fuente: elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales.

- 2 El análisis en detalle de las fuentes de financiamiento de los municipios se hace a partir de la información entregada en el Sistema Nacional de Indicadores Municipales del Ministerio de Interior y difieren de las presentadas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Ello por cuanto las primeras entregan un mayor nivel de detalle.

Las transferencias, que representan el 8% del total de ingresos, en su gran mayoría corresponden a recursos que son transferidos desde el gobierno central a los municipios³. Adicionalmente a estos los municipios ejecutan programas sociales y de inversión con cargo a otros recursos del gobierno central pero que no quedan registrados en sus balances de ejecución presupuestaria. Ello implica que no se tiene registro de ellos y en consecuencia no pueden ser parte de este análisis.

Los municipios, en términos generales, cuentan con escasa autonomía en la determinación de sus ingresos. La mayor parte de éstos provienen de impuestos fijados por ley para todo el territorio nacional y por iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como lo es el impuesto territorial. En el caso de un número importante de derechos y permisos que cobran los municipios estos tampoco tienen mayor injerencia en su determinación. A lo cual se suma que los ingresos municipales tributarios provienen mayoritariamente de impuestos que gravan el valor patrimonial de los bienes y no tienen relación con los servicios que reciben los ciudadanos de parte del municipio. Esto ha llevado a que los municipios cuenten con un cierto nivel de recursos y que en función de este decidan en qué y cómo serán gastados de acuerdo a las preferencias de sus electores. Lo anterior implica que el tamaño de cada municipio no depende de las prioridades de sus habitantes, sino que depende de los recursos recaudados a partir de lo determinado por leyes nacionales.

Se debe recordar que los gobiernos locales son los encargados de proveer bienes y servicios públicos locales, y como consecuencia deben financiarse mediante el cobro por el uso de estos bienes y servicios que otorga el respectivo municipio y no mediante impuestos patrimoniales.

Todo lo cual lleva a que Chile no solo sea altamente centralizado cuando se analiza desde un punto de vista de la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno en su totalidad, sino que también en relación a la capacidad de determinar sus propias fuentes de financiamiento. De ahí que es comprensible que en los programas de gobierno local, al momento de las elecciones, no se plantee a la ciudadanía el tema relativo a su financiamiento, ya que éste viene dado. Los aportes que deben hacer los diversos contribuyentes a las arcas municipales están en gran medida determinados por el gobierno central, por lo cual el nivel de gobierno que debe gastar estos recursos – los municipios – no incurre en el costo político de obtenerlos. Cuando las decisiones de gasto y de generación de ingresos se encuentran en distintos niveles de gobierno, en el margen se tiende a diluir la responsabilidad fiscal ante el electorado y la población en general, con el consiguiente efecto en el nivel de eficiencia del gasto de esos recursos.

Concentración de ingresos y Fondo Común Municipal

El hecho de que el sector municipal en su mayoría se financia a través de impuestos, derechos y permisos que gravan el valor patrimonial de los bienes sumado al hecho de que en nuestro país existe una marcada concentración patrimonial en algunos territorios, lleva a que algunos municipios recauden importantes recursos mientras que una gran mayoría recauda pocos.

Al año 2007 las 36 comunas que más ingresos recaudaban a partir del impuesto territorial, las patentes municipales y en permisos de circulación, concentraban más del 70% del total de estos ingresos. Es decir, el 10% de los municipios del país recaudaron más del 70% de estos recursos, mientras que más de la mitad de los municipios recaudaron en su conjunto solo el 5% de ellos.

El Fondo Común Municipal FCM busca redistribuir los recursos municipales de forma tal de reducir las diferencias que se generan a partir de la estructura de financiamiento que tienen los municipios. Se debe tener presente que si esta estructura de financiamiento de los gobiernos locales se basara en el cobro por bienes y servicios municipales y si todas las localidades tuviesen la capacidad económica de poder pagarlos –ya sea con recursos propios o mediante el otorgamiento de subsidios del gobierno central en el marco de su rol distributivo- no sería necesaria una redistribución de recursos a través del FCM.

3 Dentro de estas transferencias no están consideradas las realizadas al sector salud y educación. Están compuestas principalmente por los recursos provenientes de patentes mineras y acuícolas y programas administrados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), tales como el programa de mejoramiento de barrios y el programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal.

Para evaluar el grado de dependencia de los municipios respecto del FCM las fuentes de financiamiento municipal se agruparon en tres grandes grupos: los ingresos propios, los ingresos que reciben desde el FCM y los ingresos en forma de transferencias que reciben desde distintas reparticiones del sector público. Como ingresos propios se consideraron todas aquellas partidas de ingresos que son generadas a partir de fuentes de la propia comuna y que quedan en ella. Por ejemplo, como ingreso propio no se consideran los recursos que recaudan los municipios y que luego deben ser entregados al Fondo Común Municipal por patentes municipales y permisos de circulación ⁴.

En el cuadro 3 se observa que para el sector municipal en su conjunto los ingresos propios corresponden a un 46% del total, mientras que el FCM corresponde a un 33% y los ingresos por transferencias un 8%. Ello implica que en promedio aproximadamente un 40% del total de los recursos que son administrados por cada una de las comunas no son generados por ellas mismas.

CUADRO 3
INGRESOS MUNICIPALES AÑO 2007
(EN MILES DE PESOS DE 2007)

Ingresos Totales	1.541.573.452	
Ingresos Propios (1)	704.187.620	46%
Fondo Común Municipal	501.253.116	33%
Ingreso por transferencias desde Sector Público	120.518.024	8%
Otros	215.614.692	14%

(1) Considera: venta de bienes y servicios, renta de inversión, lo que queda en la comuna del impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales, derechos municipales, venta de activos, etc.

Fuente: elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales.

El FCM funciona de forma tal que todos los municipios aportan recursos y a su vez todos reciben recursos desde él. Los principales aportes corresponden a un porcentaje del impuesto territorial, de los permisos de circulación y en algunos casos de las patentes municipales. En el caso de estos dos últimos, los municipios deben recaudar los recursos y luego enterarlos al fondo. Ello genera un flujo de recursos de ida y vuelta desde y hacia los municipios, lo que supone un costo de administración del sistema tanto para los municipios como para el gobierno central. Para el año 2007 de los \$500 mil millones que se redistribuyen a través del FCM \$200 mil millones volvieron a las mismas comunas que los aportaron. Es decir, en el neto solo se redistribuyeron \$300 mil millones.

La distribución del FCM se realiza sobre la base de distintos parámetros que buscan medir la disponibilidad de recursos de cada municipio. Si bien desde el año 2008 se ha simplificado la operatoria del FCM y se han reducido espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos, aún se mantienen en el caso de algunos parámetros. Ello es especialmente relevante en las comunas que son compensadas por recibir población flotante durante determinados períodos del año. En la práctica se observa que no existe ningún criterio para clasificar como tal a una u otra comuna y por ende es la autoridad central la que lo determina en forma arbitraria. Por ejemplo para el año 2009, las comunas de Cartagena, El Tabo y El Quisco son compensadas, mientras que la de Algarrobo no. La comuna de San Antonio sí será compensada, pero no así la de Viña del Mar.

En términos generales el FCM allega mayores recursos a un municipio en la medida que éste genere menos. Se basa en lo que efectivamente recauda la comuna y no en relación a su potencial de recaudación. Ello induce a que los municipios pudieran tender a adoptar una actitud más bien pasiva en la búsqueda de nuevas y mayores fuentes de ingreso, ya que los costos administrativos y políticos que eventualmente una medida de esta naturaleza pudiera traer consigo, sumado a los menores recursos que recibirían del FCM, lleva a que en definitiva resulta más “cómodo” para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM.

⁴ Se debe tener presente que la definición de ingreso propio considerada no coincide necesariamente con la utilizada por la Contraloría General de la República.

Para muchas municipalidades el FCM es la principal fuente de financiamiento. En 221 comunas, lo que representa un 65% del total de municipios del país, los ingresos propios representan menos del 40% del total de sus ingresos. Los restantes recursos son transferidos en gran medida a través del FCM, lo que implica un importante grado de dependencia financiera respecto de éste. Solo para 19 municipios los ingresos propios representan más del 80% del total de sus ingresos (ver cuadro 4).

CUADRO 4
DEPENDENCIA FINANCIERA
INGRESOS PROPIOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS, 2007.

100%-80%	19
80%-60%	31
60%-40%	74
40%-20%	141
20%-0%	80
Total	345

Fuente: elaboración propia sobre la base de SINIM.

Inversión municipal a través de Fondos Concursables del Gobierno Central y Gobiernos Regionales

El Gobierno Central a través de diversos Ministerios y Gobiernos Regionales realiza inversiones en obras cuya área de impacto se enmarca en el territorio de una comuna. Adicionalmente hay diversos fondos concursables del gobierno central al cual los municipios postulan proyectos de inversión, siendo el más importante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR administrado por los gobiernos regionales.

Este fondo se ha constituido como la principal fuente de financiamiento de proyectos locales y en consecuencia financia en gran medida proyectos de inversión de impacto comunal. Esta forma de financiar proyectos municipales, con recursos concursables del gobierno central a través de los gobiernos regionales presenta diversos inconvenientes que serán analizados en el marco del FNDR en la sección siguiente.

En el caso de las inversiones sectoriales en proyectos de menor envergadura y con un claro y definido impacto local, éstos no son de decisión de las autoridades locales y obedecen más bien a directrices del gobierno central, las cuales no necesariamente coinciden con las prioridades de una determinada localidad. En este caso se enfrentan las políticas sectoriales nacionales con los requerimientos locales, los cuales no necesariamente son coincidentes.

A ello se suma que una parte mayoritaria de los recursos de inversión asignados a los municipios a través de fondos concursables del gobierno central, no ingresan al presupuesto de éstos y por ende se constituyen como un “ventanilla paralela” a los recursos que administran. Ello debilita la responsabilidad de las autoridades locales frente a su electorado, ya que la ciudadanía no conoce los recursos con los que efectivamente cuenta el municipio. En la actualidad, al amparo de la imagen de ser un municipio pobre que no cuenta con recursos, se pudieran esconder ineficiencias, ya que en la práctica ese municipio “pobre” puede estar recibiendo cuantiosos recursos para inversión desde el nivel central.

Financiamiento de gobiernos regionales

Los gobiernos regionales, tanto en sus gastos de funcionamiento como en los recursos para inversión regional, son financiados prácticamente en su totalidad por transferencias condicionadas, realizadas desde el gobierno central. Estas transferencias son fijadas anualmente en la ley de presupuesto. Una parte muy menor de sus ingresos –un 3,8% el año 2007– los reciben en virtud de leyes que implican la coparticipación de impuestos –patentes mineras y acuícolas– y de la venta de terrenos fiscales. Del total de recursos que recibieron los gobiernos regionales el año 2007, un 4,7% fue para gastos de funcionamiento y el 95,3% restante para inversión.

Esta forma de financiamiento cobra sentido en nuestro ordenamiento institucional en cuanto a que los gobiernos regionales forman parte del gobierno central. En Chile los gobiernos regionales no son un nivel de gobierno distinto al del nivel central sino más bien han operado desde su creación en el año 1993 como agencias del gobierno central desconcentradas territorialmente. Se debe resaltar que en términos de los recursos que administran los gobiernos regionales solo ejecutan proyectos en el área de la inversión pública y no ejecutan otro tipo de programas.

Los recursos transferidos para inversión a los gobiernos regionales conforman el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que fue creado el año 1979. Con estos recursos se financian proyectos priorizados por las autoridades regionales. Pero este fondo adolece de diversos problemas como lo son, entre otros, la falta de transparencia en su asignación, una fuerte burocracia para la postulación y posterior ejecución de los proyectos y contradictorios incentivos para el uso eficiente de los recursos públicos.

Este fondo está conformado por dos componentes: el libre o tradicional y las provisiones. El FNDR tradicional a su vez se descompone en dos: el 90% de los recursos son asignados a regiones en la propia ley de presupuesto de acuerdo a criterios fijados por ley. El 10% restante se distribuye a regiones de acuerdo a lo siguiente: un 5% para hacer frente a situaciones de emergencia y un 5% para estímulo a la eficiencia. Los coeficientes que fijan la distribución de los recursos del 90% del FNDR tradicional se actualizan cada 3 años, mientras que los coeficientes de asignación del 10% restante se modifican todos los años.

El 5% del FNDR tradicional para situaciones de emergencia en estricto rigor no cumple su fin. Se debe tener presente que como consecuencia de la burocracia que se debe seguir para financiar un proyecto con fondos del FNDR difícilmente se puede hacer frente a situaciones de emergencia. En la práctica se observa que estos recursos mayoritariamente se destinan a proyectos que no corresponden a situaciones de emergencia.

En cuanto al componente eficiencia, éste se mide en relación al porcentaje de ejecución de los recursos del FNDR. Ello implica que mientras más se ha gastado más se ha ejecutado y por ende mayores son los niveles de eficiencia. Pero esto lleva a que para mejorar los niveles de ejecución, y por ende los de eficiencia y así obtener mayores recursos a través del componente de eficiencia del FNDR, los gobiernos regionales durante ciertas épocas del año -en fechas cercanas a la medición de la ejecución presupuestaria- colocan mayor énfasis en proyectos de ejecución rápida. Estos pudieran ser por ejemplo, la adquisición de mobiliario, ambulancias, camiones aljibes, etc. y que eventualmente son menos prioritarios para la región que otros proyectos de inversión de ejecución más lenta, como por ejemplo, la construcción de una determinada obra civil como pudiera ser un colector de aguas lluvias, o un consultorio o un colegio. La forma como se mide la eficiencia pudiera ir en desmedro de los proyectos que finalmente son financiados con los recursos del fondo y por ende el gasto resulta ser menos eficiente desde un punto de vista de la rentabilidad social de los proyectos que se ejecutan.

A partir del año 1992 se han ido agregando al componente tradicional del FNDR provisiones. A través de ellas se ha buscado transferir mayores recursos de inversión a los gobiernos regionales, pero en sectores previamente definidos. Es decir, los recursos canalizados a los gobiernos regionales a través de las provisiones del FNDR, deben ser asignados a proyectos sectorialmente definidos por el gobierno central. Las principales provisiones corresponden a los sectores de educación, vivienda e infraestructura rural. Las provisiones se distribuyen entre regiones de acuerdo a los criterios establecidos en las respectivas glosas presupuestarias, los cuales admiten importantes grados de discrecionalidad y escasa transparencia.

El FNDR opera como un fondo concursable al cual postulan proyectos de inversión, mayoritariamente municipios y en un porcentaje menor ministerios. Los gobiernos regionales generalmente no son los ejecutores de los proyectos que se financian con el FNDR, pero si tienen ingerencia en la decisión de la elección de los proyectos a financiar.

Los proyectos que los municipios postulan al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para ser seleccionados en el Sistema Nacional de Inversiones y evaluados por MIDEPLAN, deben ser priorizados además del municipio, por el Gobernador de la respectiva provincia y por el intendente. Finalmente para poder contar con financiamiento, una vez que hayan sido evaluados por MIDEPLAN, deben ser aprobados por el Consejo Regional.

En términos generales, los proyectos financiados son de menor tamaño y envergadura. De acuerdo a una evaluación ex - post realizada a una selección aleatoria de proyectos durante los años 2005 y 2006, el 60,2% de los proyectos son de un monto inferior a los \$100 millones. El tamaño promedio de los proyectos fue de \$234 millones (ver cuadro 5).

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS SEGÚN MONTOS DE INVERSIÓN

Rango (en miles de \$)	Nº de proyectos	(%)	Monto Promedio (en miles de \$)
0 – 100.000	177	60,2	38.814
100.000 – 200.000	34	11,6	139.276
200.000 – 300.000	23	7,8	240.798
300.000 – 400.000	11	3,7	362.235
400.000 – 500.000	14	4,8	436.614
500.000 – 600.000	8	2,7	534.027
600.000 – 700.000	6	2,0	665.406
700.000 – 800.000	4	1,4	726.483
800.000 – 900.000	2	0,7	823.143
900.000 – 1.000.000	2	0,7	969.940
1.000.000 -	13	4,4	2.065.519
Total	294	100	234.182

Fuente: Informe final de resultados evaluación ex post a proyectos, programas y estudios básicos financiados con cargo al FNDR, Mideplan.

Al determinar cuáles proyectos municipales se financiarán, además de los municipios, tienen ingerencia Intendentes, Gobernadores y el Consejo Regional. Las múltiples instancias que influyen en la determinación de la cartera de proyectos que finalmente contarán con financiamiento, no garantiza que los proyectos ejecutados correspondan necesariamente a los que realmente son prioritarios para la comunidad local. También esto lleva a que se diluyan las responsabilidades de los diversos actores involucrados en el proceso.

Este proceso burocrático tiene asociados importantes costos y tiempos de espera. Desde que se inicia la postulación de un proyecto hasta que se pueda comenzar con las obras, siguiendo los caminos establecidos y sin tener inconvenientes, se demora a lo menos dos años. No es la excepción que, por ejemplo, pasen más de cuatro años para concretar un proyecto de iluminación de una cancha deportiva. Al tiempo que demoran los procesos, se debe sumar la incertidumbre respecto si un determinado proyecto será o no financiado y sobre todo cuándo. Ello sin duda dificulta la planificación y ejecución de un plan de inversiones de mediano plazo por parte de los municipios.

Por otro lado, la evaluación de proyectos por parte de MIDEPLAN, entre otros aspectos, vela por que los proyectos cumplan con los requisitos del gobierno central. Por ejemplo, un proyecto de infraestructura deportiva debe contar con el certificado de pertinencia de Chiledeporte, el cual establece que el proyecto se enmarca en las definiciones sectoriales del gobierno central.

Adicionalmente al FNDR existen otros fondos de inversión que son de decisión regional, pero que no se distribuyen a regiones a través de la Ley de Presupuesto. Este es el caso de la Inversión Sectorial de Asignación Regional ISAR y la Inversión Regional de Asignación Local.

La Inversión Sectorial de Asignación Regional ISAR fue creada el año 1992 y corresponde a un programa de inversión en el cual los gobiernos regionales cuentan con la facultad de priorizar los proyectos a ejecutar a partir de un listado de proyectos que presenta el ministerio. Este programa de inversión contó con recursos hasta el año 2004 y desde entonces prácticamente ha desaparecido.

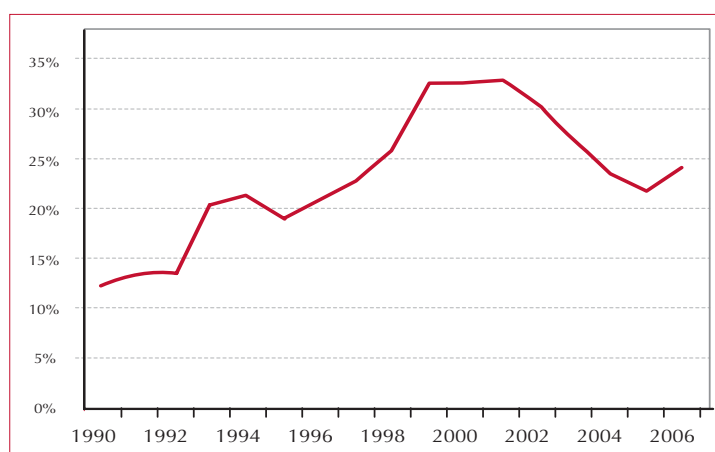
La Inversión Regional de Asignación Local IRAL fue creada el año 1996 y corresponde a recursos que financian proyectos postulados por los municipios. Los programas de inversión que se ejecutan bajo esta modalidad corresponden en su gran mayoría al Programa de Mejoramiento Urbano PMU dependiente de la SUBDERE y a algunos programas del FOSIS dependiente de MIDEPLAN. En el caso del PMU este programa permite la ejecución rápida de proyectos de inversión por parte de los gobiernos regionales. Con la finalidad de evitar la burocracia y tiempos de demora en la ejecución de

proyectos a través del FNDR, los gobiernos regionales realizan transferencias de recursos desde el FNDR a este programa. Con ello, no se requiere que los proyectos sean evaluados por Mideplan, en la medida que correspondan a proyectos que no superen los \$50 millones. Así, no es raro observar que proyectos de más de \$50 millones se transforman en etapa I, II, etc. evitándose ingresar al sistema de evaluación social. Si bien no se conocen cifras en cuanto a la cantidad de recursos que del FNDR se transfieren anualmente al PMU, en la práctica se ha observado que se ha hecho cada vez más habitual.

Los Convenios de Programación operan desde el año 1996 y representan un acuerdo formal entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios con el fin de realizar proyectos de inversión en forma conjunta y coordinada, pudiendo realizarse en un plazo superior a un año. Si bien estos convenios de programación en estricto rigor no son una fuente de financiamiento de los gobiernos regionales sí permite a éstos contar con recursos de inversión para determinados proyectos de interés regional. Los Ministerios que mayoritariamente han firmado este tipo de convenios con regiones son Obras Públicas, Salud y Vivienda. El principal problema de los convenios de programación es la débil institucionalidad en cuanto a poder hacer exigible su cumplimiento por parte de los sectores involucrados.

Con todo, de acuerdo a la cifras de MIDEPLAN los fondos de inversión respecto de los cuales algún tipo de decisión le cabe a los gobiernos regionales representaron el año 2006 el 25% total de la inversión pública efectiva (ver gráfico 3). Al año 2006 del total de estos recursos el 65% correspondía al FNDR, un 18% a convenios de programación y un 17% a IRAL.

GRÁFICO 3
INVERSIÓN PÚBLICA DE DECISIÓN REGIONAL COMO
% DEL TOTAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA⁵



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de Mideplan.

Cabe hacer presente que solo el componente del FNDR tradicional se distribuye entre regiones con criterios establecidos por ley. Ello implica que menos del 30% de los recursos transferidos a los gobiernos regionales son asignados a cada región en función de parámetros de alguna forma definidos legalmente. Pero incluso en el caso de la fórmula de distribución de los recursos del FNDR tradicional existen importantes espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad central. Estos ya fueron planteados en un documento publicado por la SUBDERE el año 2000, "Variables de Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Investigación y Diagnóstico."

⁵ No considera la inversión municipal.

HACIA DÓNDE SE DEBE AVANZAR

En términos generales se debe avanzar en un esquema de mayor autonomía respecto del gobierno central y sus autoridades de turno en la determinación de las fuentes de financiamiento tanto para los municipios como gobiernos regionales. En el caso de los municipios se debe llegar a una mayor autonomía en la determinación de los ingresos tributarios.

Para ello se propone que los municipios puedan determinar el valor de la tasa del impuesto territorial al interior de la comuna, así como definir las exenciones a su pago. En ambos casos la ley debe establecer para el caso de la tasa del impuesto un rango y en el caso de las exenciones definir criterios y mecanismos sobre la base de los cuales los municipios pueden fijar sus políticas. Esto debe implicar una reforma que integre también el Fondo Común Municipal ya que depende fuertemente de este tributo para su financiamiento.

Una mayor autonomía en la generación de ingresos locales debe ejecutarse sobre la base de plebiscitos comunales, mediante los cuales la ciudadanía será finalmente la que decida sobre la carga tributaria local. Esto solo es posible en la medida que los plebiscitos pasen a ser una herramienta de aplicación simple. De no ser así y mantenerse el actual marco legal que fija el procedimiento para efectuar un plebiscito, se debe desarrollar un mecanismo de consulta ciudadana vinculante y que dé garantías en cuanto a la confiabilidad del proceso.

En otro ámbito, el gobierno central debe financiar todas las exenciones que él determine respecto del pago de impuestos o derechos locales; por ejemplo, en el caso de los derechos de aseo, el impuesto territorial o las exenciones al pago de las patentes municipales.

En la medida que se continúe con fuentes de financiamiento municipal que dependen fuertemente de impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos en la comuna se deberá seguir utilizando un mecanismo de redistribución de recursos como el Fondo Común Municipal.

En ese contexto, un rediseño del FCM debe buscar los siguientes objetivos: simplificar al máximo la operación y administración del FCM; terminar con los espacios de discrecionalidad con los que cuenta la autoridad central; y generar los incentivos para que los municipios generen y fortalezcan sus fuentes de financiamiento propias. Se debe avanzar en cuanto a que el FCM se distribuya en función de lo potencialmente generado por la comuna y no lo efectivo. Es decir el FCM debe apuntar a compensar diferencias en las bases tributarias de los municipios y no la recaudación efectiva.

Con la finalidad de simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración, dependiendo de la cantidad de recursos aportados y recibidos, se requieren comunas aportantes, receptoras o neutras. Se debe terminar con el actual flujo circular de recursos, reemplazándolo por uno que implique aporte y recepción de recursos sobre la base de flujos netos.

Con la finalidad de dotar de mayor autonomía a los municipios en la decisión de inversión en obras de infraestructura en la comuna, se debe transferir directamente a ellos, por medio de una transferencia en bloque, los recursos que en la actualidad son administrados por el gobierno central, ya sea a través de fondos concursables o sectoriales, y que financian obras de inversión local. Estos recursos hoy se encuentran en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y en los presupuestos de inversión de diversos Ministerios, principalmente en el Ministerio de Obras Públicas y en el de Vivienda.

De esta forma se avanzaría en cuanto a que los municipios serían los responsables de las inversiones de impacto comunal llevadas a cabo en sus territorios. Esto permitiría que los municipios desarrollen programas de inversiones de mediano y largo plazo en conocimiento de los recursos con los que efectivamente contarán para invertir, sin depender de las decisiones tomadas por el gobierno central respecto de los proyectos financiados a través de fondos concursables, reduciéndose la burocracia en torno a la ejecución de programas de inversión pública, tanto en términos de recursos humanos como en tiempos de espera.

En el ámbito regional, el Fondo Nacional de Desarrollo para su distribución entre las regiones del país debe contar con criterios conocidos, transparentes y verificables. Para simplificar su operatoria y eliminar mecanismos de asignación que pudieran perjudicar la eficiencia del gasto, se debe eliminar el componente de emergencia y eficiencia del fondo. Es decir, el 100% debe ser distribuido en la Ley de Presupuesto. Los recursos administrados por el FNDR deben pasar a ser la principal fuente de financiamiento de inversiones públicas en el país, pero de obras de impacto regional.

Es necesario avanzar en cuanto a que la totalidad de los recursos de inversión a los gobiernos regionales sean de libre decisión regional. Para ello se propone excluir del FNDR aquellas líneas de financiamiento que deben ser asignados a proyectos específicos, ya sea por imposición del gobierno central o bien por parte de los organismos internacionales que son los que aportan una parte de estos recursos. Por ejemplo, los recursos del FNDR para Turismo Chiloé y Palena solo pueden financiar una tipología específica de proyectos determinadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto implica que si bien los gobiernos regionales deban velar por la ejecución de estos proyectos de inversión, ya no se contabilizarían como parte de la inversión de decisión regional.

Los recursos sectoriales, es decir la inversión materializada por decisión de los Ministerios, solo podrán ser ejecutados a través de convenios de programación firmados con los gobiernos regionales en los cuales físicamente se ubicarán los proyectos. Con recursos ministeriales solo se deben financiar proyectos que son de impacto nacional o bien interregional. Se requiere generar una institucionalidad que lleva a que el cumplimiento de los convenios de programación sea exigible por cualquiera de las dos partes, debiendo la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda velar por que se asignen los recursos correspondientes.

Mayores recursos y grados de libertad sobre el destino de estos deben ir junto a una mayor información. Para conocer el desempeño de los gobiernos regionales interesa conocer la rentabilidad social de los proyectos financiados y elegibles de ser financiados, así como la rentabilidad promedio de la cartera ejecuta.

Por último, resulta necesario contar con informes financieros de todo proyecto de ley que afecte las fuentes de ingresos de los municipios y gobiernos regionales. Hoy día esto es obligatorio en el caso de reformas legales que afectan las arcas del gobierno central, exigencia que se debe extender también a los demás niveles de gobierno.

CONCLUSIONES

Chile es un país fuertemente centralizado en materia fiscal. No solo en cuanto al total de recursos que administran los municipios en relación al gobierno central, sino que también en cuanto a las atribuciones y autonomía que tienen para fijar sus propias fuentes de ingresos. Los municipios mayoritariamente no pueden fijar las tasas de los impuestos que reciben y es el gobierno central el que establece el no pago de determinados derechos e impuestos locales, pero sin compensar a los municipios por los ingresos que dejan de recibir.

En materia de gobiernos regionales, aunque forman parte del gobierno central y han actuado como agente desconcentrado territorialmente de la inversión pública, existen importantes espacios de discrecionalidad en la asignación de fondos a regiones y un débil mecanismo de evaluación del buen gasto de estos recursos. Los fondos que administran en gran medida solo van a financiar proyectos de escala local.

En términos generales se propone avanzar en cuanto a que el gobierno central se centre en las acciones que le son propias, descentralizando los recursos que hoy en día destina a proyectos que tienen un claro y definido impacto local y en consecuencia debieran ser ejecutados por los gobiernos locales.

Con la finalidad de fortalecer las ventajas de la descentralización fiscal se hace necesario no solo que los gobiernos locales cuenten con mayores recursos, sino que tener mayores atribuciones en cuanto a fijar su nivel de recaudación. De lo contrario, si los gobiernos locales en gran medida no deben levantar su propio financiamiento desde de la propia comunidad, se debilita el control ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- Blöchliger, H., King, D. (2006). Autonomy of Sub-central Governments. Working paper n° 2: Fiscal OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Governments.
- Costa, R., Horst, B. (2002). Impuesto territorial: Análisis al proyecto de ley de Rentas Municipales II y propuesta alternativa. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico 130, julio.
- Horst, B. (2003). Financiamiento municipal: propuestas para una mayor autonomía. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico 145, noviembre.
- Horst, B. (2004). Inversión pública en Chile. Análisis y propuestas de descentralización y desconcentración. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico 149, junio.
- Horst, B. (2006). Fondo Nacional de Desarrollo Regional: discrecionalidad y burocracia. Libertad y Desarrollo, Tema Público 795, noviembre.
- Horst, B. (2007). Modernización del Estado: descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Libertad y Desarrollo, Serie de Informe Económico 177, marzo.
- Larroulet, C., Horst, B. (2003). Descentralización: Aún queda mucho por hacer. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico 143, septiembre.
- OECD (1997). *Managing across levels of government*. Paris.
- OECD (2003.). V. Fiscal Relations Across Levels of Government. *Economic Outlook* 74, diciembre.
- Ter-Minassian, T (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional. Washington.
- Valenzuela, J. (1997) Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile. Serie Política Fiscal N°101, CEPAL.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

**EL CAMINO TRIBUTARIO
PARA ESTIMULAR LA DESCENTRALIZACIÓN**

HERNÁN LARRAÍN*

INTRODUCCIÓN

La descentralización ha sido un tema recurrente en la discusión pública en los últimos años. Sus promotores plantean que resulta imposible que Chile alcance el desarrollo con el nivel de centralismo político, económico y administrativo que hoy tenemos, mientras sus detractores sostienen que el tamaño de Santiago responde a criterios de eficiencia que se derivan de las economías aglomerativas propias de las ciudades.

Para contextualizar la discusión es necesario revisar algunas cifras. En 2002, el 38% de la población de Chile vivía en la Región Metropolitana siendo la región que la seguía la de Bío-Bío, con un 13,2%. Para 2006, la representación poblacional de la RM llegó a 40,2%, manteniéndose Bío-Bío como la segunda más habitada, ahora con un 12% de participación nacional. Asimismo, Santiago concentra el 60% de la actividad industrial y el 58% del empleo del sector y el 55% de los metros cuadrados construidos en Chile son emplazados dentro de Santiago. Por su parte, el 75% de las captaciones y más del 80% de las colocaciones bancarias se realizan en Santiago.

Aun cuando estas cifras son elocuentes, se podría argumentar que lo anterior no es necesariamente malo, siendo que las actividades industriales y de servicios están sujetas a fuertes economías de escala que hacen más eficiente la concentración de su producción en grandes centros productivos y de abastecimiento, por lo que la aglomeración de este tipo de actividades económicas responde exclusivamente a un criterio de eficiencia. Si bien el argumento anterior no es objetable en sí mismo, es necesario hacer algunas consideraciones adicionales.

Al revisar las cifras de inversión pública, vemos que la situación es igualmente asimétrica. El 75% de los recursos otorgados a través de concesiones en Chile están concentrados en la RM, cifra que aumenta a cerca del 90% una vez que consideramos los contratos complementarios. Nuevamente se podría argumentar que la provisión de bienes públicos debe hacerse en aquellos lugares geográficos donde se consiga un mayor rentabilidad, la que está asociada al nivel potencial de explotación de tales bienes y por tanto a las economías de aglomeración. Ergo, la inversión pública también se hará en Santiago dada la concentración de población y la rentable explotación que se hará de tales bienes públicos.

Dado que los bienes públicos aumentan la rentabilidad de las inversiones privadas, éstas últimas se realizarán en donde exista, primero, una significativa concentración de población y segundo, una buena provisión de bienes públicos. Asimismo, la población querrá vivir donde tenga buen acceso a bienes públicos y de consumo y donde tenga mejores expectativas de trabajo. Como es de esperarse, Santiago es quien cumple los requisitos para unos y otros de manera simultánea, siendo imposible diferenciar si las empresas se instalan en Santiago debido a que ahí existe una significativa concentración de población o bien fueron las personas quienes eligieron Santiago debido a la facilidad de acceso a bienes de consumo.

Lo anterior nos lleva a un círculo vicioso (o virtuoso según el punto de vista) que soslaya ciertos elementos fundamentales. El primero se refiere al rol subsidiario del Estado. Así, el Estado no puede supeditar su rol subsidiario a un criterio de eficiencia, relativo, derivado de la existencia de economías de aglomeración. Es más, si consideramos las grandes aglomeraciones existentes en Santiago, la alta rentabilidad privada de proyectos viales o de equipamiento harían

* Abogado. Profesor Titular, Pontificia Universidad Católica de Chile. Senador.

prescindible el apoyo del Estado para su ejecución¹. El segundo elemento se refiere a las diferencias en competitividad que se generan al seguir un patrón como el mencionado. Si las inversiones en bienes públicos aumentan la rentabilidad de las inversiones privadas y concentramos gran parte de esas inversiones en una única zona geográfica administrativa, estaremos generando, artificialmente, diferencias de competitividad con el resto de las regiones. De esta manera, las posibilidades de las regiones de salir adelante y ganar terreno en términos de inversión, actividad y generación de trabajo se ven mermadas producto de esta brecha.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES.

El concepto de descentralización engloba tres dimensiones, a saber, la política, la administrativa y la económica. Reconociendo la relación estructural que existe entre ellas, en esta propuesta nos centraremos en la dimensión económica en primer término y en la dimensión administrativa en segundo, dejando pendiente la problemática que se origina en la dimensión política del problema. Dado el punto de vista antes expuesto acá, se mencionarán algunas ideas y propuestas sobre la descentralización económica.

De los tres dimensiones que se distinguen en términos de descentralización, la descentralización económica considera un factor diferenciador del resto. Éste radica en el hecho que la descentralización económica es un proceso autónomo y endógeno, en el sentido que los agentes económicos deciden de manera libre y atomizada sobre donde producir y donde vender, por lo que la descentralización económica no necesita estructuralmente de la ejecución directa del Estado. En contraste, la descentralización política y administrativa, suponen tanto explícitamente como implícitamente, la voluntad y los recursos del Estado.

Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado no tenga herramientas para potenciar la actividad económica en las regiones. En efecto, considerando las diferencias en productividad generadas por la autoridad en vista de una provisión asimétrica de bienes públicos, es necesario que el Estado asuma su rol subsidiario y dé un puntapié inicial al desarrollo económico de las regiones. Tal impulso inicial, como se expondrá a continuación, consta de dos pilares.

a. Reinversión de utilidades

La primera etapa de la propuesta se centra en el efecto multiplicador que puede tener el diseño de algún tipo de beneficio fiscal sobre la reinversión de utilidades en regiones. Una medida como ésta no significa un gasto adicional para el Estado, siendo solo una exención tributaria. Como antecedente, el artículo 14 bis de la Ley de la Renta, establece la posibilidad de tributar solo sobre los retiros de utilidades a aquellas empresas con ventas anuales inferiores a las 5.000 UTM, quedando exentas de tributar aquellas utilidades no retiradas o reinvertidas².

La propuesta tiene la misma lógica que la norma precedente y plantea la posibilidad de no tributar por aquellas utilidades reinvertidas en proyectos y negocios establecidos en regiones. Lo anterior no requiere que la empresa generadora del beneficio esté ubicada en regiones sino tan solo que las utilidades sean reinvertidas en proyectos fuera de la RM. Así por ejemplo, una empresa de *retail* con rut único y casa matriz en Santiago que quiera poner una sucursal en regiones, podrá hacerlo con cargo a las utilidades de la empresa sin generar tributos por tales utilidades³.

Es fundamental que el beneficio no esté asociado a montos mínimos ni máximos de inversión y tampoco al tamaño de la empresa que realice la reinversión. Lo anterior deja abierta la puerta a grandes empresas de servicios, que son las que

1 Es necesario hacer presente el problema del “usuario libre” cuando se calculan los ingresos potenciales de un bien público. Ver Gruber, J. *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers, 2005; pp 169-187.

2 Artículo 14 bis, Decreto Ley N° 824.

3 Esto es distinto a generar un crédito tributario por el monto de la inversión. Tal medida es aun más fuerte y directa y en nuestro país ha sido concebida solo para las zonas extremas.

están expuestas en menor medida a economías de escala⁴ y por tanto les puede resultar atractivo abastecer pequeños centros urbanos una vez considerado el beneficio propuesto.

b. Descentralización fiscal

La segunda etapa de la propuesta va más allá del beneficio tributario como mecanismo de atracción de inversión privada. Siguiendo el razonamiento de que beneficios tributarios aumentan la rentabilidad privada de un proyecto atrayendo por tanto inversión y actividad, la provisión de bienes públicos genera el mismo efecto. El problema era entonces que estos bienes tendían a concentrarse donde existieran significativas economías de aglomeración que hicieran rentable tal inversión, lo que generaba un círculo vicioso que terminaba por postergar a las regiones.

Es aquí donde la estructura administrativa entra en juego. Si las decisiones de gasto fiscal fueran tomadas a nivel de gobiernos regionales y locales sería posible romper la inercia. Sin embargo, para lo anterior es fundamental que existan mecanismos de autocontrol que garanticen una ejecución eficiente de los recursos. Es en este contexto en el que resulta oportuno plantear una descentralización fiscal parcial y paulatina.

La idea central, bastante citada en la literatura, consiste en que exista una relación entre los beneficios derivados para la comunidad de la provisión de bienes públicos y los impuestos pagados por los contribuyentes. Cuando enfrentamos un sistema fiscal totalmente centralizado existe una solución única determinada por la autoridad. Por el contrario, si tal decisión se hace de manera descentralizada –digamos, a nivel regional– los contribuyentes pueden elegir donde vivir de acuerdo a los impuestos que les cobran y a los bienes públicos que reciben por ellos. Este esquema genera competencia y de esta manera garantiza una provisión de bienes públicos socialmente eficiente. Ahora, tal como mencionamos anteriormente, la eficiencia en la provisión de bienes públicos requiere, entre otras cosas que exista un contingente que la haga rentable. Así, la relación entre provisión centralizada y descentralizada de bienes públicos y tributación debe seguir algunos criterios. El primero se refiere a la relación entre los beneficios y los costos para el contribuyente de un bien público determinado. Así por ejemplo, la construcción de un camino vecinal afecta directamente a los vecinos y por lo tanto debiera ser financiado y construido por un gobierno local. Por el contrario, la protección social no presenta esta clara relación y por lo tanto debiera ser asumida por el gobierno central. Luego, debemos tomar en cuenta las externalidades positivas y posibles *spillovers* que se deriven de la provisión de un bien público en particular. Así, la construcción de un gran y moderno puerto en el sur de Chile genera beneficios claros para sus habitantes -lo que sugiere descentralización en su provisión- pero las externalidades positivas para el país son tales que justifica la intervención del gobierno central. Por último, quizás el elemento más importante a considerar, es el nivel de economías de escala requeridos. Bienes públicos como la defensa nacional están sujetos a grandes economías de escala que hacen imposible- o incluso ineficiente- sean provistos por gobiernos locales. Por consiguiente, a mayores economías de escala mayor provisión por parte del gobierno central⁵.

En concreto, en Chile se podría aplicar un plan paulatino en que se descentralizara el cobro de aquellos impuestos que hoy ya tienen un carácter geográfico, tales como el impuesto territorial, las patentes comerciales y los permisos de circulación, de tal manera que sean determinados a nivel de gobierno regional o local. Asimismo, es posible diferenciar el IVA en un componente nacional y otro componente regional, tal como se hace hoy día en Estados Unidos. Aplicar un diseño semejante con el impuesto a la renta resulta más complejo, por cuanto el lugar de operación no se condice necesariamente con el lugar de tributación. Así, una empresa se puede instalar para efectos tributarios en una región con una baja carga tributaria pero operar en otra con una carga tributaria en una provisión de bienes públicos mayor. La misma descentralización debiera seguirse en la provisión de bienes públicos que no requieran de grandes economías de escala, que muestren un claro y significativo impacto en quienes lo financien (contribuyentes locales) y no generen grandes externalidades a otras zonas geográficas. Por ejemplo, muchos proyectos locales (a nivel de municipios) hoy

4 Las economías de escala son propias de la industria, actividad donde estas cobran su mayor relevancia. Si bien las empresas de servicios presentan algún grado de economías de escala este es menor y solo se derivan de la existencia de costos fijos y no de *spillovers* tecnológicos y efectos propios de los clusters industriales.

5 Tiebout, C. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64, Octubre 1956, pp 416-424.

financiados a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional requieren de la aprobación del Gobierno y el Consejo regional, además de pasar por mecanismos de control a través de la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos. Estos proyectos, tales como Programas de Mejoramiento Urbano, construcción de equipamiento y proyectos de vialidad, podrían ser perfectamente financiados por impuestos de carácter local y decididos bajo la misma instancia, generando automáticamente instrumentos de rendición de cuentas debido a lo próximo entre la autoridad y la comunidad beneficiada.

Ahora, sobre los organismos involucrados en la presente propuesta, debemos partir por el poder legislativo que apruebe la normativa legal que permita la exención tributaria a las utilidades reinvertidas en regiones así como la descentralización de los impuestos mencionados en el documento. Desde el punto de vista administrativo y político, es necesario un rediseño político de los gobernadores e intendentes, así como la creación de entidades regionales que hagan las veces de directores de presupuesto locales y la creación de mecanismos de control similares a los de la Contraloría.

ELEMENTOS A CONSIDERAR

Sin duda un esquema como este presenta sendos desafíos. El primero responde a la transformación del sistema político que se requeriría. De considerar a las regiones como una unidad territorial relevante se requiere entonces de una autoridad igualmente relevante. Quizás lograr la elección democrática de los gobernadores puede significar un desafío mayor al de la implementación del esquema antes propuesto.

Un segundo gran desafío responde a las capacidades locales y regionales necesarias para implementar un sistema de este tipo. Si bien en los grandes centros urbanos no pareciera ser relevante, a medida que nos acercamos al mundo rural sí existen deficiencias técnicas de capacidad.

Por último, surge la duda fundada sobre aquellas zonas socioeconómicamente más postergadas que no son capaces de generar ingresos autónomos suficientes y en las que de seguro también escasean las capacidades técnicas necesarias.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

UN CAMINO Y PASOS
A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL¹

ROBERTO GILLET*

“Solo se puede mejorar aquello que se puede medir”

Peter Drucker

INTRODUCCION

Existe un relativo consenso en la literatura especializada y en los distintos estamentos de la sociedad sobre las ventajas que significa la descentralización. Su importancia se puede sintetizar en el teorema de Oates, que plantea que “el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes² son provistos por cada jurisdicción independientemente, más que por un solo nivel uniforme de consumo establecido en todas las jurisdicciones (por igual)” [Oates (1972)]

La relevancia del tema de la descentralización es posible y pertinente, a raíz de que el país ha alcanzado niveles importantes de desarrollo en los últimos 20 años, que permiten abordar este nuevo desafío. Porque no es lo mismo emprenderlo cuando existe un bajo PIB per cápita, altos niveles de pobreza, insuficiente y limitada conectividad territorial, precarios niveles de cobertura en los servicios básicos y en la educación, o déficit habitacional y de salud, entre otros aspectos. Por lo tanto, los grandes niveles de éxito alcanzados durante este tiempo, que han permitido revertir esas situaciones, ahora dan pie a mirar con responsabilidad hacia nuevas posibilidades de avance en el país y continuar el tránsito hacia el progreso y el bienestar.

Es por ese motivo que hoy día se hacen esfuerzos de distinta naturaleza, tanto en el plano académico, con iniciativas como la presente publicación; y principalmente desde el gobierno, con la generación del proceso de traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales, en materia de planificación y ordenamiento territorial, que impulsa la SUBDERE (SUBDERE (2001)). El objeto de ese proceso es dotar a dichas entidades subnacionales de un conjunto de atribuciones, capacidades e instrumentos para liderar y promover el desarrollo regional. El sentido de uno de los aspectos de esta acción, sus proyecciones y consecuencias muy relevante para la descentralización del país, son analizados en las páginas de este artículo.

PROPUESTA

La descentralización se concibe por distintos autores, como una forma de organizar la administración del Estado en un proceso de transferencia de competencias y recursos, desde el gobierno central a las administraciones subnacionales o unidades más pequeñas, entregándoles autonomía en la toma de decisiones y poder decisorio local acerca de materias delimitadas por la misma autoridad central. Esta capacidad tiene el efecto de elaborar, planificar y ejecutar políticas públicas, con o sin la facultad relacionada que pueda determinar legislativamente las normas que las regulan. [García (2004); Yañez (1992); CEPAL (1993); Escolar (1998); Letelier (2006)]

* Asesor, División de Política y Descentralización SUBDERE

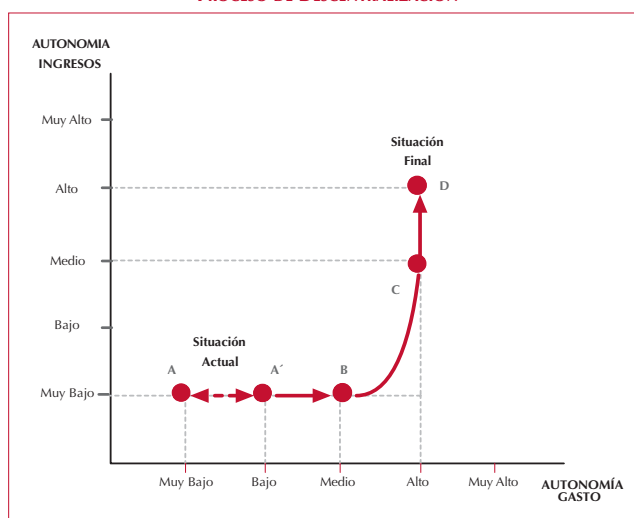
1 Se agradecen los comentarios de Osvaldo Henríquez, Claudio Garuti, Leonardo Letelier, José Yañez, Francisco Lira y Víctor Maturana, aunque los errores que puedan persistir y las opiniones expresadas en el documento son de exclusiva responsabilidad del autor.

2 Se refiere al óptimo de Pareto, situación en la cual no es posible reorganizar la producción y el consumo para incrementar el bienestar de una o más personas, si no es a costa de reducir el bienestar de otras.

En ese sentido es posible programar y establecer procedimientos ordenados en el tiempo que conduzcan al país hacia un modelo exitoso de descentralización deseada³, el cual es concebido como “un medio para conseguir un fin, y no un fin en sí mismo” [García (2004)]. Se trata entonces de establecer un camino programado que pueda superar, por una parte, los nudos críticos que se aprecian en la actualidad⁴, que son los escollos que han frenado el avance de una mayor autonomía regional y local, y, por otra, aprovechar mejor las oportunidades que ofrece dicha autonomía.

El camino propuesto aquí hacia la descentralización⁵ contempla avanzar primeramente en la autonomía del gasto, y a continuación en la autonomía de los ingresos (Letelier, 2007), lo que en forma gráfica se puede apreciar en la figura 1.

FIGURA 1
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

La autonomía del gasto se refiere a la capacidad (en este caso del GORE) para decidir en forma independiente las políticas públicas que se aplicarán y las carteras y proyectos que se utilizarán para ejecutarla. A su vez, la autonomía de ingresos se refiere a la capacidad para solventar los gastos con recursos propios (Gillmore, 2008).

- 3 Esto significa poder superar 1) el relativo desconocimiento de la eficacia de las iniciativas para resolver problemas, de acuerdo a los objetivos de la región, que representa el GORE; 2) la carencia de mecanismos para resolver las discrepancias o diferencias, entre los planteamientos centrales y regionales, en relación a dichas iniciativas; y 3) la falta de incentivos para la cooperación e integración entre los organismos inversores.
- 4 Un nudo crítico muy relevante es la cultura centralista, que es parte de nuestra fisonomía histórica, el cual tiene su origen en la concepción portaliana de organizar el Estado. Este consiste en que Chile “no poseía” la “virtud republicana” que, desde Montesquieu y la Revolución Francesa, se consideraba “indispensable para un sistema democrático, de suerte que la Democracia debe ser postergada, gobernando, entre tanto, autoritariamente pero con celo del bien público, hombres capaces de entenderlo y realizarlo” [Góngora (1981)]. Esta concepción se expresa en el paradigma de una República, con “...un gobierno fuerte y centralizador...” para “...enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes.”, el cual posteriormente podrá dar paso a un “...gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos.” (Carta de Diego Portales a José M. Cea, de Marzo de 1822). Estos Principios son coherentes con la actitud de desconfianza hasta hoy día en las capacidades locales para ejercer adecuadamente la función pública de manera más autónoma. Pero esta costumbre también se extiende al sector privado, con el control desde la región de Santiago de las grandes decisiones. Este aspecto se aprecia en la alta participación de algunas actividades económicas sobre el total nacional (muy por sobre el porcentaje de la población, de 40%, y del PIB, de 47%), por ejemplo en Servicios Financieros y Empresariales, de 76%; Comercio, Restaurantes y Hoteles, 65%; Transporte y Comunicaciones, 54%; y Servicios Personales, 52%.
- 5 En este documento se aborda la descentralización desde los ingresos y gastos públicos, y por lo tanto no se incluye otros aspectos de ésta, cómo la dimensión política y administrativa, y la legal.

La situación actual se caracteriza por una muy baja autonomía de ingresos, determinada por la reglamentación legal sobre los impuestos, la que delimita una casi nula provisión de recursos directos. Por su parte, la autonomía del gasto⁶ se sitúa en un rango que puede alcanzar un nivel levemente mayor de independencia para programar y ejecutar las carteras de proyectos de algunas políticas públicas. Esto se configura fundamentalmente por el FNDR, y otros fondos especiales que son otorgados a las regiones, como el fondo de explotación del petróleo y patentes mineras. Sin embargo, el tramo entre A y A', (en el gráfico) no se logra por una causa institucional, sino debido a factores ocasionales⁷, que no entregan estabilidad a las políticas públicas regionales del futuro.

En consecuencia, la propuesta significa poder transitar realmente con medios adecuados desde A o A' a B, en una primera etapa; y posteriormente, de B a C. Para finalizar en un paso de C a D. Este último punto significa una alta autonomía de gasto, porque cubre casi la totalidad de las políticas públicas que se derivan de una de las tres funciones básicas del Estado (Musgrave, 1959), que es la asignación de recursos. Las otras dos funciones que se aplican mejor centralizadamente, son la estabilización macroeconómica y la distribución del ingreso.

La forma de producir el movimiento mostrado en la figura es con la aplicación de asignación de competencias, que incluye un sistema determinado de programación plurianual de la política pública. Para avanzar en ese camino se contempla la realización de cinco pasos secuenciales. Estos son, en primer término, la valorización de las carteras y sus proyectos, impulsados por un Gobierno Regional, con un horizonte de cuatro años. Ese valor se obtiene de acuerdo al aporte efectivo y concreto que esas alternativas o proyectos dan solución a los problemas que la región quiere modificar (expresado a través del GORE), o bien para alcanzar objetivos propuestos, con el efecto de crear nuevas condiciones para el crecimiento o avanzar en bienestar. Esto se mide como la eficacia a los objetivos globales o particulares de las políticas públicas. La valorización se obtiene con la aplicación de métodos sustentados científicamente (Garuti y Spencer (2008) y Garuti y Escudey (2008)), para medir y sumar cuantitativa y cualitativamente, tanto los beneficios y las oportunidades de los proyectos; como los costos y los riesgos involucrados en los mismos (Fulcrum, 2008). Además, el sistema permite considerar y agregar el gran valor de la participación, que T. L. Saaty (2008) señala como la "fuerza de la cantidad" (Saaty, 2008). Esta, mediante la intervención de actores y representantes locales y de autoridades regionales, expresa intereses y preferencias sobre los modos de resolver los distintos problemas de la región. Ello se puede asemejar con la "ley de la gravedad, que es una composición / agregación de diminutas fuerzas que por si solas (individualmente) ni siquiera notaríamos, pero que puestas en su conjunto, generan la fuerza mas importante en el Universo" (Saaty, 2008).

Asimismo, un paso adicional hacia el ordenamiento territorial (que no constituye una condición necesaria e indispensable) permite adecuar las soluciones a los problemas en los propios territorios. Esto sitúa el análisis desde la perspectiva de los mínimos beneficios que corresponde requerir a las alternativas, como de los niveles máximos de costos derivados de los proyectos que pueden soportar dichos territorios. Los resultados que se obtiene con este procedimiento aseguran una mejor definición de la cartera.

Una vez que los gobiernos regionales (como órganos representativos de la región) han logrado establecer el valor de la o las carteras que se impulsan desde los territorios subnacionales, es posible dar el segundo paso, que se refiere a la negociación. Aquí se confrontan las carteras de proyectos ya definidas, con las que impulsan los sectores inversores (que han sido previamente valorizadas, por este mismo sistema). Esto se logra a través de un indicador de compatibilidad vectorial (Garuti, 2007) entre ambas carteras, lo que permite alcanzar la mejor combinación de alternativas. Los resultados determinan los verdaderos aportes de las alternativas y las respectivas conveniencias para la región. Entonces es posible negociar acuerdos a cuatro años cuando se conocen las contribuciones a resolver los problemas que van a generar las acciones y proyectos (medidos de acuerdo a su eficacia) que están en la disyuntiva de ejecutarse. Esta dinámica se puede realizar en diferentes niveles: primero con los municipios y también con el sector privado, para definir la colaboración local; y posteriormente con ministerios y direcciones nacionales de servicios, para determinar las carteras de proyectos. En todos los casos es importante alcanzar acuerdos sobre el qué, cómo, cuánto y para quién realizar cada política pública.

6 El gasto incluye el gasto corriente y la inversión. Este último se divide en Sectorial (68%), Regional (22%) y Municipal (10%). De éstos, el primero se decide en un 100% centralizadamente; el segundo tiene un 45% de libre disposición por los gobiernos regionales, y en el tercero ese porcentaje es aún menor, de parte de los municipios.

7 Un ejemplo son los buenos oficios o la "muñeca" del Intendente (a) para conseguir con un sector (ministerio) una condición especial, en forma temporal y puntual.

Pero es especialmente relevante, y un requisito para la realización favorable de esta etapa, cumplir las condiciones de igualdad y equilibrio entre el GORE y el sector público inversor, de tal forma que cuando no se alcancen acuerdos, ninguna de ellas tendrá las facultades para decidir unilateralmente. En cambio, será una instancia arbitral que pueda dirimir. Así es posible entonces que la negociación se efectúe y tenga sentido y efecto, y que las partes se allanen para encontrar arreglos y soluciones.

Un tercer paso conduce a la programación, que comienza con la firma de convenios de programación plurianual, a cuatro años para entregar la máxima formalidad a los acuerdos logrados, que define: el ejecutor, la localización y los tiempos de realización. Continúa determinando los modos y procedimientos de su financiamiento y los mecanismos que acrediten la recepción oportuna de los recursos en el futuro. Posteriormente viene la ejecución, que contempla la información a los beneficiarios y la coordinación con las distintas entidades públicas privadas que intervienen, directa o indirectamente. Finalmente, el último paso es la evaluación, que consiste en medir, no solo la forma de la ejecución, sino el cumplimiento de los objetivos iniciales. Su resultado permitirá entregar antecedentes valiosos para los proyectos y las políticas futuras.

Estos cinco pasos (valorización, negociación, programación, ejecución, evaluación) se dan en un período anual, y tienen el efecto de acercar la región hacia una mayor autonomía en el gasto y en la medida en que se progresa, en crear las condiciones favorables para formalizar aquello. Este aspecto por cierto no depende de una aprobación externa, sino de las capacidades del gobierno regional y otras instituciones relacionadas para continuar. También tienen el mérito de implementar un mecanismo que se mejora en el tiempo por los aprendizajes en su funcionamiento, y con cada rotación de su flujo. De esa manera se generan competencias y capacidades en la realización de las políticas públicas, logrando una relativa institucionalidad en su manejo, sentando así las bases para su posterior formalización legal. Esto se traduce y aprecia en el avance hacia el punto B, del gráfico. En esa medida, el funcionamiento posterior del sistema va a generar mayores competencias y capacidades efectivas, lo que conducirá naturalmente a alcanzar un punto como C, con más autonomía en los gastos, y también en los ingresos. Finalmente, su perfeccionamiento posibilita encontrar un punto D, de un grado importante de descentralización. En ese aspecto, el sistema proporciona un marco de estabilidad en el uso de los recursos, para el presente, porque la evolución de la descentralización está asociada a eficiencia y capacidad en el GORE; también a la mayor conciencia de los actores relevantes y de la ciudadanía local en ese proceso; y una visión general clara sobre las perspectivas de desenvolverse favorablemente en el tiempo.

IMPACTOS ESPERADOS

La puesta en práctica de esta propuesta permitirá optimizar esfuerzos y recursos para construir una política pública de calidad, con las preferencias de la ciudadanía, mediante la participación de actores y de autoridades, y bajo la conducción responsable del GORE, como el organismo que representa los intereses de la región, aspecto este último que torna muy relevante la elección directa de los Consejeros Regionales.

Además, este proceso implica entregar competencias a los GORE con procedimientos que otorgan credibilidad a sus esfuerzos, porque significa movilizarse desde la incertidumbre a la certeza en el efecto de las acciones (de política pública) que emprenden los gobiernos regionales para mejorar su cometido hacia una mayor descentralización.

Este sistema establece reglas y procedimientos sobre la gestión de las políticas públicas que implica dirigir de manera ordenada y gradual el tránsito hacia una mayor autonomía regional, y conjuntamente al progreso. Ello permite dar cada uno de los pasos necesarios de manera segura, cuando se logren instalar las competencias y capacidades necesarias en los gobiernos regionales, considerando que aquello otorga la posibilidad de elaborar carteras y proyectos más eficaces para resolver los problemas de la región. Este aspecto dependerá del mismo GORE, y no de la voluntad de la autoridad central. De esa forma, sin perder velocidad en el proceso descentralizador del país, se enfrentan las acciones garantizando eficacia en el uso de los recursos y estabilidad financiera, con una visión de largo plazo. Sin desconocer nuestra historia, esto conlleva a sentar las bases del desarrollo futuro de las regiones, lo que deberá tener como resultado una contribución sustancial a avanzar más rápidamente hacia el bienestar de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1993). Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Serie Política Fiscal. Santiago.
- ESCOLAR, M. (1998). Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática. Seminario: "El nuevo milenio y lo urbano". Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre.
- FULCRUM (2008). Sistema Metodológico para la Aplicación de un Modelo Científico de Programación Plurianual y Multinivel. Este documento desarrolla el método AHP (Analytic Hierarchy Process o Proceso Jerárquico Analítico)
- GARCIA, J. (2004). *¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Colombia.
- GARUTI, C. y SPENCER, I. (2008). *Análisis Multicriterio, una Metodología Moderna de Toma de Decisiones*. Fulcrum.
- GARUTI, C. (2007). Measuring Compatibility In Weighted Environments. When Close Really Means Close? Simposio de AHP, Viña del Mar-Chile ISAHP
- GARUTI, C. y ESCUDEY, M. (2005). *Toma de Decisiones en Escenarios Complejos*. Editorial Universidad de Santiago.
- GILLMORE, M. (2008). Descentralización Fiscal: Medición del Grado de Descentralización de los Instrumentos Financieros de los Gobiernos Regionales. MIDEPLAN / División de Planificación Regional / Departamento Análisis de Políticas Públicas
- GÓNGORA, M. (1981). *Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Ediciones La Ciudad.)
- LETELIER, S. L. (2006). Explaining Fiscal Decentralization. *Public Finance Review*. Vol 33, N° 2 Marzo. p.p. 155 - 183.
- LETELIER, L. (2007). La Teoría de la Descentralización Fiscal. Documento Docente N° 15. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile
- MUSGRAVE, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.
- OATES, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt. Brace Jovanovich, New York.
- SAATY, T.L. (2008). *Group Decision Making*. Kirti Penawaty. USA 2008, citado por Fulcrum, *Sistema Metodológico para la Aplicación de un Modelo Científico de Programación Plurianual y Multinivel*.
- SUBDERE. (2001). *El Chile Descentralizado Que Queremos. Un proyecto de todos*. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- YAÑEZ, J. (1992). *Principios a considerar descentralización de las finanzas públicas*. Estudios Públicos, N° 45.

15 REGIONES, ¿POR QUÉ NO 15 PRESUPUESTOS?

LUIS ANGULO*

A la hora de discutir acerca de descentralización y sus alcances, el debate tiende a centrarse en los aspectos políticos e institucionales, dejando para los financieros solo algunas medidas que por coincidentes no son mayormente profundizadas¹; entre estas aparecen frecuentemente las siguientes: i) Dictación de una Ley de Rentas Regionales, ii) Apropiación de impuestos y tributos, y iii) Elaboración de presupuestos regionales.

Complementariamente, la resistencia a transformaciones en el campo financiero, termina concentrándose en dos factores; la preservación del equilibrio macroeconómico vinculado al Estado Unitario², y la desconocida capacidad de manejo presupuestaria autónoma de los profesionales de regiones. Siendo así, de las tres medidas señaladas, la última aparece como la más moderada, y por ende más viable de implementar.

Ante esta situación, es relevante recordar algunas condiciones. Una, es que parece difícil afectar el macroequilibrio en un país como el nuestro, donde si actualmente conceptualizamos como “presupuesto regional” el total de los montos recibidos por todos los gobiernos regionales, ya sea por concepto de inversiones y de funcionamiento, para el año 2009 estamos hablando de 680 MM (miles de millones)³, cifra que pareciendo abultada significa solo el 2.96% del total presupuestario de la nación^{4 5}, por lo que los montos están lejísimos de generar desestabilizaciones en el esquema económico. Incluso si de ese total nacional deducimos las prestaciones previsionales, el porcentaje regional llega al 3,8%, cifra escuálida en relación al impacto político asociado al manejo territorial de los fondos regionales.

Como dato, compárese esta cifra respecto a los 858 MM del Ministerio de Vivienda, los 1.251 MM del Ministerio de Economía, y los 1.491 MM del Ministerio de Obras Públicas. Ahora, si el paralelo es con relación a países vecinos, este 2,96%, se ve lejano del 10,4% que manejan las prefecturas departamentales en Bolivia⁶ o el 16,9% que son de resorte de las regiones en el caso de Perú⁷. Ciertamente el argumento del eventual desequilibrio macropresupuestario es del todo revisable.

En cuanto a la precariedad de las capacidades profesionales regionales en esta área, aparece como un argumento circular, ya que si no se está en disposición efectiva de manejar mayor presupuesto, difícilmente se podrá ejercitar tal capacidad de manejo. Ahora es cierto que este desafío implica revisar, no tanto la disposición de recursos humanos regionales en esta área, si no su efectiva presencia en los gobiernos regionales, lo que implica un catastro de tales capacidades, bajo

* Profesor Estado, Licenciado en Historia y Geografía, Doctor en Cooperación Internacional, Universidad Complutense de Madrid España. Director del Centro de Estudios Regionales, Universidad de Tarapacá, Arica.

1 Importa destacar que los temas financieros parecen de alta sofisticación técnica, y entre los descentralizadores no abundan los economistas.

2 En este punto se abusa de ejemplos como el de Argentina y Colombia, o bien se refieren al aspecto menos analizado del caso de España; sin profundizar los contextos históricos ni los elementos distintivos de esas situaciones (oligarquías, guerrilla, integración europea, etc.)

3 Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de presupuestos 2009, página 105

4 Este año 2009 el total de gastos presupuestados es de casi 23 billones

5 No se desconoce que esta cifra es mayor que a inicios de la década cuando este mismo monto representaba solo el 2,0% del presupuesto global (Ley de Presupuestos 2000).

6 Según Ley de Presupuestos 2008, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad, República de Bolivia.

7 Según Ley de Presupuestos 2009, Ministerio de Economía y Finanzas, Vice Ministerio de Hacienda, República de Perú.

el recuerdo de que en los últimos años –por diversas vías–, se han engrosado las plantas profesionales y directivas⁸, pero no con los mecanismos de selección adecuados a estos desafíos, por lo que se requiere un elemental salto en la profesionalización de dichos recursos.

Finalmente, como elemento contextual (y de contraargumento a la vez), se podrá señalar que parte importante del presupuesto sectorial tiene clara ejecución regional. De ser así (aproximadamente un 30%), entonces ¿Por qué no transparentarlo y transferirlo bajo la tuición de los responsables políticos regionales?

En resumen, existe un amplio desfase entre la existencia de un nivel político administrativo regional con crecientes responsabilidades políticas y la efectiva disposición de recursos financieros privativos para el cumplimiento de tales responsabilidades. Los montos y la multiplicidad de actores que coejecutan presupuesto y por ende hacen “gobierno” en el territorio, desperfila permanentemente a dichas autoridades y precariza el proceso de descentralización. De allí la necesidad de generar y respetar la existencia de un presupuesto regional propio, como iniciativa de alto impacto en la descentralización del país.

Conceptualmente, el “presupuesto regional” debe entenderse como la expresión anual en la Ley de Presupuestos, de un único programa financiero para cada Gobierno Regional, distinto a la partida del Ministerio del Interior, con un monto total inicial, sobre el cual los propios Gobiernos Regionales⁹ hagan las asignaciones correspondientes por programas presupuestarios, entre funcionamiento, inversión y transferencias. El monto ha de ser un porcentaje de los gastos de la nación que se ha de incrementar por la integración gradual de los recursos sectoriales de impacto regional, siempre respetando de base la proporción definida.¹⁰ Esto significa la extinción del FNDR, Isares, Irales, Provisiones, etc., rescatando del primero una fórmula mejorada de distribución interregional apropiada a criterios de compensación territorial para solventar déficit social y proveer desarrollo integral.

Esta medida puede ser fácilmente implementada de manera gradual colocando la siguiente meta: por ejemplo, si al 2009 este “presupuesto regional” representa el 2,96% del gasto total de la nación, que al 2015 llegue al 6%, con un ritmo promedio de agregación del 0,5% anual. Esto significa en términos nominales a moneda actual, cerca de 132 MM por año. Como supondremos un escenario constante, lo que se obliga es la decisión central de cada año decidir que fondos tradicionalmente sectoriales sean traspasados al presupuesto regional, en conjunto con las funciones que lo sustentan. Esta es una forma distinta de reposicionar la necesaria discusión acerca del aumento/delimitación competencial de los gobiernos regionales¹¹.

En este esquema, la intención es que se libere la direccionalidad de los fondos, donde las restricciones a la asignación sean las de no presentar un gasto mayor al 8% en funcionamiento y un 5% en personal¹², incluido en el anterior. Este aumento porcentual dirigido a flexibilizar una parte del personal profesional y directivo, asociando rendimiento a mejoras salariales, o bien disminuyendo las dotaciones pero haciendo más atractivos los salarios, incluyendo la captura de los mejores profesionales del sector desconcentrado¹³.

8 Por distintas vías y bajo la necesidad de institucionalizar la División de Planificación se aumentó la dotación funcionaria, al margen de los recursos asociados a ciertos programas.

9 Se debe definir el papel exacto del CORE en este esquema revisando el alcance del Art. 36 de la LOCGAR.

10 Esta fórmula estuvo en el centro de la discusión durante la elaboración de la Ley 19.175. Baste recordar la forma en que se resumió la intervención del Subsecretario MIDEPLAN, Sr. Gonzalo Martner. En efecto, la proposición hecha por algunos senadores, de establecer una suerte de cronograma de aumento progresivo del monto de este fondo (FNDR), partiendo por un 20% en 1992 y llegando a un 50% de inversión pública en 1994, ha sido contestada por el Ejecutivo con un cierto signo de interrogación, porque tiene que haber una correspondencia entre el volumen de recursos que por esta vía se asignan y las capacidades de administrar ese volumen de recursos, de modo que el proceso tenga éxito. Acta de la sesión del 10 de julio de 1991 de las Comisiones Unidas de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Esto es coincidente con el devenir de la discusión, que varió desde constituir el FNDR a partir de un porcentaje de los ingresos, luego de un porcentaje de los gastos, hasta evitar un monto predefinido y determinarlo como una proporción de los gastos sin nominar cuantía.

11 No es una situación inédita, baste recordar el peculiar traspaso a los GOREs en materias de pavimentación urbana, donde la Ley de Presupuestos 2005 le asignó fondos y posteriormente se regularizó competencialmente vía Ley 20.035.

12 Actualmente según Ley de Presupuestos 2009, las cifras son de 5,1% y 3,4 % respectivamente.

13 Homologación a la recurrente intención manifestada en el caso municipal con la flexibilidad de personal en base al Art. 121 de la C.P.R. Además debe facilitarse el traspaso legal de personal desde las instituciones desconcentradas hacia el GORE.

El resto de los fondos serán de discrecional decisión del gobierno regional, facultando a este aprovisionar fracciones del presupuesto, según los sectores que identifique como prioritarios o relevantes, pudiendo estos corresponder a materias de base competencial (salud, educación, fomento productivo, etc.) o destinados al relacionamiento con otros niveles de la administración (apoyo municipal o convenios con entidades centrales o desconcentradas). En el caso de estos últimos los procedimientos serán de regulación nacional, en todo lo demás, las fórmulas serán de reglamentación regional.

Ante la existencia de políticas nacionales con claro interés del nivel central, estas se ejecutarán con fondos sectoriales; y en aquellas donde la región tenga sumo interés de ejecución, se supondrá recogida en su planificación por lo que –como se ha señalado como condición necesaria– debería tener un expresión presupuestaria, lo que permitiría la complementariedad de ambos financiamientos vía Convenio de Programación –similar al actual–, pero con la diferencia que concurrirían libremente dos voluntades distintas y en un marco normativo de mayor seriedad que el vigente¹⁴.

Lo anterior presupone algunas modificaciones en el proceso de formulación presupuestaria, que arrancan de la consolidación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Las regiones deben asumir con seriedad sus procesos de planificación estratégica, y por ende lograr que sus planes de inversión estén fuerte y directamente vinculados a ellos.

Un detalle importante es que la existencia de un presupuesto regional tenga asociada una transparente contabilidad regional, que permita monitorear su vinculación a las metas programadas, más que a gastos nominales comprometidos, permitiendo así eventuales ahorros que sean reconocidos en el siguiente presupuesto, sin que ello incida en el nuevo monto a recibir por parte de la región. Esto mismo ha de posibilitar dos cosas: una, la distracción de parte del presupuesto hacia una programación plurianual, y, otra, la posibilidad de regular centralmente márgenes diferenciados de endeudamiento (según resultados del ejercicio presupuestario), permanente anhelo de las entidades descentralizadas.

En términos de responsabilidades y participaciones institucionales cualquier medida financiera requiere la activa presencia del actor clave: el Ministerio de Hacienda a través de su Dirección de Presupuesto. De otra forma es imposible siquiera empezar el diálogo. Su poder de neutralización y/o veto en estos temas es absoluto, más aún en momentos delicados como los actuales (junio 2009), lo cual de paso revela un trágico sino en materias de descentralización, que reza que en períodos de crisis es imposible y en aquellos de bonanza es innecesario.

Volviendo al punto, los actores auxiliares son básicamente los mismos en todo el proceso: Congreso, SUBDERE y Ministerios inversores, y en menor medida SEGPRES y MIDEPLAN.

De resultar, aunque sea parcialmente, los principales impactos asociados pueden relevarse en tres categorías; en el orden político-institucional, el proceso descentralizador mostraría mayor consistencia, a través de la coherencia entre la responsabilidad política del GORE, el espacio competencial reconocido y la disponibilidad financiera, para ejercer tal responsabilidad, amén de facilitar un mejor control ciudadano sobre la real calidad de sus autoridades.

En el orden territorial-estratégico, se potenciaría la importancia de la planificación y el análisis del sistema regional como insumo principal a la hora de la asignación de recursos propios, en razón del fortalecimiento del circuito análisis-priorización-asignación-ejecución-evaluación, propiciando la responsabilidad regional en las decisiones de inversión.

Y en las materias de gestión y capacidades técnicas, se demandaría la existencia de un segmento profesional gubernamental para el eficiente manejo de los recursos propios, así como la generación de capacidades auxiliares de gobierno en materias de liderazgo, negociación, coordinación intragubernamental y similares.

14 Este punto se relaciona entre otros, con la intervención del Ministro de Hacienda de la época, quien en el marco de la discusión de la Ley 19.175 señaló (respecto al presupuesto de los sectores en regiones) que no se podría pensar en un proceso en el cual estos presupuestos sectoriales regionalizados formaran parte de un presupuesto regional y ese presupuesto tuviera una ingerencia (sic) creciente en la decisión de asignación de recursos de parte del Intendente y de las autoridades y organismos diseñados para ese Gobierno Regional. Esto se podría pensar en una tercera etapa. Intervención del Ministro de Hacienda, Sr. Alejandro Foxley R., Acta del 9 de junio de 1991, Sesión Comisiones Unidas de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Boletín N° 357-06.

Como consideraciones finales remarcar que de las posibles medidas financieras, ésta es una de las que presenta menores costos de transacción (con el nivel central y desconcentrado) en relación al impacto político potencial. Pero a la vez señalar, que su viabilidad y efecto aumentaría en directa proporción si es parte de un conjunto de otras iniciativas de distinta naturaleza que se potencian entre sí. Las más apremiantes o necesarias de esas otras medidas son: i) la generación por elección directa de los COREs¹⁵, ya que con el actual sistema, la captura de fondos discrecionales por parte de actores de precaria legitimidad sería nefasto ii), el avance en el traspaso competencial iniciado con las funciones de planificación, pues es fundamental que el presupuesto tenga declaradas y reconocidas destinaciones/priorizaciones; iii) la reforma que posibilite la creación de servicios públicos regionales, puesto que sería complicado que el GORE siguiera ejecutando a través de entidades con prioridades propias o que se vieran afectados en sus funciones y recursos, y iv) -una que parece menor, no siéndolo- la definición real del patrimonio regional, tanto en términos conceptuales, como nominales, materia que está pendiente desde las bases del proceso descentralizador, y que se comprende debe exceder (y regular) los simples activos presupuestarios.

15 No confundir con elección por sufragio universal que podría consagrar el peso absoluto de los partidos políticos.

CREACIÓN DE UN FONDO DE CONVERGENCIA PARA EL DESARROLLO DE REGIONES REZAGADAS

ESTEBAN VALENZUELA*

FUNDAMENTACIÓN

La concentración económica y la alta competitividad de Santiago solo ha tenido como tenue contrapeso políticas impositivas y leyes a favor de las regiones extremas. Sin embargo, la mayoría de los “provincianos” viven en las regiones del centro norte y centro sur del país, donde se concentran los problemas principales de equidad económica, social y de competitividad en Chile.

Estas regiones están rezagadas producto del centralismo estructural (falta de autonomía política y financiera regional) y por la ausencia de una política pública relevante de apoyo e igualación de condiciones mínimas para el desarrollo en todo el territorio. Para producir una mayor equidad territorial, es doblemente insuficiente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, tanto por su bajo monto como por su focalización en infraestructura social básica, lo que reduce brechas sociales, pero no alcanza para producir un salto al desarrollo. Como es sabido, el FNDR se ha concentrado en caminos secundarios, agua potable, alcantarillado, electrificación, consultorios y escuelas.

El resultado es evidente: las regiones tienen coberturas sociales mínimas, pero en todos los indicadores, las regiones del centro sur y centro norte concentran niveles medianos-altos de pobreza (20%), mayor desempleo (especialmente Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Bío-Bío), los más bajos niveles salariales (O’Higgins, Maule, Araucanía). Esto se replica en los rankings de competitividad que han realizado CORFO y la Universidad del Desarrollo, como en los informes más recientes sobre acceso a internet en hogares. Lo mismo ocurre con la concentración capitalina de los fondos de investigación, ciencia y tecnología.

La experiencia a mirar es la de Europa, la que optó desde fines de los ochentas por los “fondos de cohesión” o de “convergencia territorial”, que han implicado recursos comunitarios ingentes para intervenir proactivamente a las regiones y subregiones rezagadas de la Unión Europea. Durante dos décadas de inversión “adicional” en infraestructura, ciencia y tecnología, universidades y centros de investigación, formación de capital humano, apoyo al emprendimiento y las inversiones, han dado resultados positivos en las regiones del sur español e italiano, en Grecia, Portugal, los “lands” del Este de Alemania, Polonia y otros países incorporados a la Comunidad.

PROPUESTA

- Crear por ley un Fondo de Convergencia Regional que permita a los gobiernos regionales, municipios de regiones rezagadas y agencias del Estado central, focalizar proyectos y programas adicionales que impliquen el 10% de los ingresos fiscales, lo que implica en torno al 1,8% del PIB, equivalentes a 2.700 millones de dólares anuales en cifras del 2008.
- Trianualmente se evalúan los avances por regiones y se pueden redestinar recursos, fortaleciendo las más débiles y liberando recursos de las que avanzan. Por lo cual el fondo se establecerá por nueve años en su primera versión.

* Cientista Político, Master en Ciencia Política y Máster en Administración Pública. Diputado.

c. Principales programas:

- Infraestructura física básica relevante: caminos, red ferroviaria, pasos internacionales, mejora de puertos.
- Infraestructura de desarrollo en la economía digital: inversión en banda ancha accesible a todo el territorio y segmentos sociales (inversión y subsidio a la demanda).
- Desarrollo universitario integral con consorcios de elevación de nivel: red de apoyo a universidades tradicionales y regionales, plan adicional de doctorados, reclutamiento de académicos de alto nivel, asociación de las grandes universidades (de Chile y el mundo) con las regionales para centros de investigación e innovación competitivos, apoyo en infraestructura, creación de universidades regionales en las dos regiones sin existencia de éstas (O'Higgins y Aysén); incentivos para atraer y retener "inteligencia" en regiones.
- Plan de incentivos tributarios y de infraestructura productiva y de servicios en regiones rezagadas; disminución temporal del impuesto a las utilidades, subsidio estatal al pago de contribuciones municipales, corporaciones regionales de capitales semilla.
- Localización de instituciones nacionales y culturales (museos, teatros, institutos) con financiamiento permanente que sean polos de servicios en cada región rezagada.
- Plan especial de liceos de excelencia por cada provincia de regiones rezagadas: infraestructura, incentivos profesores, material para la docencia, transformación digital.

d. Los indicadores de evaluación de las regiones rezagadas para lograr la "convergencia en equidad territorial" deben ser: desempleo, pobreza, nivel salarial, tasa de inversión productiva, nivel calidad educacional, acceso a Internet en hogares, Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, competitividad y capital humano.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

- Los gobiernos regionales respectivos deben diseñar el plan maestro de intervención en comité público-privado para la competitividad, incluyendo a representantes de las agencias centrales.
- El gobierno central debe enviar el proyecto de ley y el Congreso aprobarlo, lo que implica terminar con la "ortodoxia" de Hacienda en contra de "cuotas" para regiones.
- El Ministerio de Educación debe ser activo para crear las universidades públicas-regionales en las dos regiones sin universidad. Además, atreverse a un financiamiento más activo de universidades regionales.
- La CORFO debiera convertirse en una red de corporaciones regionales de desarrollo con mayor participación de actores regionales, para implementar con los gobiernos regionales los programas de incentivos y promoción.
- El CONICYT y el Fondo de la Innovación deben combinar los fondos concursables nacionales con aquellos asegurados a cada región para dar base material a las regiones.
- MIDEPLAN y la SUBDERE deben monitorear indicadores integrales y de calidad en cada región, incluyendo la principal variable usada en los países desarrollados: el nivel salarial promedio de los habitantes de un territorio.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

El país que imaginamos con esta propuesta debiera hacia el 2019, superar los actuales indicadores:

- Ninguna región con un porcentaje mayor a un 10% de pobreza que otra.
- Todas las regiones con un margen de 20% de desviación del promedio salarial nacional.
- Ninguna región con dos dígitos de desempleo.
- Disminución en un 50% de la brecha de competitividad entre Santiago y regiones.
- Aumento en un 50% de la inversión en las regiones más rezagadas.
- Capacidad de las universidades regionales de obtener por sí mismas el 60% de los fondos de investigación e innovación.
- Pasos fronterizos habilitados y puertos en todas las regiones.
- 50% de acceso a Internet en hogares en todas las regiones, con una brecha digital inferior al 10%.

COMENTARIO FINAL

La realidad duele y se puede modificar con este Fondo de Convergencia, haciendo equidad estructural por la vía de favorecer el desarrollo con igualdad (ajeno tanto al dirigismo como al neoliberalismo). Esto implica un Estado y una sociedad que se conmueven con los datos irrefutables: las regiones con menor conexión a internet en los hogares son: Aysén, La Araucanía, Maule, O'Higgins; el desempleo campea en Atacama, Bío-Bío y Valparaíso; la peor competitividad regional según la SUBDERE y la Universidad del Desarrollo se focaliza en Coquimbo, Aysén, O'Higgins, Maule y La Araucanía. Esas tendencias "estructurales" son modificables con dos nuevos verbos con las regiones: confiar (dar autonomía) y cooperar proactivamente (crear un fondo de convergencia). Es el pacto que proponemos para el Bicentenario rompiendo la insoportable inercia en los procesos de descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

- Benavente, D. (2007). *Descentralización, La Revolución Olvidada*. Ediciones Universidad Católica Temuco.
- Comunidad Europea (2004). *Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación*. Bruselas, Bélgica.
- Instituto Nacional de Estadística, INE. Series sobre empleo por regiones.
- Ministerio de Planificación, MIDEPLAN (2006). Encuesta Casen 2006.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE (2004). Índice de Competitividad Regional, 2004.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones, SUBTEL (2006). Informe Conexiones a Internet por Regiones, 2006.
- Universidad del Desarrollo (2006). Índice de Competitividad de las Regiones, 2006.
- Valenzuela, E. (2007). Universidad y Centralismo. Revista *Mensaje* Vol. 565, Santiago, diciembre, 2007.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

REAPROPIACIÓN MUNICIPAL
DEL IMPUESTO TERRITORIAL

ESTEBAN VALENZUELA*

FUNDAMENTACIÓN

En las últimas dos décadas Chile no ha avanzado en una mayor descentralización fiscal. Los gobiernos regionales mantienen la administración del FNDR que se fija en el presupuesto y solo obtiene pequeños recursos de patentes mineras y de casinos. En lo municipal ocurre lo mismo: el ingreso autónomo de los municipios se sitúa en torno al 9%, aumentando a un 13% del total de los ingresos fiscales con las transferencias subordinadas de salud primaria y educación. Han visto crecer los ingresos por patentes de vehículos y comerciales, pero siguen recibiendo montos menores por el impuesto predial, producto de la altísima exención tributaria del mismo, de omisión en la administración (lo hace el SII) y de la espera “pasiva” de los aportes del Fondo Común Municipal, el cual se nutre del 40% de las contribuciones de bienes raíces de todos los municipios. Con la información del ingreso municipal por habitante (2008), se ven tres tipos:

a. Municipios ricos con ingresos superiores a 130 mil pesos por habitante.

Son los municipios del barrio alto de Santiago (Las Condes, Providencia, Vitacura), algunos enclaves turísticos con casino (Pucón, Viña del Mar) y municipios con patentes mineras (Sierra Gorda). La exención de las viviendas es baja.

b. Municipios medios con ingresos entre 75 mil y 129 mil pesos por habitante.

Son Municipios grandes de provincia (Arica, Valparaíso, Antofagasta, La Serena, Concepción, Talcahuano, Iquique), otros con exención del 50% de los predios (Olmué, Quintero) o con grandes extensiones territoriales (Pichilemu, Natales, Ercilla).

c. Municipios pobres con ingresos inferiores a 75 mil pesos por habitante.

Quedan en el “limbo”: alta población, mucha exención, poca extrema pobreza (bajo FCM) y con pequeños territorios: Copiapó, Ovalle, Quilpué, Rancagua, Rengo, Talca, Curicó, Osorno.

En síntesis, los municipios chilenos se mantienen pobres porque no administran el impuesto territorial con una política de que la mayoría pague, aunque sean montos menores, y que el equivalente a los pobres quede exento, pero el Estado central transfiera ese gasto a los municipios, ya que esa vivienda genera servicios a pagar (basura, alumbrado público, parques públicos, administración de servicios sociales).

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Es necesario entonces, un proceso de reapropiación del impuesto territorial (contribuciones de bienes raíces) en Chile, para convertirlo en el principal ingreso para el desarrollo local, en un proceso que implique subsidio pagado por el

* Cientista Político, Master en Ciencia Política y Máster en Administración Pública. Diputado. Con la colaboración de Gabriela Dazzarola, Administradora Pública. Asesora Biblioteca del Congreso Nacional.

Gobierno central de los predios exentos de la población pobre, rebaja de las exenciones (Chile no tiene dos tercios de población pobre), mayor autonomía en las tasas de cobro y coadministración municipal del catastro.

- a. Mantener el cobro del impuesto a través de la Tesorería Nacional de la República, ya que la amenaza de remate de la propiedad ante el no pago de las contribuciones de bienes raíces, es eficiente y permite un esquema simple para cobrar además la tasa de la basura.
- b. Establecer la responsabilidad compartida entre el SII y los municipios en la mantención de los catastros de bienes raíces. Deben ser convenios obligatorios para actualizar y disminuir muchas ampliaciones y construcciones no declaradas. Esto implica modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- c. Eliminar el sistema de reavalúos decenales o quinquenales, para pasar a un esquema trianual de cobro de tasas según el valor comercial de las propiedades, combinado con el sistema de autoevaluación por parte de los contribuyentes (en caso de contradicciones se crea un sistema de apelación y objetivación del valor de la propiedad). Esto ha sido un éxito en el caso de la ciudad de Bogotá.
- d. Bajar la altísima exención actual (dos tercios), por un esquema de cuatro estratos, con tasa progresiva de cobro. El último estrato (pobre, propiedades de bajo valor, inferior a las 500 UF, con exención del pago. Es decir, las propiedades cuya tasación sea inferior a los diez millones y medio de pesos). Cambio a la Ley de Rentas Municipales.
- e. Subsidio estatal al pago del 40% de menos recursos: para el último tramo exento, en el concepto de reapropiación del impuesto territorial es para que el Estado central no haga “caridad ajena” con los potenciales ingresos locales-, el Gobierno central pagará el 50% de lo que debieran pagar dichos contribuyentes como transferencia directa a los municipios. Lo anterior se asemeja a lo que sucede con el subsidio de agua potable en que el Gobierno central paga el 50% de las cuentas. Esto implica una ley específica de transferencia central de subsidios a los municipios por compensación del impuesto territorial.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Para implementar esta reforma se requiere un pacto por el fortalecimiento de las finanzas municipales, en las que participen: Asociación Chilena de Municipalidades, SUBDERE, asociaciones de juntas de vecinos y representantes de los comités parlamentarios.

Etapas:

- Diseño: SUBDERE, centros académicos y Asociación Chilena de Municipalidades.
- Aprobación: Tras una Mesa del Pacto Fiscal Municipal con los anteriores actores, más asociaciones de juntas de vecinos y comités parlamentarios, corresponde al Congreso Nacional.
- Ejecución: Servicio de Impuestos Internos y municipios.
- Acompañamiento y Evaluación: SUBDERE y centros académicos.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Más ingresos y menos municipios “limbo”.

No se conocen estudios sobre los montos que significan las actuales exenciones, pero en una proyección simple de esta propuesta de reapropiación (mayor actividad en la tasación, menos exención y subsidio estatal como transferencia a los municipios), implicaría un aumento significativo de los ingresos municipales, especialmente en aquellos de altísima exención. Un cálculo aproximado nos lleva a proyectar un 30% de aumento global de lo recaudado por impuesto territorial, pero un salto cualitativo en los municipios de menos ingresos municipal per cápita del orden del 50%.

Más eficiencia y control ciudadano

El cobro más extendido del impuesto territorial obligará a los municipios a mejorar su eficiencia, ya que la mayoría de los habitantes pagará impuestos locales, generando cultura de petición de cuentas.

Mejores servicios municipales básicos

El aumento de los recursos municipales debiera reflejarse en una mejora de los servicios básicos de los municipios: aseo, reparación de calles, iluminación, ornato.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Vale la pena enfatizar que procesos de proactividad en la recaudación del impuesto territorial, explican buenas experiencias en América Latina:

El caso de la Ciudad de Guatemala en Centro América

El estudio de Gonzalo Espitia (2004), demuestra que los municipios de Centro América tienen una baja presencia en los impuestos totales recaudados (menos del 10%) y que cunde la pasividad fiscal, en una mezcla de esperar transferencias centrales y omisión de cobrar las diferentes tasas potenciales. Sin embargo, sobresale en la zona, el esfuerzo fiscal de la Ciudad de Guatemala, principal urbe de la zona, donde ha existido de parte de las alcaldías del ex presidente, Alvaro Arzú, quien ha encabezado la modernización y cobro sustancial del IUSI (impuesto predial), lo que se traduce en planes relevantes de recuperación urbana y mejora de servicios.

El caso de Quito

Un caso a observar en Sudamérica es el de Quito, donde se cumplen dos décadas de gestiones locales de distinto signo político, pero que han mantenido una política activa del cobro del impuesto predial, a cargo del Municipio, que ha permitido el rescate patrimonial de la ciudad (espacios públicos, iluminación), políticas sociales y búsqueda de integración territorial (ver Carrión, 2007). El Municipio de Quito, lo que es inexistente en Chile, es activo en concientizar y facilitar el pago del impuesto predial a los ciudadanos. Un aviso del municipio reza: “El Municipio de Quito ha puesto a disposición de los ciudadanos la línea gratuita 1800 456 789, para obtener información y conocer el valor a cancelar, así como el portal electrónico del municipio: www.quito.gov.ec”

El excepcional caso de Bogotá

Bogotá se ha convertido en los últimos quince años en un ejemplo de recuperación urbana, innovación en transporte (Transmilenio), disminución de la criminalidad (tendencia ya previa a la asunción del Pdte. Uribe), políticas de vivienda y sociales para la integración. Un proceso que ha implicado las sucesivas alcaldías mayores (un alcalde metropolitano) a Mockus (independiente), Peñaloza (liberal), Garzón (Polo Democrático, izquierda), quienes han basado sus políticas en la solidez financiera del municipio producto de la decisión política de cobrar a todos el impuesto predial con los componentes de solidaridad (distintos estratos) y participación responsable (auto-tasación de las viviendas). El impuesto predial unificado es un tributo que grava los inmuebles que se encuentran ubicados en el Distrito Capital de Bogotá. Los propietarios, poseedores o usufructuarios lo deben declarar y pagar una vez al año.

BIBLIOGRAFÍA

- Becker, A. (2004). (compilador) *Ordenamiento Territorial en Colombia*. Bogotá: GTZ-FESCOL.
- Carrión, F. (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- Espitia, G. (2004). *Descentralización Fiscal en Centroamérica*. El Salvador CONFEDELCA.
- Valenzuela, E. (2008). Municipios al Bicentenario: Flexibilidad, apropiación tributaria y poder activo. En Irrarázaval, *Rompiendo las cadenas del Centralismo en Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Israel, R. (2007). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile*. Santiago: Universidad Autónoma-Universidad de Quilmes.
- Subdere (2008). *Informe Finanzas Municipales*. Ministerio del Interior, Chile 2008.
- WEBS oficiales de Bogotá, Guatemala y Quito.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

OTRAS PROPUESTAS

A continuación se incluye una versión abreviada de otras propuestas de medidas estratégicas publicadas recientemente¹, las que por su importancia merecen darse a conocer y discutirse en mayor profundidad.

BENEFICIOS ESTABLES PARA TERRITORIOS AFECTADOS POR ACTIVIDADES EMPRESARIALES CON EXTERNALIDADES NEGATIVAS²

SITUACIÓN ACTUAL

Salvo las compensaciones y mitigaciones de proyectos sometidos a Estudios de Impacto Ambiental, las comunidades y territorios afectados por actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (ambiental, económica, social, otra), no reciben ningún beneficio compensatorio de carácter permanente.

PROPUESTA

Asignar en forma permanente un porcentaje de la recaudación del impuesto a la renta de primera categoría de actividades empresariales que por su naturaleza generan externalidades negativas (impactos sin compensación económica) en beneficio de iniciativas de desarrollo de comunas y regiones afectadas.

IMPACTOS ESPERADOS

Genera recursos estables para iniciativas de desarrollo de comunas y regiones afectadas.

Armoniza los intereses de las comunidades afectadas con proyectos de importancia estratégica e interés regional o nacional y facilita la construcción de acuerdos entre los diversos actores involucrados.

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO FINANCIERO MUNICIPAL Y REGIONAL³

SITUACIÓN ACTUAL

Oficialmente, los municipios y los gobiernos regionales no pueden apalancar recursos externos ni contraer deudas financieras, lo cual reduce considerablemente su rango de acción en materia de gasto e inversión. En la práctica, los municipios se endeudan tanto por la vía de postergar las cuentas por pagar (salarios, proveedores, otros), como a través de operaciones de leasing, las cuales son en la práctica una forma de deuda.

PROPUESTA

En forma selectiva, según su tamaño, capacidad de gestión y sujeto a un proceso transparente de la evaluación de riesgo, autorizar a los municipios y gobiernos regionales para poder endeudarse mediante diversos instrumentos financieros (emisión de bonos, créditos, factoring, otros), principalmente para financiar inversiones.

1 IDER-UFRO. Informe de proyecto a Biblioteca del Congreso Nacional (mayo, 2009).

2 Sistematización IDER-UFRO (2009).

3 Leonardo Letelier, Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile. Sistematización y complementos: IDER-UFRO (2009)

La respectiva ley regulará las condiciones para autorizar el endeudamiento y determinar las responsabilidades de las respectivas autoridades, precisando que el gobierno central no actuará como aval y/o prestamista de última instancia de la deuda local.

IMPACTOS ESPERADOS

Fortalece la capacidad de inversión de los municipios, mejorando su autonomía en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos para impulsar sus iniciativas de desarrollo.

Reduce la dependencia e incertidumbres de las transferencias del gobierno central.

Posibilita a los municipios atraer recursos externos adicionales por la vía del apalancamiento.

EQUIDAD TERRITORIAL PARA LOS MEGAPROYECTOS DE INVERSIÓN⁴

SITUACIÓN ACTUAL

Durante décadas el país está gastando recursos de todos los chilenos en megaproyectos de inversión en la capital en desmedro del desarrollo de las regiones restantes especialmente las más rezagadas y aisladas (ejemplos: 70% de los Megaproyectos del Bicentenario, Metro, Transantiago).

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 de desarrollo territorial.

IMPACTOS ESPERADOS

Facilita la generación de inversiones públicas de gran magnitud y alcance.

Reduce las brechas de infraestructura, competitividad y calidad de vida de los territorios más rezagados (conectividad vial de Aysén y de otras zonas aisladas; necesidad de red ferroviaria; factibilidad en mediano a largo plazo de tren ultrarrápido "TransRegiones", de Puerto Montt a zona norte, con subsidios equivalentes a servicios de RM (transporte público "TranSantiago", Metro, etc.).

⁴ CONAREDE (2005). Actualización y sistematización IDER-UFRO (2009).

2. POTENCIACIÓN DE LOS TERRITORIOS

2.1 CAPITAL HUMANO

2.2 CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN

2.3 CAPITAL SOCIAL

2.4 DESARROLLO ECONÓMICO Y TERRITORIAL

2.5 ORDENAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL

2.6 INFRAESTRUCTURA

2.7 ENERGÍA

2.8 CONECTIVIDAD DIGITAL

2.9 INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y FRONTERIZA
DE LAS REGIONES

2.10 IDENTIDAD, PATRIMONIO Y CULTURA

POTENCIACIÓN DE LOS TERRITORIOS

LO LOCAL EN LA TEORÍA Y EN LA POLÍTICA

RAÚL GONZÁLEZ*

En los últimos decenios los territorios locales han sido objeto de múltiples valorizaciones respecto de diversos temas societales, como democracia y participación, políticas sociales, identidades y cultura, organización del Estado y descentralización, dinámicas productivas y creación de empleo, trayectorias ambientalmente sustentables, y otras. Ello ha abarcado razonamientos del tipo de cómo, en la escala local, la descentralización, el reforzamiento de la organización y asociatividad, la mayor relevancia de las instituciones o el reconocimiento de las identidades y culturas, por citar algunas importantes, serían orientaciones deseables para la acción política, aportando a nuevas alternativas para enfrentar los temas anteriores¹.

Detrás de esas valorizaciones han coexistido diversos tipos de razonamientos (González, 1996). Algunos de índole pragmática, en términos de una mejor organización social y estatal para resolver problemas o déficit sociales; otros de índole transformadora, los que han mencionado las amenazas que el curso que ha seguido la modernidad representa sobre fenómenos como la diversidad ecológica, cultural y la calidad de la sociabilidad; también algunos de índole histórica, en el sentido que los procesos económicos han llevado a un acrecentado rol de los territorios locales en los procesos de crecimiento y desarrollo económicos, rompiendo una etapa postfordista, dominante hasta los años 70 del siglo pasado² (Pequeur, 1996); asimismo, hay razonamientos y valorizaciones desde algunos paradigmas sectoriales de la acción público-estatal, como la educación y la salud, que han fortalecido la pertinencia de grados de autonomía decisional con asiento en los territorios locales.

Todo ello debiese conducir a un interés por lo local, entendido como una espacialidad de la existencia de lo social, desde dos ángulos diferentes, pero complementarios. El primero, en tanto **objeto** a ser mejor comprendido; el segundo, en tanto **sujeto** de eventuales prácticas de desarrollo, con un protagonismo **desde sí**, es decir, endógeno.

1. NOTAS ACERCA DEL CONOCIMIENTO DE LO LOCAL

En el plano del conocimiento lo anterior debiese conducir a un propósito más marcado por comprender los procesos locales. Ello ha constituido una **materia** más bien ausente, en Chile y en América Latina, aunque con diferencias entre

* Economista, Doctor en Ciencias Sociales (Mención en Desarrollo) Universidad Católica de Lovaina, Magíster en Desarrollo Urbano, U. Católica de Chile, Licenciado en Cs. Económicas y Administrativas Universidad de Chile. Docente e Investigador del Área de Economía, Estado y Gestión, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

1 Esto ha tenido antecedentes teóricos y doctrinales en otros momentos. Se puede señalar al liberalismo localista de A. de Tocqueville (lo local como espacio de formación democrática), al anarquismo comunitarista (la comuna como espacio de autoayuda, autogestión y autoreproducción), a vertientes del marxismo en la línea de la comuna de París (poderes territoriales que cambian la naturaleza de clase de la democracia), al derecho municipalismo naturalista (el municipio preexiste con derechos frente al Estado central) e incluso a ciertas lecturas del cabildo español como institución de expresión ciudadana (en especial el cabildo abierto).

2 Entre estos razonamientos suelen haber puntos de convergencia y pueden sumarse; pero también aspectos contradictorios que abren un campo de disputa en términos de cuáles adquieren el predominio respecto desde dónde y para qué se valoriza lo local.

países. En relación y oposición a aquel vasto cuerpo normativo de valorizaciones que hemos mencionado que se ha construido³, podemos hablar de un **subdesarrollo de lo local** como objeto de análisis y comprensión⁴.

Llenar ese vacío debiese conducir a aproximarse a las realidades locales entendidas como una escala de lo social (Arocena, 1995) y como una **producción social** (González, 2006); es decir, cuya dinámica resulta de la interacción de múltiples agentes. Estos agentes producen lo local actuando desde diversas escalas de la realidad -local, regional, nacional, global-, desde distintas esferas de la realidad -económica, política, cultural- y desde diferentes tipos de relaciones entre ellos, ya sea de oposición, negociación o cooperación.

Por lo anterior, las **sociedades locales** bajo las expresiones de zonas rurales, ciudades intermedias, áreas metropolitanas, regiones, ciudades portuarias, zonas populares de grandes ciudades u otras constituyen espacios socialmente densos en los que inciden con distinto poder y ascendencia esos múltiples agentes. Esta aproximación debiese constituir la base teórica de partida para el desarrollo de un vasto campo de estudios de las realidades locales.

Dentro de aquella perspectiva resulta interesante y útil recorrer la literatura y los estudios que en el pasado, de manera explícita o implícita, ha explorado o descrito la manera que se construye la dinámica y el poder, locales, o que pueden ser leídos desde dicha interrogante⁵.

Es un ejercicio tal, por ejemplo, el que permite constatar -como en cualquier otro campo de análisis- la relación de los aspectos y agentes que han sido destacados con determinados tiempos históricos que han sido el contexto de los análisis. Al respecto, la trayectoria seguida por enfoques, teorías o representaciones que hacen referencia directa o indirecta de lo local, revelan las transformaciones que han ido ocurriendo desde sociedades locales rurales más autosuficientes (relativamente) hasta realidades locales más urbanas con una fuerte interdependencia nacional e internacional. Esta, asociada a la existencia influyente de elites nacionales e internacionales.

Un recorrido de ese tipo permite, a su vez, constatar representaciones y explicaciones de las dinámicas y poderes, locales, que destacan factores o agentes muy diversos: la geografía, los patriarcas y las oligarquías, los empresarios, las elites nacionales, los agentes transnacionales, las organizaciones comunitarias, los notables que se vinculan con el nivel central, el juego entre diversas elites, las clases sociales, las estrategias de localización (González, 2008).

Pero también, aquello permite afirmar que la consideración de algunos agentes en la literatura es muy insuficiente para lograr una comprensión más profunda del juego actual que entre ellos se da en la producción de las realidades locales. Por ejemplo, para analizar si dentro de los territorios locales predominan formas de poder verticalista y autocrático (Hunter, 1952), la coexistencia de diversas clases dirigentes constituyentes de un poder local policéntrico (Dalh, 1961), la invisibilidad o presencia pública de grupos locales subalternos, etc. Algunos de los ejemplos de agentes poco tratados por la literatura y los análisis, son los empresarios, los funcionarios (Siddiquee, 1996) y las clases políticas locales. Esto tanto en análisis horizontales la forma en que interactúan entre ellos como de análisis verticales -la forma y propósitos con que se relacionan con los agentes de niveles más agregados de la realidad⁶.

Ampliando el tipo de reflexión anterior, podemos evaluar que la poca relevancia que suele darse en los análisis a los agentes propiamente locales es decir, para quienes la sociedad local constituye su medio de vida, trabajo, reproducción y sentido de pertenencia principal sean grupos dirigentes o grupos subalternos, de un territorio, puede hacer invisible la existencia de ciertos poderes periféricos que actúan **en y desde** los territorios locales (Grémion, 1996). Con ello,

3 Cuando hacemos mención a dicho vasto cuerpo de valorizaciones, ello debe entenderse sobre todo en relación al pasado; pero ello quiere decir que constituya el paradigma dominante de la organización del Estado ni de lo que pudiésemos llamar **estilos de desarrollo**.

4 Estamos usando el concepto de local de una manera genérica, asimilado a la idea de espacios sub-nacionales, los que presentan, a su vez, una variedad de escalas diversas. Debemos compartir que todas estas distintas escalas locales y de acción, que constituyen un **mesonivel** resultan importantes para efectos de estrategias más endógenas de desarrollo.

5 Esto puede abarcar diversos géneros como estudios, aproximaciones ensayísticas, derivados de teorías más generales o novelas que grafican modos de vida y relaciones sociales presentes en los territorios locales.

6 Por ejemplo, en análisis y estudios bajo un enfoque marxista heterodoxo se consideraba que una manera en que se expresarían las clases sociales locales es en la lógica de la defensa respecto de agentes más poderosos y que actúan desde otras escalas (Ledruc, 1979). Frente a operaciones de esos agentes había casos de resistencia de las medianas burguesías locales, las que utilizaban la institucionalidad municipal para ello (Castells y Godard, 1974).

reducen la explicación de las trayectorias locales solo a las decisiones, acciones e intereses, de los agentes supralocales. De ser así, podría resultar que el efectivo centralismo político administrativo de las sociedades actuales se refleje de manera amplificada en un **centralismo intelectual** que no alcanza a ver procesos y agentes más locales que, aun con el carácter de subalternos o periféricos, pueden ser influyentes en la explicación de aquellas trayectorias y, por extensión, del conjunto de la realidad social⁷.

La reacción crítica a esta **invisibilidad** intelectual de lo local no debe conducir a su desviación contraria, enfocándolo como **sistema cerrado**, sin que se perciban, no solo los marcos condicionantes, sino también las acciones constituyentes de lo local, que son provenientes desde la dinámica de los agentes supralocales, en particular aquellos que han sido caracterizados como **globalizadores** (Santos, 2000).

En este plano es importante el aporte que una cierta literatura última ha realizado, destacando los impactos de los agentes y procesos globales sobre las dinámicas locales, en particular en las dimensiones económicas y culturales. Sin embargo, la forma exacta y fina en que aquellos inciden en la estructuración de lo local aparece como un campo a profundizar, sobre todo en la medida en que se incluyan las mediaciones que establecen los agentes locales, sea como facilitadores, negociadores, reguladores o resistentes. Esto quiere decir que la realidad local, en general, no puede ser comprendida a partir de un agente único global que impone el total de sus condiciones e intereses en aquella.

En este terreno analítico, algo que también puede señalarse como desafío, es una buena articulación de lo social con lo geográfico-físico en la comprensión de algunas dinámicas locales. La existencia de geografías y tipos de recursos naturales inciden en determinados **micromodos de producción locales** (Hirschman, 1961), que conforman una cierta **totalidad local abierta**, impresa o propia de las regiones mineras, agrícolas, turísticas, etc. Al respecto, la negación de aproximaciones naturalistas o geográficas no debe significar eludir la exploración de esas interacciones o, mejor dicho, imbricaciones con lo social.

Las pequeñas constataciones, insuficiencias o desafíos antes descritos, justifican ya el alentar el aumento de estudios y la comprensión de localidades. La riqueza del campo analítico futuro debe entenderse como producto de un diálogo entre estudios de alcance más teórico sobre la producción de lo local, con la exploración enriquecida de dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas, específicas. Ello deberá llevar a tipologías desde el punto de vista de la producción social, tanto de estructuras como de dinámicas locales. También a la expansión de campos disciplinarios como la ciencia política, la economía, la sociología, la geografía humana, entre otras disciplinas.

Para ello, la revisión crítica de la literatura pasada y reciente lleva a inferir la necesidad de la interdisciplinariedad. Las esferas económicas, políticas y culturales se entrelazan para constituir el devenir de una localidad, cualquiera esta sea. La consideración de las tradiciones o valores, de los tipos de actividad o recursos económicos, de las formas de autoridad y poder, políticos, y otros aspectos, deben ser articulados en su imbricación, en un territorio, para no reducir la comprensión de las localidades. Aquella expansión disciplinaria antes señalada, por lo tanto, debe entenderse con fuerte sinergia entre ellas⁸.

2. NOTAS SOBRE EL PROPÓSITO POLÍTICO DE UNA MAYOR ENDOGENEIDAD LOCAL

Las preocupaciones analíticas y comprensivas, recién señaladas, adquieren su fundamento en el propósito de orden valórico y político de un desarrollo local endógeno, esto es, trayectorias locales con participación decisiva de los agentes

7 Las representaciones de las historias nacionales, en este sentido, terminarían velando una parte de la realidad, visibilizando con una pretensión omnicomprendiva solo los hechos e hitos que son propios de dicha escala. Por lo tanto, la comprensión plena de sociedades centralistas necesita, analíticamente, incorporar y visibilizar la existencia de las oposiciones, resistencias o adecuaciones, de las sociedades locales (Valenzuela, 1999). Complementariamente, la superación de ese reduccionismo debería conducir en las historias locales a la articulación de los fenómenos nacionales e internacionales con impacto local con aquellos fenómenos que presentan ciertas particularidades: la influencia de una cierta migración externa antigua; un tipo de explotación y relaciones sociales asociados a un recurso natural local; una tradición política de tipos de liderazgo; etc. A su vez, a través de un proceso de inducción y de abstracción puede haber aproximaciones al peso de esas particularidades en la trayectoria nacional.

8 Significa combatir intentos de aprehender lo local/regional reduciéndolo a una disciplina, que en algún momento fue la economía, aunque con fines más puramente operacionales que comprensivos (Boisier, 1990).

locales, tal cual los hemos antes definido. La relación que podemos establecer es que una mejor comprensión de los procesos locales, en particular desde el ángulo del juego de los actores, puede hacer más rigurosa la discusión acerca de las viabilidades para ese tipo de desarrollo. En particular, si se las piensa con ciertas orientaciones específicas, como la inclusión de los sectores y prácticas populares, de los territorios. Sin embargo, esta no es una intencionalidad que deba escabullir sus complejidades de realización.

Al respecto, la revisión de la literatura, pasada y actual, relativa a lo local, es ilustrativa de que en relación a la perspectiva de desarrollo endógeno hay una amplia posibilidad (y necesidad) de enriquecer el debate sobre viabilidades, estrategias y políticas. En lo esencial, cabe afirmar que es necesario reforzar y analizar la idea de que cualquier propuesta de mayor protagonismo local, debe preguntarse por los agentes que pudiesen encarnarla (Coraggio, 1998).

Los discursos normativos acerca de la necesidad o la bondad del desarrollo endógeno expresado bajo las nociones de desarrollo local, regional, territorial, de base, de **abajo hacia arriba**, u otra tienen el valor de expresar críticas a estilos de desarrollo que, por oposición, aparecen como elitistas, centralistas, impuestos (a las sociedades locales), o de **arriba hacia abajo**. Ya hemos mencionado a ciertas vertientes doctrinarias históricas que han valorado al menos aspectos de esta perspectiva (ver nota 2). Sin embargo, aquellos discursos no pueden avanzar, en tanto propuesta política efectiva, si eluden la pregunta por los agentes, de todas las escalas, que producen lo local, por las lógicas e intereses que los mueven y el cómo ello puede ser orientado hacia un protagonismo local mayor. Es decir, el desarrollo endógeno no es posible de concretar sin **fuerzas sociales endógenas y endogenistas**, en los planos económicos, políticos, culturales y administrativos⁹.

En este sentido, resulta importante, a partir de estudios de territorios, evaluar la fuerza de liderazgos políticos locales ejercidos por instituciones como los municipios o universidades, por grupos sociales con grados de arraigo como empresariados, sectores medios y populares, locales. A su vez, hasta qué punto o bajo qué condiciones se logran constituir **coaliciones locales por el desarrollo** que, por un lado, puedan definir trayectorias estratégicas concertadas para el desarrollo de la localidad y, por otro lado, permitan orientar y regular la acción y los impactos de la acción de los agentes supralocales.

Dicha construcción de coaliciones locales por el desarrollo, contiene altas complejidades. Según las evidencias, en el caso de existir agentes locales con fuerza protagónica, las lógicas diferentes y las asimetrías de poder **intra**locales pueden ser significativas pudiendo constituirse procesos locales endógenos, pero con desiguales beneficios entre la población local¹⁰. Esta diferencia de lógicas e intereses puede abarcar como punto central la propia manera en que la localidad debe enfrentar la globalización, pudiendo encontrarse, por ejemplo, grupos medios más propicios a ella y otros más reactivos al tipo de impactos en el territorio; grupos que podrán ver en la entrada plena en la globalización la condición de modernización del territorio y grupos que podrán levantar más bien una óptica de resistencia a aquella (González, 2006). En este sentido, los territorios locales no pueden ser tratados como comunidades homogéneas en armonía total. Esto, más allá de que no existan situaciones extremas, como es el de los poderes locales oligárquicos en que hay una asimetría de gran proporción (González, 2008).

9 Esto es aun válido con referencia a las visiones que sostienen que, independientemente de las propuestas normativas o deseos, se ha producido una tendencia a la territorialización de los procesos económicos y sociales asentado en la importancia que han adquirido las economías internas al territorio y externa a sus empresas conformantes (Becattini, 1990). Esto llevaría a un natural protagonismo de actores locales. Sin embargo, para una preocupación desde el desarrollo endógeno, aun en casos como el señalado, hay dos cuestiones que son necesarias a analizar: i) cómo se distribuye internamente ese protagonismo local dado que puede haber tensiones de intereses y asimetrías de poder; ii) cómo está ocurriendo la relación de los agentes y fuerzas internas con los agentes y fuerzas externas dado que estas pueden adecuarse a las primeras o, por el contrario, debilitarlas (González Meyer, 2006).

10 Esto lleva a una importante clarificación. Desarrollo local endógeno, aun con todas sus potencialidades democratizadoras, no implica por sí mismo un proceso local democrático, equitativo y sustentable. Ello debe ser más bien concebido como una orientación deseable pero a construir por una coalición local por el desarrollo. En este sentido, la importancia concedida a la escala local como lugar de protagonismo social no exime de asumir que aun en esa escala están presentes los dilemas de los estilos de desarrollo que puedan predominar. Por ello, en una eventual **clase dirigente local** estará en juego, según su composición y fuerzas relativas, el carácter más o menos democrático, equitativo y sustentable, de su orientación. Un ejemplo de la complejidad de los procesos locales desde el punto de vista de la distribución de poderes lo muestran algunos estudios sobre la descentralización que constatarían una desigual apropiación de sus beneficios en el nivel local (Siddique, 1996).

En dicho plano, y más ampliamente, podemos afirmar que una perspectiva de desarrollo endógeno supone, también, una referencia y una estrategia con relación a la acción deseable de los agentes globales y nacionales. Esto parte de reconocer, como lo señalamos antes, que la acción de dicho tipo de agentes y de escalas, de acción, tiene impactos que, por un lado, son significativos y, por otro, diferenciados sobre las realidades locales. Ellos pueden bloquear o favorecer, estrechar o ampliar los márgenes de maniobra. Esto, en relación con las orientaciones deseadas por los agentes locales. En este sentido, por ejemplo, respecto del Estado nacional, no cabe hablar de que una perspectiva de desarrollo endógeno tiene el carácter de una suma cero con el Estado nacional central. Lo que cabe plantearse, más bien, es la pregunta de cuál es el tipo de Estado nacional central consistente o funcional, con una perspectiva de desarrollo endógeno¹¹.

Asimismo, el desarrollo local endógeno no puede pensarse como autosuficiencia o autarquía, locales, dada la acrecentada interdependencia socioterritorial actual, lo que hace que la reproducción y mejoramiento de cada territorio local deba ser pensada en ligazón con el resto del sistema. En este plano, el desarrollo endógeno supone generar y ampliar una capacidad local para gestionar aquella interdependencia.

La ampliación de este tipo de reflexiones debería conferirle a la idea de desarrollo endógeno o local un carácter mucho más real en el sentido de que se trata de una perspectiva conflictiva, resultado del juego de poderes y de cooperaciones entre agentes, más que neutral, virtuosa y abstracta, sin agentes (Peemans, 2001). Como está señalado, ello no se limita a la consideración de los agentes propiamente locales, aunque estos sean irremplazables para una perspectiva como la que hemos señalado, sino a todos aquellos que con sus decisiones y acciones influyen la trayectoria de la realidad local. Todo ello podría develar, más claramente, las viabilidades o requisitos políticos para la concreción de la endogeneidad.

3. ACERCA DE LOS SENTIDOS DE LA REVALORIZACIÓN DE LO LOCAL

Aun es necesario señalar algunos argumentos que justifiquen la empresa de constituir lo local como objeto de conocimiento así como de sujeto político de trayectorias de desarrollo. Es decir, razonamientos que respondan a por qué tiene sentido esta búsqueda de mayor comprensión y protagonismo de los agentes locales, aun a pesar de las señaladas complejidades para su concreción. Dos factores me parece interesante enfatizar a este respecto.

El primero, es que a pesar del acrecentamiento del poder estructurador de los agentes supralocales sobre las dinámicas locales, por el proceso de globalización en curso, la mirada fina de las dinámicas locales permite hacer visible la presencia, también viva y actuante, de grupos, expresiones y circunstancias locales. En ello se incluyen los distintos tipos de asociaciones y prácticas, locales, la acción municipal, los pequeños empresariados del territorio, o los movimientos étnicos. Todos estos se hacen, así, en diversos grados, también constituyentes y explicativos de lo que ocurre, lo que suele quedar invisible en análisis que solo consideran el poder y las lógicas de acción de los agentes supralocales y globales. Este sesgo es particularmente importante destacarlo en relación a los grupos populares locales, los que quedan absolutamente ausentes en explicaciones que, por lo dicho, pueden ser caracterizadas como de **estructuralistas deterministas**, que no muestran las formas en que aquellos grupos influyen y también crean la realidad social local.

La consecuencia política negativa más significativa de ello, es que ese tipo de análisis conduce a entender como estériles o sin soporte las propuestas que busquen hacer aumentar el peso que dichos agentes propiamente locales tengan sobre los procesos territoriales subnacionales. Por el contrario, y esto es lo central de este primer factor, perspectivas más endógenas de análisis e ideario tienen una gran ventaja para **descubrir y proyectar** la fuerza real y potencial de este tipo de agentes ¡que también existen!

En este sentido, mirar la realidad **desde lo local**, con centralidad en los agentes locales que son parte de la producción de las realidades territoriales, puede ayudar a visibilizar y empujar procesos políticos liberadores, ampliando los campos de acción de sectores sociales locales subalternos. Ello, como ha sido ya enfatizado, en la medida que no se idealice a las sociedades locales como espacios de pura armonía y no se desconsidere la fuerza constituyente que en ella también tienen los agentes supralocales.

11 Es más, en sociedades nacionales con gran desigualdad socioterritorial el Estado nacional debe cumplir roles de equilibrio. En este sentido, no deben ser puestos en oposición absoluta propuestas de mayor protagonismo y autonomía de sociedades locales con roles equilibradores y redistribuidores del Estado central.

El segundo factor se refiere al hecho de que, aun reconociendo la realidad acrecentada de las redes globales y de las interdependencias socioespaciales, los territorios locales siguen siendo un medio y un entorno, determinantes, de parte significativa de nuestro bienestar personal y colectivo. En este sentido, incentivar su comprensión como un producto social, es decir, como un objeto de la política, quiere enfatizar la idea de que pueden ser orientados a mejorar la vida de muchos grupos humanos.

Nuestra calidad de vida no depende, sin duda, solo de lo que ocurre en los límites y de las características de nuestros diversos entornos locales, sean el barrio, la ciudad, el pueblo, la provincia o la región. Sin embargo, ella no está desterritorializada y está en medida importante condicionada de lo que allí ocurra en múltiples dimensiones.

En este sentido, es clave lo que ocurra en los territorios locales en cuanto a las condiciones de empleo y trabajo, al tipo y la calidad de la sociabilidad, a la existencia o no de ciertos servicios sociales, al grado de cuidado ambiental, al sentido de identidad y comunidad, a la calidad del transporte, a la suficiente cantidad de espacios públicos, a las oportunidades de comunicación y conectividad con otros territorios, o a la riqueza institucional para resolver conflictos y para concertar intereses. Si, de diversas maneras, todo esto dice relación con la calidad de vida de cada uno de nosotros, de ello se desprende la cantidad de materias respecto de las cuales las características de los espacios locales inciden en la calidad de vida de sus habitantes.

Así también, se desprende, que las propuestas que entren en discusión para definir las características presentes y futuras de un territorio local deben ser consideradas con alto significado político.

4. UNA MIRADA CONTEMPORÁNEA DE LA RELEVANCIA DE LA MIRADA DESDE LO LOCAL

Hechas las aseveraciones acerca de cómo entender la **producción de lo local** y lo deseable de una perspectiva de desarrollo endógeno, cabe realizar una reflexión final, al interior de los debates y tensiones actuales, sobre las relaciones entre lo global y lo local. A este respecto, podríamos señalar que esta tensión entre lo global y lo local podríamos ubicarla dentro de un debate intelectual que se refiere a la escala de mirada desde donde puede generarse una mirada racional y adecuada de la realidad. Esto, dentro de la temporalidad larga de la modernidad, los proyectos desarrollistas y la globalización en curso.

En razón a esto, podríamos decir que, en su momento histórico (que fueron diversos), la construcción de **lo nacional**, asimilada a condición de progreso, concedió a dicha escala de mirada y de acción la virtud del monopolio de ser la adecuada y legítima para aproximarse a la realidad; era la manera racional de ordenarla para representarla, pensarla e intervenirla. Ello era así, en particular, en referencia al propósito de producir intencionada y organizadamente el desarrollo. Bajo ese manto, aunque ello fue cambiando en el tiempo con la emergencia posterior de la **cuestión regional**¹², lo local en un sentido amplio fue connotado como lugar de miradas particularistas y estrechas. Reñidas con la racionalidad universalista que reflejaba y se desprendía de la escala nacional. O que al menos era potencialmente esperable de dicha escala de mirada.

En los últimos decenios la construcción de una lectura puramente virtuosa de la globalización ha buscado quitarle esa legitimidad anterior a la escala nacional, connotándola de estrecha, no adecuada al fenómeno fáctico y deseable de avanzar hacia un **mundo único**. Se trataría de una escala de mirada desde la cual ya no resulta racional pensar la realidad y la acción desde lo nacional. Esto constituiría, finalmente, un freno a la construcción de una verdadera racionalidad, la que, dado el proceso de globalización, solo puede lograrse ubicados en y desde la escala y la mirada, globales.

Frente a esa historia de escalas, racionalidades y legitimidades, puede ser situada la valorización de lo local. Por un lado, como perspectiva de un cuestionamiento aún no resuelto con la pasada construcción de lo nacional, que significó un desconocimiento y también una violencia de particularidades subnacionales que buscaron ser subsumidas e invisibles. De la no resolución de esa contradicción, la expresión más nítida y límite (pero no la única) han sido las manifestaciones indígenas en diversos territorios de América Latina. En su sentido más de fondo ello plantea la necesidad de una parcial reconstrucción

12 Me refiero al espacio regional subnacional.

de lo nacional con el reconocimiento de autonomías y nuevos márgenes de acción para dichos grupos (González Casanova, 2000)¹³.

Por otro lado, esta revalorización de las realidades y agentes locales **frente a lo nacional** se cualifica frente al proceso de globalización y a la pretensión de situar a lo global como la escala única desde la cual puede emanar una mirada racional sobre la realidad. En este sentido, la valorización de las expresiones locales pueden ser entendidas, también, como intentos de darles **frente a lo global** una legitimidad de racionalidad a lo que en esa escala surjan como dinámicas y proyectos, por parte de agentes específicos, en aras de una vida mejor. Esto, dentro de un mundo más interconectado y con aumento de agentes y procesos globales. No quedar sujetos, como territorios locales, a intentar meras adecuaciones y funcionalidades para favorecer procesos globales, que supuestamente revelan la línea del progreso histórico.

La negación de lo local, en ese sentido, puede estar a la base de un orden autoritario global, el que vestido de una aparente racionalidad universal, termine aplastando diversidades bajo los intereses particulares de los agentes que actúan a la escala global. En el extremo ello puede racionalizar procesos que en el límite pueden buscar el **genocidio cultural** (Mancilla, 1998).

La negación de esa negación, a su vez, no significa retrotraer la mirada solo a lo local, haciendo apología de esa escala de mirada y de vida, sino reconocer que desde todas las escalas desde lo local a lo global la mirada observa y descubre aspectos de la totalidad no visibles desde las otras. La construcción de lo social, por tanto, necesita, por tanto, ese juego de racionalidades y acciones múltiples, que es realizada por agentes concretos, en cuanto a escalas y niveles de la realidad. Es en esa tensión no eliminable que la revalorización de lo local contribuye a mostrar realidades y potencialidades sociales, ocultas y ocultadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas, Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, Claeh y Universidad Católica del Uruguay.
- Becattini, G. (1990). El distrito industrial marshalliano como un concepto socioeconómico. En *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (comp.). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España. Madrid.
- Boisier, S. (1990). *Los tiempos verbales del Desarrollo Regional*. Doc. de Trabajo. Ilpes. Santiago.
- Castells, M. y Godard, F. (1974). *Monopolville*. París: Ed. Mouton.
- Coraggio, J. (1988). *Poder local, poder popular*. Cuadernos del Claeh 45/46. Montevideo.
- Dalh, R. (1961). *Who Governs?*. New Haven, Yale University Press..
- Debuyst, F. (1998). Espaces et identités: propositions interprétatives. In *Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*. Sous la direction de F. Debuyst e I. Yépez. Louvain La Neuve :Academia-Bruylant.
- González Casanova, P. (2000). Les Indiens du Mexique à l'aube du nouveau millénaire. *Alternatives Sud*, vol VII. *L'avenir des peuples autochtones. Le sort des "premières nations"*. Louvain La Neuve: Centre Tricontinental.
- González Meyer, R. (1996). *Espacio local, sociedad y desarrollo (razones de su valorización)*. Programa de Economía del Trabajo (PET) y Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC). Santiago.
- González Meyer, R. (2006). *Agentes y dinámicas territoriales: ¿quién produce lo local? (los casos de Valdivia, Temuco y Arica)*. Facultad de Ciencias Económicas, Sociales y Políticas de Lovaina. Lovaina.
- González Meyer, R. (2008). *Poderes locales, Nación y Globalización (historia de teorías y debate contemporáneo)*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique*. Paris : Edition du Seuil.
- Hirschman, A. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. México: FCE.

13 En este sentido, los movimientos étnicos en América Latina deben ser definidos como portadores de una etnicidad abierta en el sentido de contener un propósito: existir con otros pero bajo una nueva forma (Debuyst, 1998).

- Hunter, F (1952). *Community power structure*. North Carolina : Chapel Hill, University of North Carolina Press..
- Ledruc, R. (1979). Conclusion. En R. Ledruc (coordinateur) *Le pouvoir local*. Anthropos. Paris.
- Mancilla, H. C. (1998). La tensión entre tradiciones particularistas y modernas coerciones universalistas: el caso boliviano. En *Estudios Interdisciplinarios de América latina y el Caribe*. Vol. 9, N° 2. Universidad de Tel Aviv. Ramit Aviv.
- Pecqueur, B. (1996). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris: L'Harmattan.
- Peemans, J. (2001). *Les pratiques populaires de développement*. Bruxelles: Cahiers Marxistes.
- Santos, M. (2000). *Territorio e Sociedade*. Sao Paulo: Ed. Fundacao Perseu Abramo.
- Siddiquee, A. (1996). Théories de la décentralisation de l'Etat. In *Alternatives Sud: Pouvoirs locaux et décentralisation*. L'Harmattan. Louvain La Neuve.
- Valenzuela, E. (1999). *Alegato Regionalista*. Santiago: Ediciones Sur.

UNA REFLEXIÓN DESDE LA PERIFERIA AUSTRAL

MATEO MARTINIC*

La Nación chilena se prepara para conmemorar a partir del próximo 2010 el Bicentenario del principio del proceso de emancipación de España que culminó en 1818 con la declaración de la independencia y la victoria de Maipú. Es una oportunidad especial para reflexionar sobre lo acontecido desde entonces, con la percepción que se tiene desde la periferia meridional de la República respecto del centro metropolitano de la misma, donde se originó y tuvo ocurrencia tan trascendente suceso histórico.

Interesa en particular el aspecto de la magnitud territorial del Estado que surgió de la independencia y de la forma en que el mismo procuró integrarse en su vastedad. Desde luego cabe recordar que en el hecho el territorio chileno corría entonces desde el poco definido “despoblado de Atacama”, como se había denominado en tiempos coloniales al impreciso linde septentrional del reino, hasta la isla de Chiloé por el meridión, mediando entre ésta y las zonas pobladas de Osorno y Valdivia, y el río Bío Bío el vasto espacio ocupado por La Araucanía insumisa. El resto, al norte de Atacama, era suelo ajeno y el extenso territorio aqueña el fiordo de Reloncaví por el lado oriental y hasta el término insular de América era casi lo mismo, por desconocimiento colectivo, no obstante los títulos heredados del imperio español.

Así es que, entre tantos esfuerzos coetáneos que debieron hacerse a partir del gobierno fundacional presidido por el libertador Bernardo O'Higgins, para dar forma orgánica y viabilidad a la naciente república chilena, se contaron aquellos de diferente índole que buscaron la integración paulatina del territorio en lo físico y en lo espiritual, tocante a sus habitantes, para hacer del conjunto una comunidad unida por el origen, la tradición, los intereses y los sentimientos de progreso.

Fue ésa, bien se sabe, una tarea ardua, prolongada, difícil, desarrollada durante nueve décadas y que para 1910, época del primer Centenario, permanecía inconclusa en buena parte. Durante el transcurso de ese lapso las visiones y disposiciones gubernativas, la tenacidad y la energía de cuantos la llevaron adelante, los esfuerzos de colonización, explotación económica y poblamiento, y el empuje, la decisión y el heroísmo de nuestros hombres de armas en su caso, hicieron posible el crecimiento territorial con la incorporación de las regiones que hoy integran el llamado Norte Grande y del correspondiente al rico y feroz país mapuche. El extremo austral, el semi legendario Magallanes, había sido puesto efectivamente bajo la jurisdicción soberana de la República por decisión del gobierno del Presidente Manuel Bulnes que supo valorar y acoger la feliz inspiración o'higiniana que sugería su incorporación al dominio de la Nación chilena.

Así podía contemplarse y apreciarse hace un siglo el estado del proceso de integración territorial, en una visión abarcadora que si de primera podía contentar a muchos, en la realidad dejaba hartos que desear por cuanto de insuficiente e inconcluso tenía aquel trascendente proceso.

Era en verdad Chile un país solo en apariencia integrado, circunstancia que debía ensombrecer el brillo del adelanto generalizado que entonces se proclamaba con la fuerza de una nacionalidad orgullosa de sus logros. Pero quien profundizara en esa apreciación –nunca muchos como ha sido y es proverbial en una nación ignorante de su geografía– no tardaba en advertir la debilidad del concepto.

* Abogado. Profesor Emérito, Universidad de Magallanes. Premio nacional de Historia 2000. Premio Bicentenario 2006.

En efecto, la sensación de pertenencia territorial se debilitaba y diluía en la medida que se alejaba del centro metropolitano a la periferia geográfica. Las provincias del norte, fruto de la victoria en la Guerra del Pacífico, todavía no acababan de asimilarse a la chilenidad con la satisfacción deseada y había en ellas contradicciones y rechazos de diferente índole. La Araucanía, incorporada plenamente recién a partir de los años de 1880 era un territorio que aparecía floreciente gracias al afán colonizador económico, pero con su población autóctona no integrada. Las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue prosperaban desde años atrás gracias al afán y la creatividad de la inmigración alemana, pero su incorporación en plenitud al país todavía requería de maduración.

Más al sur, Chiloé y sus islas se mantenían inalterados en el letargo colonial y su gente en mucho se sentía ajena a la comunidad nacional. Por fin y mediando el territorio de Aysén, virtualmente despoblado y recién comenzado a explotar económicamente y a integrarse a la jurisdicción chilena, se hallaba el lejano Magallanes. Esta tierra histórica mostraba a la sazón una satisfactoria autarquía económica y una notoria evolución progresista en lo social y cultural merced al esfuerzo pionero de sus propios habitantes inmigrados desde diferentes provincias chilenas y desde Europa, y, como hecho, logrado al margen del país. La inintegración magallánica era una realidad condicionada por la geografía y el aislamiento consiguiente respecto del tronco territorial del país, y más que motivada, impuesta por la incomprensión y el desconocimiento, por la desidia y el abandono por parte de los poderes del Estado, cuando no por la miopía de las autoridades nacionales.

Visto y entendido así el asunto, restaba mucho por hacer como tarea nacional en lo tocante a la efectiva integración territorial. Ello, con los naturales altibajos y avatares propios de las circunstancias políticas, sociales y económicas, como de la disímil visión de los gobernantes, se fue realizando paso a paso, si no de modo sistemático, con decisión, en una empresa que no obstante su inorganicidad e insuficiente comprensión lograría conseguir a la vuelta de otro siglo la virtual culminación del proceso de integración territorial de Chile. Así, desde Visviri, en el extremo de la frontera norte al lago O'Higgins a lo largo de cuatro mil kilómetros tal noción es una realidad indiscutible y, lo que importa más, patrióticamente satisfactoria.

Tal proceso de curso centenario pudo concretarse, otra vez, por la combinación exitosa de una visión gubernativa superior, del empleo de los recursos financieros del Estado, de una apropiada planificación técnica y ¡cómo no! del trabajo responsable y consciente de tantos chilenos desde los ingenieros talentosos hasta el esfuerzo creativo y laborioso de los obreros que fueron los protagonistas de tantísimas obras de integración y desarrollo.

Pero, señalamos que lo ocurrido –el proceso de integración territorial del país– tiene el carácter de una virtualidad y no el de la completitud. En efecto, aqueñe el Golfo de Penas y flanqueando el gran Campo de Hielo Patagónico Sur (téngase presente que nuestra visión obligada es sur/norte), permanece todavía semi aislada la Región de Magallanes –aquella que dio primogenitura geográfica e histórica a la Patria por obra del gran navegante lusitano que le dio su nombre, la misma que estuvo en el pensamiento fundacional de Pedro de Valdivia y en las profundas cavilaciones y desvelos de O'Higgins–. Lo está también por obra de la geografía y de las circunstancias políticas que determinaron los acuerdos para la delimitación de la frontera sudoriental en la Patagonia y la Tierra del Fuego.

De allí que la oportunidad del Bicentenario de Chile –entendida temporalmente como un lapso de ocho años– se presenta propicia para dar culminación real y completa al prolongado esfuerzo de la integración territorial del país.

Reconociendo lo aportado por el adelanto de las comunicaciones a distancia y por la tecnología del transporte aeronáutico desde los años de 1930 hasta el presente, procede realizar un último esfuerzo, que Magallanes y su gente bien se merecen. El mismo, como lo expresáramos hace algún tiempo ante una comisión especial del Senado de la República, debe materializarse en dos proyectos: la conexión comunicacional mediante el sistema de la fibra óptica por territorio nacional y la conectividad marítimo-terrestre como continuación de la Carretera Austral para la unión del extenso tramo faltante, Caleta Tortel (Aysén) a Puerto Natales (Magallanes).

No es necesario abundar en cuanto se refiere a la importancia de ambos proyectos para completar *totalmente* el proceso de integración territorial. El primero, respecto del cual se ha tratado más de una vez (y cuyo antecedente histórico, el cable submarino, puede rastrearse hasta las postrimerías del siglo XIX), ha sido preterido por razones de costo de inversión y se ha preferido, de momento, un trazado combinado por suelo nacional y por territorio argentino. Aunque más económica (aspecto que interesa a la empresa privada cuando interviene en proyectos de infraestructura), la solución

no ha resultado la mejor y basta para ello recordar lo acontecido repetidamente en el transcurso de este año por causa de los accidentes que han provocado rupturas en la red en suelo argentino. Tal situación más allá de las molestias para los usuarios de la telecomunicación, implica un riesgo cierto para la seguridad nacional (en lo complejo del concepto) el dejar libradas las comunicaciones entre Magallanes y el resto del país a circunstancias que absolutamente están fuera de nuestro control. Por tanto, es deber ineludible del Estado reactualizar el proyecto técnico de una red de fibra óptica que transcurra enteramente por territorio nacional y asumir el financiamiento de su construcción. La integración nacional de las comunicaciones en cuanto responde a necesidades de seguridad, desarrollo y bienestar no puede ni debe ser evaluada en términos económicos. Ojalá que así se comprenda por nuestros gobernantes, máxime cuando en el presente, situaciones metropolitanas de interés social (transporte público) han exigido el empleo de recursos fiscales cuantiosos que han excedido en mucho al costo supuesto para la obra de que se trata.

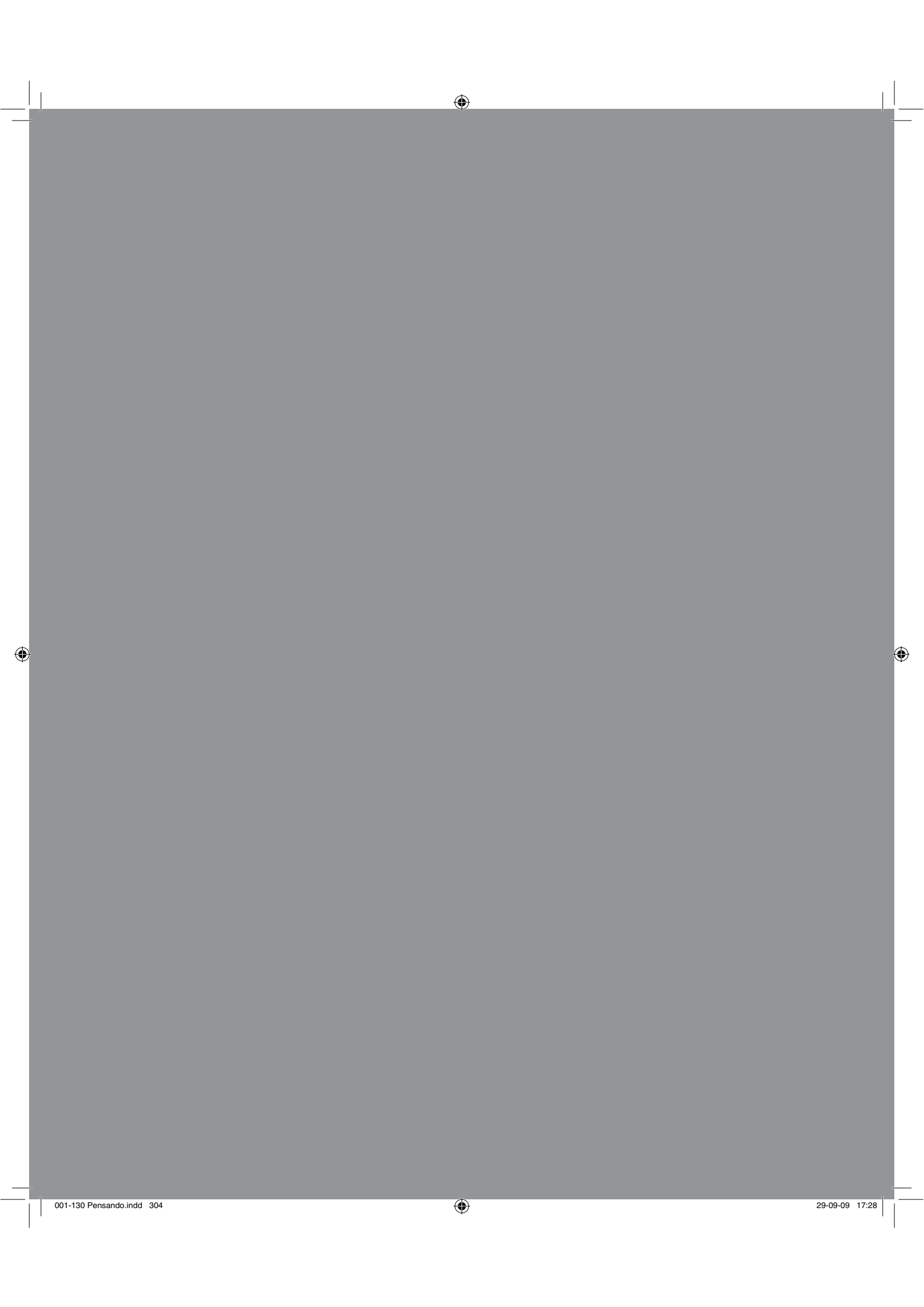
El segundo aspecto, también impostergable, es el de completar la conectividad del territorio americano de Chile, continuando esa obra magnífica que enorgullece a los chilenos que es la Carretera Austral, a través de una conexión marítimo-terrestre (Proyecto del ingeniero Antonio Horvat). Esa es una obra necesaria, porque complementará a la forma aeronáutica y a la propiamente marítima de transporte entre el Chile metropolitano y el Chile patagónico, ofreciendo una alternativa de provecho social, cultural y económico mediante la actividad turística.

Solo entonces, cuando en un viaje ideal, quien haya partido desde Arica y continuado por la vía terrestre hasta Caleta Tortel, para proseguir en transbordador flanqueando la zona litoral hasta ahora infranqueable, pueda llegar hasta Puerto Staines, en el fiordo homónimo, para continuar hasta Puerto Natales y Punta Arenas, y luego cruzando el estrecho de Magallanes, seguir por la ruta transfueguina en actual construcción en su parte austral, pueda alcanzar finalmente el extremo meridional americano de Chile, podrá darse por concluido el esfuerzo.

¡Qué hermoso sueño, que algún día deberá ser una realidad!

La integración territorial completa y efectiva es un imperativo nacional insoslayable al tiempo de conmemorarse el Bicentenario de la República.

Queda, todavía, otra impostergable tarea que bien podría lograrse en el período de que se trata: la de avanzar decididamente en el proceso de regionalización, hasta ahora con más de retórico que de concreto, y poner fin, de una vez por todas, al agobiante centralismo borbónico que hemos heredado del tiempo colonial. Concluir ese trascendente proceso con las autonomías regionales (gobierno, economía, decisiones importantes) en las que sin mengua para la unitariedad del país, se valoren y respeten las identidades y especificidades de cada región. Se cumplirá de esa manera, porqué no, el gran anhelo de los chilenos de la periferia, de todos en la realidad, de vivir en un país más armónico, equilibrado, equitativo y justo.



2.1 CAPITAL HUMANO

OBJETIVO:

Crear las condiciones para que todas las personas, sin distinción de su condición social ni de su ubicación territorial, puedan desarrollar en plenitud todos sus talentos y potencialidades, accediendo a una educación y formación de calidad pertinente a los requerimientos de desarrollo de las comunas y regiones de Chile.

CAPITAL HUMANO

CAPITAL HUMANO PARA LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL: LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE ESTADO

IVÁN NAVARRO*

El trabajo, de carácter teórico y descriptivo, hace un análisis del concepto de Capital Humano, adoptando la distinción entre Capital Humano Formal y Capital Humano Experiencia, propuesto por el Ministerio de Planificación, para analizar la disponibilidad y distribución del mismo, pero visto desde las regiones. La tesis central es que Chile avanza hacia la superación del modelo primario exportador que caracteriza sus componentes económicos y productivos principales, pero que ello pasa por una mejor formación, capacitación y distribución del Capital Humano formal y de experiencia en las regiones del país y de la capacidad para superar la tradición de “enclave” que ha caracterizado especialmente la formación del Capital Humano Productivo.

UNA MIRADA A LOS ORÍGENES

En el pensamiento social y político es justificado, y hasta necesario hacer el ejercicio conceptual de confrontar la tradición con la modernidad, generalmente asociado a la reflexión de determinadas áreas que, como en el caso de la cultura y la economía, habitualmente asientan raíces en una para proyectar la otra hacia el futuro, tratando de no menoscabar los rasgos identitarios permanentes y sin dejar de potenciar las energías que dan las realidades pre-existentes para proyectar los sueños y los imaginarios que presionan por irrumpir. El nexo entre ambas realidades es la memoria, entendida como la facultad de retener y recordar lo pasado, siendo su elemento de expresión la tradición, que hace que todo lo recordado se convierta en un proceso social (Pérez Taylor, 2002). Por lo tanto, la memoria individual y colectiva es la producción y reproducción de la identidad social, a partir de la cual nacen las identidades y las interpretaciones de la realidad, generando el nexo natural entre el pasado que se guarda en sus rasgos esenciales, mediante la oralidad principalmente, el presente que amalgama y el futuro que proyecta las diversas formas de sentir y actuar en el mundo. En este sentido, debe ser de la esencia de la cultura tratar de integrar armónicamente la tridimensionalidad del tiempo en su expresión de intersubjetividad, en su acervo histórico-antropológico y especialmente en la estructura de sus contenidos que hereda, procesa y transmite.

El tormentoso pero apasionante caminar de la sociedad industrial de fines del siglo XIX y el XX por los derroteros de variadas experiencias históricas vinculadas a procesos económicos, sociales, culturales y políticos de diversa índole, tanto a escala internacional como en el nivel interno nuestro, iluminado u oscurecido por el juego vital de variadas ideologías y modelos que involucraron toda la vida colectiva, desembocó en una reconfiguración social que nos cambió de ritmo y nos “lanzó” literalmente hacia una promesa global que ya se había manifestado en muchos aspectos de la vida y la cultura, pero nunca al nivel de proceso total. La globalización, como expresión tangible de la modernidad nos ofreció la felicidad de la justicia social, de la democracia política, de la auténtica expresividad cultural y de un ansiado desarrollo económico, en dimensiones de tal naturaleza que anticipaba la satisfacción del viejo sueño de igualdad y de máxima felicidad.

Asociados a la irrupción de un marco mundano distinto, el de la globalización y de la sociedad del conocimiento, han ido surgiendo nuevas realidades, exigencias y medios, que se constituyen como instancias entrampadas entre la tradición que se resiste a desaparecer o siquiera a ser desfigurada y una postmodernidad tímida y balbuceante que no logra configurar con claridad su proyecto de futuro. En esta condición se inscriben los procesos de desarrollo regional y descentralización, que a su vez constituyen el marco para entender el fenómeno del Capital Humano.

* Doctor en Filosofía. Académico, Universidad de Los Lagos.

EL PASO DEL MODERNISMO A UN EVENTUAL POSTMODERNISMO

La transición no ha sido ni es fácil, porque nuestra realidad social, con la candidez del bebé que ansía la caricia de su madre, se ha dejado embriagar por la experiencia global, imitando la ilusión con que la sociedad feudal miró al hoy viejo modernismo, que a pesar de todos los intentos por superarlo sigue en buena parte subsistiendo, como una experiencia llena de luces, con atractivo pragmático irresistible y con una impronta que justifica, al decir de Rodríguez y Valverde (2001), que las vales del subdesarrollo, ávidas de que con la globalización aterrice el desarrollo económico, la abracen en muchos casos sin reservas.

Desde un punto de vista sociocultural, la modernidad fue al principio una gran esperanza, pero al final una gran frustración, en cuanto ella debió ineludiblemente cargar con el estigma de que en su seno creció la brecha entre ricos y pobres, se hizo más ostensible el distanciamiento científico-tecnológico entre los países desarrollados y subdesarrollados, se acrecentó el distanciamiento de la escolaridad promedio al interior de los Estados-nación y de estos entre sí, se tensionó y profundizó la división internacional del trabajo, se generaron enclaves insuperables de miseria e ignorancia en vastos sectores de la sociedad.

Así nos sorprendió el ocaso del siglo XX, renegando escandalizados del paradigma de la acumulación de la riqueza, que ancló en la historia universal desde el siglo XVII en adelante, generando regueros de esclavitud, dolor y sangre, pero que se originó con la excusa de dar solución a la crisis final de la época feudal, que no había sabido, a su vez, penetrar a tiempo las corazas individuales ni imponer su espíritu espontáneo y caballeresco, ni dar paso a las fuerzas arrolladoras de “lo social”, lo que terminó por desmontarlo de su sitio de sueño y de grandeza. El contrapunto de lo individual y lo colectivo amenizó la confrontación ideológica, política, religiosa y cultural desde entonces hasta nuestros días.

El pensamiento político, filosófico y moral se alineó entre un individualismo que hundía sus raíces en los referentes históricos de la modernidad, cuyo origen ubica Giddens (1990), entre otros alrededor del siglo XVII, y un colectivismo que, en nuestro medio, se instala como expresión de su rebeldía contra las circunstancias que originaron la “cuestión social”, propia de los excesos de una sociedad industrial que en Chile tuvo su propia impronta y que debajo del pan y del trabajo escondió dolor y explotación. Los excesos de entonces motivaron no solo la rebelión de los proletarios, sino también de la Iglesia, que a través de las encíclicas sociales, constituyente esencial de su Doctrina Social, reaccionó contra toda forma de explotación e inspiró soluciones políticas que hasta hoy prevalecen en nuestro escenario.

La educación en Chile ha sido uno de los componentes socio-culturales que mejor ha reflejado esta pluralidad de propuestas y tendencias inspiradoras, condicionada por su inevitable ligazón con la ideología de turno, dejando de lado las otras y replicando con ello el sino universal de la educación, en orden a reproducir el sistema que la configura.

Se debe reconocer que, de alguna manera, nuestro desarrollo educacional ha mantenido un sello distintivo, en cuanto a privilegiar el ideal democrático, la formación de un hombre culto y la de un ciudadano respetuoso del orden establecido y las normas. Pero al mismo tiempo también ha cumplido con el ideal positivista del conocimiento fundado en un saber enciclopedista, que ha servido para entender y conformarse al mundo, y no necesariamente para conocerlo y, conociéndolo, para comprometerse con su transformación, sino para reproducirlo estandarizada y acríticamente. La educación de la modernidad ha sido estratificada y clasista, contribuyendo a reforzar la fuerte estructura social de Chile en sus tres estratos perfectamente identificables hasta el día de hoy: una clase social baja, que ha debido conformarse con una educación básica que duró seis años, hasta 1965, ocho años hasta el 2002, y que ahora se le quiere volver a los seis años; una clase media que ha sido usufructuaria principal del liceo primero y de la educación media después de 1965, en tanto una parte de esa clase media y los sectores sociales privilegiados han podido acceder a todas las alternativas disponibles en el país, acrecentadas y diversificadas por la nueva institucionalidad que la educación superior adquirió a partir de 1980-81.

De esta manera, y después de múltiples experiencias, acuciados por la nueva que representa el fracaso del capitalismo y de las ideologías que lo expresaron, fuese para defenderlo o impugnarlo, es que hoy ponemos los ojos en la globalización como un fenómeno emergente que ofrece la “mundialización de la sociedad” al decir de Ianni (1998) o de un eventual estado de postmodernismo, que parece girar en torno a paradigmas distintos. Taichi Sakaiya (1995), en oposición al viejo paradigma de la acumulación de la riqueza que imperó a lo largo de la era industrial, opone el de acumulación del conocimiento, para caracterizar los enormes cambios que ocurren en la sociedad actual y que supuestamente es la calzada

correcta por la que debería encauzar nuevos rumbos nuestro recién inaugurado siglo XXI. La expresión “sociedad del conocimiento” resume este ideal, aún no suficientemente configurado, de una sociedad distinta a la industrial, inspirada también supuestamente en un ideal de hombre y de historia diferentes al de entonces.

En esta especie de transición de un modernismo caracterizado por los grandes cambios económico sociales y un postmodernismo que pareciese querer privilegiar el conocimiento y un desarrollo científico y tecnológico más funcional a la disminución de las desigualdades que el sistema capitalista engendró en sus más brutales expresiones, pero siempre asociado a las fuerzas ciegas del libremercado, la competencia y la productividad, se origina una especie de teoría del Capital Humano. Esta expresión resume los muchos caminos a través de los cuales los seres humanos agregan conocimientos e incorporan competencias y habilidades a su acervo formativo, lo que les facilita incorporarse de manera más eficiente al mundo de la producción y del trabajo, luchando con ello por ocupar un lugar legítimo en la distribución de la riqueza y el bienestar de la sociedad.

LOS PRECURSORES DEL CAPITAL HUMANO

Definir el sentido y la intensidad que debe tener la acción del ser humano en el mundo, sea para conocerlo, transformarlo o incluso reconstruirlo, es de larga historia y de fecunda productividad. Los esfuerzos por definir más concretamente el impacto del trabajo y su eventual productividad en el crecimiento y bienestar de la sociedad, se inicia sistemáticamente con Adam Smith en el siglo XVIII, es retomado con especial énfasis por Theodore Schultz y Gary S. Becker a mediados del siglo recién pasado y continúa hasta ahora con los mencionados intentos de acercarse a una eventual Teoría del Capital Humano, dando fundamento conceptual a un instrumento solo vinculado al desarrollo económico, primero, y en la actualidad también al sociocultural.

En efecto, fue Adam Smith de los primeros en identificar el trabajo como un instrumento para la producción de riqueza, en una doble dimensión: primero, en el ámbito de la sociedad y su consecuente desarrollo, pero también en relación con el impacto que tiene en los propios trabajadores, con quienes se genera una especie de autopoiesis laboral, en la medida en que las habilidades y competencias laborales se incrementan y perfeccionan en el propio desempeño laboral. De esta manera, la acumulación de la experiencia fue considerada una fuente inagotable de autoformación, que llevó incluso a sostener que la escuela era relativamente necesaria, toda vez que el aprendizaje se producía como repetición de experiencias y no necesariamente como acumulación de saberes. Esta distorsión gnoseológica se tradujo en diversas deformaciones, como la de justificar el trabajo infantil en la industria, la mina y el agro. ¿Para qué “ir” a la escuela si el conocimiento tenía límite y era la experiencia lo que valía y servía, y ella se desarrollaba en el puesto de trabajo?

La teoría del valor-coste de Adam Smith, que en suma reivindica el valor del trabajo para determinar el precio de lo que produce, vale decir considerándolo como un factor vital del proceso productivo, es complementada por la teoría del valor-trabajo de David Ricardo (1817), quien sostiene que el trabajo que hacen los seres humanos, junto con los recursos de la naturaleza, son la base de la producción de bienes y del capital que estos representan. La sociedad industrial verá aumentar las tensiones teóricas y prácticas en la relación capital-trabajo, enfocadas a los conceptos de salario y utilidad, correspondiendo el primero al trabajo y el segundo al capital. Marx y Engel contribuirán fuertemente a poner el énfasis en la tensión dialéctica entre capital y trabajo que, sin lograr la justa retribución que el sistema productivo debía hacer a cada factor y en especial al factor humano como estos lo proponían, enfatizan más bien el derecho al trabajo y la reivindicación de salarios justos y equivalentes a la contribución del trabajador, sin necesariamente apuntar a la eficiencia de todos los factores que intervienen en la producción de bienes.

El desarrollo posterior del modelo capitalista, siguiendo las tendencias predominantes de la división del trabajo, pondrá más énfasis en la aptitud del factor “mano de obra” para generar riqueza y acuñará el concepto de CAPITAL HUMANO como el paradigma del adecuado equilibrio entre los factores productores de riqueza y la justa retribución por el aporte a la producción de ésta. El modelo fordista, cuyo eje central gira en torno a la producción en masa, en que los procesos productivos se dan en cadena y en forma repetitiva, exige una mano de obra solo apta para desempeñar un puesto de trabajo para toda la vida y presumiblemente inalterable. Visto este punto desde las regiones, hoy día sigue predominando esta visión fordista, sobre todo si se considera que los únicos polos de innovación, en materia de instrucción y calificación se dan en los enclaves de formación de Capital Humano Productivo (Navarro 2006), generalmente asociados a sistemas

productivos únicos, como la explotación del salmón, de los recursos silvícola, de los de la minería o, a lo más, a nivel de las cadenas productivas que generan los *cluster* y las redes que pululan alrededor de alguno de estos sistemas productivos.

A diferencia del modelo anterior, será el postfordismo el que comenzará a poner especial énfasis en la calificación de mano de obra, sin perder de vista la distinción fundamental entre los procesos que se dan en los grandes centros industriales y los que se dan en la periferia: mientras en los primeros se concentra el uso intensivo de tecnologías apropiadas, requiriendo para ello recursos humanos altamente calificados, en la periferia la actividad principal sigue siendo la extracción de materia prima y su colocación en los mercados, lo cual ciertamente no genera mayores presiones para la especialización de mano de obra o para un mayor nivel de formación orientada al mejoramiento del Capital Humano existente. Como consecuencia, será en los grandes centros industriales en donde se concentrará el capital y la tecnología, en tanto en la periferia prevalecerá la mano de obra funcional al rol productivo, sin necesariamente la incidencia que dicho factor debería tener en la producción de riqueza y bienestar.

Como efecto de la ocurrencia de estos procesos, la concentración de la riqueza y del Capital Humano Productivo, va a la par con la concentración del *know-how*, entrando con dichas armas al nuevo mundo globalizado y a lo que genéricamente denominamos sociedad del conocimiento. Con ello se abren ciertamente nuevos cauces a la competitividad y productividad, pero también a la concentración del poder económico, precisamente allí donde dichos procesos son más eficientes y donde se reproducen con mayor vigor, precisamente por disponer de un Capital Humano mejor formado en sus tramos iniciales y permanentemente especializado. Este nuevo dinamismo en la concepción del Capital Humano obedece a las exigencias cambiantes de un mercado de trabajo que no capacita puestos de trabajo para toda la vida, sino que responde a los estímulos variables del mercado y de los sistemas de productividad que presionan la frontera entre la obsolescencia y la renovación de conocimientos, habilidades y destrezas laborales, presionadas por la competitividad y la productividad.

EL SENTIDO DE LA NOCIÓN CAPITAL HUMANO CH Y SUS DERIVACIONES

La noción de CH, entonces, se debe vincular a los orígenes mismos de la teoría económica y, muy especialmente, a los planteamientos de Adam Smith y de Ricardo. Pero es a través de Gary Becker y Theodore Schultz que el concepto de CH se formaliza, poniendo énfasis en que las habilidades y los conocimientos que el hombre desarrolla por vía formal o informal, son también un tipo de capital, cuya calidad y cantidad ayuda fuertemente a marcar la diferencia entre sociedades más o menos desarrolladas.

En efecto, mientras las sociedades desarrolladas han incorporado el CH dentro de sus inversiones deliberadas, sumándolo como un factor estratégico, las menos desarrolladas han puesto el énfasis en los componentes más convencionales del proceso productivo, esto es, en los incrementos de la tierra, en las horas de trabajo y en el capital físico reproducible. Incluso más decisivo aún, según lo sostiene Gary Becker (1964), la inversión deliberada en la promoción y mejoramiento del CH es probablemente una de las principales explicaciones de diferencia de desarrollo entre las naciones. Esta afirmación es empíricamente comprobable y es lo que ha llevado a las empresas y a los gobiernos a invertir en la formación y en la especialización y reconversión del Capital Humano disponible, generando un gran dinamismo en el tratamiento de este factor.

Precisamente la diferencia de desarrollo de las naciones es el factor explicativo de la ubicación de cada una de ellas en el sistema capitalista actual, en donde uno de sus componentes principales es la configuración de una relación centro-periferia, que tiene especial importancia para entender el tema del CH “desde las regiones”, como hemos denominado nuestro trabajo.

Tratando de acercarnos lo más posible a una concepción del CH entendido como la confluencia de la formación de los recursos humanos de un país con su sistema productivo, en el contexto del postfordismo, podemos citar a Theodore Schultz (1961), quien dio el nombre de Capital Humano a esta relación, definiéndola como el producto de una decisión deliberada de inversión, consistente en la adquisición de habilidades, capacidades y conocimientos “adquiridos”, que se generan en proporción a la inversión que la sociedad intencionadamente decide hacer, con este fin (Navarro, 2006). Por su parte, Gary Becker (1964) pone especial énfasis en la productividad del CH, dependiente según este autor de la capacitación y educación, que permiten un mejor acceso al mundo del trabajo y la obtención de mejores ingresos. En este sentido, Becker definió las variables que inciden en la calidad y consistencia del CH y, por lo tanto, en el rendimiento de

los trabajadores, entre las cuales este autor consideró el sexo, edad, estado de salud, nivel educativo, grado de formación, experiencia y carácter, conjunto de cualidades que hoy siguen teniendo vigencia a la hora de evaluar la calidad y cantidad de Capital Humano disponible.

En un trabajo anterior sobre esta materia (Navarro y Goñi, 2007) se sostiene que se han ido configurando nuevos enfoques, para atender la complejidad de las relaciones entre la economía y el territorio, configurándose lo que Edgard Moncayo (2001) y algunos otros expertos de CEPAL han caracterizado como una nueva geografía económica mundial, determinada principalmente por el conocimiento, el aprendizaje y la innovación. Es, como ya se mencionó, lo que Taichi Sakaiya (1995) señala como el paso del paradigma de la acumulación de riqueza, al paradigma de la acumulación del conocimiento que distingue a la nueva sociedad global y que la diferenciaría de la sociedad industrial. Hoy es legítimo pensar que el rol que ocupan los territorios en la nueva división del trabajo, sean del carácter que sean, está directamente relacionado con su ubicación en la economía global y con el stock de CH que poseen, constituyéndose este en un vehículo esencial para que dichos territorios avancen hacia un desarrollo más homogéneo y justo. El modelo de producción global que hoy nos caracteriza se refleja en la estructura y funcionamiento del tejido empresarial, cuyos sistemas productivos muestran que la especialización de los territorios, en donde esta especialización opera, no está dada solo por la composición de sus recursos naturales, sino también por la aplicación en ellos de la tecnología y, muy especialmente, por la calificación del recurso humano de que se dispone para su procesamiento.

Haciéndonos eco de la propuesta del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, (2004), tomaremos como referencia para nuestro análisis el concepto de Capital Humano Productivo que dicho organismo propone, entendiendo que este está compuesto por el Capital Humano Formal y el Capital Humano Experiencia, para distinguir el proceso formativo que se imparte en las distintas instancias del sistema educacional formal, de los procesos de formación que se generan asociados al mejoramiento del rendimiento y la productividad en un puesto de trabajo determinado. A esta segunda modalidad corresponden las actividades de capacitación en el uso de nuevas tecnologías, a las actividades de reconversión de puestos de trabajo, e incluso la formación que se genera por la simple reinserción o reinicio de aprendizajes parcialmente formalizados, reconocidos en nuestro medio con las expresiones “recuperación de estudios”, educación de adultos, educación continua, entre otros. Como lo señala MIDEPLAN (2004-05), el Capital Humano experiencia dice referencia con buena parte de las habilidades que adquirimos a lo largo de la vida y que nos sirven para desenvolvernos con éxito en el ámbito laboral y en el mundo que nos rodea, haciendo patente que una importante proporción de las habilidades que adquirimos a lo largo de la vida nos sirven para desenvolvernos con éxito en el ámbito laboral, dando por sentado que una parte importante del Capital Humano que acumula cada uno de nosotros en su existencia, afecta la productividad laboral y, en consecuencia, la productividad del factor trabajo.

Con todo, y a pesar del fundamento teórico que hasta aquí se ha dado al concepto de Capital Humano, es necesario insistir en los riesgos que tiene el concepto de ser interpretado, como se señalaba precedentemente, de manera mecanicista, como un proceso o un fenómeno que afecta solo la esfera cognitiva y motora del individuo, en circunstancia que, como todo fenómeno propiamente humano, debería referirse a la amplia complejidad de la persona humana. En este sentido, es preferible entender el concepto como un instrumento de mediación entre lo global y lo local, que puede ayudar al ser humano a responder mejor ante las exigencias del medio, llámese competitividad y productividad, pero a la vez debe responder a las exigencias de su propia humanización y personalización, de su propia responsabilidad para ayudar a construir una comunidad de hombres libres. Desde esta perspectiva, el Capital Humano puede ser comprendido como un factor importante de desarrollo de las comunidades locales y regionales.

AL DESARROLLO QUE ASPIRAMOS DESDE LAS REGIONES

Considerando los supuestos teóricos que hasta aquí se han analizado, es evidente que el desarrollo de las regiones, a treinta años de su fundación como tales, pasa por la sustitución del modelo primario exportador que caracteriza sus componentes económicos y productivos principales, en consonancia con la impronta país. En el hecho, la predominancia fordista en los sistemas productivos regionales está basada principalmente en la extracción y venta de materias primas ligadas al sector minero en las regiones del norte del país y a la producción agropecuaria, silvícola y pesquera predominante en las regiones del centro-sur. Este círculo, a pesar de todas las diversificaciones y flexibilizaciones productivas que se han intensificado

en los últimos treinta años en prácticamente todas las regiones de Chile, sigue siendo la señal del desarrollo económico y productivo en cada una de ellas. Para la actual estructura de los procesos productivos flexibles, han debido producirse cambios sustantivos en los sistemas productivos en general y en los regionales en particular, que en definitiva juegan un rol importante en la definición de políticas de formación de Capital Humano que se deba implementar, especialmente de aquellas que deben surgir desde las regiones.

¿Cómo salir de este círculo vicioso y aún prevalente en nuestras regiones de ser exportadores de materias primas y compradores permanentes de productos elaborados y semielaborados? ¿Cómo superar, a un ritmo mayor que el hasta ahora alcanzado, la carencia de *know-how* y de capacidad técnica y científica que nos ayude a acceder a mejores niveles de desarrollo, más permanentes e integrales? ¿Cómo, en definitiva, aspirar a generar un desarrollo centrado en el valor de la persona humana, independientemente de su residencia en el centro o en la periferia, con más posibilidades de aspirar a niveles de formación y desempeño equivalentes que garanticen una calidad de vida digna y plenamente humana?

Todo indica que un instrumento vital para ello es la disponibilidad, calidad y pertinencia del CH y la capacidad que las regiones tengan para formarlo y “retenerlo”, de manera de generar una fuerza de trabajo con altos grados de calificación técnica y con apoyo directo en bases científicas y tecnológicas. Sin duda alguna, el fortalecimiento del Capital Humano, la innovación, la modernización tecnológica y la capacidad de emprendimiento son ejes esenciales del desarrollo integral efectivo de las regiones y ellas, junto con disponer de los recursos naturales que en abundancia poseen, deben generar políticas y mecanismos que provean estos factores *in situ*, sin depender del grado de avance que logren estos factores solo en el centro, sea este la capital nacional, las regionales, provinciales e incluso locales, sino de la homogeneidad de dichos factores “en todo el territorio” y “en todos los territorios”.

Ahora bien, la mirada habitual común de los tratadistas del Capital Humano ha estado puesta en la sociedad en general o en los países en particular. No es habitual que los referentes sean los territorios de una región, provincia o comuna, lo que hace que los análisis generalmente se hagan sin este tipo de especificaciones. Nuestro trabajo no aspira a llenar este vacío, que es tarea de largo aliento, sino más bien ubicarse en la perspectiva de la región y desde allí analizar la disponibilidad, naturaleza y capacidad de Capital Humano, para responder a las exigencias del desarrollo a nivel de las regiones, sin las deformaciones que implica hacerlo en forma genérica, en que la concentración cualitativa y/o cuantitativa del Capital Humano en los grandes centros urbano- industriales, deforma el tema de la distribución y el efecto real del Capital Humano en el desarrollo de estos territorios en particular.

Con fines metodológicos, nuestra mirada sobre el Capital Humano la hacemos diferenciando el Formal del Experiencia, partiendo de dos supuestos básicos: la distribución del Capital Humano Formal es relativamente homogéneo en cuánto años de escolaridad se refiere: en el país el nivel de escolaridad promedio, según la encuesta Casen, es de 10,1 años a nivel país, alcanzando 10,8 años en la Región Metropolitana y un promedio entre 9,0 y 9,2 años de escolaridad en las regiones más desfavorecidas, como son la Región del Maule, de Los Ríos, de Los Lagos, de La Araucanía y del Libertador Bernardo O’Higgins. Contribuye a confirmar este panorama el robusto contingente de la población que cursa estudios de enseñanza media (entre el 25 y el 27% de la población total) y, especialmente, el crecimiento espectacular experimentado en la educación superior del país, en donde el porcentaje alcanza al 11,8% de la población en general, con notorias diferencias entre las regiones. En efecto, y a diferencia del promedio nacional, en las regiones del Maule, de La Araucanía y de Los Ríos, dicho promedio es del 8,8%, en la Región Metropolitana del 12,9% y en la de Aysén de solo el 8,2%.

Por cierto, desde la perspectiva de la formación y disponibilidad del Capital Humano Formal, los problemas pendientes, excepto el 6,3 % de la población de la Región de Los Ríos, el 5,5% de Los Lagos, el 7,3% de La Araucanía, el 7,4% del Maule y el 6,2 del Libertador Bernardo O’Higgins que no saben leer ni escribir y salvo por cierto las desventajas que tiene la educación rural respecto de la urbana (especialmente en las escuelas uni, bi y tridocentes que atienden a parte importante de la población rural en las regiones), este tipo de Capital Humano tiene las sinergias necesarias para superar paulatinamente los déficit cuantitativos, siendo su mayor dificultad el tema de la calidad de la educación y su pertinencia con las demandas propias de un país que busca un desarrollo más homogéneo, competitivo y coherente. De hecho, nuestro actual desarrollo educativo demuestra que la mayor atención del Estado y la sociedad están puestos en el tema de la calidad de la educación, preocupación que se inició en la educación superior y hoy se encuentra radicado en la totalidad del sistema educacional, como corresponde. Los estándares de calidad, tanto de nivel nacional como internacional, ocuparán la preocupación de los planificadores del sistema, contando para ello con bases institucionales

recién provistas por el renovado marco normativo que ha provisto para la enseñanza escolar la nueva Ley General de Enseñanza (2007). En ella, por cierto, también se señalan elementos estructurales que incidirán fuertemente en las nuevas políticas para la formación del Capital Humano Experiencia.

EL CAPITAL HUMANO EXPERIENCIA: UN NUEVO DESAFÍO PARA LAS REGIONES

La mirada habitual de los tratadistas del Capital Humano ha estado puesta en la sociedad en general o en los países en particular. No es habitual que los referentes sean los territorios de una región, provincia o comuna, lo que hace que los análisis generalmente se hagan sin este tipo de especificaciones. Nuestro trabajo no aspira a llenar este vacío, que es tarea de largo aliento, sino más bien ubicarse en la perspectiva de la región y desde allí analizar la disponibilidad, naturaleza y capacidad de Capital Humano, para responder a las exigencias del desarrollo a nivel de las regiones, sin las deformaciones que implica hacerlo en forma genérica, en que la concentración cualitativa y/o cuantitativa del Capital Humano en los grandes centros urbano-industriales deforma el tema de la distribución y el efecto real del Capital Humano en el desarrollo de estos territorios.

Una hipótesis razonable consiste en sostener que el Capital Humano Formal no muestra diferencias insalvables entre lo que sucede en el centro y en las regiones, aunque de hecho las hay. Efectivamente, en todas las regiones el tema de la expansión del sistema, especialmente en el nivel básico, es adecuado a los estándares internacionales y el analfabetismo no sobrepasa el 5% de la población en general, si bien es cierto dicho panorama se agrava en población rural, especialmente de las regiones centro-sur del país. La tarea pendiente y en donde se concentra y concentrarán los esfuerzos próximos, con especial énfasis en las regiones, es el tema de la calidad de la educación en los diversos niveles. El esfuerzo iniciado a fines de los 90 con la creación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y continuado a partir de 2007 con la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), no solo ha llenado las expectativas de la OCDE (2009), sino que ha significado un remesón violento en la hasta ahora plácida vida de la educación superior chilena. Similares efectos está teniendo la acción realizada por la Fundación Chile y de agencias privadas como Akredita QA, a nivel de la acreditación de la calidad en la enseñanza media y de la JUNJI en la enseñanza prebásica. La creación de la Agencia de la Calidad en la nueva Ley General de Enseñanza completa un círculo virtuoso que sin duda enfrentará positivamente el sueño de asegurar calidad en todo lo que es el ámbito del Capital Humano Formal.

El panorama, sin duda, es distinto en el caso del Capital Humano Experiencia, que tiene una incidencia más directa en el desarrollo económico y en las posibilidades reales de modificar el modelo exportador, condición necesaria para acceder a mejores niveles de desarrollo económico y social. Precisamente, para el logro de este objetivo superior, el Capital Humano Experiencia es un instrumento vital y este depende de la capacidad real que el país y las regiones tengan para formarlo e incentivarlo, de manera de generar una fuerza de trabajo con altos grados de calificación técnica, con apoyo directo en el desarrollo científico y tecnológico que el país sea capaz de generar en sus diversas regiones. La realidad del actual ordenamiento económico mundial demuestra que el primer eslabón de una política de modificación del actual modelo exportador y el paso a un tipo de desarrollo más coherente y equitativo, está constituido por la excelencia de los oficios y los profesionales que se forman, por las políticas de perfeccionamiento que se implementan y por la reconversión y actualización del Capital Humano Experiencia. O sea, por la calidad del stock de que dispone el país en sus diversas regiones y por la versatilidad de dicho stock para adecuarse a las exigencias emergentes del propio desarrollo.

Sin embargo, el éxito también está asociado a la “distribución” del Capital Humano Experiencia al interior de las propias regiones, de manera que estas escapen a la trampa de “los enclaves” de buena calidad, en tanto la generalidad de lo que rodea a dichos enclaves dispone de alternativas mediocres, de corto alcance y por lo tanto alejadas de la posibilidad de generar Capital Humano Experiencia de calidad. La competitividad y el mejoramiento de la productividad pueden verse temporalmente impulsados por los stock de Capital Humano Experiencia que logra formarse en enclaves específicos. En el caso de nuestras regiones han surgido dichos enclaves asociados principalmente a “las nuevas demandas” provenientes de la economía global y de los tratados de libre comercio, cuyos primeros efectos se han sentido fuertemente en las áreas de la salmonicultura, la silvicultura, el turismo y la minería, en la forma de verdaderos estallidos productivos que no garantizan un desarrollo homogéneo y perdurable del Capital Humano Experiencia que se forma para responder a dichas demandas, como lo demuestran algunas experiencias recientes, especialmente de la industria del salmón.

Los factores explicativos de esta tendencia a desarrollar el Capital Humano Experiencia en enclaves específicos, tiene mucho que ver con la estructura misma del sistema productivo en las regiones. Bien sabemos que el desarrollo empresarial e industrial se concentra fundamentalmente en la Región Metropolitana y en la de Valparaíso y Bío-Bío. En el resto de las regiones se depende principalmente de materias primas que, o son exportadas en su condición de tales y a lo más al nivel de la semielaboración, o alcanzan mayores niveles de procesamiento, transformándose en enclaves productivos, como los citados precedentemente. En consecuencia, el Capital Humano Experiencia sigue la huella del sistema productivo y refleja la distribución, intensidad y productividad del mismo. No debemos olvidar que nuestra economía representa apenas el 3% de la economía mundial, con tendencias positivas al crecimiento, pero siempre dentro de rangos moderados.

A lo anterior se suma el hecho que solo el 18,9% de los trabajadores potencialmente capacitables de nuestro país participa en actividades de educación continua y capacitación, porcentaje que ciertamente no satisface las necesidades emergentes del mercado en expansión, ni sienta bases para el crecimiento y la competitividad a que están sometidos nuestros sistemas económicos y productivos regionales. En países en que la formación de Capital Humano Productivo corre a la par con el proceso económico, como Finlandia y Nueva Zelanda, por ejemplo, los porcentajes de participación en educación continua y capacitación sobrepasan el 50 y 60% de los trabajadores activos en el sistema productivo. Por otra parte, el porcentaje de horas de capacitación y de educación continua de los trabajadores en Chile es de solo 11 horas, en tanto en Finlandia es de 40, en Nueva Zelanda es de 41 y en Holanda de 25.

A pesar de todo lo anterior, según el Ministerio de Planificación (2003), el Capital Humano Productivo ha crecido, a la par que el crecimiento económico y de las tasas de escolaridad, opinión por demás compartida por la propia OCDE (2002). MIDEPLAN, aplicando la metodología del ZERO-SKILL WORKER, tomado del modelo utilizado para el efecto en España por Serrano y Pastor, ha concluido que el Capital Humano Productivo ha aumentado, en la década del 90 al 2000, un 30%, incidiendo en ello decididamente el crecimiento de las tasas de escolaridad y del Capital Humano Formal. La escolaridad promedio ha crecido el 85,5% entre quienes tienen formación técnico-profesional completa, 79% entre quienes tienen formación universitaria completa y superior incompleta. Dicho en otras palabras: la formación y disponibilidad del Capital Humano Productivo está en directa proporción:

- Con la formación escolar y de nivel superior
- Pero en el caso chileno, el Capital Humano está compuesto también por un 45% de personas que solo tienen estudios básicos y medios incompletos, lo que determina una importante heterogeneidad, cuando no desigualdad, al interior del propio Capital Humano Formado.

Ese 40% aporta solo el 24% del Capital Humano Productivo, en tanto hay un 11% que tiene enseñanza superior completa y hasta estudios de postgrado, población que aporta, sin embargo, el 31 % del Capital Humano Productivo.

¿Cómo se distribuye el uno y el otro? Obviamente el 40% del Capital Humano Productivo con formación incompleta y el 30% sin formación alguna se distribuye principalmente en las regiones, entre la población rural, en los sectores fronterizos y en las pequeñas localidades. El Capital Humano Productivo mayormente calificado se concentra:

- Con los grandes centros industriales urbanos.
- O en “enclaves” productivos que se distribuyen en sedes regionales, pero que generalmente son administrados desde el centro: por citar solo algunos casos, además de la salmonicultura, ello acontece con las empresas lácteas, consorcios comerciales, gaseosas y empresas asociadas a la silvicultura.

ALGUNAS TAREAS PENDIENTES DEL CAPITAL HUMANO EN LAS REGIONES

A la luz del análisis precedente, la formación del Capital Humano Experiencia y Productivo constituye un enorme desafío para la sociedad chilena en general y para las regiones en particular. Ello debe tener como referente esencial la estructura que hoy toman los procesos productivos flexibles y los cambios sustantivos que se han ido dando en los sistemas productivos en general, que tienen directa incidencia en la formación del Capital Humano y en particular el que se forma en las regiones, con la finalidad cierta de incidir más incisivamente que hasta ahora en el desarrollo de cada una de ellas. Desde esta perspectiva, debemos considerar una serie de condicionantes que tienen efecto directo en las políticas que se adopten para la formación, especialización y distribución del Capital Humano, visto desde la perspectiva de las regiones del país. La consideración de estos factores ayudará a focalizar mejor los mayores recursos que indefectiblemente deben

destinarse al efecto, de acuerdo a políticas públicas y a alianzas público-privadas que se hagan cargo de la formación y distribución del Capital Humano en las regiones. Entre esos condicionantes podemos pensar en:

Hoy existe ciertamente una disminución de la brecha temporal entre el descubrimiento científico y su adaptabilidad tecnológica y la validez de los mismos se sustenta fundamentalmente en la rapidez con que el descubrimiento se transforma en utilidad productiva. Esto tiene gran incidencia en las metodologías, en los medios de aprendizaje y fundamentalmente en los contenidos de la formación y actualización del Capital Humano en general. Incluso la investigación científica y tecnológica se orienta preponderantemente hacia la utilidad práctica de sus resultados, dejando de paso en evidencia que no existe o no es rentable la ciencia por la ciencia.

Por otra parte, los procesos productivos tienden a robotizarse y depender para su gestión de sistemas informáticos cada vez más complejos (hardware y software), lo cual implica introducir nuevas formas de aprendizaje tecnológico, no previstos en los *currícula* tradicionales de formación de Capital Humano Formal o Experiencia. Por otra parte, no es menor el hecho que en los procesos productivos y en el trabajo en todas sus formas se han ido incorporando valoraciones que buscan generar procesos actitudinales ligados a la innovación, al ingenio y la tecnologización, para un mundo más rápido y complejo que el tradicional. Ciertamente la economía global ha impactado en los mercados laborales y de consumo, forzando nuevas estrategias de competitividad basadas en el conocimiento y en la producción centrada en nichos específicos, proceso que Edgar Moncayo (2001- 2003) caracteriza como Modelo de Acumulación Flexible que se traduce, en el caso de la formación del Capital Humano, en hechos de enorme incidencia para la planificación de políticas de formación, perfeccionamiento y distribución, tales como:

- Que la característica relevante de las profesiones es su movilidad y recreación continua.
- Las competencias y destrezas laborales pierden vigencia con rapidez y ya no se puede formar pensando en un puesto de trabajo “para toda la vida”, como fue tradicional.
- El mercado de trabajo, por su parte, se hace cada vez más flexible, haciendo necesarias las medidas de reconversión, de recalcificación y de capacitación permanentes.

En general, se produce hoy un cambio de gran impacto en la formación del Capital Humano y una sinergia mayor entre el Capital Humano Formal y el Experiencia, pues la formación inicial formal tiende a reducirse en el tiempo pasando a tener mayor incidencia real el concepto de formación continua y de capacitación, que incluso llegan a regirse por modelos estandarizados de medición de la calidad, como el caso de Chilecalifica en la acreditación de programas de capacitación, o los mismos de acreditación de la Educación Superior que ha tenido incidencia en programas extendidos de formación continua, sustentados por universidades e institutos profesionales. En muchos casos la aplicación de estos estándares, aplicados a la educación continua, han dejado en evidencia que este tipo de formación no responde a las exigencias de calidad establecidos por los organismos competentes (CENAP- CNA), haciendo evidente la necesidad de generar una reforma profunda de esta modalidad, con el fin de que forme los perfiles que el sistema productivo realmente exige de la formación del Capital Humano.

La creación de las Agencias Regionales de Desarrollo y el rol que está jugando el Consejo Nacional de Innovación, especialmente en lo referido a “la promoción de *cluster*” como política nacional de desarrollo económico territorial, pueden ser un referente extraordinariamente importante para la formación y distribución de Capital Humano en las regiones. Por supuesto que ello involucra una voluntad política y una planificación orientada precisamente a encauzar estos mecanismos de fomento hacia dicha finalidad, teniendo en cuenta la posibilidad que dichas agencias se constituyan en actores relevantes del desarrollo en las regiones.

De acuerdo a las características y condicionantes que se han reseñado, es posible delinear algunas exigencias que debe enfrentar la formación, capacitación y distribución del Capital Humano Formal y Experiencia, en las regiones:

Sin lugar a duda el principal desafío que enfrentan las regiones es romper las tendencias que implican la formación de “enclaves” en materia de dotación de Capital Humano Experiencia en algunos sistemas productivos regionales y territorios. Los hechos demuestran que dichos “enclaves” habitualmente corren la misma suerte que corren las empresas bajo el designio del mercado global, generando fortalezas (como el crecimiento de la industria del salmón), pero a la vez sus debilidades (como el efecto que produjo la irrupción del virus ISA en la producción y caída de este sector productivo). El Capital Humano Experiencia deberá esperar la recuperación del sector productivo que lo cobijó, sin haber gestado

una base permanente de formación de Capital Humano en la Región, sino en la localidad en donde se sitúa el sistema productivo, en el ejemplo, la salmonicultura centralizada solo en Llanquihue y Chiloé.

Se deben fortalecer iniciativas tendientes a la formación de investigadores en las universidades y en las empresas, que apunten explícitamente a generar perfiles profesionales y técnicos, metodologías de enseñanza, elaboración de medios tecnológicos para el aprendizaje y políticas de formación de formadores, que permitan una consolidación de formas de educación continua que efectivamente impacten en el stock y en la calidad del Capital Humano Experiencia, de acuerdo a criterios de competitividad y productividad.

Se deben desarrollar iniciativas de financiamiento público-privado que dinamicen y coordinen los esfuerzos de formación de Capital Humano, de generación y aplicación del conocimiento a esta modalidad.

De la misma manera, se deben generar plataformas de gestión de la innovación, como componente esencial y permanente de las políticas y programas de formación de Capital Humano Formal y Experiencia en las regiones, orientados a percibir las exigencia de competitividad y productividad en el funcionamiento de los mercados de la economía global.

Se debe contar con estudios de base que permitan orientar las políticas de formación de Capital Humano pertinente a los sistemas productivos territoriales con presencia regional, de manera que se constituyan como referentes nacionales e internacionales para tal objetivo.

Es imprescindible generar mecanismos de relación e interacción entre las instancias de formación de Capital Humano Formal (el sistema educativo) y el Experiencia, de manera de compatibilizar perfiles profesionales y técnicos, de coordinar formas de educación continua y de generar políticas de capacitación a partir de las competencias iniciales.

Por último, los gobiernos regionales deben destinar con mayor atención sus esfuerzos a la formación de Capital Humano Experiencia en sus Estrategias Regionales de Desarrollo. Habitualmente dejan constancia en ellas de las falencias que existen al respecto, pero no se hacen cargo explícita y efectivamente de la necesidad de superar las falencias. El FNDR debería destinar una parte importante de sus recursos a la implementación de instancias y programas que garanticen, en las regiones, el diseño de políticas de mejoramiento de su Capital Humano Experiencia, con la misma importancia que lo hace con el Capital Humano Formal.

BIBLIOGRAFÍA

- Becker, G. (1964). *Human Capital: a theoretical and empirical analysis*. Columbia University Press.
- Giddens, A. (1990). Consecuencia de la Modernidad- Enciclopedia Wikipedia.
- Ianni, O. (1998). *Teorías de la Globalización*. Siglo XX Editores S.A
- MIDEPLAN (2004). Distribución del Capital Humano en Chile
- Moncayo, E. (2001). *Evolución de los Paradigmas y Modelos Interpretativo del Desarrollo Territorial*. Serie Gestión Pública, N° 13 CEPAL.
- Navarro I. y Goñi J. (2007). La condición de enclave del Capital Humano en el cluster del salmón. El caso de la Comuna de Puerto Montt. Trabajo presentado a Seminario de Sinergia.
- Navarro, I. (2006). *Formación de Capital Humano- El caso de la Región de Los Lagos*. Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional- Universidad de Los Lagos- Osorno. Chile.
- OCDE (2002). *Financing Education- Investment and Return, Análisis of the World Education Indicators 2002*. Edition- UNESCO/OCDE
- OCDE (2009). Informe OCDE- *La educación en Chile*
- Perez Taylor, R. et al (2002). *Entre el Estado y la Modernidad Plaza*. Ciudad de Méjico: Valdés Editores.
- Ricardo, D. (1817). *Principios de Economía Política y Tributación*.
- Rodríguez J. y Valverde S. (2001). *Cultura y Democracia en México hacia el siglo XXI*. México 2001.
- Sakaiya, T. (1995). *Historia del Futuro. La sociedad del conocimiento*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Schultz T.(1961). *American Economie Review*.

SE ACABÓ EL RECREO: EDUCACIÓN CON EQUITAD PARA TODOS, EN TODOS LOS TERRITORIOS DE CHILE

EDUCACIÓN 2020*

1. ¿DESDE DÓNDE PARTIMOS?

Diagnóstico nacional

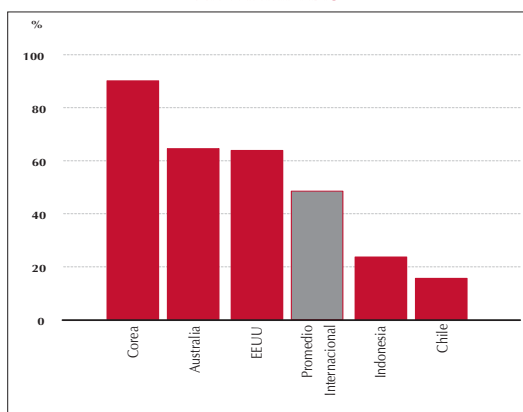
Chile, junto con Cuba, tiene uno de los mejores rendimientos en las pruebas internacionales de educación¹ comparado con nuestros vecinos latinoamericanos. De igual manera, en las últimas décadas, se han logrado aumentos significativos en la cobertura a todo nivel. En promedio, las remuneraciones de los docentes, comparadas con las que tenían hace 15 años, se han duplicado, y de hecho, en relación a nuestro PIB *per cápita*, no son significativamente diferentes de las de países avanzados, aunque son sobremano más bajas a las de otras profesiones.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y avances², la reforma educativa no ha dado los frutos esperados en calidad ni equidad. Uno de los problemas esenciales estriba en que la inequidad de Chile es enorme, muchísimo mayor que la de países avanzados, en materia de género, ingresos, distribución salarial entre distintas profesiones, años de escolaridad y también en rendimiento educativo de nuestros escolares.

Cabe destacar que, a pesar de la enorme desigualdad, el nivel general de Chile en las pruebas internacionales de educación como TIMSS o PISA está muy por debajo de los resultados de países avanzados, así como también la desigualdad interna en los resultados.

Una diferencia de 136 puntos en TIMSS o PISA, o una diferencia en SIMCE de 13 puntos³, dice poco a muchos ciudadanos. Sin sacralizar las pruebas estandarizadas de medición, siempre perfectibles, estas diferencias señalan la distancia que nos separa de un país educativamente más equitativo, que pueda competir y crecer en un mundo globalizado, y desarrollar mejor sus valores ciudadanos, de solidaridad, confianza, democracia, rigor y respeto por los derechos de los demás.

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES SOBRE 475 PUNTOS EN TIMSS MATEMÁTICAS 2003
NIVEL INTERMEDIO



* Escrito por el Movimiento Educación 2020, www.educación2020.cl

1 Ver, por ej., "Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe", Reporte de resultados del SERCE; LLECE-UNESCO, 2008.

2 Un listado de las reformas puede verse en Weinstein, J. (2008). *Liderazgo Directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena*.

3 Ver resultados de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales TIMSS y PISA en las que ha participado Chile, en www.simce.cl

GRAFICO 2
PUNTAJE PSU DE INGRESO A PEDAGOGÍA BÁSICA

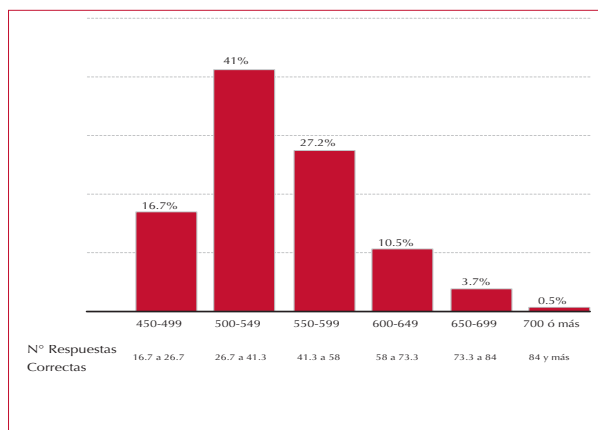
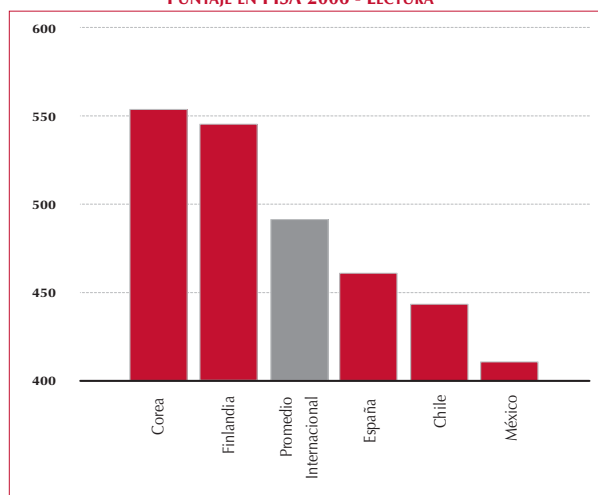


GRAFICO 3
PUNTAJE EN PISA 2006 - LECTURA



Para ver con realismo y crudeza el abismo que nos separa de los países avanzados, es indispensable conocer algunos datos que resultan elocuentes.

El 6% de los alumnos chilenos con más recursos no supera el promedio general internacional⁴, y 2 de cada 5 escolares terminan 4° básico sin comprender lo que leen⁵. No estamos mejorando en equidad, sino empeorando: la brecha entre el 20% de peor y mejor resultado del SIMCE se incrementó en 13 puntos en Lenguaje y 16 en Matemáticas entre 1999 y el 2006. Esto, sin duda, aumentó la inequidad educativa⁶.

4 Según resultados TIMSS 1999.

5 Juan Eduardo García-Huidobro, en Revista *Mensaje*, julio 2008.

6 Juan Pablo Valenzuela, Programa de Investigación en Educación de la U. de Chile, en La Tercera, 08 de junio 2008.

En lo que se refiere a la formación de profesores, hay problemas en distintos niveles: el 40% de los alumnos que ingresan a estudiar pedagogía no puede extraer conclusiones de un texto simple⁷. Cuando se transforman en profesores, siguen sin poder hacerlo.

¿Puede un país con esta realidad educativa enfrentar con optimismo, esperanza y orgullo su tercer centenario? El sentido común dice que no. Todos los informes internacionales sobre Chile han venido reafirmando esto por décadas.

¿Cómo hemos llegado a esta situación en un país que ha mostrado avances notables en muchos aspectos? Hay quienes opinan que se debe al modelo económico. Algunos culpan a los profesores. Unos culpan al mercado, otros al Estado. La verdad es que se trata de un tema altamente susceptible a las diferencias ideológicas y que requiere de soluciones ambiciosas que se postergan sistemáticamente, porque en educación los resultados se materializan en el largo plazo, mientras sus costos políticos y financieros son siempre de corto plazo.

En medio de las disputas ideológicas, hay medidas evidentes, indispensables en cualquier escenario, que han sido propuestas una y otra vez por expertos nacionales e internacionales, que se aplican en otros países y que pueden tener resultados ciertos.

Estamos plenamente conscientes de que la enorme inequidad en Chile hace muy improbable que un niño de una población marginal pueda aspirar a las mismas oportunidades educativas y laborales que un niño de barrio acomodado. Estamos también conscientes de que hay discusiones no resueltas en relación con el carácter público o privado de la educación, la institucionalidad educativa, o la selección de alumnos en escuelas y universidades. Nuestra impresión es que la probabilidad de que ellas se resuelvan en los próximos años, es baja.

Nada de esto justifica que no hagamos –todos juntos– lo posible y lo imposible por otorgar una mayor igualdad de oportunidades a nuestros niños y jóvenes, modificando las condiciones actuales que se dan al interior de la escuela, para ofrecer a cada uno la mejor educación posible, sin importar origen y condición social. La evidencia es clara: una muy buena escuela es capaz de corregir en buena medida las desigualdades de origen que traen sus estudiantes⁸.

La propuesta que hacemos es factible, siempre y cuando las distintas fuerzas políticas del país, así como el gremio docente y la sociedad toda, acepten un pacto de largo plazo, de aquí al 2020, para concretar estas medidas, independientemente de proseguir la discusión respecto a temas como los arriba mencionados.

La mirada territorial

Todo lo anterior se agrava si consideramos la **inequidad geográfica**. La oferta educativa que dan las grandes ciudades, especialmente Santiago, es inmensamente más rica que la que existe en regiones o zonas rurales, en donde la posibilidad que una familia tiene para elegir la escuela de sus hijos puede ser prácticamente nula. Normalmente, dichas familias deben conformarse con la única escuela a la que, incluso con dificultades, pueden acceder sus hijos.

Esto tiene varias aristas, algunas de ellas son:

- No todas las zonas del país resultan atractivas o convenientes para establecer una escuela de un sostenedor privado, por lo que no debe extrañar que a lo largo de todo Chile la matrícula de alumnos no se reparte homogéneamente entre establecimientos municipales y particulares subvencionados⁹. En el cuadro siguiente, se destaca que la RM tiene casi un 70% de oferta distinta a la municipal (subvencionada, pagada, corporaciones). En regiones, en cambio (salvo la I, V y IX) la oferta municipal es ampliamente mayoritaria.
- La situación anterior no solo tiene que ver con un afán de rentabilidad económica, pues hay casos en donde es indudable que dada la cantidad de población sería ridículo plantear la existencia de más de un establecimiento.

7 Desarrollo de habilidades básicas en Lenguaje y Matemáticas en egresados de pedagogía. Un estudio comparativo, CSE, 2007 (www.cse.cl)

8 Ver, por ejemplo, La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre Estado del Arte, F.J. Murillo, 2003; también, *Informe de Capital Humano en Chile*, J.J. Brunner y G. Elacqua, 2003; y la extensa literatura sobre eficacia escolar o escuelas efectivas.

9 Ver Anuarios Estadísticos en www.mineduc.cl

Una consecuencia evidente de esto es que es imposible pensar que la calidad de la educación podría mejorar si se incentiva la competencia por calidad entre establecimientos, pues una condición mínima para esto es que existan competidores, cuestión que en zonas más extremas de Chile no tiene ningún sentido plantear.

- Tercero, existen escuelas en zonas de difícil acceso a las cuales sus alumnos no pueden asistir, por ejemplo, después de un frente del mal tiempo, por lo que un sistema de ingresos monetarios a las escuelas basado en la asistencia promedio de sus alumnos claramente perjudica a las escuelas más vulnerables.

Varios de los puntos anteriores no serían problema si la educación pública entregara la calidad que todo el país aspira y marcara la pauta en materia de educación. Lo expuesto, son solo ejemplos que muestran lo crítico que es contar con una **educación pública de calidad** en todo Chile y que considere la diversidad de dificultades a la que se enfrentan los establecimientos en función de las peculiaridades regionales.

CUADRO 1
DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL (2007)

	Total	Municipal	Particular Subvencionada	Particular Pagada	Corporaciones	% Municipal sobre Total
País	3.614.762	1.625.971	1.681.315	251.426	56.050	44,98%
Región						
I	112.195	41.095	67.666	2.946	488	36,63%
II	126.645	78.086	38.345	10.214	0	61,66%
III	67.062	44.399	20.314	2.349	0	66,21%
IV	152.822	79.106	68.699	4.485	532	51,76%
V	358.287	154.616	171.057	26.938	5.676	43,15%
VI	192.257	114.307	63.323	9.660	4.967	59,46%
VII	220.612	135.296	75.378	6.858	3.080	61,33%
VIII	444.435	254.522	162.051	17.224	10.638	57,27%
IX	214.543	95.511	111.151	5.212	2.669	44,52%
X	265.474	152.995	100.075	12.050	354	57,63%
XI	22.743	11.849	10.602	0	292	52,10%
XII	32.487	19.401	10.767	2.319	0	59,72%
RM	1.405.200	444.788	781.887	151.171	27.354	31,65%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINEDUC, "Estadísticas de Educación 2006-2007".

2. ¿CUÁLES SON LAS PROPUESTAS?

Estas propuestas no son nuevas. De hecho, como resultado del impetuoso movimiento estudiantil de 2006, expresión clara de desencanto ciudadano por esta situación, se formó una Comisión Asesora Presidencial, que logró importantes acuerdos y recomendaciones sobre muchos aspectos que aún no se materializan. No es entonces de extrañar que varias de las medidas aquí formuladas se asemejen a aquellas que son fruto del trabajo de dicha Comisión.

La novedad mayor radica en dos aspectos: primero, el carácter sistémico y simultáneo del paquete de propuestas que debe concordarse como pacto nacional de largo plazo y, segundo, el apoyo ciudadano que está suscitando esta revolución sobre la calidad y equidad de la educación chilena.

Resulta indispensable que estas propuestas se adopten de manera integral. La calidad de la educación no se resolverá aumentando los recursos, pero sí manteniendo la formación pedagógica y la Carrera Docente en el estado actual.

Reformular la Carrera Docente sin aumentar los incentivos y la rigurosidad de las evaluaciones será también un ejercicio ritual. Mientras dicha carrera no sea verdaderamente prestigiosa, bien remunerada y de mayor calidad formativa, habrá escasos alumnos de excelencia egresados de enseñanza media dispuestos a ingresar a esta carrera y, si lo hacen, terminarán retirándose en plazos breves, debido a sus condiciones salariales, la dura realidad de las escuelas vulnerables y el deficiente liderazgo y carencia de atribuciones de sus directivos. Aumentar la subvención diferenciada sin buenos directores no resuelve nada. En suma, **si se intenta legislar o presupuestar estos temas por separado, siempre habrá suficientes objeciones para frenarlos. Cabe destacar, además, que los planteamientos que estamos haciendo abarcan la crítica educación preescolar, la básica y la media.**

Las propuestas, como señalan nuestros planteamientos iniciales, están agrupadas en torno a cuatro pilares fundamentales: **a) Profesores de excelencia, b) Directores de nivel internacional, c) Condiciones adecuadas para las aulas vulnerables, d) Apoderados informados y participativos.** Estos cuatro pilares solo pueden sustentarse en un sólido financiamiento público que resulta imprescindible para la materialización del conjunto de las propuestas.

Inevitablemente, las reformas planteadas representan un incremento significativo de financiamiento público, una inversión crucial que, por cierto, no podrá provenir de la dotación normal de recursos fiscales. Los problemas centrales de educación no se resolverán realizando solamente las reformas indispensables a la eficiencia del sistema educativo. Es simplemente imposible resolverlos con 55 mil pesos mensuales por niño vulnerable.

Gastamos un tercio de lo que gastan los países de la OECD en educación primaria, y un cuarto en educación secundaria¹⁰. Las propuestas de Educación 2020 necesitan de un contundente aumento de recursos. Si el compromiso de Chile es real, y la década 2010-2020 será efectivamente la década de la educación, es fundamental hacer el sacrificio de una inversión relevante.

Hacer un análisis de costos de la mejora de la educación en Chile es algo que lleva tiempo y, por lo tanto, aventurar cifras precisas escapa hoy de nuestras manos. Sin embargo, Educación 2020 ha realizado una primera aproximación de la envergadura de la inversión requerida, la que se puede conseguir en nuestro sitio web.

Estas reformas requieren que Chile se meta la mano al bolsillo para proveer una verdadera igualdad de oportunidades a los niños chilenos, y alcanzar el anhelado desarrollo del país.

La segunda novedad de estas propuestas es el apoyo ciudadano que despertaron. Más de 45 mil personas han expresado hasta ahora su apoyo formal a los planteamientos de Educación 2020. Aproximadamente 9 mil de los adherentes son profesores, educadores de párvulos o directivos de escuelas. Muchos son los líderes de opinión, académicos y representantes de todos los colores políticos que las están apoyando.

Las autoridades políticas, a través de la iniciativa ejecutiva y la negociación legislativa, son las encargadas de materializar estas propuestas y establecer con precisión los recursos financieros necesarios. El pacto político nacional de largo plazo que proponemos otorgará el respaldo necesario a estas acciones.

Hacemos un llamado a leer las propuestas de Educación 2020 de manera constructiva. Si bien estamos plenamente convencidos de su validez, no pretendemos ser los poseedores de la verdad, y estamos abiertos a su discusión y perfeccionamiento. Confiamos en que este llamado sirva para deponer nuestros prejuicios y desconfianzas, y avanzar desde la discusión a la acción inmediata.

El futuro de los niños chilenos, y por ende del país, depende de la capacidad de todos para generar consensos de largo plazo y tomar decisiones inmediatas para avanzar en esa dirección.

Hay que reconocer la centralidad de la labor docente. Para el pleno y digno ejercicio de esta tarea y su impacto efectivo en los aprendizajes, necesitamos profesores de excelencia con el soporte, remuneración, condiciones laborales y apoyo adecuados para ejercer.

10 Education at a Glance, OECD 2008.

No se va a inventar por decreto una nueva generación de educadores de párvulos, profesores, directores de escuela, profesores de escuelas de pedagogía, ni se va a jubilar o retirar dignamente a los que sea necesario, de un día para otro.

2.1 Formación de profesores

La formación inicial docente constituye el primer estadio institucionalizado de los profesores, a partir del cual se construye la identidad y cultura docente.

Esto no se conseguirá de manera espontánea como iniciativa privada en cada una de las carreras de pedagogía, sino que exige una definición clara y firme por parte de las autoridades políticas, así como mecanismos que aseguren e incentiven el cumplimiento de los estándares de países exitosos en educación, tanto para las carreras como para los egresados de ellas.

La formación que reciben los futuros profesores no está a la altura, ni en calidad ni pertinencia, de lo que se necesita. La OECD (2004) llamó la atención, en el caso de Chile, sobre la inadecuación curricular y la desconexión con el mundo escolar y las políticas de reforma de la formación de profesores. La lista de problemas que recoge el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) es larga, y plantea que se deberían “en parte a la ausencia de un sistema institucionalizado de regulación de la formación docente y de estímulo a su desarrollo y mejoramiento y de medidas concretas que puedan disminuir el efecto de estos problemas”.



Han sido varias las iniciativas públicas para mejorar y fortalecer la formación inicial, como el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes, los proyectos MECESUP y la acreditación de las carreras de pedagogía establecida en forma obligatoria por la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006). La más reciente es el

programa INICIA del MINEDUC (2008) con tres instrumentos: mejoramiento curricular y establecimiento de estándares; diagnóstico de conocimientos y competencias adquiridas por los egresados, y recursos (\$600 millones anuales por cinco años) para el financiamiento de proyectos de renovación de facultades de educación. Esto último considera tres ejes: (1) el fortalecimiento de las plantas académicas, (2) nuevos currículos de formación, y (3) una forma renovada de relacionarse con escuelas y colegios. Sin embargo, aún no se ven resultados: estas reformas son tardías, tímidas y lentas.

¿Tenemos que seguir esperando pacientemente para ver mejoras, porque “la formación inicial de docentes es una de las áreas del quehacer público en que los cambios se logran más lentamente y su impacto es aún más demoroso”¹¹?

Los tiempos del Estado y de las instituciones formadoras no son los que exige el país, ni los que requieren aquellos que año tras año deciden ingresar a estudiar pedagogía, ni aquellos que año tras año egresan sin las competencias necesarias para impartir una enseñanza adecuada a niños y jóvenes por muchos años más.

Es necesario profundizar y acelerar significativamente las iniciativas en curso e implementar otras con un objetivo concreto y verificable: **construir capacidad académica para la formación de, al menos, 6.000 profesores anuales de excelencia de cada cohorte antes del 2013, que sean capaces de superar un examen nacional de habilitación docente, que hayan cursado una renovada y prestigiada carrera pedagógica, en un modelo educativo basado en el rigor académico pedagógico, los valores, la excelencia y el esfuerzo, de profesores y sobre todo de los alumnos.**

Los ejes de acción son:

- **Urgente reforma en las escuelas de pedagogía**

Evaluar para habilitar, corregir y mejorar. Es la herramienta inmediata que el país puede y debe implementar para poner presión a los cambios. Esto implica disponer de mecanismos de acreditación más exigentes, con mecanismos efectivos de monitoreo, apoyo e intervención en caso necesario.

Se requiere un **sistema de acreditación de carreras de pedagogía con estándares internacionales** y con consecuencias: **disponer de mecanismos de apoyo permanente que permitan alcanzar la calidad mínima en los programas existentes y aplicar sanciones efectivas a las carreras de pedagogía que no sean acreditadas en dos procesos consecutivos.** Para ello se requiere en el corto plazo: (1) someter al sistema de acreditación a una evaluación internacional independiente y alinearla con los modelos y exigencias de los sistemas más exitosos de acreditación en el mundo; (2) modificar la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para detener el ingreso de alumnos a las carreras que no resulten acreditadas en dos veces consecutivas; (3) hacer efectivo el cierre de los Programas Especiales de Formación Docente de dudosa calidad, que no aseguran una formación adecuada de los futuros maestros.

Considerando el nivel de la actual formación de los futuros profesores, es importante que **exista un mecanismo de acreditación o certificación al egreso de los estudiantes de pedagogía, que los habilite para el ejercicio de la Carrera Docente en establecimientos educacionales que reciben subvención del Estado.** Dado que no se han regulado los planes de estudios, por el respeto a la autonomía de la oferta educacional, resulta indispensable asegurar estándares mínimos entre los egresados de dichas carreras, tal como se exige exámenes de habilitación¹² en otras profesiones. Este es un tema controversial, pero estamos seguros que en el país existen capacidades y recursos para diseñar e implementar rápidamente un mecanismo de habilitación de la profesión, sobre estándares mínimos de competencias y conocimientos que debiera cumplir un docente formado con cualquier perfil profesional.

Para ello se requiere: (1) en el corto plazo, acelerar la implementación y divulgación de la Evaluación Diagnóstica del programa INICIA con la batería completa de instrumentos de evaluación en los distintos niveles y sectores; (2) a más tardar el 2011, otorgar carácter obligatorio al examen nacional de habilitación, tanto de competencias disciplinarias como pedagógicas, para todo profesor que ingrese a trabajar en una escuela, y evaluar el impacto de esta certificación; (3) en el

11 Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente, Chile, 2005.

12 Los exámenes de habilitación para la docencia, una vez concluido el proceso de formación inicial, son una instancia que varios países han adoptado como mecanismo para garantizar la calidad del docente previo a su inserción laboral.

largo plazo, asegurar que todos los profesores tendrán -certificadamente- las mismas competencias iniciales que sus pares en países con los mejores resultados educativos.

Por otra parte, las instituciones formadoras deben contar con instrumentos de apoyo para el mejoramiento y fortalecimiento de las escuelas de pedagogía, las cuales deben ponerse a la altura de los desafíos, más allá de lo que exige una acreditación.

Para ello, se requiere en el corto y mediano plazo: (1) facilitar y promover el fortalecimiento académico de las carreras pedagógicas acreditadas por más de tres años con apoyo de expertos nacionales e internacionales visitantes e incremento de la investigación pedagógica; (2) definir estándares curriculares de las escuelas de pedagogía durante el año 2009, reduciendo el plazo de tres años establecido en el programa INICIA.

- **Atraer a los mejores a las carreras de pedagogía**

Conseguir profesores de excelencia, mejorando los estándares de la formación inicial debe potenciarse y complementarse con incentivos adecuados para que los mejores postulantes a la educación superior con la vocación necesaria opten por pedagogía. Para ello se requiere: (1) en el corto plazo, asegurar la asignación de becas (matrícula y aranceles) para todos los estudiantes con más de 650 puntos en la PSU u otros mecanismos de aseguramiento de excelencia, que opten por estudiar una carrera de pedagogía acreditada por más de 3 años; (2) establecer de inmediato programas atractivos dirigidos a profesionales o licenciados en distintas disciplinas relacionadas con el currículo escolar especialmente en las áreas en que existe escasez de docentes y en las especialidades emergentes, cautelando la adecuada profundidad, rigurosidad y pertinencia de la formación pedagógica¹³; (3) definir de inmediato, para el largo plazo, una promesa de remuneración e incentivos equivalentes¹⁴ a las de un ingeniero, abogado o médico, para los buenos profesores. Naturalmente, esto último significa un proyecto de Carrera Docente suficientemente atractivo tratado en otro acápite de este documento. Este es un elemento sistémico esencial de nuestra propuesta.

Dada la dificultad de los estudiantes de escasos recursos para obtener altos puntajes de ingreso a la universidad¹⁵, resultan loables iniciativas como el programa de talentos en pedagogía de la USACH¹⁶, especialmente si se focalizan en sectores de escasos recursos. Junto con ello, sin dejar de considerar la PSU, es necesario promover programas de nivelación o restitución de competencias en las escuelas de pedagogía, que permitan resolver las falencias actuales de los estudiantes.

- **Elevar el nivel y alcance de la formación continua de profesores, con parámetros de calidad y exigencias que potencien su eficacia, y retribuyéndola mediante mejoras monetarias y/o no monetarias**

Ante el vertiginoso avance de las ciencias y la tecnología, y frente al imperativo actual que plantea una sociedad del conocimiento, en todas las profesiones se reconoce la necesidad de una capacitación permanente y, más ampliamente, se estima que todas las personas requieren de acceso a la educación durante toda la vida. Esto se hace patente con especial énfasis en la profesión docente y en nuestro país.

Si el Estatuto Docente de 1991 establece financiamiento público y retribución salarial asociados a la formación continua, lamentablemente como ocurre con la formación inicial el diagnóstico de diferentes instancias¹⁷ indica que hay serios problemas con la calidad y pertinencia de la formación continua de nuestros profesores.

En este ámbito lo reconocen todos los expertos debe conjugarse adecuadamente la necesaria formación continua con el acceso a oportunidades e incentivos (monetarios y no monetarios), con el fin de contribuir a un mejoramiento de su desempeño profesional, en lo que sería el desarrollo profesional docente permanente.

13 Propuesta que establece, en esos términos, la Comisión de Formación Inicial Docente, 2005.

14 Hablar de equivalencia implica que hay aspectos, como los años de escolaridad asociados a las distintas profesiones, que deberían ser considerados.

15 Ver "Desigualdad de acceso", Ronald Fischer, en *La Segunda*, febrero 2009.

16 A contar de marzo 2009, se está llevando a cabo un piloto con formación especial desde segundo medio para 30 postulantes que tengan buenas notas y vocación de profesores.

17 Ver, en particular, el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006.

Parece del todo razonable que sean los propios centros educativos (en concordancia con sus sostenedores) y los propios docentes los que definan, de acuerdo a sus necesidades y con responsabilidad, la pertinencia de la formación continua que se demande. El problema como en otras áreas del ámbito educacional es la regulación de la calidad de los programas de formación continua que se ofrece. La mera obtención de diplomas por cursos diversos no contribuye a mejorar la calidad.

Educación 2020 plantea: (1) que durante un periodo definido de tiempo **se establezcan exigencias sustantivas de calidad**, articuladas con una nueva Carrera Docente¹⁸ y hasta que esta esté operativa, elevando los estándares de los programas y entidades formadoras que pueden pertenecer al registro público habilitado para ello; (2) que la **inducción en el aula de los nuevos profesores** se considere como parte estructural del proceso de formación continua al que deben acceder todos ellos en el marco de la Carrera Docente. Lo segundo, debe financiarse con aporte público especial y separado para los sostenedores, y se debe establecer un registro y certificación pública de mentores. En particular, una inducción también debe aplicarse a aquellos docentes (nuevos o no) que por primera vez ejercerán en contextos de alta vulnerabilidad social.

• Carrera Docente

Proponemos como una de las medidas urgentes de una agenda corta en materia de educación, el envío al Parlamento este año 2009, de un proyecto de ley sobre Carrera Docente, que sienta las bases para que, en forma gradual pero garantizada, el país pueda contar hacia el año 2020 con una planta de profesores de nivel equivalente a los de países desarrollados, con una estructura de remuneraciones e incentivos, monetarios y no monetarios, similares a los de otras carreras prestigiadas en Chile.

Esta carrera debe proveer como en otros países una estabilidad laboral razonable y desarrollo profesional permanente a los maestros pero, al mismo tiempo, debe dotar a los directores de los establecimientos municipales que hayan recibido una certificación de sus competencias de instrumentos para incentivar e inducir los mejores resultados, y corregir las fallas más graves al desempeño docente.

De no adoptarse esta medida, será muy difícil atraer a buenos egresados de educación media para que se conviertan en profesores, mantener a los mejores en el ejercicio de su profesión y motivar a todos para entregar lo mejor de sí en la labor docente.

En diciembre de 2008 se informó acerca de los avances logrados en la discusión de la Mesa de Trabajo para una Carrera Profesional Docente que instaló el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores, lo cual celebramos. Aunque el trabajo de esta Mesa no es necesariamente vinculante, los aspectos en los que se han acercado posiciones son:

1. Propósitos de la carrera
2. Modalidad de ingreso y cobertura
3. Relaciones contractuales y concursos
4. Apoyo a la inserción de profesores principiantes
5. Estructura de la carrera
6. Situación de los docentes directivos
7. Mecanismos de transición

Sin desconocer que se pueden generar distintas alternativas de propuestas en el caso de Chile, junto con un diagnóstico más o menos desapasionado de la Carrera Docente actual, es necesario revisar:

Las lecciones que surgen del análisis de carreras docentes, sus normas y mecanismos en países exitosos que cuentan con distintos modelos educativos y con diferentes grados de descentralización de la administración de la carrera¹⁹.

¹⁸ Donde se asegure el derecho a oportunidades de desarrollo profesional, perfeccionamiento y formación continua certificada.

¹⁹ A modo de ejemplo, ver "Modelos de Carrera Docente. Dos experiencias en los Estados Unidos", Boletín Electrónico N° 25, GTD-PREAL, mayo 2007.

- Los aspectos del actual diseño que obstaculizan la atracción, mantención y motivación de los mejores profesionales en la carrera, y cómo modificarlos.

• Estructura salarial y de incentivos

Un aspecto vital se refiere a la estructura de remuneraciones: Se requiere que la carrera profesional docente genere los alicientes para mejorar su formación continua y su desempeño. El Estatuto Docente actualmente vigente no da la posibilidad de promover al profesor dentro de su mismo cargo, sino que este debe aspirar a otros puestos con el objeto de avanzar en su carrera y mejorar su remuneración.

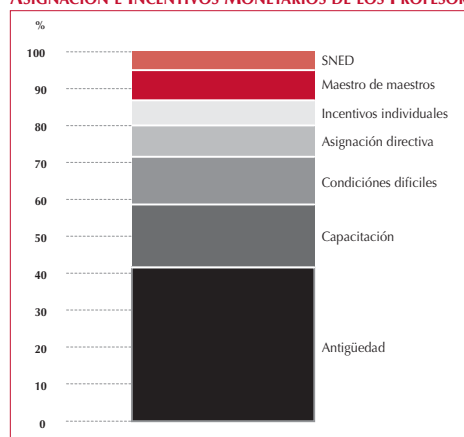
Los ascensos implican que los buenos profesores abandonan el aula. Al mismo tiempo, no se incentiva a los docentes a realizar un perfeccionamiento pertinente, puesto que la forma en que se accede a un cargo superior fomenta el 'credencialismo'.

La estructura salarial actual tiende, con pocas excepciones, a remunerar diferentes esfuerzos y habilidades por igual. No diferencia entre quienes tienen buen y mal desempeño, buenos y malos resultados, no retribuye la mayor formación y se encuentra desvinculada de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares como, por ejemplo, la colaboración con el desarrollo profesional de sus pares o la mejora del resultado en el aula. Además, no diferencia entre especialidades donde hay escasez de profesores y aquellas en donde hay sobreoferta, y considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. Esto último determina que se recompense la edad más que el desempeño efectivo en el trabajo.

Actualmente, se observa una estructura salarial poco clara, en la cual el salario de los profesores se compone de 19 ítems distintos que, a grandes rasgos, se pueden agrupar como muestra el gráfico que sigue. Un desafío de la Carrera Docente debe ser simplificar esta estructura, estableciendo un orden en torno a las componentes más relevantes.

Si bien en promedio los profesores no ganan menos que otros profesionales con similares características, los buenos docentes están muy mal pagados porque, siendo los salarios prácticamente parejos, el techo salarial resulta muy bajo, lejos de lo que obtienen, por ejemplo, ingenieros o abogados. Esto desincentiva la entrada de los mejores estudiantes a la carrera de pedagogía y la mantención de los buenos profesores en la docencia.

GRAFICO 4
ASIGNACIÓN E INCENTIVOS MONETARIOS DE LOS PROFESORES



Es urgente diseñar una carrera que premie el mérito profesional a través de la acreditación de diversas competencias, fortaleciendo la incorporación de incentivos monetarios y no monetarios. En particular, urge crear un premio o incentivo más significativo que atraiga a los mejores profesores a los establecimientos donde más se necesitan: los más vulnerables.

Por tanto, y más allá de los avances en la nueva Carrera Docente, requerimos un gran **acuerdo nacional** que comprometa como promesa ineludible un aumento gradual de incentivos para los profesores basados en una evaluación rigurosa, para generar ingresos equivalentes a los de un ingeniero, abogado o médico, a medida que se desarrollan en su carrera.

Es imprescindible destacar que si en este **acuerdo nacional** que proponemos no se proporciona una señal nítida, inmediata, respecto a la estructura remuneracional futura de mediano y largo plazo de los profesores o educadores de párvulos de excelencia, será virtualmente imposible incorporar más alumnos promisorios a los estudios de pedagogía, o convencer a profesionales de otras disciplinas para que adquieran una formación pedagógica, por más becas que se ofrezcan. Esta señal es parte de la ruta crítica y debe adoptarse durante el 2009.

Esto que se describe para los profesores, se observa de modo similar para el caso de los directivos. En Chile, los sueldos máximos a los que acceden tanto profesores como directores son prácticamente iguales, desconociéndose la mayor responsabilidad, carga de trabajo e importancia del liderazgo de los directores, desincentivando la postulación a cargos directivos.

El Estatuto Docente reglamenta que la asignación directiva alcance como máximo \$ 92 mil en enseñanza básica. Un reciente estudio de la OECD muestra que la diferencia entre los salarios máximos de directores y profesores en el Reino Unido puede llegar a ser más del doble, en Irlanda llega al 50% y en Finlandia llega al 40%²⁰.

Incentivos no monetarios

a. Estabilidad laboral

La discusión en torno al actual Estatuto, normalmente se centra en la dificultad que existiría para despedir a un profesor. Hay voces que difieren de esta postura, sin embargo, los datos revelan una muy baja tasa de despido y rotación en el sector. Todos los países del mundo que tienen educación pública poseen algún tipo de estatuto especial que protege a los profesores de la arbitrariedad, y les provee una razonable estabilidad laboral, y así debe ser en Chile. Esto debería ser compatible con atribuciones mínimas para el director de la escuela, indispensables para manejar sus equipos docentes.

Proponemos que la obtención de una evaluación deficiente por dos veces consecutivas sea causal de despido, y que se acorten significativamente los tiempos y plazos para los sumarios, cuyas resoluciones actualmente pueden tardar años. El profesor no puede estar sujeto a arbitrariedades, pero a la inversa, no puede ser que existan casos de conductas o incapacidades flagrantes frente a las cuales el director de la escuela tenga sus manos atadas.

b. Evaluación docente inequívoca y transparente

Resulta imprescindible mejorar el esquema de incentivos monetarios ligados a la calidad de las competencias teóricas y prácticas que los docentes requieren para desempeñarse en un determinado sector o nivel de aprendizaje medidas en la actual Evaluación Docente e instrumentos asociados a la Asignación Variable de Desempeño Individual (AVDI) y la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP).

Ello significa, en primer lugar, contar con un solo sistema exigente que permita certificar las competencias docentes, basado en estándares internacionales, que verifique en terreno sus capacidades y, a través de pruebas teóricas, sus conocimientos disciplinarios y pedagógicos. El buen rendimiento en estas evaluaciones debe asociarse tanto a una asignación por desempeño individual de excelencia como al avance en la Carrera Docente que se diseñe.

De hecho, no se requieren grandes cambios legislativos para fusionar la actual Evaluación Docente y los instrumentos de la AVDI y AEP, de modo de disponer de una evaluación periódica (cada cierto número de años, cuatro actualmente) y con un incentivo mucho más significativo que el actual. Esa sola medida podría representar una señal notoria del aumento del atractivo de la Carrera Docente para los que aspiren a ingresar a ella.

20 Ver Libertad y Desarrollo, "Educación Municipal: Cuatro Ideas Sencillas para Mejorarla", temas Públicos, agosto 2008.

Hay que distinguir dicha evaluación docente de la evaluación del desempeño de los docentes durante el año escolar, realizada en el establecimiento donde trabajan. El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados y de los regidos por el D.L. 3.166, SNED, considera un incentivo de desempeño colectivo a los docentes de un establecimiento vinculado, entre otros, a los resultados educativos de los estudiantes.

Una reformulación de estos instrumentos debería permitir la introducción de variables de desempeño docente, de forma que su asignación beneficie preferentemente a aquellos profesionales con mayor compromiso y que obtienen los mejores aprendizajes. Existen sistemas exitosos de evaluación del desempeño en escuelas y liceos del país que podrían aportar su experiencia para el rediseño de este instrumento. Cuanto más cerca está la evaluación y los incentivos de la sala de clases, mayor es la probabilidad de excelencia docente.

c. Condiciones de trabajo

Proponemos mejorar las condiciones de trabajo de los profesores e implementar mecanismos de apoyo para el ejercicio de su labor, particularmente en aulas vulnerables, lo que incluye procesos de apoyo e inducción a jóvenes profesores en formación, oportunidades de desarrollo profesional continuo, horas suficientes para preparar clases, corregir pruebas y atender a padres y apoderados, entre otros.

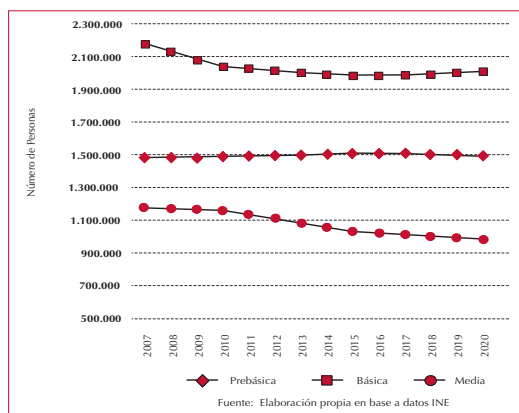
Más allá de medidas reglamentarias, también es imprescindible proveer a los profesores de las mejores condiciones en materia de infraestructura y materiales, temas que no involucran grandes recursos y son indispensables para ejercer la labor pedagógica.

Un aspecto especialmente sensible en los establecimientos que atienden a sectores vulnerables es la necesidad de contar con textos escolares de calidad. Es notoria la diferencia que se observa entre los textos que utilizan los escolares de colegios privados y aquellos que se distribuyen gratuitamente por el Estado. Es hora de hacer una inversión más decidida para elevar la calidad de los textos a un estándar internacional.

Demanda por docentes

El año 2007, nuestro sistema escolar atendió a 3.7 millones de estudiantes distribuidos en 11 mil 763 establecimientos, en los cuales laboraron más de 171 mil profesionales de la educación. En 2007, el 50,2% de los establecimientos era municipal, 43% particular subvencionado y 6,2% particular pagado. En 2007 se observa por primera vez que la matrícula particular subvencionada supera a la municipal. Las proyecciones de población en edad escolar, según el INE, son decrecientes, excepto para niños en edad de nivel prebásico (0-5 años), como muestra el gráfico siguiente:

GRAFICO 5
PROYECCIONES DE POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR 2007 - 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

Suponiendo que las coberturas se mantienen, con 100% en enseñanza básica y media, de acuerdo a estas proyecciones se podría estimar que la disminución de estudiantes en el sistema escolar al 2020 bordeará los 300 mil en comparación con 2007, es decir, aproximadamente un 8% del total. A la larga, esto redundará en una reducción de establecimientos y/o profesores.

Dimensionar los alcances y necesidades de la agenda de cambio que proponemos, y estructurarla de manera concreta y fundamentada, requiere generar a corto plazo estudios y estimaciones (en distintos escenarios) que permitan:

- Proyectar la matrícula de estudiantes de nivel preescolar, básico y medio en sus distintas modalidades, de aquí al 2020, incluyendo la estimación de estudiantes que estarán en situación de vulnerabilidad.
- Proyectar jubilaciones y retiros de docentes y directivos, y los montos de las compensaciones.
- Proyectar en el tiempo el número de profesores de enseñanza preescolar, básica y media, distinguiendo profesores de especialidades escasas y técnico-profesionales, así como educadoras de párvulos de buen nivel que deberán formarse para satisfacer la demanda por educación de calidad (considerando, entre otros, profesores de alta especialización, por ejemplo Física o Inglés).
- Proyectar en el tiempo el número de directores de buen nivel que deberán formarse para satisfacer la demanda por educación de calidad.

Formular un calendario de ajuste gradual, especialmente en aulas vulnerables, de horas lectivas/no lectivas que permita mayor atención a estudiantes, padres y apoderados, que facilite una planificación y reflexión pedagógica, etc., si se verifica un efecto positivo en los aprendizajes de los alumnos, particularmente en escuelas vulnerables.

En síntesis, es necesario desarrollar un modelo más completo con proyecciones demográficas, el cual permita realizar estimaciones de recursos financieros necesarios. Cabe señalar que la mayor parte de dichos recursos estarán dirigidos al fortalecimiento de la profesión docente, en términos de salarios y condiciones laborales, y los programas de retiro.

2.2 Directivos de nivel internacional

Estudios internacionales y nacionales²¹ indican que el liderazgo de los directores es clave en los resultados.

La experiencia internacional muestra diversas formas de incentivar el liderazgo directivo de calidad: formación y capacitación continua en gestión y liderazgo; procesos estrictos de selección para ocupar dichos cargos en las escuelas, y remuneración acorde a las exigencias del puesto para atraer a los mejores candidatos. Las propuestas de Educación 2020 en este ámbito apuntan a los dos primeros aspectos mencionados. El tercero se plantea en términos de la Carrera Docente.

LIDERAZGO DIRECTIVO EN LA ESCUELA

“El liderazgo es una competencia conductual que se refiere a la capacidad para articular los recursos personales de los miembros del equipo de trabajo, para que actúen con eficacia y efectividad en situaciones profesionales, de acuerdo a los estándares del establecimiento”.

www.educarchile.cl.

Liderazgo, perfil deseado y estándares de desempeño

“Los directores tienen que compartir los mismos niveles de liderazgo que los políticos. Y el impacto que esos líderes pueden tener en los colegios puede ser muy poderoso”²². A esto agregamos que el director de una escuela equivale al directivo o gerente de cualquier organización pública o privada. Esto requiere de un conjunto de conocimientos,

21 Michael Barber y Mona Mourshed. Septiembre 2007. *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*, McKinsey & Company, Social Sector Office; Ministerio de Educación de Chile y UNICEF (2005), *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza..*

22 David Hopkins, en entrevista a EducarChile (2008).

habilidades y experiencias que no se adquieren meramente por la vía de tomar cursos o postgrados, y exige procesos de selección y certificación complejos, que podrán ser costosos pero constituyen la mejor inversión imaginable.

Un director debe estar altamente calificado, involucrarse en las metas de aprendizaje, en la forma de evaluación y en la efectividad de las clases que se imparten en su escuela. El rol del director en la gestión escolar es crear las condiciones y facilitar los procesos para que los profesores puedan cumplir su labor pedagógica; ayudar a los profesores a mejorar sus habilidades; trabajar con ellos para diseñar mejores materiales para los estudiantes; ayudar a entender qué aprendizaje funciona mejor dentro del colegio; motivar a los profesores y construir con ellos un acuerdo sobre lo que es una buena práctica docente, y priorizar el presupuesto de la escuela. Se trata del desarrollo de un modelo de dirección para el cambio y la mejora escolar caracterizado por un *Liderazgo distribuido*²³.

Esta forma de conducir la escuela no existe hoy en la gran mayoría de los establecimientos subvencionados del país. Ni por el perfil de sus directores ni tampoco por sus atribuciones, en el caso de los establecimientos municipales. Para ejercer un verdadero liderazgo, el director necesita atribuciones, en particular incidir en la conformación de los equipos y manejar recursos de manera flexible. Los profesores no podrán permitirse tampoco ser evaluados por directores que no tengan estas competencias.

Capacidad e institucionalidad para la formación de directivos de calidad

En Chile no existe un sistema de formación de directivos escolares de calidad internacional ni centros académicos especializados en ello²⁴. La gestión y dirección educacional se imparte en posgrados y especializaciones. O bien, se apoya con programas gubernamentales como la línea de Formación Continua del Programa de Liderazgo Educativo.

Nuestro país necesita ampliar (en acceso) y mejorar su capacidad de formación de directivos de calidad con un sistema integrado a la institucionalidad educativa, dependiendo o en asociación con instituciones académicas nacionales e internacionales de prestigio, que no solamente forme y produzca conocimiento y avance en el área del liderazgo y gestión educativa, sino que se haga cargo de un aspecto relevante del ejercicio directivo como es la inducción al cargo con mentoría.

En tanto no exista esta capacidad instalada, hacemos un llamado a incluir, en el presupuesto 2010, recursos para iniciar un programa de emergencia de reentrenamiento, formación y certificación de aproximadamente 3000 directores de escuela en los próximos 4 años, recurriendo intensivamente a la cooperación internacional.

A esta nueva generación de directivos debe ofrecérsele desde ya una promesa remuneracional acorde con sus nuevas calificaciones y responsabilidades. El costo de este programa es una inversión mínima y de altísima rentabilidad que constituye una ruta crítica del programa integral que estamos proponiendo. Cada mes de atraso en adoptar esta medida es un mes que se retrasa la mejora en la calidad y equidad de la educación.

Nueva forma de concursabilidad, más transparente y menos basada en currículo

La Ley JEC 19.979 (2004) y la Ley 20.006 (2005) constituyen el marco normativo actual sobre concursabilidad de cargos directivos de establecimientos municipales. En esta última se establece un calendario de concursos en el cual, al año 2008, todos los cargos de directores y jefes DAEM deberían concursarse. Los contratos de los directores nuevos y de aquellos que fueron renovados, tienen una vigencia de 5 años.

En principio, no habría nuevos concursos en el marco de esta normativa por los próximos dos años. Entonces, este año 2009 es el momento propicio para realizar una evaluación pública y proponer el rediseño del funcionamiento de los concursos con el fin de implementar un proceso de selección de directivos escolares más transparente, menos basado en los antecedentes formales del postulante y centrado en las competencias del liderazgo de excelencia que se requiere.

23 Bennet, N., Wise, C., Woods, P. y Harvey, J. (2003). *Distributed Leadership*. London: NCSL.

24 Como el "National College for School Leadership" dependiente de la Universidad de Nottingham, en Inglaterra.

Este concurso renovado permitirá que personas con las calificaciones y el liderazgo adecuados, que ganen los concursos correspondientes, puedan postular y convertirse en director de escuela aunque no tengan título de profesor, siempre y cuando demuestren la experiencia pedagógica necesaria. No solo aquellas personas que detentan el título de profesor podrían ocupar dichos cargos, incluso en escuelas públicas. Esto implica exigir una certificación o acreditación previa de carácter nacional, rigurosa, a todos los postulantes a concursos para el cargo de director de un establecimiento escolar²⁵.

En la actualidad, como en el caso de los docentes, existe un sistema de Evaluación de Desempeño de Docentes Directivos y Técnico Pedagógicos, concebido como un mecanismo de apoyo y fortalecimiento a la labor directiva de todas las escuelas y liceos municipales del país, es decir, la evaluación es de carácter formativo, basada en criterios establecidos en un Marco para la Buena Dirección²⁶. Esta evaluación puede ser la base para el diseño de la acreditación que se propone.

Es imprescindible, además, asignar recursos complementarios a los municipios, que permitan la indemnización y retiro de aquellos directores vitalicios que no logren refrendar su posición en los concursos. Resulta inaceptable que existan directores de escuela que, en los hechos, no le rinden cuentas a nadie y que sea obligación de mantenerles el salario aunque pierdan el concurso, lo que impide de facto a los municipios concursar estos cargos. Nuevamente, esta inversión es mínima comparada con sus beneficios potenciales.

Atribuciones necesarias

Actualmente, de acuerdo a la Ley JEC, N° 19.979 del año 2004, las atribuciones de los directores de establecimientos educacionales son:

En lo pedagógico:

- Formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación.
- Organizar, orientar y observar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento.
- Adoptar las medidas para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos.

En lo administrativo:

- Organizar y supervisar el trabajo de los docentes y del personal del establecimiento educacional, según Ley N° 19.464.
- Proponer el personal a contrata y de reemplazo, tanto el docente como el regido por la Ley N° 19.464.
- Promover una adecuada convivencia en el establecimiento y participar en la selección de sus profesores.

En lo financiero:

- Asignar, administrar y controlar los recursos en los casos que se le haya otorgado esa facultad por el sostenedor, según la Ley sobre Delegación de Facultades (Ley N° 19.410), modificada por Ley N° 19.979 de la siguiente forma:
- "A solicitud de los directores de establecimientos educacionales administrados por municipalidades o corporaciones municipales de educación, los alcaldes deberán delegar en dichos directores facultades especiales para percibir y administrar los recursos a que se refiere el artículo 22, siguiente en conformidad a los procedimientos que más adelante se señalan. El Alcalde solo podrá denegar esta solicitud por motivos fundados y con acuerdo del Concejo Municipal".

Este marco claramente no considera grados crecientes de autonomía para los establecimientos ni atribuciones para sus directivos. El proyecto de ley sobre Educación Pública enviado al Congreso en diciembre 2008... tampoco. Lo único que

25 Cabe recordar que en 2004 la Cámara de Diputados rechazó una norma que establecía que "en el caso de los directores de establecimientos educacionales, estos deberán, además, encontrarse debidamente acreditados". Ver acta de votación al proyecto que incluía Concursabilidad y Acreditación de Directores, julio 2004.

26 Ver <http://www.gestionyliderazgoeducativo.cl/buenadireccion/>

se indica en el proyecto es que el Director de la Corporación Local tiene atribuciones para “delegar en funcionarios de la Corporación, así como en los directores de los establecimientos de su dependencia, las funciones y atribuciones que estime conveniente, en conformidad a la ley, previa aprobación del Consejo” y “Aprobar, a propuesta del respectivo director del establecimiento, el proyecto educativo de cada uno de los establecimientos de dependencia de la Corporación”. Una nueva generación de directivos escolares requiere, claramente, mayores atribuciones.

Más allá de lo que el director de cada Corporación “estime conveniente”, los directivos de los establecimientos públicos una vez certificada su buena formación, experiencia y liderazgo deben contar con reales atribuciones para dirigir sus escuelas en lo pedagógico, motivacional y administrativo²⁷.

2.3 Aumentar los recursos a escuelas vulnerables

Es indispensable que los profesores tengan más tiempo para corregir pruebas, preparar clases, planificar, acceder a información en la web, monitorear a alumnos con problemas y a alumnos de excelencia; reunirse con los apoderados; compartir experiencias con sus pares y, por cierto, reflexionar sobre sus prácticas pedagógicas.

Actualmente, en Chile las horas semanales de contrato de un profesor consideran un 75% en la sala de clases y 25% para todas las otras labores que le competen. Los datos comparativos muestran que en Chile existe una evidente sobreexigencia de trabajo en aula para los docentes. El promedio de horas lectivas anuales es de 873 frente a 805 en los países de la OECD (2005)²⁸. Por otro lado, esta realidad a quien más afecta es justamente a quienes más atención necesitan, los alumnos vulnerables.

Cambiar esta situación tiene un obvio costo financiero, pues implica aumentar el número de profesores para impartir todas las materias. Sin embargo, este costo podrá paliarse en parte con la disminución (lamentable pero inevitable) que se prevé en el número de alumnos de aquí al 2020. Es importante señalar que, aunque represente una mejora de las condiciones laborales de los docentes, por ejemplo, reduciendo las incidencias en la salud laboral²⁹, esta medida solo se justificará si redundará en una mejora real en los aprendizajes de los estudiantes.

La propuesta inmediata de Educación 2020 es revisar rigurosamente la relación actual de horas lectivas/no lectivas, con especial atención en escuelas vulnerables y en la escuela primaria. En esta perspectiva, se propone elaborar un calendario de modificación gradual de la proporción de horas lectivas/no lectivas en los contratos docentes, para avanzar en un plazo prudente, hacia una proporción más cercana al promedio de los países desarrollados.

Cabe consignar que el planteamiento del Colegio de Profesores al respecto, es que esta reducción conduzca a una relación 60%/40% de horas lectivas/no lectivas. No estamos en condiciones de validar esta cifra, pero obviamente está en un rango de lo que razonablemente se puede discutir. Pero insistimos en que esto debe llevarse a cabo con una particular focalización en las escuelas vulnerables.

Por otro lado, debe destacarse que la proporción profesor-alumno en una escuela vulnerable no debe concebirse en forma estrecha: cada escuela debe contar con un número adecuado de supervisores de aula, psicopedagogos, ayudantes de aula y otras especialidades, y debe garantizar las condiciones mínimas indispensables en materia de recursos materiales y

27 Señala D. Hopkins, en entrevista a EducarChile (2008), que los directivos con liderazgo “tendrían más éxito si manejan sus propios presupuestos y tuvieran control sobre la contratación de funcionarios, etc. Pero esa no es la tradición de Chile. Esto es difícil de cambiar de la noche a la mañana, pero creo que debe ser la dirección a seguir en Chile”.

28 *Education at a Glance*, OECD 2007.

29 Las estadísticas sobre enfermedades muestran que el 46% de los docentes ha sufrido disfonía, el 42% de estrés, 26% de depresión y anualmente el 47% pide licencias médicas.

didácticos. Más aún, podría ser más costo-efectivo contar con un profesor-ayudante en los primeros cursos de enseñanza básica en escuelas vulnerables, que reducir el tamaño de ellos³⁰.

Aunque la reducción del número de alumnos por curso no ha sido validada ni externa ni internamente como un factor relevante para mejorar los aprendizajes en general³¹, vale la pena analizar y evaluar su eventual impacto como medida focalizada en establecimientos urbanos vulnerables.

En suma, mejorar la condición de aulas vulnerables debe ser una decisión a nivel de cada escuela que combina adecuadamente los tamaños de aula, el número de horas lectivas de los profesores, la dotación de otros profesionales y supervisores, y los recursos didácticos necesarios. El mensaje central es que, además de una mejor Carrera Docente, y mejores directores, es imprescindible una subvención aún más diferenciada para aulas vulnerables.

Naturalmente, los resultados de la implementación de estas propuestas focalizadas deben ser monitoreados y evaluados rigurosamente, de modo que constituyan aseguramientos específicos en los sectores vulnerables, con impactos en las brechas educativas que hoy se observan en pruebas nacionales e internacionales.

Junto con ello, resulta necesario profundizar en las relaciones y articulaciones con otros esfuerzos del Estado para el mejoramiento de condiciones estructurales de desigualdad, fortaleciendo la coordinación del servicio educativo en escuelas que atienden sectores vulnerables con los numerosos programas de protección social. Sin un esfuerzo en las fases tempranas, previas a la escolarización, y en el sistema escolar con esta propuesta no se logrará alcanzar una mayor equidad. En este sentido, proponemos fortalecer la conexión escolar con el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (MIDEPLAN – MINSAL), donde este adquiera una estructura de garantías mínimas similar a las Garantías Explícitas de Salud (GES), que permitirá asegurar que el rezago psicomotor y cognitivo de los infantes sea atendido oportunamente.

Por último, se debe incrementar la cobertura de la educación preescolar (salas cunas y jardines) y avanzar paralelamente desde la cobertura a la calidad en estos espacios.

2.4 Apoderados informados y participativos

El valor de la información

Las autoridades competentes deben llevar a cabo la publicación permanente de estadísticas del sistema educacional, de modo que estén siempre disponibles y sean comprensibles para el público. Por ejemplo: el porcentaje de alumnos con puntajes dentro del 25% más alto de la PSU que ingresan a estudiar pedagogía; el porcentaje de profesores en ejercicio activo que, en adelante, aprueben el examen nacional de habilitación pedagógica; la estructura de remuneraciones e incentivos de profesores respecto a otras profesiones del país; resultados de los exámenes educacionales TIMMS y PISA, que permitan medir permanentemente la calidad de nuestra educación comparada con la de otros países; resultados SIMCE en cada escuela y aula, entre otros.

Como opina un amplio sector de la ciudadanía, para garantizar la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, es necesario que aquellos cuenten con información comprensible, accesible y comparable respecto de los distintos colegios de una misma zona. La entrega de información es fundamental para el funcionamiento de un sistema que se basa en las preferencias de las familias. Estudios en Estados Unidos muestran que solo otorgando

30 Actualmente, para apoyar a los profesores y profesoras de 1° básico, el Estado entrega un aporte para que las escuelas municipales completas que tengan 35 o más alumnos en 1° básico, y en las rurales unidocentes con una matrícula 17 o más estudiantes, puedan contar con un ayudante de sala. Este es seleccionado por la escuela y colabora con el docente en la revisión de tareas, atención directa a grupos de alumnos más atrasados y preparación de material educativo, entre otras funciones. Se desempeña de mayo a diciembre y tiene una jornada de 22 horas semanales.

31 En muchas escuelas municipales hay muy pocos alumnos por profesor y magros resultados. En cambio, se observa escuelas con 43 alumnos por curso que obtienen excelentes resultados. Lo mismo sucede en países como Corea norte o sur y Taiwán. Posiblemente habría que limitar el número de alumnos por aula en escuelas de elevada vulnerabilidad, pero en general estos casos son poco frecuentes.

mayor información, las familias aumentaron su valoración por calidad, se logró más participación de los padres en la elección y aumentaron los rendimientos en los colegios elegidos³².

Un avance importante en esta línea es la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) de 2008, en cuanto a que el Ministerio de Educación debe mantener una base de datos actualizada de los establecimientos que reciban subvención estatal de cada comuna del país, que registrará los montos y tipos de aportes destinados a cada uno, con los resultados obtenidos por sus alumnos en las mediciones de calidad de la educación y las evaluaciones asociadas a la SEP. Se puede obtener la información de los establecimientos educacionales en www.infoescuela.cl. Sin embargo, las autoridades competentes para mejorar y ampliar los sistemas de información para los fines antes mencionados no han actuado con la celeridad que el tema amerita.

Para Educación 2020, la información transparente hacia la ciudadanía tiene, además, un valor estratégico: contribuye a un cambio cultural y promueve la valorización ciudadana en torno a la Educación de Calidad para lograr el consenso social necesario que permita realizar cambios sustantivos que mejoren la oferta educativa en la escuela y el aula.

Por otra parte, Educación 2020 se propone contribuir a este desafío mediante la publicación de “Indicadores 2020” que permitirán al público general, y padres y apoderados en particular, monitorear los avances de nuestro país y de cada región hacia una educación de calidad, en base a los logros alcanzados en cada uno de los pilares que hemos definido.

Promover la participación

La participación de los padres y apoderados en la educación de sus hijos puede llevarse a cabo por varias vías y tiene múltiples efectos. Por un lado, la evidencia es clara en señalar que el apoyo permanente, el reforzamiento y el desarrollo de competencias personales y en el hogar, están asociados a mejores logros de aprendizaje en la escuela³³. Por otro lado, la participación activa y constructiva en la escuela³⁴, por ejemplo a través de los Consejos Escolares³⁵, permite ampliar capacidades para generar redes de apoyo y favorece la convivencia escolar, impactando positivamente en el clima y condiciones en que se desarrolla el proceso educativo. Naturalmente, para que estos propósitos se hagan efectivos, se requiere esfuerzo y metodologías ad hoc que permitan superar desconfianzas, diseñar e implementar mecanismos específicos para la escuela, incentivar la participación y mejorar la convivencia escolar.

“Es difícil obtener una calidad en la educación municipal cuando los alumnos no cuentan con el compromiso de sus padres en apoyarlos en sus aprendizajes, no traen a veces lo mínimo de lo mínimo como por ejemplo lápiz y cuaderno y es el profesor el que debe hacerse responsable en solucionarle el problema. Los que opinan que la culpa es de los malos profesores no tienen idea del trabajo que se hace dentro del aula”.

Carta de un profesor a Educación 2020

Por lo tanto, así como en el Presupuesto 2009 se incluyó el Fondo para la Educación Previsional, con un presupuesto de \$ 1.525 millones, que incentivará entre otras materias la cotización de los trabajadores independientes, proponemos que en el presupuesto 2010 se destine una partida presupuestaria para un Fondo Concursable de Participación Escolar, que incentive el compromiso de los padres y los apoderados en la educación de sus hijos (hacer tareas, apoyar en la generación de hábitos de estudio, comprender la información del SIMCE) y promueva la valorización de la educación de calidad, financiando proyectos y metodologías de capacitación y motivación de las familias de escuelas, especialmente las vulnerables.

A mediano y largo plazo se requerirá profundizar en las problemáticas asociadas a la falta de interés de las familias, como son las diferencias en capital humano y sociocultural, la desilusión progresiva de la educación como mecanismo para

32 Libertad y Desarrollo, “Educación Municipal: Cuatro Ideas Sencillas para Mejorarla”, temas Públicos, agosto 2008.

33 Ver “School and Family Partnerships”, L.J Epstein, *Encyclopedia of Educational Research*, 1992.

34 Entendemos la participación de padres y apoderados en la escuela como una componente muy importante de la gestión escolar, en el marco de la autonomía de la escuela.

35 Ver “Participación y Consejos Escolares”, René Flores Castillo, UPLA, 2005.

reducir la inequidad, las carencias para el ejercicio de formación de sus hijos y las dificultades para asumir roles más activos en la escuela.

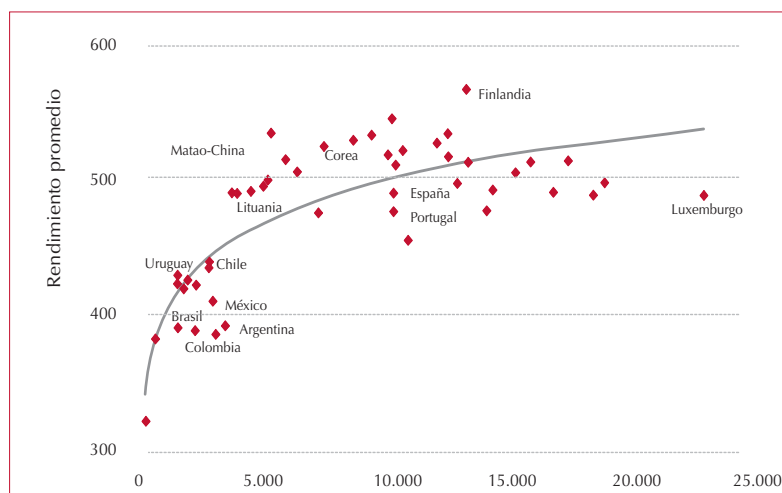
2.5 Gasto público en educación en Chile

Según la DIPRES, Chile destinó un 3,5% del PIB en 2008 a gasto en educación general, lo cual incluye la mitad de la subvención preferencial (SEP). Al completarse esta (dentro de 4 años) se llegaría al 3,7% del PIB. Educación general incluye i) los recursos transferidos por el Ministerio de Educación, que representan alrededor del 92% del total (de los cuales aproximadamente el 75% corresponde a subvenciones, el 15% a programas de la Subsecretaría de Educación para fines educativos específicos, el 7% a programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y, el resto, a otros programas); ii) los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que los gobiernos regionales destinan a inversión en infraestructura educacional, que representan alrededor del 2% del total; y iii) los aportes que realizan los propios sostenedores municipales, que representan en promedio cerca del 5% del total.

El gasto en subvención escolar para 2009, considerando educación preescolar, básica y media, alcanza a US\$ 5.273 millones (se calculó el presupuesto con un dólar a 538 pesos), lo que representa 3% del PIB proyectado en 2009.

Los gráficos de la página siguiente muestran cómo se compara, a nivel internacional, el gasto público con resultados de logro educativo. En comparación con otros países, Chile obtiene claramente los niveles de logro educativo que el gasto público actual en educación está dispuesto a pagar. Si queremos mejorar nuestro nivel educativo, resulta inevitable invertir más en educación. ¿Cuánto más?... el análisis comparado con otros países indica que Chile gasta un tercio del promedio OECD en enseñanza básica y un cuarto del promedio OECD en enseñanza media, en moneda de poder adquisitivo equivalente.

GRAFICO 6
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y RESULTADOS EN PISA 2006



Gasto Público por alumno en educación primaria y secundaria en equivalente USD

Nota: Los resultados se miden a través de la media del país en la escuela de ciencias del estudio.

Fuente: Perspectivas Económicas de América Latina 2009. OECD.

GRAFICO 7
GASTO POR ESTUDIANTE EN PRIMARIA
(EN USD EQUIVALENTE USANDO PPP)

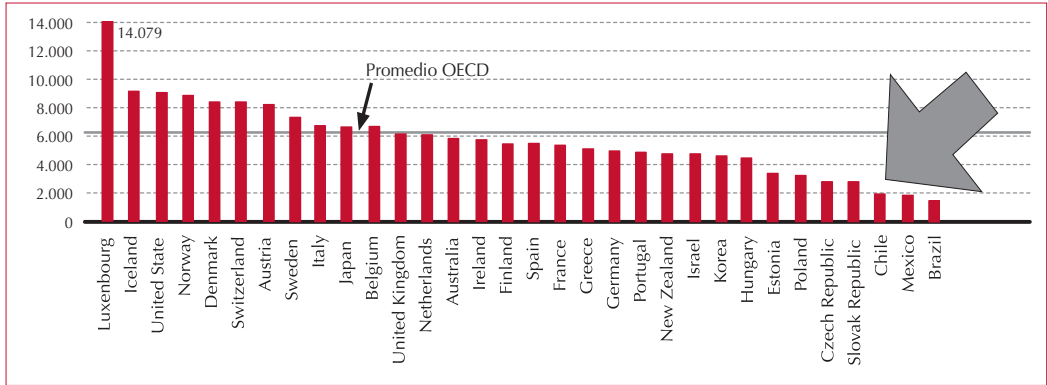
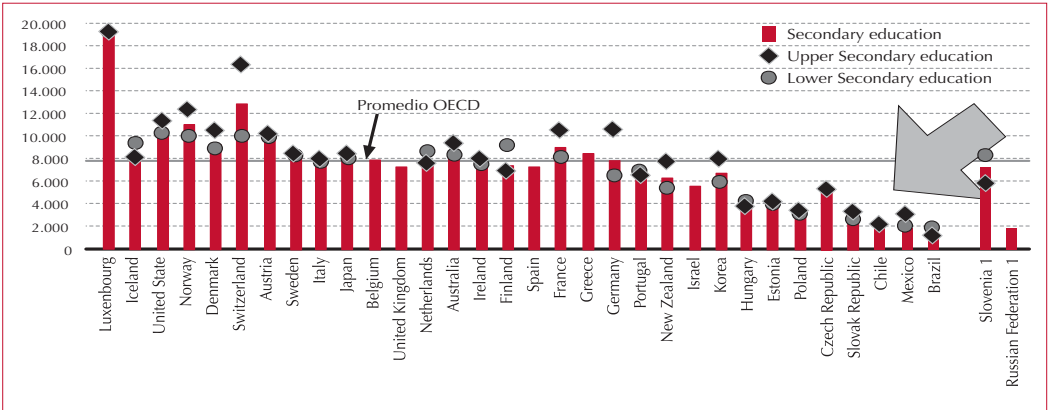


GRAFICO 8
GASTO POR ESTUDIANTE EN SECUNDARIA
(EN USD EQUIVALENTE USANDO PPP)



Fuente: Education at a Glance, OECD 2008.

SE ACABÓ EL RECREO...
EDUCACIÓN, EL PRIMER PROYECTO PAÍS
AL INICIO DEL TERCER CENTENARIO

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA LOS CIUDADANOS DEL SIGLO XXI: PROYECCIÓN DE ARAUCANÍAPRENDE HACIA LAS REGIONES¹

PEDRO HEPP*

CARLOS DREVES**

FUNDAMENTACIÓN

La mala calidad de la educación chilena se manifiesta año a año en los resultados de las pruebas SIMCE. En el contexto internacional, Chile, a través de la prueba PISA, muestra una buena posición relativa a otros países de Latinoamérica pero está a distancia de los países desarrollados. PISA mide la alfabetización de los jóvenes de 15 años en lectura, matemática y ciencias, entendida ésta como la capacidad de los estudiantes para usar su conocimiento en la comprensión del mundo que les rodea y solucionar los problemas que éste les plantea.

Pese a los esfuerzos que ha realizado Chile en las últimas décadas, aún tiene un importante atraso educativo, lo que atenta contra sus posibilidades de competir en un mundo que se globaliza comercial, cultural y socialmente con gran rapidez. Además, los sectores más pobres obtienen los peores resultados y por ello, están menos preparados para participar en un mundo donde las habilidades cognitivas abstractas, tales como el manejo de información para producir conocimiento, la capacidad de síntesis y el pensamiento crítico, resultan indispensables.

La Fundación Educacional AraucaníAprende nace el año 2004 como iniciativa de Corparaucanía con el objeto de ayudar a resolver esta situación en escuelas básicas ubicadas en sectores de pobreza de La Araucanía. Durante los años 2006 al 2008, AraucaníAprende ha apoyado a un grupo creciente de escuelas en 18 comunas y el 2009 trabajará directamente con 60 escuelas.

Las evaluaciones de aprendizaje que realiza AraucaníAprende en escuelas con deficientes resultados educativos en sectores de pobreza, revela una situación más crítica que la mostrada por el SIMCE. En efecto, los niveles de analfabetismo funcional superan el 50% de la población escolar de sectores vulnerables y el desarrollo de pensamiento abstracto, reflejado en pruebas de matemática, indican un deterioro generalizado, limitando severamente el futuro de miles de niños. En resumen, los pobres reciben la peor educación de Chile y en especial, en la región de La Araucanía. El impacto de esta situación para el futuro de Chile se describe con elocuencia en el informe "Chile en un Mundo sin Fronteras. El desafío de ser competitivos".

A pesar de lo anterior, hay evidencia nacional e internacional que indica que los aprendizajes de los pobres en las escuelas básicas, pilar fundamental de toda la educación, pueden mejorar significativamente. El desafío es lograr la convicción política, los recursos y las voluntades para mejorar el futuro de los pobres en gran escala.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Pese a la grave situación educativa regional descrita, existe un amplio espacio de mejoramiento de las habilidades más básicas de los niños pobres, especialmente en las áreas de lenguaje y matemática. Esto ha sido constatado en pequeña escala, en diversas escuelas subvencionadas del país, donde las autoridades educativas, la comunidad de apoderados

* Ingeniero Civil. PH.D. Presidente TIDE S.A.

** Psicólogo, Licenciado en Psicología. Director Ejecutivo Fundación AraucaníAprende.

¹ AraucaníAprende fue galardonada por el Premio Avonni, la distinción chilena más importante en materia de Innovación (*El Mercurio*, 30 agosto 2009)

y los profesores han elevado las expectativas sobre el potencial de los niños, han aplicado medidas de gestión y de pedagogías efectivas y con ello demuestran año tras año que una escuela con matrícula vulnerable es capaz lograr resultados de aprendizaje comparables a los buenos colegios particulares pagados.

En el otro extremo, Araucanía Aprende tiene evidencia de que en las escuelas de sectores pobres existe una gran cantidad y riqueza de talentos de todo tipo entre los escolares: literarios, científicos, artísticos, etc. Algunos talleres que realiza Araucanía Aprende en escuelas (programación, robótica, música, teatro, ecología, etc.) evidencian el entusiasmo de los jóvenes por participar en actividades que les son significativas y en los que pueden desarrollar sus talentos, confirmando nuevamente que los jóvenes tienen un potencial significativamente mayor al que evidencian en las pruebas SIMCE.

Las propuestas estratégicas consisten en abordar regionalmente dos extremos del espectro educativo en sectores de pobreza.

Propuesta 1. Garantizar aprendizajes mínimos en pobreza

Eliminar el analfabetismo funcional y mejorar los aprendizajes de matemática en todas las escuelas básicas de sectores vulnerables (aplicando criterios de focalización según pobreza, ruralidad y etnia en aproximadamente 1.000 escuelas en La Araucanía), en los próximos cuatro años, de modo que La Araucanía alcance y supere los promedios nacionales SIMCE de 4° básico en lenguaje y matemática el año 2012.

Las prioridades serían: las escuelas rurales y luego las urbano-periféricas, la población mapuche con una educación que incorpore saberes y racionalidades de ambas culturas; la participación de las comunidades junto con los profesores.

En lenguaje, la meta regional es que todos los estudiantes de 1° básico que no tengan impedimentos (daños cognitivos o psicológicos), finalicen este año leyendo, comprendiendo y escribiendo textos simples. Para ello, tanto las facultades de educación como las fundaciones y otras organizaciones harán una campaña masiva de capacitación pedagógica y psicológica a los profesores de lenguaje y educadoras de párvulos de 1.000 escuelas durante los próximos cuatro años. Los estudiantes que no logran la meta en 1° básico, se integrarán a un programa de refuerzo lector personalizado en base a profesoras jubiladas que atenderán a los niños en sus escuelas en horario de clase. Esto es, aprovechando la experiencia de la Araucanía Aprende que ha recuperado a más de 800 niños con esta metodología en los últimos tres años, acción educativa reconocida como una de los 50 casos de innovación educativa del 2008.

Este programa se complementará con una amplia difusión de estrategias de aula y contenidos curriculares, pertinentes para el mundo rural, mapuche y urbano-periférico.

En matemática, la meta regional es que todos los estudiantes de 4° básico comprendan y apliquen las cuatro operaciones básicas correctamente. Similarmente, las organizaciones educativas regionales harán una campaña masiva de capacitación pedagógica y psicológica a los profesores de educación matemática de 1.000 escuelas durante los próximos cuatro años. Los estudiantes con mayores atrasos se integrarán a un programa de refuerzo matemático personalizado en base a profesoras jubiladas que atenderán a los niños en sus escuelas en horario de clase.

Propuesta 2. Rescatar talentos en pobreza

Se desarrollará un programa TIC en educación extraprogramático centrado en proyectos y organizado en torno a talleres y clubes juveniles, con el objeto de mejorar sustantivamente las habilidades cognitivas superiores y las destrezas en el uso de TIC de los estudiantes de 5° a 8° básico de sectores vulnerables, a través de la incorporación pedagógica, gradual y asistida de infraestructura y capacitación de profesores y estudiantes.

La ejecución de esta iniciativa se puede realizar en conjunto con instituciones como el Instituto de Informática Educativa de la Universidad de La Frontera (que desarrolló y dirigió el programa Enlaces para todo el país), la Fundación Araucanía Aprende, el Programa Enlaces y otras instituciones nacionales e internacionales.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Para ambas iniciativas se propone la misma orgánica.

Diseño. El diseño de la estrategia debe ser realizado por un comité técnico regional compuesto por seis miembros representantes de las universidades, fundaciones y/u organismos privados, gobierno regional y secretaría de educación. Este comité técnico, tendrá la responsabilidad informar, coordinar y convocar entidades técnicas que se harán cargo de la ejecución.

Aprobación. Dependerá del origen del financiamiento o en quien se delegue este en conjunto con la comisión técnica que defina el comité técnico. La aprobación debe ser del Gobierno Regional o del Ministerio de Educación dependiendo quién aporte los recursos y/o en quien se delegue la función de evaluar.

Ejecución. Será responsabilidad de universidades y, especialmente, facultades de educación, fundaciones y organismos privados sin fines de lucro que tengan como misión el mejoramiento educativo en contextos de pobreza.

Acompañamiento. Lo realizará el comité técnico regional, por medio de ejecutivos de cuenta quienes tendrán la responsabilidad de acompañar a las entidades ejecutoras permanentemente. Así también, el acompañamiento debe ser realizado por el sistema de supervisión de la Secretaría Regional Ministerial de Educación.

Financiamiento. Debiera provenir del Gobierno Regional y/o nivel central del MINEDUC, de modo tal que la iniciativa sea efectivamente parte de las prioridades del desarrollo regional o una instancia de trabajo priorizado en los términos definidos por la ley SEP en cuanto al mejoramiento de competencias lectoras básicas de agilizar y garantizar su ejecución en el período 2009-2012.

Evaluación. Se evaluará por 2 vías.

La primera de ellas es el seguimiento que realicen los propios organismos ejecutores e informen al comité técnico.

La segunda es un proceso de auditoría y evaluación externa que debe ser contratada para estos efectos.

Difusión. Se debe considerar un fuerte componente de difusión de las actividades, resultados, aprendizajes, avances, dificultades, entre otras. Este componente debe ser capaz de sistematizar y generar conocimiento que facilite la toma de decisiones, la co-construcción de soluciones y traspaso de resultados al sistema educacional. Se considera difusión en dos niveles, por una parte información a la comunidad respecto de que “¡Si se puede salir adelante!”, una voz de optimismo y alivio, y por otra, al nivel de autoridades y sistema educativo regional que de cuenta de las lecciones aprendidas. Establecer alianzas con otras organizaciones que tienen el mismo foco es central en la gestión e implementación de soluciones.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los impactos esperados para las líneas de acción antes descritas son:

Sentar las bases para que la educación regional dé un salto sustantivo de calidad en los próximos cuatro años, comenzando por sus pilares fundamentales en la educación parvularia y básica. Este esfuerzo se complementaría centralmente con los esfuerzos del MINEDUC en mejora educativa para el conjunto de escuelas. El punto de partida en la región es tan bajo, que nivelar a los estudiantes requiere de un esfuerzo de orden superior.

Aprovechar la riqueza en talentos de la región, la identificación y potenciación de estudiantes es central para contrarrestar el efecto succionador de capacidades que se produce en contextos de alta vulnerabilidad social. Un estudiante con talento que es potenciado, en el largo plazo es capaz de avanzar no solo consigo mismo, sino con su familia completa, poniendo una “cuña” que rompe el círculo de la pobreza.

En el plano político se da una señal política de urgencia y foco a la necesidad de elevar las capacidades mínimas de los estudiantes, así como un alineamiento de los esfuerzos regionales para sacar adelante a su gente. El este modelo a su vez, puede ser ampliamente replicable en otras regiones del país en esta temática o en aquellas que las regiones vean como sus principales debilidades.

El impacto moral, es dar a los pobres una educación mínimamente digna y funcional que le dé a los niños y niñas una oportunidad para el siglo XXI.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Dreves, C. y Hepp, P. (2008). *AraucaníAprende. Refuerzo personalizado en escuelas de sectores de pobreza. Innovación made in Chile, 50 casos ejemplares en educación*. Fundación País Digital y Cámara de Comercio de Santiago. MIDIA, Santiago.

Hepp, P., Dreves, C. y Laval, E. (2009). Esfuerzo público-privado para avanzar en un desafío central de La Araucanía: mejorar la educación en sectores de pobreza. En Formación continua de profesores. ¿Cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar? Sotomayor, C. y Walter, H. Santiago: Ed. Editorial Universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

Corparaucanía: <http://www.corparaucania.cl/>

Cox, C. (2005). *Políticas Educativas en el Cambio del Siglo*. Santiago: Editorial Universitaria.

Dreves, C. y Hepp, P. (2008). *AraucaníAprende. Refuerzo personalizado en escuelas de sectores de pobreza. Innovación made in Chile, 50 casos ejemplares en educación*. Fundación País Digital y Cámara de Comercio de Santiago. Santiago: MIDIA.

EnseñaChile: <http://www.ensenachile.cl/>

Friedman, T. (2006). *The World is Flat. The Globalized World in The TwentyFirst Century*. Penguin Books.

Fundación Educacional AraucaníAprende: <http://www.araucaniaprende.cl/>

Matthei, E y Prieto, F. Chile en un Mundo sin Fronteras. El desafío de ser competitivos. El Mercurio – Aguilar.

Observatorio de la Educación Nacional y Regional: <http://www.visualiza.cl/>

OECD, PISA: <http://www.pisa.oecd.org/>

Programa SIMCE: <http://www.simce.cl/>

UNESCO (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

ENSEÑA CHILE, LOS MEJORES PROFESIONALES TRABAJANDO POR UNA MEJOR EDUCACIÓN

TOMÁS RECART*

Enseña Chile busca disminuir la brecha en la calidad educacional existente en todas las regiones del país. Mejorar la calidad de la educación en cada una de las regiones en Chile es una manera estratégica de empoderar la región, hacerla más atractiva para los chilenos y, al mismo tiempo, mejora el desarrollo sociocultural y expectativas económicas de su población. Enseña Chile implementa un modelo que permite mejorar la calidad de la educación de dos maneras principales. Por una parte, Enseña Chile trabaja seleccionando a lo largo de todo Chile profesionales de excelencia de diversas áreas académicas para que trabajen como profesores durante dos años en colegios en situación de vulnerabilidad del país. Así entonces, esta medida fortalece el capital humano de las regiones y el país, permitiendo que estos profesionales desarrollen aún más habilidades para ejercer liderazgo y emprender, y ser capaces, una vez terminado el trabajo en sala de clases dos años después, de generar soluciones que acortarán las desigualdades que existen a lo largo del país. Pertenecer a la red de colegios apoyados por Enseña Chile es una manera efectiva de entregar mejor educación a poblaciones vulnerables que tienen poco acceso a profesionales de excelencia, y, al mismo tiempo, es una manera de atraer a profesionales de excelencia a trabajar a cada región.

FUNDAMENTACIÓN

Es indiscutible que el nivel de educación de un país determina el nivel de desarrollo de la región. Chile ha demostrado estar muy por debajo de otros países, tanto a nivel nacional, como regional. Los resultados de la prueba internacional TIMSS de matemáticas y ciencias lo demuestran, ocupando nuestro país el lugar 35 de 38 países estudiados¹. En la prueba internacional de competencias lectoras PISA solo el 5% de nuestros estudiantes estuvo en los dos niveles superiores de rendimiento².

A nivel nacional, la diferencia de calidad de la educación entre el decil de menores ingresos frente al decil de mayores ingresos, es de 1.43 puntos de desviación estándar en matemáticas y 1.45 puntos de desviación estándar puntos en lenguaje. Esta desigualdad de oportunidades educacionales se relaciona directamente con la desigualdad de ingresos y el crecimiento económico de nuestro país.

Por otra parte, el análisis de Montoya (2005)³ concluye que el sistema educacional chileno presenta un déficit generalizado de profesores en las escuelas rurales y sobre todo en algunas regiones, como La Araucanía y Los Lagos. Con el crecimiento de la educación media, el déficit de profesores aumenta, principalmente en las áreas de matemáticas y ciencias.

Tanto los permanentes bajos puntajes como el déficit de profesores, demuestran que el problema de la educación es sistémico y para solucionarlo se necesitan personas con diversas visiones, habilidades y profesiones.

* Ingeniero, Universidad Católica de Chile. Director Ejecutivo, Fundación Enseña Chile.

1 Unidad de Curriculum y Evaluación, Ministerio de Educación (2003). Chile y el aprendizaje de matemáticas y ciencias según TIMSS. <http://www.simce.cl/index.php?id=103>. Última consulta: 27 mayo 2009.

2 Unidad de Curriculum y Evaluación, Ministerio de Educación (2000). Resultado de los estudiantes chilenos en el estudio PISA 2000. <http://www.simce.cl/index.php?id=100>. Última consulta: 27 mayo 2009.

3 Montoya, A. (2005). Estudio de Oferta y Demanda de Docentes en Chile. Proyección 2004-2015.

Este proyecto pretende apoyar al corto plazo, supliendo el déficit de docentes en regiones, proveyendo de excelentes profesores en sectores que no pueden acceder a ellos, y al largo plazo mejorar la calidad de la educación y disminuir la brecha educacional que demuestra el SIMCE.

Esta medida estratégica presenta una oportunidad concreta para que los profesionales puedan colaborar en el desarrollo educacional, sociocultural y económico de sus propias regiones. Los empodera como colaboradores activos y conocedores de las necesidades de sus propias localidades.

Según los informes de Teach for America, institución en la que se basa este proyecto, los profesionales que han egresado del programa tienden a volver a sus lugares de orígenes para colaborar mejorando la calidad de la educación, apoyados en las habilidades de liderazgo, comunicación y estrategia que el proyecto les inculca; con este conocimiento podrán volver a trabajar en los lugares de pertenencia.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

La falta de oportunidades educacionales obedece a una serie de factores, que hacen que el problema de la educación en Chile sea sistémico lo que requiere implementar soluciones dentro como fuera del ámbito escolar.

Los factores que inciden son sociales (la educación de los padres influye en el aprendizaje de los alumnos), culturales (muchos creen que no hay solución y las carreras docentes no atraen a los mejores alumnos), de políticas públicas (no promueven resultados ni dan incentivos) y de capacidad (escasez de profesores, falta de capacitación en docentes y directores, los recursos y la tecnología no son suficientes y faltan instrumentos de evaluación e información de resultados).

Para esto, Enseña Chile implementa un modelo que ha innovado la educación en varios países. La lógica de transformación que hay detrás de este modelo es buscar y comprometer hoy a los futuros líderes de Chile con la calidad de la educación, partiendo desde la sala de clases. Enseña Chile se transforma en un canal que ingresa capital humano de excelencia al sistema atrayéndolo primero a hacer clases tiempo completo por dos años a los colegios en situaciones vulnerables, impactando con su trabajo significativamente el aprendizaje y las aspiraciones de los alumnos. Posterior al compromiso, Enseña Chile apuesta que esta experiencia genere personas conocedoras del problema de la educación en Chile y estén convencidas de que es posible y necesario ser el cambio y entonces estén impulsadas a actuar y crear nuevas soluciones. Resulta de esto una masa crítica de profesionales excelentes de diferentes disciplinas que actúan como agentes de cambio en el sistema desde distintos puntos de la sociedad.

El modelo de trabajo surge de la experiencia de Teach For America desde 1990, organización fundada por Wendy Kopp, en la que ya han participado más de 14.000 profesionales. El primer año se reclutaron 500 profesionales, 5.000 el 2007 y se proyectan 7.500 para el año 2010, puestos para los cuales postulan más de 17.000 recién egresados. A través de los profesionales seleccionados se ha impartido clases a más de 3 millones de alumnos.

En detalle, el modelo contempla ciclos de dos años en los cuales se selecciona, forma y apoya de manera continua a profesionales de excelencia, integrales y comprometidos, para que trabajen como profesores con jornada completa, en colegios que se encuentren en situación de vulnerabilidad. El proceso de trabajo cuenta que distintas etapas:

1. Difusión: se promueve el programa en las mejores universidades de Chile.
2. Selección: se lleva a cabo un riguroso proceso de selección que evalúa en los postulantes las competencias necesarias para impactar en las salas de clases y ser un líder emprendedor en el futuro.
3. Formación: se capacita a los profesionales para liderar en la sala de clases, a través de un curso intensivo durante el verano en el cual deben practicar enseñando y asistiendo, al mismo tiempo, a clases en las que se imparte conocimiento fundacional para realizar un buen trabajo. Estas sesiones se realizan los dos años de trabajo en los colegios, además de recibir observaciones en clases y retroalimentación.
4. Asignación de colegios: se seleccionan los colegios en los que trabajarán los profesionales, buscando aquellos que más necesitan profesores de excelencia según su índice de vulnerabilidad escolar y nivel de SIMCE. En particular se busca entre ellos, a aquellos colegios cuyos directores estén comprometidos y crean en el

proyecto. En todas las regiones de Chile es posible encontrar establecimientos educacionales que cumplan estas condiciones. Aquellos que se ven beneficiados con un profesional Enseña Chile, son quienes pasan a ser el empleador de éste como cualquier otro docente de su planta.

5. Apoyo y evaluación continua: los profesionales son acompañados en su trabajo en aula durante los dos años de compromiso, independiente del establecimiento y región en la que estén trabajando. Durante este trabajo cada profesional es apoyado por un tutor quien lo visita en clases, revisa sus planificaciones, hace seguimiento al aprendizaje de sus alumnos y lo acompaña en el trabajo de mejoramiento continuo de su práctica docente. De esta manera se ayuda al profesional a perfeccionarse como también se mantiene y exige el foco en el aprendizaje de los niños, evaluándose la meta de cada curso continuamente. Cada zona geográfica en Chile tiene su equipo de tutores dependiendo de la cantidad de profesionales que trabajen en la zona.
6. Evaluación externa: cada año es evaluado el desempeño de la organización y los profesionales a través de una evaluación realizada por un ente externo, como por ejemplo una universidad. Para esto se comparan los desempeños y efectos secundarios en los establecimientos en los que se trabaja y también en un grupo de establecimientos control.
7. Red de ex alumnos: para lograr la meta de largo plazo de Enseña Chile, en la que se espera que los ex profesores de Enseña Chile realicen nuevos proyectos que apoyen el crecimiento e igualdad de oportunidades de los niños en Chile, se implementa una red de apoyo a ex profesores del programa para que emprendan en educación, puedan reinsertarse en empresas de prestigio, estudiar cursos de posgrado o insertarse en el sector público.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. El plan de trabajo de esta medida estratégica ya fue diseñado y probado por más de 18 años por la organización estadounidense Teach For America, Enseña Chile lo recoge y cada año un grupo del equipo lo adapta a la realidad chilena.

Aprobación. Para el funcionamiento de esta medida se requiere la habilitación de los profesionales, ya que la mayoría de éstos no han estudiado pedagogía y tienen que comprobar su capacidad y conocimientos para enseñar en las materias afines a sus carreras. Por otra parte, que los colegios acepten a estos profesionales es una confirmación y aprobación del proyecto.

Ejecución. El equipo que ejecuta el modelo trabaja a nivel central y local. El diseño y ejecución central están en las oficinas principales de Enseña Chile, pero la ejecución del proceso de reclutamiento, formación y apoyo continuo deben realizarse por grupos de la organizados en la localidad correspondiente, para dar apoyo efectivo, sensibles tanto a la cultura local como a las distancias geográficas.

Acompañamiento. El equipo de acompañamiento debe necesariamente estar ubicado en la misma localidad en la que trabajan los profesionales seleccionados, pues se realizan visitas constantes a las aulas. Al mismo tiempo, el equipo de apoyo local debe ser sensible a la cultura local y es por esto que se espera que pertenezca a la región en la que entrega apoyo. Actualmente Enseña Chile tiene oficinas en Santiago y Temuco, ya que estas son las regiones en las que trabaja.

Evaluación. Un organismo externo debiera ser quien evalúe con resultados concretos el nivel de éxito de la medida. En el caso de Enseña Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Pontificia Universidad Católica de Chile realizarán un análisis del desempeño de la organización a nivel nacional, midiendo los resultados en el aprendizaje de los alumnos, el cambio en sus aspiraciones y oportunidades. Además medirán sus efectos en el entorno, entrevistando a directores, profesores y apoderados. Las principales universidades regionales pueden ser quienes se encarguen de esta evaluación en sus zonas de influencia.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los impactos se miden en tres niveles de influencia:

- **A nivel de colegios:** se espera que cada alumno que asiste a clases de un profesor Enseña Chile, logre resultados de aprendizajes significativamente mayores que los de alumnos que en su misma situación social no han recibido clases de estos profesores, además, se espera que genere aspiraciones que no tenía sobre su futuro y acceda a oportunidades (tanto de charlas, actividades, proyectos u otro) que no habría accedido si su profesor no perteneciera a la red de Enseña Chile. En cinco años se espera impactar a más de 200 establecimiento en todo el país.

- **A nivel de los profesionales que participen en el programa:** se espera que cada profesional que es seleccionado para participar en el programa, desarrolle durante sus dos años de trabajo habilidades de organización y liderazgo en ambientes de alta complejidad que serán altamente valoradas y reconocidas por distintos sectores de la sociedad. En cinco años se espera atraer a más de 400 profesionales de excelencia al sistema de educación, de los que alrededor del 50% pertenecerán a regiones diferentes a la región metropolitana.

- **A nivel regional y de país:** se espera generar una masa crítica de profesionales de distintos orígenes geográficos, estratos socioeconómicos y disciplinas, que conozca el problema educativo en profundidad, y emprenda soluciones desde sus respectivas áreas de influencia. En cinco años se espera tener a 200 profesionales de excelencia egresados del programa, creando e implementando soluciones propias o apoyando las existentes desde sus diferentes disciplinas, ayudando así a la disminución de la brecha de oportunidades entre los chilenos a lo largo de todo el país.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Publicaciones relevantes:

Cabezas, V (2007). *Analysis of why and how to implement a program like.*

Candia, A; Candia, F. (2008). *LGE: Impacto de la modificación en los ciclos curriculares.* Santiago: Instituto Libertad.

Decker, P; Mayer, D; Glazerman, S. (2004). The Effects of Teach For America on Students: Findings from a National Evaluation. *Teach For America*, Estados Unidos.

Montoya, A. (2005). *Estudio de Oferta y Demanda de Docentes en Chile. Proyección 2004-2015.* Santiago.

Teach for America in Chile, Teachers College, Estados Unidos: Columbia University

Teach For America (2008). Measuring student achievement in program– update on progress and current thinking – excerpts, Estados Unidos.

Torre, B. (2008). Teaching or Service? The Site-Based Realities of Teach for America Teachers in Poor, Urban Schools. *Teach For America*, Estados Unidos.

Xu, Z; Hannaway, J; Taylor, C. (2007) *Making a Difference? The Effects of Teach for America in High School.* The Urban Institute and Calder, Estados Unidos.

Investigaciones necesarias

Estudio actualizado sobre la oferta y demanda de profesores por materia, colegio, curso, a nivel local o comunal. Se hace necesario sobre todo con los nuevos ciclos curriculares.

Marco de competencias que definen a un buen profesor en contexto vulnerable.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

FORMACIÓN DE NUEVOS LÍDERES, SEGÚN LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS Y LAS DEMANDAS Y ASPIRACIONES DE SUS COMUNIDADES

MARÍA ANTONIETA CAMPOS*

CAROLINA MUÑOZ**

FUNDAMENTACIÓN

En la actualidad, en materia de participación juvenil en nuestro país la idea que más fuertemente se ha impuesto es que las y los jóvenes no participan o no están interesados en los asuntos públicos, creencia basada principalmente en la decreciente participación electoral de éstos (de un 58% a un 27% entre los años 1997 y 2003), sin embargo, la evidencia señala que esta baja participación político electoral, ocurre en un contexto de activa participación en otros espacios y a través de otras formas y canales (INJUV, 2006; Magendzo, 2005), principalmente por medio de prácticas de asociatividad y de comunicación del espacio público, que posibilitan el desarrollo de una ciudadanía activa y responsable en la construcción de la sociedad.

En consecuencia, la asociatividad estudiantil al interior de las universidades se ha desplazado de formas de organicidad colectiva tradicional a redes o colectivos de una amplia variedad. Existe una significativa expansión de organizaciones estudiantiles que se agrupan en torno a temáticas de interés público y, a través de las cuales, sus integrantes enfrentan o intentan enfrentar los impactos de la globalización, tanto a nivel psicológico como social (Zarzuri, 2000). Generando a partir de ellas, espacios y oportunidades de desarrollo en ambos niveles.

Sin embargo, este importante capital potencial de las nuevas expresiones de asociatividad estudiantil en el contexto universitario, se desarrolla sin ser debidamente valorado como una oportunidad de formación integral e integradora con el entorno social y territorial, sobre todo en la formación de competencias ciudadanas y en la capacitación de líderes para abordar los temas y tareas del desarrollo a escala local y regional.

Las características de la asociatividad estudiantil actual, forzosamente están interpelando el sentido y los modelos de educación, por cuanto existe insuficiente disponibilidad y diversidad de programas que incorporen el reconocimiento que el estudiante, como sujeto, se constituye en lo social y que la función última y más trascendental de la educación es entregar las herramientas para participar activamente en la vida social, económica, política y cultural de la sociedad, aprendiendo a ejercer poder e influencia sobre las múltiples decisiones que comprometen la propia vida y la de los otros y otras (Hoyos, 2003; Magendzo, 2003).

En este sentido, los actuales programas formativos, más centrados en la experiencia e inspiración de los académicos, que en las oportunidades de desarrollo de los territorios y las demandas de sus comunidades, ha concluido en la poca efectividad de los procesos de construcción de pensamiento y conocimiento, develando una crisis no solo educacional sino también del desarrollo en nuestro país.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta busca promover el interés y la formación de jóvenes, principalmente de estudiantes de educación superior, en los temas y tareas del desarrollo a escala local y regional, con el propósito de ampliar el capital humano motivado

* Periodista, Licenciada en Comunicación Social. Ejecutiva Asistente, Red Sinergia Regional.

** Psicóloga, Licenciada en Psicología. Coordinadora de Programas, Red Sinergia Regional.

y calificado para liderar procesos de desarrollo desde los territorios, capitalizando las motivaciones y expresiones de la participación juvenil, según las oportunidades y desafíos diferenciados de los territorios y sus comunidades. Con ello, se pretende generar espacios fecundos de interacción entre las oportunidades y demandas de conocimiento de las comunidades, y la oferta académica de las instituciones de educación superior; logrando con ello la generación de conocimiento propio y pertinente desde y para los territorios.

- **Formación de nuevos líderes:** diseño e implementación de programas de orientación, capacitación y formación de nuevos líderes entre estudiantes de educación superior, centrados principalmente en las oportunidades diferenciadas de desarrollo de los territorios y las demandas y aspiraciones de sus respectivas comunidades. Estos programas deben abordar la educación en competencias ciudadanas, la adquisición de conocimientos sobre asuntos de interés público y la formación de valores para el ejercicio de la responsabilidad social.
- **Fortalecimiento de la asociatividad estudiantil:** organización de un programa en red interinstitucional e interregional de fortalecimiento de la asociatividad estudiantil, dirigido a la formación sistemática de competencias y valores asociados al ejercicio de la ciudadanía activa de los estudiantes de educación superior. De esta forma se generarán espacios de diálogo y articulación inéditos que promoverán el capital social entre nuevos actores estratégicos del desarrollo.
- **Promoción de la participación en territorios locales:** creación de sistema de incentivos para estudiantes y organizaciones estudiantiles que se vinculen a tareas y temas del desarrollo local y regional, con objeto de promover la vinculación entre el mundo académico, los territorios y sus comunidades. Este sistema puede incorporar programas tales como, fondo de becas para el desarrollo de prácticas (de pregrado) y tesis (de pre y posgrado) en terreno, fondo de proyectos de organizaciones estudiantiles temáticas y premios para buenas prácticas de vinculación universidad y territorio lideradas por estudiantes.
- **Implementación de programas de formación profesional:** diseñar e instituir cursos y programas de formación profesional, dirigido a la adquisición de competencias y conocimientos sobre el desarrollo a escala local y regional. Estos programas deben otorgarse en diferentes niveles, por ejemplo: capacitación, electivos de pregrado; postítulo, magíster y doctorado; con lógica de educación continua, movilidad estudiantil y laboral; a través de mecanismos de créditos transferibles y acreditación.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

A continuación se describen los principales actores responsables según cada etapa de implementación de la medida estratégica:

Diseño. Red Sinergia Regional de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, instituciones de educación superior, estudiantes de educación superior, Instituciones públicas relacionadas a la promoción de la participación ciudadana, Ministerio de Educación, Consejo Superior de Educación.

Aprobación. Instituciones de educación superior, Ministerio de Educación.

Ejecución. Red Sinergia Regional de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, instituciones de educación superior, Ministerio de Educación.

Acompañamiento. Red Sinergia Regional de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, instituciones de educación superior, instituciones públicas relacionadas a la promoción de la participación ciudadana.

Evaluación. Red Sinergia Regional de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, instituciones de educación superior, Ministerio de Educación.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

- Creciente cantidad de estudiantes de educación superior formados y motivados para liderar iniciativas de desarrollo en el ámbito local y regional.
- Vinculación más directa y fecunda de las instituciones de educación superior con la realidad de su entorno local y regional, cumpliendo de manera más cabal su misión de aportar y compartir conocimiento con los principales agentes del desarrollo.
- Existencia de programas de formación ciudadana desarrollados en conjunto por distintos actores de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Hoyos, M. (2003). Ciudadanía y participación: más fantasmas para la juventud. *Revista Última Década* N°19, <http://www.cidpa.org/txt/19art4.pdf>, consultada el 11 de noviembre de 2008.
- Instituto Nacional de la Juventud, (2006). Movilizaciones estudiantiles: claves para entender la participación juvenil. *Revista Observatorio de Juventud* Año 3, Número 11.
- Magendzo, A. (2005). Síntesis del informe de la comisión de formación ciudadana – Chile. http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/26%20sintesis%20de%20informe.pdf. Consultada el 17 de noviembre de 2008.
- Magendzo, Abraham; (2003). *Nociones, sentidos y modelos de formación ciudadana en el ámbito de la educación formal*. http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/documentos_pdf.2006-03-23.3983398057/archivos_pdf. Consultada el 17 de noviembre de 2008.
- Magendzo, A. (2003). Formación ciudadana y objetivos fundamentales transversales. http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/11%20formacion%20ciudadana%20y%20obj%20transversales.pdf. Consultada el 17 de noviembre de 2008.
- Zarzuri, R. (2000). Notas para una aproximación teórica a nuevas culturas juveniles. *Revista Última Década* N°13, 81-96.

RED PARA EL DESARROLLO PLENO DE LOS TALENTOS ACADÉMICOS REGIONALES

HELGA GUDENSCHWAGER*

LUCIO REHBEIN**

FUNDAMENTACIÓN

Chile se encuentra frente a la oportunidad de dar un gran salto adelante en materia de desarrollo, conciliando el crecimiento económico, con el desarrollo de capital humano y la equidad social. Para ello se requiere de fuertes acciones a nivel educacional, ya que es este el ámbito que explica en mayor medida las diferencias de ingresos en la población y condiciona el acceso a las oportunidades.

La evidencia universal demuestra que, sin distingo de su condición social, económica, étnica, ni de su género ni ubicación territorial, un 2 a 5% de la población escolar presenta un potencial intelectual excepcionalmente alto (Gagné, 1998). Considerando nuestra población en edad escolar, esta situación involucraría entre 70.000 y 175.000 niños y jóvenes chilenos.

Los estudiantes talentosos académicamente presentan este alto potencial intelectual, aman aprender y están intrínsecamente motivados por conocer, comprender y crear. Según Renzulli (1988) el talento es una conjunción de rendimiento por sobre el promedio, alta creatividad y alto compromiso con la tarea. Los niños y niñas talentosos académicamente, a diferencia de los niños superdotados intelectualmente, muestran una elevada aptitud o competencia en un ámbito o tipo de información o en un tipo de procesamiento (Martínez y Rehbein, 2004). Las investigaciones demuestran que, a diferencia de lo que podría indicar el sentido común, cuando las personas no son debidamente desafiadas en sus capacidades, su potencial se pierde; sobre todo en el caso de quienes se educan en contextos socioeconómicamente deprivados y con menos oportunidades (Colangelo y otros, 1999; Cross y Dixon, 1998).

Hasta hace poco, 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 por iniciativa de la Fundación Andes (Fundación Andes, 2005).

Actualmente (2009) existen cinco programas de enriquecimiento extracurricular desarrollados por universidades en algunas ciudades del país (Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Concepción y Temuco), los que atienden una pequeña fracción de estudiantes talentosos de segundo ciclo de educación básica y de educación media (alrededor de 2500), provenientes de algo más de 30 comunas. La cobertura y el acceso a programas de esta naturaleza a lo largo de todo el territorio nacional es aun insuficiente y dista mucho de atender a la gran mayoría de niños y jóvenes talentosos (se atiende menos del 5%). Esto es especialmente crítico en el caso de territorios alejados y de baja concentración poblacional, pero igual distribución proporcional de talentos.

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 mediante el otorgamiento de becas. No

* Psicóloga, Master of Arts in Education. Directora Programa Educacional para niños, niñas y jóvenes con talentos académicos de la Universidad de La Frontera.

** Psicólogo, Doctor en Psicología (Ph.D.). Profesor Titular, Universidad de La Frontera

obstante, los avances logrados, aun se está a la espera que el Estado asuma plenamente la responsabilidad de responder ante las necesidades educativas especiales de estos estudiantes con talento académico a través de una política pública.

Poder despertar y proyectar los talentos existentes en los segmentos sociales más deprivados de acceso a las oportunidades disponibles en las zona de alta concentración económica y poblacional, y a los grupos étnico-culturales residentes en áreas rurales y aisladas, nos remite sin grandilocuencias al mito de Prometeo: muchos de esos potenciales encadenados e incluso actualmente disfuncionales al objetivo del crecimiento económico y social, pueden y deben ser liberados en el marco de un programa adecuadamente diseñado y que requiere de una fuerte participación y sinergia entre los distintos agentes del desarrollo de las regiones donde se aplique (Rehbein y otros, 1999).

A nivel regional, la experiencia del Programa Educacional para Niños, Niñas y Jóvenes con Talentos Académicos de la Universidad de La Frontera ha demostrado que la participación en un programa de enriquecimiento extracurricular de este tipo es, desde el punto de vista de los padres, una experiencia con un valioso y efectivo impacto, incidiendo positivamente en la actitud de sus hijos hacia la escuela/liceo, las expectativas en el desarrollo futuro, la comunicación padres- hijos, la ayuda en tareas escolares entre hermanos y la motivación de la familia por aprender más (Villouta y Gudenschwager, 2008).

Si tomamos en consideración que una importante proporción de la matrícula en la educación media se encuentra distribuida en establecimientos educacionales de pequeño y mediano tamaño, dispersos en cientos de comunas alejadas de los grandes centros urbanos del país, la presente propuesta constituye también un imperativo de equidad, ya que como fuera dicho antes, parte importante de los talentos existentes en las regiones, y en las familias pobres y rurales son aquellos que menos oportunidades de desarrollarse tienen (ver Colangelo y otros, 1999; Cross y Dixon, 1998). En consecuencia, es precisamente allí, donde la apertura de oportunidades desafiantes para estos niños tendrá mayores resultados, tanto a nivel de talentos individuales como a nivel del sistema social y económico local y regional, debido a la irradiación de la capacidad innovadora de estos jóvenes (y luego adultos), en su medio.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Desde el marco global recién descrito e incentivados por la presente convocatoria y la pregunta ¿Cómo encontrar y optimizar liderazgos locales para hacer avanzar a las regiones? Nos aventuramos a proponer, la creación de una red nacional orientada a la identificación y desarrollo de talentos académicos a nivel de la enseñanza media, en cada región del país y que convoque, especialmente, a los estudiantes de áreas rurales, pequeños pueblos y ciudades. Si bien la identificación temprana del talento académico (primeros años de enseñanza escolar) es posible, e incluso recomendable, esta propuesta se centra en los jóvenes de enseñanza media por cuanto demandará deber trasladarse desde sus lugares de origen para participar activamente en las actividades de esta Red.

En términos específicos, proponemos la creación de una Red Pro-Desarrollo del Talento Académico Regional en que convergen una serie de instituciones y recursos para educandos de altas capacidades, con personal docente especializado para comprender y responder a las necesidades cognitivas, emocionales y sociales estudiantes de diversos.

Para la puesta en marcha y desarrollo de esta red se hace necesario:

1. Instaurar una institucionalidad del Estado (Mineduc) orientada a promover una política pública sobre educación de talentos que considere la definición de esta red y sus regulaciones de funcionamiento.
2. Identificar las instituciones y organismos dispuestos a prepararse para trabajar en red con jóvenes con talentos académicos.
3. Instalar capacidades necesarias en profesionales sobresalientes (profesores altamente motivados y mentores debidamente capacitados en la educación de talentos, dispuestos a trabajar cooperativamente en red).
4. Definir e implementar un sistema de identificación adecuado para una población juvenil diversa (mapuche y no mapuche, de pequeñas ciudades, áreas rurales, socioeconómicamente desaventajados y académicamente talentosos).

5. Adaptar y desarrollar medios pedagógicos y tecnológicos especializados para trabajar en red con iniciativas permanentes y otras estacionales. Entre ellas se podrían contemplar, la realización campamentos de verano, congresos temáticos, coloquios con especialistas, actividades de exploración e investigación en distintas áreas, trabajos con mentores, y otras.
6. Generar espacios y oportunidades que les permitan a los y las jóvenes aprender de acuerdo a sus ritmos y con tareas reales de aprendizaje que fomenten el estudio autorregulado, la resolución de problemas, el pensamiento crítico y conductas socialmente responsables, entre otras.
7. Gestionar recursos financieros suficientes para la implementación, mantención y desarrollo de esta red de instituciones especializadas en el trabajo con talentos.

A través de una iniciativa de este tipo, se pretende continuar avanzando hacia una diferenciación inclusiva que permita atender a todos los niños, niñas y jóvenes, al abrir en Chile una red de espacios y oportunidades para la identificación y desarrollo pleno de talentos académicos, invirtiendo en capital humano y aportando constructivamente al desarrollo de las ciencias, del emprendimiento empresarial y social, y de la sociedad en general.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. Equipo de tarea con términos de referencia generados por un consorcio de universidades regionales con experiencia en el tema y consultores internacionales.

Aprobación. Ministerio de Educación: Dirección General de Educación.

Ejecución. Red licitada de instituciones impulsoras del talento, de inicio puntual y crecimiento paulatino en años posteriores.

Acompañamiento. Universidades, centros de investigación y Mineduc.

Evaluación. Cíclica, efectuada por una Comisión Mixta de expertos nacionales internacionales

Licenciamiento /Acreditación del sistema (o programas). Superintendencia de Educación

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

- Un conjunto coherente de oportunidades disponibles y cercanas para que niños, niñas y jóvenes con talentos académicos de excepción, situación socioeconómica más desaventajada y de localidades distantes a las grandes urbes puedan hacer fructificar sus talentos en plenitud, oportunamente y con los apoyos técnicos necesarios.
- Prevención de 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.
- Mayor cantidad de personas altamente capaces, calificadas y motivadas, disponibles para el progreso sostenido de las regiones y del conjunto del país.
- Familias con 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.
- Una educación chilena más inclusiva, que reconozca la diversidad de estudiantes en las aulas de cada región del país y ofrezca igualdad de oportunidades para todos y todas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, C.M y Cross, T.L. (1999). Distance Learning Opportunities for Academically Gifted Students. *The Journal of Secondary Gifted Education*, Vol 11(2) 88-96.
- Briggs, C.J., Reis, S.M. y Sullivan, E.E. (2008). A National View of Promising Programs and Practices for Culturally, Linguistically, and Ethnically Diverse Gifted and Talented Students. *Gifted Child Quarterly*, 52; 131-145.
- Colangelo, N., Assouline, S. G. y New, J. (1999). *Gifted education in rural schools: A national assessment*. The. University of Iowa, Iowa City, IA.
- Cross, T. y Dixon, F. (1998). *On Gifted Students in Rural Schools NASS Bulletin*, Vol. 82, N° 595, 119-124.
- Cross, T. & Burney, V.(1999). High ability, rural and poor: Lessons from Project ASPIRE and implications for school counselors. *Journal of Secondary Gifted Education*, 16(4), 148-156.
- Gagné, F. (1998). The prevalence of Gifted, Talented and Multitalented Individuals: Estimates From Peer and Teacher nominations en R. Friedman y K Rogers (Ed.) *Talent in Context*. USA: American Psychological Association.
- Gudenschwager, H. y Villouta, M. (2008). Percepción de Impacto del Programa PROENTA-UFRO en los Estudiantes con Talento Académico (DIUFRO DI 07- 0083, Universidad de La Frontera). Presentación en Tercera Jornada Regional de Educación en Talentos académicos, Temuco, octubre 2008.
- Martínez, M., y Rehbein, L. (2004). Educando la Excepcionalidad en el Aula. En S. Castañeda (Ed.) *Educación, Aprendizaje y Cognición. Teoría en la Práctica*. México: Ed. El Manual Moderno, Cap. 30, 475-490.
- Rehbein, L., von Baer, H., González, M., y Denegri, M. (1999). "Talentos Araucanía": Propuesta de un programa piloto de oportunidades educativas especiales para niños superdotados y talentosos. Dossier de postulación de la Universidad de La Frontera (Temuco, Chile) a la licitación pública nacional convocada por Fundación Andes.
- Renzulli, J. S. (1988). A Decade of Dialogue on the Three-ring Conception of Giftedness. *Roeper Review*, 11, 18-25.
- Swiatek, M.A. (2007) The Talent Search Model: Past, Present, and Future. *Gifted Child Quarterly* 2007; 51(4), 320-329.
- Villouta, M. y Gudenschwager, H. (2008). Percepción de Impacto del Programa PROENTA-UFRO en los Estudiantes con Talento Académico (DIUFRO DI 07- 0083, Universidad de La Frontera). Presentación en Tercera Jornada Regional de Educación en Talentos académicos, Temuco, octubre 2008.

ESCUELA DE GOBIERNO REGIONAL Y MUNICIPAL

GUILLERMO WILLIAMSON*

FUNDAMENTACIÓN

Hay una demanda social desde las regiones, (principalmente no metropolitana de Santiago), motivada por un anhelo de mayor capacidad de decisión y de asumir su propio proyecto de desarrollo; la inequidad de la distribución social del conocimiento y de la riqueza no es solo social sino también territorial y se asume que en la medida en que se fortalezca la descentralización habrá mayor capacidad de producir, acumular y redistribuir saberes, conocimientos, bienes y servicios. En los contextos de los cambios culturales, sociales y políticos que ha generado la Globalización y de la ampliación de las democracias, así como la creciente conciencia mundial del valor de la diversidad y multiculturalidad, la democracia representativa comienza a mostrar limitaciones y a abrirse paso la democracia participativa, lo que hace que sea cada día mayor la necesidad de que las decisiones se aproximen a los ciudadanos, individuales y colectivos. Ha habido y hay necesidad de formación de los directivos políticos de los municipios: alcaldes y concejales, para mejorar su desempeño propio y el vínculo político-gestión. (CPU; 1996) Hay cambios institucionales que ganan adeptos y grados mayores de consensos: la elección directa de intendentes y consejeros regionales; la nueva ley de educación pública reconstruye el papel de los municipios en la educación; se buscan nuevas modalidades de asociación de municipios y relacionados con la asociación de la sociedad civil.

Por otra parte, es lenta pero sistemática, produciéndose una renovación generacional de los cuadros políticos, profesionales y técnicos que gestionan, política, técnica y administrativamente los gobiernos locales y regionales. Muchos de estos cuadros no tienen ni experiencia de gobierno local o regional ni política en el sentido de la administración del poder, desde una perspectiva estratégica del desarrollo local y regional, de los vínculos con el sistema de política partidaria y de la institucionalidad de gobierno nacional, regional y local, de la multi-disciplinariedad del desarrollo, del manejo y relaciones laborales al interior del aparato de Estado. Muchos asumen desencantados de la política y la administración pública, pero con un posicionamiento personal favorable a ambas y con interés en aportar desde lo público estatal.

La creciente demanda de más y mejor Estado, más y mejor gobierno, exige también cuadros políticos, profesionales y técnicos, más competentes, con mayor conocimiento de políticas nacionales y capacidad de generar políticas y programas de desarrollo. No hay una estrategia de formación de políticos, profesionales y técnicos que gobernarán y administrarán los gobiernos municipales y regionales. Pero hay una necesidad de mejorar la democracia y consecuentemente la política como dirección y gestión de la vida pública desde el estado y eventualmente desde instancias de la sociedad civil, a partir de la formación de cuadros militantes. Por ello esta propuesta de una escuela permanente de gobierno regional y municipal.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Chile y sus regiones y municipios, como territorios institucionales, están cambiando como cambia el planeta, en el contexto de la globalización; cambian las culturas y las sociedades; cambian los modos, sentidos y deseos de participación y gobierno.

* Doctor en Educación. Profesor Asociado Departamento de Educación, Director Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional, Universidad de La Frontera.

Las jóvenes generaciones que deberán asumir en el tiempo los gobiernos regionales y municipales, se han formado como ciudadanos en un contexto político muy complejo: estable institucionalmente, poco participativo, centralizado, excluyente, desigual y discriminatorio; que a su vez, se caracteriza por un clientelismo que es reafirmado por esta institucionalidad poco participativa, pero que también consigue avances sociales en algunas áreas de la vida colectiva.

Ante él, los jóvenes -como generación- se asumen como críticos externos, como críticos integrados, como independientes técnicos. Ante la gobernabilidad política, sus cuadros políticos y técnicos, muchos mantienen una posición muy crítica, a veces de desdén o desprecio, de incertidumbre sobre sus aportes y de negación respecto de sus quehaceres y miran la acción gubernamental desde la individualidad o desde la sociedad civil, articulada o no al Estado; otro grupo, menor, se integra -no sin crítica- a la vida partidaria y a la institucionalidad pública desde posiciones ideológicas, de raigambre en cierta memoria familiar, religiosa, política o comunitaria; otro sector, que puede o no estar integrado a las dos manifestaciones anteriores, se asumen como independientes y quieren participar en los gobiernos desde lo técnico, dejando lo político a otros. Lo común a todos -en este escenario empírico de categorización de las generaciones jóvenes- es el deseo de participar en la sociedad y su dirección, desde el Estado o la sociedad civil y también el que no están preparados formalmente, de modo sistemático y permanente, en cuestiones políticas y de gestión gubernamental a escala regional y local. Esta es una temática poco o nada abordada en la formación escolar, de pre e incluso de post-grado; en este campo las referencias al interés por las políticas públicas son comunes a las misiones de universidades y de carreras de pre y post grado, especialmente de ciencias sociales, sin embargo, al revisar las mallas curriculares, sus programas de estudio y actividades de extensión y vínculo con el medio, en la práctica se visualiza su poca importancia relativa a otras dimensiones de la formación, particularmente las referidas a las especialidades.

Chile es un país con alta desigualdad, inequidad, injusticias (lo que es consenso nacional) en toda su organización social (clases sociales, étnias, distribución social del conocimiento, territorial, etc.) lo que implica que la posibilidad de que los cuadros formados interesados en participar de la dirección y gestión de la vida política y gubernamental del Estado se organice en la misma dinámica, siendo aquellos cuadros políticos y técnicos con mejor y mayor formación en esas dimensiones, tienden a instalarse más próximos al centro del poder (donde se toman las decisiones relevantes: el centro del país y en lo que es posible, el centro de las regiones), donde hay mejores condiciones salariales (municipios y gobiernos con mayores recursos) y donde hay más posibilidades de formación continua. Así, las opciones de los municipios y gobiernos regionales disminuyen en términos de ofrecer oportunidades reales de formación y de inserción política y laboral desafiante, interesante, de calidad reconocida y apta al reconocimiento de una carrera administrativa en el Estado.

Existen algunas experiencias e intentos de formación de dirigencias políticas para el mejor manejo, sobre todo del gobierno municipal, pero que no se han sostenido en el tiempo. Algunos ejemplos: una escuela de concejales que diseñó el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera, hace algunos años, previo a un periodo electoral municipal; la Corporación de Promoción Universitaria, CPU, organizó en los primeros años de la transición democrática un Programa en Gestión Directiva Municipal que, entre otras actividades, publicó un Manual de Capacitación Municipal para Concejales y Alcaldes (CPU, 1996); las escuelas que los partidos políticos organizan antes del periodo de elecciones.

Estas experiencias expresan la necesidad y conciencia de que las autoridades de administración regional y municipal requieren de una formación cada vez más política y técnica producto de las profundas transformaciones que se producen en la sociedad, en los procesos científico-tecnológicos y sus consecuencias en el conocimiento y los grandes cambios culturales, en las dinámicas económicas y productivas en lo particular, en las demandas sociales y étnicas por una democracia más participativa que se expresa en un interés por mayor descentralización. Las institucionalidades regionales y los municipios plantean la exigencia de mayor capacidad de ejercer poder sobre sus ámbitos territoriales específicos. El análisis académico indica que terminar con prácticas clientelistas en municipios y gobiernos regionales pasa por una institucionalidad modernizada democráticamente, pero también por una mayor capacidad de manejo de competencias de gestión coherentes con los requerimientos de la ciudadanía y la sociedad civil organizada, así como de los cambios institucionales en el Estado.

Diseñar, implementar, desarrollar y evaluar una escuela de formación permanente de dirigentes políticos, de profesionales y técnicos para una adecuada, pertinente, eficaz y eficiente gobernabilidad democrática participativa y moderna del nivel regional y municipal.

El foco de la propuesta es el mejoramiento de la gobernabilidad por una buena dirección política y gestión pública de los gobiernos regionales y municipales a partir de un proceso permanente de formación de dirigentes políticos y profesionales y técnicos de ambos niveles del Estado. Ello supone producir y difundir conocimiento, sistematizar experiencias, formar personas consideradas individualmente y como parte de colectivos políticos y sociales. La escuela será un espacio de debate y formación política, donde los partidos tendrán oportunidad de formar cuadros que pueden poner a disposición de los gobiernos.

Es decir, la escuela tendrá tres funciones principales:

- Producir conocimiento, sistematizar experiencias y aprendizajes.
- Formar personas.
- Discutir y difundir ideas, conocimientos y propuestas.

La ejecución sería resultado de una convergencia entre la institucionalidad política regional y municipal con una Universidad -puede ser en Red o Consorcio- que cuente con un programa de post grado e institución orientada al desarrollo regional y local. No requiere de cambios ni legales ni normativos o reglamentarios ya que se trata de un proceso formativo de cuadros dirigenciales políticos, profesionales y técnicos para un mejor gobierno regional y municipal de las regiones.

La escuela se organiza en la formación de a lo menos, tres áreas complementarias:

- Política partidaria y política de gobernabilidad.
- Gestión de Gobierno regional y municipal.
- Gestión de programas de desarrollo territorial.

La escuela tendría una estructura curricular formal que considera, a lo menos:

- docencia a nivel de diplomado, cursos de perfeccionamiento y capacitación, y de postgrado;
- producción de conocimiento por la vía de la investigación asociada a centros de investigación en áreas específicas y de la sistematización de experiencias;
- difusión y discusión de experiencias y aprendizajes referidos a la gobernabilidad regional y municipal;
- mecanismos de acreditación de saberes y competencias de gobierno para dirigentes políticos, profesionales y técnicos que tienen o han tenido experiencia de gobierno y gestión.

Se organizaría como una escuela de alto nivel académico y en consecuencia responderá a los estándares exigidos al pre y post grado, como a la educación continua de los programas de las universidades acreditadas. Metodológicamente pueden utilizarse dos modalidades de formación:

- Cursos o actividades presenciales de capacitación, diplomados y postgrado.
- Cursos o actividades a través de *e-learning* bajo formato a distancia o *b-learning* de capacitación, diplomados y postgrado.

Puede referirse a nivel de:

- Acreditación de competencias
- Capacitación
- Técnico superior
- Post-grado y Post-títulos

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES:

Diseño. Universidades (a través, de un centro especializado en el tema) como parte o no de una red universitaria, asociaciones regionales de municipalidades, GOREs, secretarías regionales ministeriales de planificación-SERPLAC, Ministerio Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena-CONADI. Debe contarse con la asesoría consultiva de partidos políticos.

Aprobación. Universidades, asociaciones regionales de municipalidades, GOREs, SERPLAC, SERNAM, CONADI.

Ejecución. Universidades con asesoría de asociaciones regionales de municipalidades, GOREs, SERPLAC, SERNAM, CONADI.

Acompañamiento. Universidades, asociaciones regionales de municipalidades, GOREs, Serplac, SERNAM, CONADI.

Evaluación. Universidad, asociaciones regionales de municipalidades, GOREs, Serplac, SERNAM, CONADI. A través de mecanismos internos a las acciones los participantes deben opinar respecto de la actividad formativa de la que formaron parte.

Otra(s). Opcional el financiamiento debe ser compartido entre el gobierno regional, o la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que debe financiar una gestión que permita la estabilidad administrativa y académica básica de la escuela. Otras unidades del Estado pueden financiar eventos especiales. Pueden otorgarse becas por parte de los gobiernos regionales y municipales a sus funcionarios actuales o a funcionarios de renovación a corto o mediano plazo; pueden presentarse proyectos a concursos de financiamiento de programas como éstos; finalmente puede haber financiamiento personal a través de becas obtenidas o de cancelación directa de aranceles. Para producir conocimiento se pueden abrir concursos Fondecyt, Fondef y otros que permitan generar recursos para producir conocimientos de base.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los impactos principales que se prevén son los siguientes:

1. Formación de cuadros profesionales y técnicos competentes para dirigir y gestionar instituciones y unidades de gobierno regional y municipal, así como proyectos articulados vertical y horizontalmente, a otros gobiernos y niveles de gobiernos.
2. Gobiernos regionales y locales cumpliendo mejor su misión, con eficiencia en la administración y gestión de los recursos.
3. Institucionalidad política con mejores cuadros dirigentes y profesionales y técnicos a disposición del manejo del Estado y del diseño y gestión de políticas, programas y proyectos, en una perspectiva integral e integradora, eficiente y eficaz social, financiera y económicamente.
4. Paulatinamente se logrará un mejoramiento de la percepción de la ciudadanía respecto de la política y la administración pública, de los gobiernos regionales y municipales.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Una de las condiciones actuales es que prácticamente no existe conocimiento acumulado ni publicado sobre escuelas de gobierno regional y municipal; al revisar panorámicamente internet no hay información al respecto; al revisar la bibliografía en algunos centros de documentos de la universidad no se indican referencias a escuelas de este orden. Por ello, esta escuela podrá aportar sustancialmente al conocimiento, procesos e impactos de la formación de cuadros directivos políticos, profesionales y técnicos, para las escalas regionales y municipales de gobierno.

La producción de conocimiento que sirva de base a esta escuela debe generarse a lo menos en tres ámbitos: el de la sistematización de experiencias, producto de la experimentación y desarrollo de acciones institucionalizadas con evaluación, la investigación orientada a la formación para la gobernabilidad para regiones y municipios específicos, la investigación general al tema. Todo ello debe estar conectado a la escuela y ser difundidos públicamente sus resultados.

Los gobiernos regionales, SUBDERE, municipios e instituciones estatales, así como la sociedad civil (en proyectos cooperativos) vinculadas a la investigación y al tema deben abrir un financiamiento permanente para esta escuela bajo modalidades de becas parciales o totales, asociadas al financiamiento privado y acceso a otras fuentes de becas, a la institucionalidad de la escuela, las agencias de desarrollo y promoción de la innovación regional y otros mecanismos definidos por los actores relevantes.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Hay una oportunidad en esta medida: no existe otra escuela en Chile. En el aparato estatal central hay programas de formación impulsados por los comités paritarios, pero ellos se centran en cuestiones de administración sin considerar la dimensión política; preparación de cuadros políticos, profesionales y técnicos para el gobierno municipal prácticamente

no existen. Hay algunos programas de magíster orientados a la gestión social, pero no necesariamente a la gobernabilidad, ya que, o no consideran la política o se centran en programas y proyectos y no en el ejercicio del poder o de la toma de decisiones en cuestiones estratégicas referidos a los territorios. No es una escuela de administración pública como la que tienen algunas universidades, sino una escuela con un foco preciso: la dirección y gestión de los gobiernos regionales y municipales para una buena gobernabilidad.

BILBIOGRAFÍA

- Brandao, C. (2007). *Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora Unicamp.
- CPU. Programa de Capacitación en Políticas Sociales (1996). *Manual de Capacitación Municipal para Concejales y Alcaldes*. Serie Estudios Municipales N° 8. Santiago: CPU.
- González Meyer, R. (2008). *Poderes Locales, Nación y Globalización*. Santiago: Universidad Academia Humanismo Cristiano.
- Dowbor, L. (1999). *Propostas para uma Gestao Descentralizada*. 2ª Edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Dowbor, L. (1987). *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo: Brasiliense.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y Diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Vergara, P. (2006b). Las nuevas ideas del desarrollo económico en las elites de territorios pobres y desiguales. En Vergara, P. y Albuquerque, F. (Coord.): *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*. Fortaleza, Brasil: DETE-ALC.
- Vergara, P. (2007). Capital social e instituciones locales para una gobernanza sistémica territorial en Alvarez et. al (Comp.): *Agentes y agenda para el desarrollo económico territorial y el empleo*, Montevideo, Uruguay: Red DETE-ALC,
- Vergara, P. (2004). *Desenvolvimento Endógeno. Um novo Paradigma para a gestão local e regional*. IADH-GESPAR / Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional/Governo do Estado Ceará. Fortaleza, Brasil.
- Vergara, P. & Von Baer, H. (2004). *En La Frontera del Desarrollo Endógeno*. Temuco, Instituto de Desarrollo Local y Regional/Universidad de La Frontera.
- Zapata Velasco, A. (1996) *Sociedad y Poder Local. La Comunidad Villa El Salvador 1971-1996*. Lima, DESCO.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

OTRAS PROPUESTAS

A continuación se incluye una versión abreviada de otra propuesta de medida estratégica publicada recientemente¹, la que por su importancia merece darse a conocer y discutirse en mayor profundidad.

INCENTIVOS PARA ATRAER Y RETENER CAPITAL HUMANO CALIFICADO EN REGIONES²

SITUACIÓN ACTUAL

- La mayor parte de las comunas y regiones carecen de una masa crítica de líderes y profesionales debidamente calificados y motivados para asumir y conducir sus respectivas iniciativas de desarrollo y aprovechar en plenitud su potencial natural y productivo.
- Una parte de las oportunidades, proyectos y fondos dirigidos al desarrollo de las comunas y regiones se subutilizan, debilitan o frustran, por falta de personas competentes y dispuestas a hacerse cargo y llevarlas a feliz término.
- Una parte de los mejores talentos de regiones (especialmente jóvenes) emigran a la capital o al extranjero en búsqueda de oportunidades para su desarrollo personal y profesional.
- Una alta proporción las becas de postgrado entregadas por los diferentes fondos concursables del país favorece a postulantes de la Región Metropolitana.

PROPUESTA

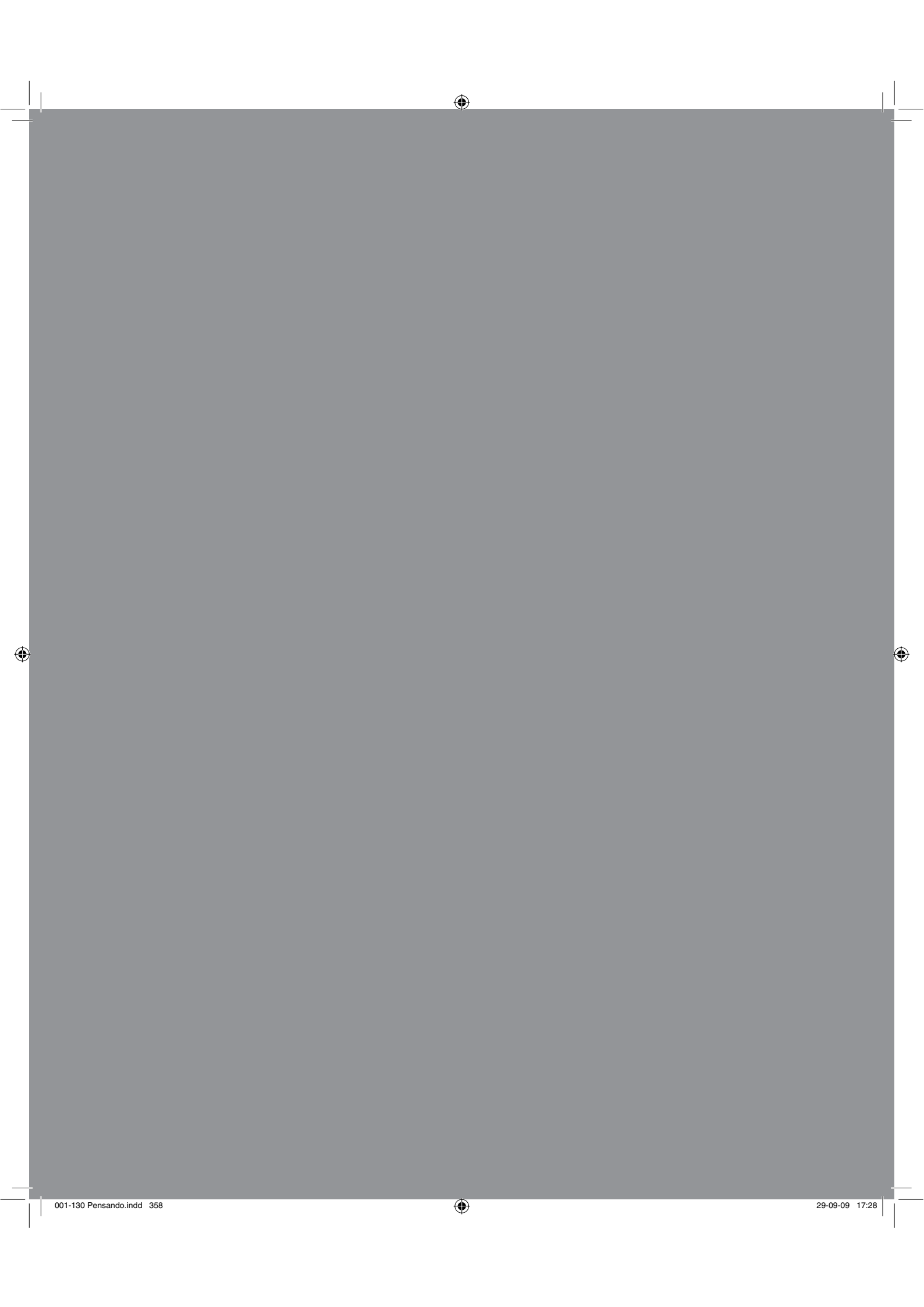
- Creación de incentivos a instrumentos existentes: fondo de becas y crédito universitario; subsidios de vivienda, salud, asignaciones de zona, remuneraciones del sector público, otros.
- Extensión del ejemplo de programas exitosos (Servicio País y de Médicos Generales de Zona) a otras profesiones, asignándolos, diferenciadamente, según condiciones y requerimientos locales y regionales.
- Plan de traspaso gradual e inserción de funcionarios públicos calificados de la capital a regiones.
- Creación de un fondo especial para el retorno e inserción laboral de calificados chilenos residentes en el extranjero y de especialistas extranjeros dispuestos a radicarse en regiones de Chile.

IMPACTOS ESPERADOS

- Genera una señal poderosa para que más profesionales (especialmente jóvenes) estén dispuestos a construir su proyecto de vida profesional y familiar en comunas y regiones, contribuyendo a descongestionar a la capital.
- Mejora la disponibilidad de profesionales, técnicos e investigadores para participar en actividades de producción económica e innovación que potencien las respectivas vocaciones productivas y la competitividad de las regiones.
- Amplía el espectro de profesionales dispuestos a asumir responsabilidades de dirección política, participación ciudadana y control social en el ámbito local y regional.

¹ IDER-UFRO, Informe de proyecto a Biblioteca del Congreso Nacional (mayo 2009).

² Von Baer, H. (2009), Chile será descentralizado o no será desarrollado: fundamentos y propuestas para una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial, p. 49



2.2 CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN

OBJETIVO:

Fortalecer la capacidad de las regiones de generar, difundir y aplicar conocimiento propio de calidad y pertinente a sus particulares potencialidades de desarrollo y vocaciones productivas, y de desarrollar sus respectivas capacidades de pensamiento estratégico y prospectivo y sus Sistemas Regionales de Innovación, articuladores de sus principales actores del desarrollo así como con el Sistema Nacional de Innovación.

CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN

SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN CHILE: ESTADO ACTUAL Y ESCENARIOS FUTUROS

RONALD CANCINO*

INTRODUCCIÓN

Chile tiene ya casi 50 años de historia de políticas de ciencia, tecnología e innovación. Si bien nuestro país comenzó su experiencia en el campo de políticas públicas tardíamente en el concierto latinoamericano, hoy experimenta un proceso de transformaciones que en algunos campos constituye una verdadera vanguardia en el diseño, y ha devenido en ejemplo y foco de investigación para redes de investigadores y gestores. Particularmente, el rol y el carácter de la “focalización” y “selectividad” de la política de innovación tecnológica en torno a “sectores con potencial de crecimiento” genera un potente interés internacional, en tanto esta sería la expresión de una concurrencia de agentes públicos, privados y académicos en torno a un direccionamiento y sentido de la política capaz de lograr la transición hacia la sociedad del conocimiento en la experiencia latinoamericana.

Desde una perspectiva comparativa, quizás lo más relevante –e interesante en el marco de la literatura especializada y la gestión de política– dice relación con el modo como en Chile se articulan componentes de rediseño de la arquitectura del Sistema Nacional de Innovación, el desarrollo de políticas de largo plazo, la definición de criterios para la selectividad en políticas científicas y tecnológicas, la definición y operación de un fondo específico para la innovación y el diseño de modelos de relación entre el nivel nacional y los niveles regionales y sectoriales, tanto en la definición de roles como en la construcción y operación de las políticas y programas.

Todo parece indicar que experimentamos un proceso de profundización del Sistema Nacional de Innovación, donde el destino del país como un todo, y de los respectivos Sistemas Regionales de Innovación resulta central. Este es el tema fundamental que se propone el presente documento.

A partir de lo anterior, se proponen dos preguntas que orientan el análisis del presente documento:

- a. Primero. En el actual debate en torno al futuro del Sistema Nacional y los Sistemas Regionales de Innovación, existe una pregunta fundamental: *¿es posible que emerjan, se consoliden y evolucionen adaptativamente Sistemas Regionales de Innovación en un marco caracterizado por patrones de especialización tecnológica basados en la explotación de recursos naturales y en un marco de constricciones institucionales que restan flexibilidad y adaptabilidad a los diseños institucionales?* Se propondrá aquí que la profundización de las capacidades de los agentes subnacionales, en términos de atribuciones y competencias para la toma de decisiones de política, focalización y gasto de los recursos de ciencia, tecnología e innovación es un eje *sine qua non* para la transición hacia la sociedad del conocimiento en Chile.
- b. Segundo. Considerando la co-evolución de transformaciones sociales, económicas y sociopolíticas del país y los territorios, y la consecuente nueva generación de políticas educacionales, de capital humano, sociales y de fomento productivo, *¿Como podría potenciarse una transición hacia la sociedad del conocimiento donde sea posible una disminución de brechas de desarrollo y una articulación de las capacidades del conocimiento a la comprensión y solución de los principales problemas históricos y emergentes en materia productiva, científico-tecnológica, pero también sociocultural, territorial y medioambiental?* Se propone aquí que los Sistemas

* Licenciado en Antropología, Magíster en Desarrollo Humano a Escala Regional y Local, Universidad de La Frontera. Coordinador de Investigación y Desarrollo, Instituto de Desarrollo Regional y Local, Universidad de La Frontera, Temuco.

Regionales de Innovación deberán incorporar en sus procesos una relación sistémica entre estos componentes, para lograr desarrollos regionales y territoriales equilibrados.

Dicho de otro modo, en Chile se requieren Sistemas Regionales de Innovación fuertes, con capacidades políticas, de direccionamiento y sentido de futuro, con una fuerte orientación hacia la generación de condiciones para la convergencia entre agentes y con capacidad para articular tanto las prioridades productivas nacionales y regionales, con los requerimientos socioculturales y medioambientales que caracterizan y dan especificidades identitarias a los territorios subnacionales.

Para responder a este planteamiento y desarrollar las propuestas de futuro, el texto procede de la siguiente manera:

En primer lugar, se analizan las “tendencias pesadas”¹ existentes en la política chilena de ciencia, tecnología e innovación. En específico, se analiza el problema del “doble vínculo” de la política, que ha llevado hasta años recientes a tener una ausencia de mirada de sistemas y territorios. Esto es, a lo largo de la sucesión de modelos de política, se experimenta permanentemente la tensión entre lógicas de una ciencia vinculada a lo cultural v/s una ciencia vinculada a lo tecnológico-productivo. En este proceso, solo en la última década se ha desplegado una lógica de sistemas y de manera emergente lógicas territoriales que quieren resolver las tensiones que impone el “doble vínculo”.

En segundo lugar, se aborda el presente. En específico, se propone un panorama global de las transformaciones de la arquitectura del sistema y las relaciones entre el nivel nacional y regional en la gestión de la ciencia, tecnología e innovación. Se identifican aquí tensiones y desafíos estratégicos.

En tercer lugar, se analiza el futuro. Se desarrollan aquí propuestas para fortalecer los Sistemas Regionales de Innovación no solo como expresiones subnacionales del diseño del Sistema Nacional de Innovación, sino como un nivel clave en el diseño, construcción y monitoreo de las transformaciones hacia la sociedad del conocimiento en Chile.

1. APRENDIZAJE DE UNA HISTORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DOBLE DEPENDENCIA CON AUSENCIA DE SISTEMAS Y TERRITORIOS

Las políticas de ciencia, tecnología e innovación normalmente enfrentan la tensión entre una orientación hacia la definición de lógicas de regulación y fomento “contra demanda” de la actividad v/s una lógica de planeación y selectividad-focalización de la inversión. Las políticas públicas a este respecto, tienden hacia uno u otro polo. En ambos, se prescinde de un eje de análisis, construcción e implementación que incorpore dimensiones y niveles regionales en su diseño y operación. Ahora bien, desde mediados de la década del 90, Chile ha focalizado su accionar en el rediseño de la institucionalidad, incorporando criterios y modelos selectivos de fomento a la ciencia, tecnología e innovación. Desde un punto de vista histórico, ocurre que existen “tendencias pesadas” que se instalan en la cultura y diseños institucionales de los agentes de innovación, que se convierten en verdaderas “parrillas de lectura” y condicionan las transformaciones de la política y de los patrones de especialización tecnológica.

Por lo anterior, es relevante preguntarse sobre como han evolucionado los modelos de política, que tendencias pesadas están instaladas y como estas definen “grados de libertad” en el presente y definen trayectorias para los escenarios de futuro. La hipótesis central a este respecto es la siguiente: en Chile, hemos tenido una sucesión de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación que operan en la lógica del doble vínculo (tensión entre una orientación “cultural” y una orientación hacia la competitividad), lo que ha generado tensiones en la relación entre el fomento productivo y el diseño de soportes de conocimiento científico y tecnológico para la transformación productiva. Así también, ha estado ausente una lógica territorial en su diseño e implementación. Ello es justamente el dilema que se intenta resolver en la actualidad: la concepción de Sistema Nacional de Innovación, al centrarse en los agentes, sus diseños y estrategias, propone que la articulación entre ellos daría garantías para introducir innovaciones en el mercado. Ahora bien, la impronta institucional y cultural centralista, parte de la tendencia pesada, constriñe la profundización de las capacidades de los niveles subnacionales de gestión de política, en lo que internacionalmente se conoce como “Sistemas Regionales de Innovación”.

¹ En el lenguaje prospectivo, tendencia pesada alude a procesos históricos de mediano o largo plazo que perduran y definen verdaderas huellas que marcan la evolución del sistema en cuestión.

Periodo 1. La creación de una política de desarrollo de la ciencia y la tecnología 1965-1973. En la década del 50 se crean a imagen de Europa los primeros Consejos de Ciencia en América Latina (Brasil, Argentina, México). Este momento, ha sido entendido como la etapa en que surge la “política para la ciencia”, donde emergen “organismos de promoción” de la CyT. Posteriormente, en la década del 60, emerge la “política por la ciencia”, con “organismos de política”². La diferencia entre ambos es sustantiva, pues mientras los primeros se dedican a incentivar la CyT desde una lógica de financiamiento a la oferta de ciencia, los segundos formulan políticas con una orientación hacia la selección de campos prioritarios. En Chile, sucede que la creación de CONICYT en 1968, que constituye un “organismo de promoción”, asume el modelo de “política por la ciencia”. Con ello, se instituye en la promoción, y no en la construcción ni implementación de política. Este escenario institucional se hace comprensible por los efectos de la Política de Cooperación Internacional, pues durante la década del 60, si bien inicialmente se orienta a crear Institutos de Investigación (así nacen los institutos tecnológicos del estado) o a apoyar universidades, comienza a concebir un modelo centrado en el aumento de la oferta de ciencia y tecnología, como medio para “modernizar” la sociedad subdesarrollada (la modernización se entiende aquí como crecimiento económico más cambio social) a través de la transferencia de ciencia y tecnología.

Posteriormente, en la segunda mitad de la década del 60, se promueve la creación de esos consejos centrados en el “fomento de proyectos de investigación científicos y la formación de investigadores en el exterior y la participación de destacados científicos nacionales en la gestión de estas instituciones” (Martínez, 1999:12). De este modo, CONICYT incorpora la noción central de Planificación³: en este proceso “tardío” aparece el primer “doble vínculo”: se crea una Oficina Nacional de Planificación de la Ciencia y la Tecnología, cuya coordinación con la Comisión se realiza a través de la Dirección de Planificación.

En este marco, la política cuenta con un modelo en el cual se puede prescindir de la concepción de niveles subnacionales de gestión de la política, pues la lógica de la planeación se realiza de manera centralizada, y el tejido institucional de Ciencia, Tecnología e Innovación, es parte de un entramado nacional, donde las universidades regionales no existen como tales.

Periodo 2. La ciencia y tecnología en la dictadura militar. En este período, se generan importantes transformaciones en la política de CyT, tanto por las propias orientaciones políticas, como por las transformaciones de la Cooperación Internacional, la emergencia de nuevas prioridades internacionales y la emergencia del modelo de Sistemas de Ciencia y Tecnología que se comienza a aplicar a fines de la década del 70 e inicios del 80. El primer hito relevante, es que en 1973, se declara en reorganización CONICYT (y declara interinos a todos sus funcionarios). Otro hito relevante, quizás el mayor de todos, es la creación de FONDECYT en 1981, (Decreto con fuerza de Ley N° 33 del Ministerio de Educación, 27 de Octubre de 1981), cuya misión principal era “promover el desarrollo científico y tecnológico nacional. Para ello, incentiva la iniciativa individual y de grupos de investigadores a través del financiamiento de proyectos y programas de investigación científica y tecnológica basados en su calidad intrínseca, sin distinción de áreas prioritarias o disciplinas prioritarias”⁴. Ello, se vincula directamente a la Reforma de la Educación Superior, de manera que FONDECYT

2 En: Ciencia y Tecnología en América Latina. Mari, Manuel y Thomas, Hernán. Universidad Virtual de Quilmes. Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad, carpeta de trabajo 2000.

3 Lo hace en el DECRETO SUPREMO N° 491. 26 de FEBRERO 1971 que “Modifica el estatuto orgánico de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica y fija su texto refundido. La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica es una corporación autónoma y funcionalmente descentralizada, con patrimonio propio y personalidad jurídica de Decreto Público, destinada a asesorar al Presidente de la República en el planteamiento del desarrollo científico y tecnológico. Deberá desarrollar, promover y fomentar la ciencia y tecnología en Chile, orientándolas preferentemente al desarrollo económico y social del país”.

4 Programa Fondecyt: Impacto y Desarrollo 1981-2000. CONICYT, 2000.

sea un instrumento para el cumplimiento de los objetivos de “excelencia” de las universidades⁵. Paralelamente, estaba ocurriendo un fenómeno de extrema relevancia: la Cooperación Internacional decrece considerablemente y además, reorienta su focalización: ahora emergen las ONG’s como receptoras de la mayor parte de la Cooperación Internacional. Confluye aquí el escenario político nacional, la crisis energética de los 70, y la preeminencia de un modelo de desarrollo centrado ahora en la pobreza y no en el crecimiento-modernización (Martínez, op.cit 14). La liberalización del mercado, genera una retirada de las lógicas de planificación y se modifica el entorno institucional, comenzando los procesos de privatización de la Educación Superior y generándose las universidades regionales.

Por otra parte, este período es relevante pues emerge el Modelo de Sistemas. En 1977, se publica el Modelo “Sistema de Desarrollo Científico y Tecnológico en la Subregión Andina”, publicado en Chile por la Corporación de Promoción Universitaria, gracias a una investigación realizada por CINDA. El modelo responde a las nuevos escenarios que se van visualizando, que dejan de ser pensados de manera lineal como planificación nacional, para comenzar a utilizar la noción de Sistema, que implica en lo modular, la concepción de subsistemas funcionales. Lo interesante aquí es que el modelo pone en el centro el “subsistema de utilización del conocimiento”, es decir, las esferas productivas. El efecto modular de esta centralidad del mercado, a diferencia del período anterior, donde se ponía el acento en la puesta al servicio de una Planificación Económica y Social Nacional, es que de un lado el sistema de incorporación de conocimientos prescinde de la pregunta por la producción de Conocimiento y Tecnologías desde las capacidades endógenas, que era un tema clave en la década del 60 y 70 en la llamada ECLACYTEC⁶ (Escuela Latinoamericana de Pensamiento en Ciencia y Tecnología): “para los fines del modelo se denomina incorporación de conocimientos la introducción de este en el sistema escogido, aunque dicho conocimiento no constituya el resultado de actividad creativa local.” (CPU-CINDA, pág. 23). Así mismo, en términos del nivel regional (subnacional) este modelo prescinde de su análisis, centrándose en tres componentes nacionales: el subsistema considerado, un subsistema sectorial y/o las unidades. Dicho de otro modo, la desregulación económica es acompañada por un modelo de incentivo abierto contra proyectos anidada en investigadores individualizados, con prescindencia de su ubicación territorial. Ello, hace prescindir de la pregunta por los niveles regionales y la focalización de los esfuerzos.

PERIODO 3. Políticas de la década del 90. La diversificación de instituciones, programas y puesta en discusión de la CyT. En la década del 90, se modifica sustancialmente el escenario en Ciencia y Tecnología en Chile. De un lado, aumenta considerablemente la Cooperación Internacional, con un nuevo enfoque o modelo, centrado ahora en el desarrollo auto-sostenido, donde se integran conceptos de solidaridad, desarrollo humano y desarrollo económico. Ello trae profundas consecuencias. En lo modular: la creación del Programa de Ciencia y Tecnología (PCT-I y posteriormente PIT-II) radicado en el MINECON, la creación de la Comisión Nacional Asesora del Presidencia de la República, y el debate abierto junto con las propuestas que emergen del encuentro Chile Ciencia 2000. Finalmente, se encuentran los debates de corte regional abierto por los encuentros Universidades Gobiernos Regionales. El contexto general en este período, puede ser planteado como el paso del enfoque de Sistemas de Ciencia y Tecnología, a la progresiva introducción del enfoque de Sistema Nacional de Innovación.

5 Aquí debemos hacer una indicación de importancia. Parece ser que la dependencia del Estado crece considerablemente en la ciencia chilena. En el año 1972, un documento de Rectoría de la Universidad de Chile, parece indicar una clara autonomía de la universidad respecto del estado, si bien sus políticas de desarrollo de CyT, se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. En el referido documento se indica: “Esta función es autónoma y no coloca a la institución en ninguna relación particular con la autoridad o con otros organismos nacionales”. En, *Hacia una política de desarrollo científico y tecnológico para Chile*. Universidad de Chile, Rectoría, 1972. En el período, al independizarse del debate político ideológico, a su vez se declara la autonomía respecto del estado. Este quizás sea un efecto del vacío de Planificación en materia de CyT que existe entre 1968 y 1971 como se indica más arriba. Posteriormente, a medida que aumentan los fondos de Investigación del Estado, mediante FONDECYT primero, y en el contexto de disminución de la CI, la dependencia del estado aumenta, pero ello no parece estar acompañado de una real política de planificación. La mayor parte de los documentos de hecho, se titulan “hacia una....”.

6 Así por ejemplo, es reemplazado el modelo de la Triple Hélice o Triángulo de Sábato: las relaciones dinámicas de la infraestructura científica tecnológica, el gobierno y la estructura productiva. Ahora el modelo de sistemas pone en el centro la estructura productiva. Cfr. Marí, Manuel: *EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA*. Temas de Política Científica y Tecnológica. Documento del trabajo No. 1., diciembre 1982. Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Departamento de Asuntos Científicos y Tecnológicos Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C.; Sábato, Jorge y Mackenzie, Michael (1982): *La producción de tecnología*. ILET, Nueva Imagen, México.

CUADRO 1
PERÍODOS DE EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE CTI EN CHILE.

1er PERIODO	2do PERIODO	3er PERIODO	4to PERIODO
LA CREACIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD PARA LA CTI 1963-1973	POLÍTICA DE DICTADURA MILITAR	DÉCADA DEL 90 COEVOLUCIÓN DE PROPUESTAS	LOS 2000...
Aumenta la Oferta	Reforma del Sistema de educación Superior	Resolver fallas del Mercado, aparición de instrumentos de innovación FONDEF, FONTEC, FDI, FIA, otros	Cambio de Época encuentro Chile Ciencia 2000
Organismos de Promoción	Creación FONDECYT	Instalar Sistema Nacional de Innovación (Superposición CONICYT) (educación/IN NOVA economía)	Baja Innovación en las Empresas
Tensión Promoción/ Planificación	Efecto de Concentración de la Productividad Científica en Santiago	Políticas Sectoriales de Desarrollo Productivo	Definición de Prioridades Tecnológicas y Clusterización Tecnológica
			Efectos de Políticas de los 90: generación de núcleos y redes dispersas
			Rediseño Institucional

Fuente: Cancino (2006)

En este marco, ocurren fenómenos muy relevantes que van progresivamente configurando el actual panorama del Sistema Nacional y los Sistemas Regionales de Innovación. Así, el Programa de Ciencia y Tecnología alojado en MINECOM, actualiza el “doble vínculo” al intentar generar mecanismos de coordinación con el MINEDUC, pero excluye a FONDECYT, articulándose los fondos directamente focalizados en desarrollo tecnológico. La selectividad así, se comienza a instalar, en el nivel de rediseño de los instrumentos. Este fenómeno es muy importante, puesto que es el mecanismo de activación de una alta diversificación y amplificación de redes y grupos de investigación en Chile, los que modifican –en una década– las capacidades, pero manteniendo el problema de la concentración metropolitana de la ciencia y la tecnología y multiplicando las capacidades anidadas siempre en individuos investigadores.

Se crea también en el período la Comisión Asesora del Presidente de la República. En el año 1995, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia crea esta comisión, donde se concibe nuevamente la necesidad de implementar “una política de desarrollo científico de largo plazo, coherente con los cambios estructurales de nuestra economía”. Aquí, encontramos la antesala del rediseño institucional, la configuración de los criterios de selectividad tecnológica mediante estudios prospectivos, la redefinición de la parrilla de instrumentos de fomento.

Respecto de la “cuestión regional”, se constatan las fuertes disparidades y la concentración de las capacidades científicas y tecnológicas, y se genera como medida la creación de centros regionales como mecanismo de descentralización de capacidades científicas, que da lugar al diseño y puesta en marcha posteriormente al Programa Regional de CONICYT. Este hecho es muy significativo, pues logra modificar el paisaje de capacidades científicas en regiones, instalando centros progresivamente en todas ellas. Aquí, el doble vínculo encuentra una expresión regional: los centros, inicialmente concebidos con orientación científica-tecnológica, van siendo convocados a dar respuesta a prioridades regionales, lo

que unido al requerimiento de participación de instituciones regionales junto a los respectivos gobiernos regionales, genera una doble orientación de los grupos de investigadores: de un lado, son “tironeados” por los Gobiernos Regionales a dar respuesta a prioridades regionales, de otro, son progresivamente convocados a generar innovaciones tecnológicas, cuestiones que no necesariamente son parte de sus diseños originales. Con todo, este proceso es fundamental.

En paralelo a lo anterior, se multiplican las instancias regionales de discusión, construcción e implementación de propuestas. De un lado, el Programa Universidades y Gobiernos Regionales de SUBDERE, permite catalizar debates y generar propuestas de política. Así mismo, la creación de las primeras generaciones de CORECYT, instancias regionales de coordinación entre agentes articula las capacidades regionales, pero carecen de institucionalidad y atribuciones.

En este conjunto complejo de procesos, se evidencia la coexistencia entre una institucionalidad diferenciada y autonomizada, como CONICYT, con las funciones de otras instituciones, como MIDEPLAN, o el Ministerio de Economía que también generan políticas e instrumentos. Ello, probablemente pueda ser comprendido dado el origen mismo de CONICYT: cuando nace, no genera políticas, la asume otra institucionalidad, y cuando la asume, otras instituciones están en el mismo proceso.

De este modo, se llega al presente, donde se evidencian “hechos portadores de futuro” que podrían aportar a resolver las tensiones de la política de ciencia y tecnología, tanto en la opción explícita por una política selectiva y la definición del rol de instrumentos de fomento a la ciencia, y la articulación al fomento productivo, con emergentes lógicas territoriales. A ello se dedica la siguiente sección.

2. HECHOS PORTADORES DE FUTURO EN LA PROFUNDIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL Y LOS SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN

En la actualidad, se experimentan cambios importantísimos en el Sistema Nacional de Innovación, y se configuran elementos estructurales que definirán la emergencia, consolidación y/o desdibujamiento de Sistemas Regionales de Innovación en Chile.

En este proceso, el análisis histórico, de contexto actual y los desafíos estratégicos país, llevan a proponer que la conformación de niveles subnacionales de gestión de las interacciones entre actores, políticas y capacidades de CTI es un elemento clave para dinamizar el Sistema Nacional de Innovación, y ello es posible en el marco de la articulación en torno a Sistemas Regionales de Innovación, coherentemente articulados a las prioridades nacionales (definidas por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad), entendidos como un sistema de actores e instituciones que interactúan y generan aprendizajes para la producción e introducción de innovaciones tecnológicas y soluciones basadas en el conocimiento, en torno a prioridades y oportunidades de desarrollo de sus respectivos territorios y sectores.

De este modo, la serie de transformaciones que ocurren en la actualidad, constituyen dispositivos que definirán el ordenamiento institucional actual como el marco normativo que definirá los mecanismos para la emergencia, consolidación y/o desdibujamiento de Sistemas Regionales de Innovación. Los principales cambios, y sus consecuencias subnacionales, se analizan a continuación:

La definición de roles, funciones y desafíos para el fortalecimiento de la institucionalidad regional: por una parte, estamos en medio de un proceso de progresiva transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. La lógica de una transferencia condicionada a la certificación de competencias (en la medida que estos muestren el desarrollo de competencias y experticias apropiadas para las tareas), implica crecientemente la necesidad de contar con metodologías para la construcción de Políticas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación y el diseño de Perfiles de Competencias de los equipos humanos encargados de dichas tareas, así como en la operación del FIC. Debe incluirse aquí también, las transformaciones generadas en los Gobiernos Regionales mediante la creación de la División de Planificación y de los efectos aún poco claros del Decreto 36⁷. Por otro lado, el proceso de coordinación y generación de acuerdos para el financiamiento de los Planes de Mejoramiento de la Competitividad que la Agencia Regional de Desarrollo Productivo

⁷ Este decreto, genera la necesidad de diseños institucionales complejos para eficientar la gestión de proyectos de inversión, de manera tal que esta división no se vea subsumida por el proceso que implican los proyectos de inversión.

(en adelante, ARDP) lidera, mediante la firma de acuerdos con las instituciones sectoriales para la focalización de la inversión pública.

En este marco, el volumen II de la Estrategia Nacional de Innovación, indica desafíos para el fortalecimiento de la institucionalidad, entre los que destacan capital humano y conocimiento para la gestión y seguimiento de estrategias y política, así como para el proceso de gestión de proyectos e instrumentos, optimización de mecanismos de comunicación entre el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y los niveles regionales; evaluación y seguimiento de acuerdos entre gobierno central y regiones; integración al directorio de representantes científicos y productivo de aquellas regiones más involucradas con el desarrollo de *clusters* de regiones⁸.

Ahora bien, un desafío fundamental en el proceso de fortalecimiento de capacidades subnacionales, dice relación con lo siguiente: al contar con políticas regionales de ciencia, tecnología e innovación, ¿Qué capacidades políticas de implementación de la misma existirán? ¿Se trata solo de construir políticas? Es fundamental en la actualidad profundizar las atribuciones y competencias regionales dotando de recursos regionales y generación de acuerdos entre el nivel nacional y regional. Así por ejemplo, contar con un presupuesto regional y convenios de programación, poco a poco va estableciéndose como un requerimiento para la implementación de la política. Y ello implicará también un acuerdo en términos de las relaciones entre las prioridades nacionales y las prioridades regionales. Adicionalmente, se observa de manea emergente las preguntas: ¿una política de ciencia, tecnología e innovación, es soporte exclusivo de las prioridades productivas, o debe también generarse apoyo al conocimiento con potencial de desarrollo en sí mismo? ¿deben incorporarse especificidades regionales y territoriales, como por ejemplo, el conocimiento cultural local, la interculturalidad, temáticas ambientales y soluciones sociales a las prioridades del conocimiento regional? Todo indica que progresivamente las regiones irán enfrentando y ampliando el proceso tanto de coordinación intersectorial regional, como entre el nivel regional y el nivel nacional.

La creación de nuevos tejidos institucionales: otro de los fenómenos relevantes de la actualidad dice relación con la creación de nuevos tejidos institucionales públicos y privados. De un lado, la creación de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP), en proceso ya de definición de una institucionalidad propia, y en la implementación de sus Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMCs), el Consejo Estratégico y los subcomités de Fomento Productivo e Innovación Tecnológica (en proceso de constitución mediante sus operaciones). De otro lado, la generación progresiva de Nodos Tecnológicos (con resultados menores a los esperados), de centros de investigación científica y tecnológica al alero de universidades e instituciones privadas (en proceso de certificación e implementación de la nueva normativa de incentivos a la I+D+i), así como la generación de redes regionales e interregionales de investigación en torno a temáticas específicas (creadas en la anterior generación de instrumentos de fomento) y finalmente, la generación de mecanismos territoriales de articulación público-privada (mesas público-privadas, pasando algunas a la toma de decisiones de inversiones). Junto a ello, la cercanía del cierre de una primera generación de Política Regional desde CONICYT, con la creación de Centros Regionales de Investigación Científica y Tecnológica y la apertura de una segunda generación de política, donde se cuenta progresivamente con presencia de CONICYT en regiones. Este conjunto de hechos portadores de futuro en las regiones, van progresivamente estableciendo el marco institucional y organizacional que puede dotar de capacidades para fortalecer la gestión en la óptica de unos Sistemas Regionales de Innovación fuertes y con direccionamiento y sentido de futuro. Así, las capacidades de coordinación interinstitucional, de mecanismos vinculantes para ello, son factores que incidirán de manera fundamental en la construcción de escenarios de futuro.

Definición de prioridades y criterios para políticas tecnológicas selectivas y activas: junto a la definición de prioridades por el CNIC, en los llamados “Sectores con potencial de crecimiento”, se ha venido en Chile definiendo lo que se denominan “vocaciones productivas territoriales”, que han dado lugar a la gestión de territorios, la definición de unidades subregionales de gestión para la focalización de recursos y coordinaciones público privadas. Así mismo, se han definido prioridades de nivel regional en las Estrategias de Desarrollo, prioridades sectoriales por las instituciones de fomento, etc. Paralelamente a ello, en la actualidad se realizan estudios en todas las regiones para comprender y gestionar las “identidades regionales”, y desarrollar un vínculo entre los activos culturales territoriales y el fomento a la

8 CNIC (2008). Cap. IV. Una institucionalidad pública eficiente para el Sistema Nacional de innovación.

competitividad. Este proceso, debe necesariamente ser articulado y concebido como un proceso propio del conocimiento regional. Así, la relación entre las necesidades de investigación de especificidades históricas, sociales y culturales de las regiones, podría ser parte de las políticas de ciencia, tecnología e innovación, otorgando sentido, dirección y ampliación del campo posible de impactos del conocimiento y las capacidades tecnológicas de las regiones. Junto a ello, hay dos series de nuevos fenómenos que van reconfigurando el presente y definirán trayectorias de futuro. De un lado, la identificación de posibles “plataformas emergentes” capaces de permitir superar brechas e instalar al país en la ciencia de frontera en los sectores con potencial de crecimiento, genera un escenario de futuro de profundización de modelos de gestión de la ciencia basada en redes de I+D+i, así como en torno a centros de primer nivel mundial. Por otro lado, la necesidad de construir una política nacional de acceso a datos de investigación e información científica, define un escenario radicalmente nuevo en el modo como se produce y gestiona la ciencia. El problema no es tan solo la prioridad productiva, sino el modo como se produce y gestiona el conocimiento y se ponen a disposición datos e información científica para redes nacionales e internacionales.

De este modo, nos enfrentamos en la actualidad a la necesidad de propender a la articulación estratégica de estas prioridades, puesto que constituyen muchas veces traslapes que pueden llegar a generar contradicciones en las operaciones de la política pública e incluso, el problema más grave, se vincula al modo como se generan encadenamientos productivos: algunas prioridades no requieren de fuertes encadenamientos con sistemas productivos locales de pequeña escala mientras otras prioridades definen su objetivo estratégico en las redes de pequeñas empresas. Ello, genera un escenario de futuro de economías de enclave fuertemente competitivas, con deseconomías de pequeños productores y territorios aislados del desarrollo. La clave estratégica para esta articulación, dice relación con la organización de las oportunidades y las brechas (por donde transcurren los enfoques y debates metodológicos) en términos subnacionales, ya sea interregionales o macroregionales junto con la concepción de que al interior de los Sistemas Regionales de Innovación –y entre estos– operan sistemas de innovación. Ello puede denominarse **Políticas Tecnológicas Territoriales**.

Creación y redefinición de instrumentos de fomento: durante la década del 90, se generan una serie de instrumentos de fomento a la actividades de I+D+i, como FONTEC, FONDEF, FIA, FDI, etc. Ellos, potencian fuertemente la capacidad científica chilena, pero se les evalúa –junto a la totalidad del sistema chileno– como carente de una coordinación en torno a una política nacional, y generadores de duplicidades de fondo. En la actualidad, este proceso se intenta revertir al contar con una Estrategia Nacional y la redefinición de fondos. Esta redefinición, parece seguir el camino de organización de los Fondos en niveles jerárquicos que discurren mediante la distinción fomento a la actividad científica y fomento a la innovación empresarial. Así, permanecen los fondos sectoriales (Milenio, Fondecyt, Fondef, Programa Regional) y se crean nuevos (como Innova, fondos del anterior PBCT, proyectos Basales). En un segundo nivel, se encuentra el FNDR, de atribución regional. En un tercer nivel se encuentran los fondos sectoriales de fomento productivo (INDAP, SAC, SERCOTEC), los que son convocados por dos procesos paralelos, y no siempre complementarios: las coordinaciones intersectoriales (mediante la ARDP) y coordinaciones territoriales (mediante CHILEMPRENDE). A este respecto, será fundamental la articulación regional de los fondos, lo que implicará la existencia de políticas y agendas regionales de inversión que articulen las prioridades nacionales (Cluster), con las regionales (tipo EDR, ARDP y Políticas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación), e incluso con las prioridades territoriales (tipo Chile Emprende). Es incluso recomendable transformar estos fondos sectoriales en un Presupuesto Regional para la Ciencia, Tecnología, Innovación y Desarrollo Productivo. Este constituirá la clave de las operaciones de las políticas tecnológicas territoriales, como componente de las Políticas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El desafío regional fundamental así, será la capacidad del tejido institucional regional para resolver cuatro aristas cuya manera de articulación resolverán el mecanismo de política de constitución de Sistemas Regionales de Innovación en Chile: la Estrategia Nacional de Innovación, la Estrategia de Desarrollo Regional, los Planes de Mejoramiento de la Competitividad y la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación. Y aun más, se requiere que estos se traduzcan en mecanismos de priorización, levantamiento de carteras de proyectos y asignación de fondos coherente con las demandas de innovación empresarial. A ello, referimos con Políticas Tecnológicas de Nivel Meso Regional para los Sistemas Regionales de Innovación. Aquí, las capacidades de análisis y gestión prospectivas y sistémicas, serán fundamentales.

A ello refiere la siguiente sección.

3. PROPUESTAS PARA UN ESCENARIO DE FUTURO. FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN

El análisis de la historia y del presente, indica que Chile cuenta con dificultades para profundizar los niveles subnacionales de gestión, pero que en la actualidad estamos en presencia de hechos portadores de futuro que pueden fortalecer los Sistemas Regionales de Innovación. Ello es una tarea fundamental para el presente y el futuro. Ello, es posible indicarlo en los siguientes términos: en la actualidad, y de manera cada vez más urgente, es necesario construir modelos Regionales de Gestión Regional de la Ciencia, Tecnología e Innovación, de carácter vinculante, de visión sistémica, prospectivo, diseño flexible y diferenciado que consoliden políticas y modelos operación nacional-regional, que contengan al menos:

- Una política tecnológica de nivel meso regional que desarrolle una estrategia de generación de entornos innovadores, relaciones entre actores y carteras de proyectos de ciencia, tecnología e innovación que den cuenta de los requerimientos de desarrollo de los sectores productivos para hacerlos tender a un nuevo patrón de especialización tecnológica, basados en el conocimiento, pero también en torno a prioridades propias de la ciencia, y de las especificidades socioculturales y ambientales de las regiones.
- Una estrategia de articulación de los procesos de clusterización selectiva⁹ nacional e interregional con los procesos de emergencia de encadenamientos productivos locales y los procesos territoriales gestionados en las regiones: se requiere que Chile establezca un modelo de coordinación de prioridades sectoriales e intersectoriales nacionales y regionales.

Para ello, es posible identificar al menos 5 ejes para el diseño e implementación de propuestas:

Primero. Dotar de un carácter vinculante a las estrategias y políticas regionales de ciencia, tecnología e innovación. Si bien es un hito en la historia de la política pública la progresiva construcción de estos instrumentos en regiones, es fundamental que estas cumplan al menos dos criterios: por un lado, concebir que la política es un instrumento para fortalecer el Sistema Regional de Innovación como un todo, de modo que diseñe mecanismos de coordinación entre agentes, de fomento a la construcción de soportes científicos y tecnológicos para el desarrollo productivo y también, pueda articular los instrumentos de financiamiento nacionales y regionales, de tipo sectorial y/o intersectorial. En segundo término, la política debe ser vinculante, esto es, siendo el resultado de un proceso de convergencia entre agentes regionales y nacionales, sus propuestas sean verdaderamente implementadas, y no queden a discreción de las autoridades políticas de turno.

Segundo. Construir y operar presupuestos regionales de ciencia, tecnología e innovación. El gasto en I+D+i, debe ser concebido no solo como aquel que proviene de los instrumentos directamente vinculados a esta actividad de decisión regional, sino deben incorporar el conjunto de instrumentos involucrados en las prioridades que la política regional propone. Ello, implica tanto la construcción de un presupuesto regional (una glosa presupuestaria) como la coordinación con otros instrumentos y la generación de convenios de programación para la ciencia, tecnología e innovación.

Tercero. Diseñar e implementar programas de ciencia, tecnología e innovación. Chile ha identificado sectores con potencial de crecimiento, ejes de vocación productiva regional, prioridades territoriales y sectoriales. Todas ellas, requieren ser articuladas en programas que logren articular en torno a los requerimientos científicos y tecnológicos, las capacidades de I+D+i, los actores que poseen y gestionan esas capacidades. En lo modular, se trata de generar programas basados en áreas y líneas de investigación científicas requeridas tanto para lograr poner al país en la ciencia de frontera en torno a los sectores prioritarios, como en torno al desarrollo de ciencia básica y aplicada capaz de generar un entorno de conocimiento de vanguardia en las instituciones y redes de instituciones que las implementan.

Cuarto. Diseñar e implementar un proceso de transición hacia un modelo de gestión de la ciencia basada en grupos. La doble dependencia y la tendencia pesada de promover v/s planificar, ha generado que

⁹ Este concepto propone que frente a la lógica sistémica de procesos endógenos que dan lugar a la articulación intensiva de agentes en un cluster, en Chile experimentamos un esfuerzo público que quiere orientar las capacidades productivas y científico-tecnológicas hacia la operación de cluster.

Chile cuenta con un modelo de gestión científica cuya unidad básica es el individuo investigador y, desde él, sus redes, centros y consorcios. Ello ha generado un paisaje de redes segmentadas de I+D+i, en tanto estas nacen y se desarrollan en torno a proyectos que fácilmente pueden desincentivar la generación de trayectorias de investigación e incentivar los intereses individuales. El problema de un modelo basado en la generación de un nivel meso de articulación en red (por ejemplo, el “centro de investigación”), radica en que fácilmente los centros entran en conflicto con las unidades de origen fruto de la existencia de “doble militancia” y “más de lo mismo” entre estas unidades. Ello genera desconfianzas entre los agentes regionales y en la relación de estos con el nivel nacional. Por lo anterior, al enfrentar un escenario de coexistencia de prioridades para la ciencia, tecnología e innovación de nivel nacional y regional, será importante contar con referentes visibles para levantar y gestionar las capacidades. La noción de Red de Investigación, Desarrollo e Innovación puede ser útil a este respecto. Ello implica que un conjunto de investigadores y tecnólogos, se declaran como miembros de un grupo de investigación, identificando sus áreas y líneas de investigación, y construyendo un programa de investigación que define niveles en su diseño organizacional, así como una agenda de trabajo. Con ello, la red recibe financiamiento a partir de la clara identificación de las capacidades y de la agenda de trabajo de la red o grupo como un todo, y no en torno a proyectos específicos de corta duración. De este modo, sería posible.

Quinto. Construir sistemas de información científica y tecnológica para el sistema nacional y los sistemas regionales de innovación. La alta complejidad de los procesos de ciencia, tecnología e innovación y sus relaciones con el mundo del desarrollo productivo y regional, hace que los agentes en la actualidad se enfrenten a serios problemas a la hora de intentar visualizar las dinámicas sectoriales y/o regionales –nacionales como un todo. Junto a ello, a la hora de visualizar las capacidades del conocimiento científico y tecnológico en relación a las prioridades económicas y sociales, ocurre que simplemente no es posible realizar esa operación. Junto a ello, la detección temprana de demandas y prioridades locales, requiere ser gestionada. Por lo anterior, diseñar e implementar sistemas de información on-line para el Sistema Nacional y los Sistemas Regionales de Innovación, es tarea fundamental.

CONCLUSIONES

El análisis propuesto, indica que la dificultad para consolidar y fortalecer los Sistemas Regionales de Innovación en Chile, se vincula tanto a la especialización tecnológica basada en la explotación de recursos naturales (que instala y amplifica una tendencia a absorber desde el centro las actividades más especializadas y expulsa a la periferia aquellas menos intensivas en conocimiento), al diseño institucional centralista (que resta atribuciones y competencias en el direccionamiento y sentido de las políticas tecnológicas locales), como a la instalación de una lógica que proviene de la historia de la política de ciencia y tecnología, cual es la siguiente: al instalarse el dilema de la selectividad v/s la actuación contra demanda es siempre el centro de administración política del estado el que se concibe debe resolver la tensión.

Por lo anterior, en el actual proceso de transformaciones del diseño institucional, dependiendo del modo como se articulen en regiones: las capacidades de Ciencia, Tecnología e Innovación, la visibilización y/o levantamiento de la demanda e innovación empresarial, el modo como se realice la construcción de prioridades (Regionales, Productivas, de Innovación y Territoriales), la articulación de prioridades nacionales, regionales y subregionales, el proceso de traspaso de competencias, las capacidades de gestión estratégica (competencias profesionales), las lógicas de inversión en fomento productivo e innovación, y la voluntad política para establecer acuerdos entre el nivel nacional y las regiones, se configurarán Sistemas Regionales de Innovación fuertes y/o débiles.

El éxito, entonces, en la transición hacia la economía y sociedad del conocimiento, y su medio, la profundización del Sistema Nacional de Innovación, requiere fortalecer los Sistemas Regionales de Innovación.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

NUEVAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN INNOVACIÓN¹

LENIA PLANAS*

FUNDAMENTACIÓN

El conocimiento acumulado y la institucionalidad pública que poseemos no son suficientes para crear nuevas economías y desarrollos regionales más equitativos y competitivos basados en la innovación.

En el contexto latinoamericano, Chile aparece entre los países que tiene los mayores grados de polarización territorial, manteniendo una concentración excesiva del capital tecnológico, económico y de la población en un único centro (Santiago), lo que podría conllevar a pérdidas en su crecimiento y a un desaprovechamiento de recursos diversos distribuidos territorialmente y en desestímulos para movilizar nuevos desarrollos generados por la concentración (CEPAL, 2007).

Históricamente el Estado chileno ha orientado el esfuerzo innovador al fomento de la oferta tecnológica de excelencia, incentivando la cooperación científica para la producción de conocimientos desvinculada de la realidad regional y de las demandas de innovación del sistema productivo local. Ello ha significado, que parcialmente, se cuente con un espectro reducido de instituciones que realizan investigación, desarrollo tecnológico e innovación, entre las que se incluye el sistema universitario², los institutos públicos y las empresas grandes y, en menor medida, medianas y pequeñas de los diversos sectores productivos del país, y escasas cámaras empresariales, donde casi nunca participan instituciones locales y por tanto la conectividad territorial e interacción funcional que se produce es ficticia, quedando pendiente la generación de mecanismos efectivos en la dinamización de la demanda regional de innovación empresarial e incentivos para mejorar la articulación entre los que producen conocimientos, aquellos que los transfieren y quienes lo usan activando el sistema productivo local y microsistemas de innovación regionales.

Los resultados de estudios de competitividad regional tanto en 1999 como en 2008, realizados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) muestran la falta de vinculación de la política de desarrollo regional con la política de descentralización en materia de ciencia, tecnología e innovación y muestran también la necesidad de descentralizar el sistema estadístico de innovación. No existen estadísticas regionales de calidad descentralizada en materia de ciencia, tecnología e innovación y los estudios realizados son unidades autónomas generalmente no vinculados a las decisiones de inversión, pese a que prevalece un enfoque tradicional que pone atención en el gasto público. De modo que se presta poco interés en capturar los resultados de la innovación, los cambios que se producen en el comportamiento social e institucional o en conocer la calidad de las relaciones existentes entre los distintos agentes del sistema de innovación en regiones y/o territorios de menor desarrollo relativo.

* Magister en Economía y Gestión Regional. Profesional, Área de Innovación Regional, División de Desarrollo Regional, SUBDERE.

1 Con la colaboración de Cecilia Cordero, SUBDERE.

2 En el sistema de educación universitario, actualmente integrado por 61 universidades, alrededor del 28% tienen resultados en la generación de nuevos conocimientos asociados a solicitudes de patentes producidas, en tanto, más de la mitad (55%) participan como infraestructura de soporte de las iniciativas desconcentradas, desarrollando, además de las funciones habituales de formación y de investigación, acciones de intermediación para la difusión y transferencia de conocimientos con el sector privado y la ciudadanía; alrededor del 27% de los nodos tecnológicos vigentes son de universidades (públicas y privadas) y en general participan en redes de investigación: concentran casi el 100% de los centros de excelencia, el 95% de los anillos y núcleos milenarios y el 85% de los centros regionales de investigación científica, además de ser soporte tecnológico en la investigación y creación de empresas y negocios regionales. No obstante, que representan la principal institución regional con mayor masa crítica e infraestructura y conocimientos, en general gozan de un bajo reconocimiento por parte de la mediana y gran empresa regional.

Los avances en la desconcentración de infraestructuras de soporte en investigación e innovación³ no han tenido efecto en la desconcentración del conocimiento y en las decisiones de políticas regionales de desarrollo y pocos están orientados a la dinamización de la demanda de innovación regional en apoyo a la modernización de las Mipymes locales.

La política de desarrollo regional, se agota en la ejecución presupuestaria y en subsidiar, medianamente las políticas sectoriales, ajena a generar condiciones de equidad tecnológica y oportunidades de desarrollo económico, que mitiguen en parte las diferencias económicas regionales en innovación, investigación y desarrollo tecnológico, particularmente en aquellos territorios más atrasados.

PROPUESTA

Medida 1. La conducción estratégica de la política de desarrollo regional en innovación es más que la administración de subsidios y del FIC.

Nuevas políticas de desarrollo regional significa introducir cambios en las prácticas y en el comportamiento de los agentes económicos y de la administración regional respecto a la gobernabilidad y gestión estratégica de la innovación. Esta transformación supone reconocer la primacía de las estrategias y objetivos de desarrollo regional en innovación por sobre las estructuras institucionales existentes, avanzando hacia una descentralización efectiva.

Una aproximación a las demandas insatisfechas apunta a la identificación de barreras tecnológicas territoriales, donde se desempeñan las empresas, las universidades y el sistema público. *“No se puede ser competitivo con estructuras de decisión centralizadas, porque éstas carecen de la velocidad y flexibilidad que la dinámica del comercio y el cambio técnico exigen”* (BOISIER, 1996).

Cualquier medida propuesta en esta dirección, para obtener algún resultado visible y ponderable, deberá aplicarse sistemáticamente en un plazo no menor de 8 ó 10 años, necesariamente requiere de un programa de fortalecimiento y modernización institucional para el desarrollo y consolidación de capacidades regionales en materias de educación, ciencia, tecnología e innovación empresarial, apoyado desde los gobiernos regionales y los ministerios sectoriales, que integran la Mesa Nacional del FIC.

En este sentido, es recomendable que bajo la nueva política se facilite la construcción efectiva de sistemas de innovación regionales que inviten a la movilización del capital social institucional, iniciando la elaboración de políticas, estrategias, objetivos y metas definidas en conjunto con los agentes regionales, y sea conducido estratégicamente por una agencia pública con vocación regional que adquiera real compromiso con el proceso y cuente con capacidades técnicas para llevarlo adelante, por lo que se propone que junto con la propuesta de creación del Consejo (CNIC) se cree una Dirección Regional de Políticas y Acciones Innovadoras, sea en Subdere o en un futuro Ministerio de Economía e Innovación. La selección de su director tendría que pasar por el sistema de alta gestión pública; mientras tanto, sería necesario consolidar la experiencia de microcomunidad de conocimientos generada a través de la Mesa Nacional del FIC, abriendo la posibilidad de integrar a interlocutores subnacionales o crear micro comunidades similares en regiones y provincias.

Siguiendo la idea anterior, también es recomendable la creación de un sistema de estadísticas regionales de innovación, confiable, que entregue información vinculante a las decisiones de inversión y de estrategia del sistema de innovación, al igual que los estudios de competitividad regional, encuestas y otros específicos, para la medición de innovación empresarial regional; deberá recoger aprendizajes de mediciones realizadas a nivel nacional o a nivel internacional de superior calidad, que integre indicadores del esfuerzo innovador (participación del gasto en I+D+i en el producto regional, gasto público y privado regional), resultado (patentes, empleos de calidad generados, ingresos, componente de innovación en exportaciones) y del proceso innovador, y extenderse las encuestas de innovación tecnológicas al sector público, centros y universidades.

3 Entre el año 2001 y 2008 se han creado Centros Regionales de Desarrollo Productivo, Nodos Tecnológicos, Anillos e Institutos Milenios, Centros de Excelencia en Investigación, Consorcios Tecnológicos Empresariales de Investigación, Subcomités de Innovación en las Agencias Regionales de Desarrollo, Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo, Fondo Regional de Innovación en el BíoBío.

Medida 2. Foros y pactos como instrumentos indispensables para la “creación, difusión, adaptación y adopción de conocimientos que aumenten el atractivo de la economía regional” (LANDABASO, M., 2008).

Las nuevas políticas de desarrollo regional e innovación exigen establecer pasarelas de colaboración sistemática que permitan profundizar la discusión región-nación, el diálogo y aprendizaje entre regiones y llegar a acuerdos efectivos para generar una capacidad de acción colectiva, que incorpore al menos a los consejeros regionales, y en lo posible a asociaciones gremiales territoriales y parte de la ciudadanía interesada, a fin de que la creación efectiva de mecanismos de diferenciación en su aplicación conduzca a introducir cambios en el comportamiento de los agentes territoriales (regionales y provinciales) de innovación y en la sustentabilidad estratégica del esfuerzo innovador del Estado, con la transformación cultural requerida y puesta en valor del conocimiento existente.

En este contexto el diálogo puede servir para definir un programa conjunto de acciones innovadoras para territorios/regiones con objetivos de equidad tecnológica y empleo claramente definidos, a partir de establecer una provisión presupuestaria en gobiernos regionales y SUBDERE; además de establecer cuotas de inversión de decisión regional en materia de innovación (ISAR). Y, lo evidente (reforzar la subvención en infraestructura física y recursos humanos hasta alcanzar una masa crítica óptima), tomar acuerdos en materia de desconcentración y fortalecimiento de capacidades institucionales para la innovación regional y competitividad, transferir competencias de educación superior al nivel regional, establecer asociaciones interregionales y retroalimentar con nuevos aprendizajes la nueva políticas, entre otros.

En el marco del curso sobre políticas regionales de innovación que realizó en Chile el experto europeo Jaime Del Castillo (2008), señaló en su informe de misión la necesidad de realizar un conjunto de acciones, entre las cuales se mencionan:

- La realización de encuentros trimestrales con los gobiernos regionales, universidades y agencias, como un espacio para compartir experiencias, buenas prácticas e información.
- La puesta en marcha de una plataforma de observación, con información actualizada sobre principales tendencias en Chile y a nivel internacional, que apoye en la gestión estratégica de políticas de apoyo a la gestión empresarial competitiva, adaptadas al contexto.
- La necesidad de avanzar en términos prácticos, en cómo se instrumentan los procesos concretos de apoyo a la innovación y la competitividad, y cómo se sale del campo abstracto de la innovación, dada la distancia que actualmente hay entre el sector público y el sector empresarial, así como por la complejidad de definición práctica de las políticas de competitividad para el desarrollo.

Medida 3⁴. Diferentes políticas de desarrollo económico e instrumentos de innovación para regiones con capacidades distintas.

La nueva política de desarrollo regional en innovación podrá orientarse a la construcción de microsistemas territoriales de innovación, que favorecerá la eficacia y eficiencia del Estado, corrigiendo los desajustes entre los requerimientos de innovación de los agentes económicos territoriales, la demanda de los mercados competitivos y la oferta pública de financiación y tecnología de las universidades y centros de conocimientos; además de facilitar mayor democratización del actual sistema de innovación, incorporando nuevos y mejores agentes de innovación, especialmente de las empresas y emprendedores, aprovechando la utilización de los recursos locales en la inserción del mercado laboral y productivo.

Las nuevas políticas en innovación para regiones con mayores inequidades tecnológicas podría entregar un tratamiento diferenciado en aquellos territorios cuyos resultados de competitividad regional en el factor de ciencia, tecnología e innovación tengan desempeños inferiores al promedio nacional, incorporando, además aquellos que tengan tasas permanentes de desempleo que superen la media regional, fomentando el capital social e institucional mediante el financiamiento programático de iniciativas que potencien y movilicen la capacidad local de innovación y desarrollo económico territorial, a partir del diseño, fortalecimiento de la gobernabilidad, de la implementación de políticas y planes estratégicos de desarrollo innovador y de centros de emprendimiento e innovación de apoyo a las Mipymes locales.

En definitiva medidas que podrían implementarse a partir de las actuales competencias transferidas y recursos existentes, introduciendo cambios en el diseño y gestión de algunos programas de apoyo (SUBDERE, CONICYT) y en algunos subsidios directos entregados por (CORFO, FIA, Banco Estado), con apoyo de compromisos suscritos en el sistema de mejoramiento de la gestión pública territorial (PMG-GT) entre los gobiernos regionales y los sectores, convenios y de programación con participación efectiva del sector privado y de universidades. Se requiere un compromiso político, técnico y de financiación bipartito (nación-región) a ejecutarse a través de los actuales instrumentos, donde el aporte mayoritario, en los primeros dos años podría ser del nivel nacional, disminuyendo progresivamente en los posteriores.

4 Experiencia europea de referencia (aportado por su autor Mikel Landabaso, experto de la Comisión Europea en Política Regional de Innovación en Regiones Objetivo Convergencia). Las Estrategias Regionales de Innovación (RIS) europeas, cuentan con tres pasos:

Un primer consenso y la fase de sensibilización, sobre la base de discusión entre los principales actores regionales. Durante esta fase, el comité de dirección del proyecto se crea, se aclara la gestión, los grupos de trabajo están organizados de acuerdo a los sectores clave, tecnologías clave, o cuestiones relacionadas con la innovación para la región, los consultores son seleccionados y los instrumentos de comunicación (sitio web, boletines, logotipo, etc) se crean. Se trata de construir una visión y una asociación. Esta fase es crucial para el éxito de los proyectos. La creación del impulso es difícil y aún más difícil es mantenerlo. Una de las principales lecciones de la RIS es que “las asociaciones regionales para la innovación son fundamentales para la competitividad regional, pero la construcción de estas asociaciones demandas de atención, cortesía y paciencia.” Cuando el diálogo se ha limitado, el éxito del proyecto o de la política también se limita.

Una segunda fase de análisis, corresponde a la identificación de las necesidades de innovación de las empresas sobre la base de auditorías tecnológicas, de grupos de trabajo sectoriales, de servicios postales o de correo electrónico en los que se envían cuestionarios a las empresas y se hacen entrevistas cara a cara con los empresarios. La experiencia ha demostrado que a menudo es difícil para las empresas expresar sus necesidades para la innovación. Cada vez más, la tecnología de las auditorías de las PYME se ha utilizado con éxito para llevar a cabo este análisis de las necesidades. Las tendencias internacionales en las tecnologías clave o sectores que son técnica y económicamente importantes para la región son escaneados. Por último, un complemento de análisis de la evaluación comparativa de lo que otras regiones europeas están haciendo también se lleva a cabo, en vista de posibles intercambios de buenas prácticas.

Una tercera fase consiste en la elaboración de una estrategia regional de innovación y un plan de acción, sobre la base de la asociación, el análisis y discusión. Esta estrategia debería traducirse en un plan de acción y proyectos piloto. En particular, es importante poner en marcha un “buque insignia” de proyectos, que sean capaces de ilustrar en la práctica a pequeña escala las nuevas ideas identificadas en el plan de acción RIS, en aras de la credibilidad, hacia el sector privado, en particular (“no solo ejecutar públicamente otro estudio o ejercicio de planificación “). La idea principal es reducir el tiempo de espera entre el final de un RIS y su plena aplicación.

Los RIS han reforzado una verdadera red de actores, una mayor transparencia y la comprensión de las organizaciones de apoyo a redes de transferencia tecnológica, así como una mejor identificación de las necesidades de innovación de las empresas y de las PYME en particular.

Teniendo en cuenta su limitado presupuesto, los resultados de algunos de estos proyectos van mucho más allá de las expectativas en diversos ámbitos y regiones. Por ejemplo, han contribuido a cambiar la forma en que se percibe la innovación dentro de las prioridades en las agendas políticas regionales, y se ha iniciado la creación de redes dentro de los sistemas regionales de innovación (entre empresas, entre los principales actores públicos y privados) y fuera, entre las regiones.

En las regiones de mayor dinamismo tecnológico y competitividad, con resultados en el factor de ciencia, tecnología e innovación, superior al promedio nacional, se propone consolidar el proceso de clusterización tecnológica regional en aquellos territorios más competitivos, a partir de la formación de asociaciones tecnológicas territoriales, desarrollo de organismos de interfaz que presten servicios de apoyo a las empresas y asociados, y otras instancias, que dinamicen la demanda de innovación empresarial, lo que tendrá que ser acompañado por un proceso de traspaso de competencias efectivas y de programas sectoriales específicos, incluida la decisión final en la asignación de la provisión FIC, desde el nivel nacional a los gobiernos regionales, y éstos podrán delegar en distintas corporaciones y estructuras territoriales, sean de formación pública, privadas o mixtas, parte de las funciones y competencias entregadas.

Los instrumentos posibles a desconcentrar son reconocibles en la Guía de Orientación 2009 para la aplicación de la provisión FIC. El punto de partida necesario para este tipo de políticas es la comprensión e identificación de la demanda (en particular para la innovación) de la base productiva y la participación activa del sector privado y los actores regionales, comenzando con la universidad y centros de investigación y tecnológicos, reunidos a partir del diseño y gestión de estrategias, agendas o políticas regionales de innovación, con planes de actuación legitimados con el consejo regional, respaldados presupuestariamente.

En este sentido, todos los instrumentos posibles dirigidos a estimular la demanda de innovación empresarial, tales como: difusión de conocimientos y de innovaciones existentes, generación de estudios, condiciones de pre-competitividad para optimizar la coordinación económica y funcional entre los agentes oferentes y demandantes de tecnología; de promoción de una cultura escolar proclive a fortalecer el espíritu emprendedor e innovador futuro, además de la provisión de servicios de información y de asesoría técnica de apoyo a las Mipymes, calidad y medio ambiente, y de algunas infraestructuras de soporte deficitarias requeridas, de menor escala, (centros regionales de innovación e investigación tecnológica, parques científico-tecnológicos, innovación en cámaras empresariales), contratación de licenciados y el uso de los investigadores en las empresas, financiamiento para capital semilla, deberían integrarse las líneas de subsidios y desconcentrarse, bajo la modalidad de convenios de programación, donde se estipulen metas de desempeños que mejoren la capacidad de absorción tecnológica de la administración pública subnacional y de los agentes locales de innovación, acompañada de un programas de fortalecimiento para la recepción de las nuevas competencias efectivas a ser transferidas a nivel regional.

Lo anterior está íntimamente relacionado con la eficiencia de una agencia pública moderna que disminuya el tiempo de ejecución, costos de transacción y sea asertiva para maximizar la contribución de las políticas de desarrollo regional en innovación y maximizar su esfuerzo institucional en modernizarse, más que intermediar a nivel nacional en la administración de fondos de impacto regional.

Las nuevas políticas de desarrollo regional en Innovación deben apoyar a las pequeñas y medianas empresas, que no tienen interlocución al nivel central, pero más que dar ayudas directas, deben contribuir a cambiar la cultura empresarial en un sentido más abierto a la innovación, favoreciendo la creación de bienes públicos (infraestructuras tecnológicas, centros de servicios, información, políticas de cualificación de los trabajadores y de los directivos), facilitando su acceso a las empresas, que de otra forma no pueden acceder a esos servicios. Todo ello debe ser introducido con realismo respecto a los recursos con los que se cuenta, y generando instrumentos de forma diferenciada en función de las características de cada región. Esta segmentación, debe ser clara tanto para los responsables de las propias regiones como para el gobierno central, y desistir de la idea de aplicar una fórmula única válida para todo el territorio nacional.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

El sector público, por lo general, debe proporcionar el liderazgo, no solo el control, en estas políticas y debe desempeñar el papel de catalizador de la innovación regional y del desarrollo económico territorial (Tsukamoto, A., 2008). Por lo tanto, el diseño de mecanismos y la planificación de las nuevas políticas regionales debería ser compartida, entre el nivel nacional (Subdere), a través de la mesa nacional FIC, y los gobiernos regionales, a efecto de establecer un esquema de actuación y de transferencia acordado, que le de celeridad al proceso.

El nivel nacional, la dirección regional de innovación creada o la Subdere, con acuerdo de la mesa nacional del FIC y gobiernos regionales, deberá centrarse en:

- resguardar el equilibrio interregional en la corrección de disparidades tecnológicas; y velar por un equilibrio en la creación de infraestructuras de excelencia e interregionales de apoyo a la innovación competitiva prestando apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales;
- animar la construcción de nuevas políticas regionales de innovación y acelerar el proceso de modernización de la institucionalidad pública para la innovación, garantizando un sistema estadístico y de evaluación de la innovación regional, oportuno, transparente y de calidad;
- acompañar técnicamente en el traspaso de conocimientos y competencias a los niveles subnacionales de gestión de la política, proporcionar la información e instancias de aprendizaje de buenas prácticas; y dar seguimiento a la implementación de las competencias transferidas en la materia.

SUBDERE podría apoyar el fortalecimiento de la red de cooperación entre las regiones y reforzar la capacidad de asociación entre las regiones para desarrollar competencias en estos ámbitos de innovación y de modernización que son de interés público, así como acompañar técnicamente el proceso de construcción de confianzas institucionales. Para llevar a delante este proceso es necesario contar con el compromiso y entendimiento del más alto nivel de decisión.

En tanto la institucionalidad pública regional, bajo la conducción de los gobiernos regionales y las distintas agencias (regionales, provinciales y locales) podría desempeñar un papel más activo en la aplicación de políticas regionales de innovación, dado que goza de una posición más cercana para la creación de redes de colaboración entre los agentes de innovación y las empresas; podría fomentar la construcción de microsistemas de innovación clusterizados sectorialmente, cuidando los equilibrios dentro de la región, pudiendo establecer instancias de gestión provincial y convenios con municipios, gobernaciones, o entidades no públicas con liderazgo en el desarrollo económico local cercanas a las Mipymes.

Los gobiernos regionales y agencias ejecutoras y de coordinación económica territorial (ARDP, OPDP) tienen que conocer a las empresas de sus zonas, sus requerimientos, los cambios en el comportamiento del tejido empresarial que se desean generar, las organizaciones de interfaz que ayuden a traducir al sector público las necesidades de las empresas; y viceversa. Para ello tienen que salir a terreno y adoptar un comportamiento proactivo dirigido a generar nuevas culturas y comportamientos empresariales.

Los agentes no públicos, que son agentes ejecutores o receptores de las decisiones públicas, deben ser socios en la aplicación de la política, colaborativos, y participar del proceso de planificación y validación de objetivos y de acuerdos a través de foros y de mecanismos de control ciudadano y cuenta pública; ello significa ciudadanizar la innovación, cubriendo así un déficit democrático en el sistema, y aportando información para la toma de decisiones, posteriormente por el consejo regional, creando un mecanismo de retaguardia en el proceso de implementación de políticas, cada vez más dinámicas, flexibles y abiertas en la ejecución de proyectos y programas específicos.

La evaluación de la política debe ser realizada por expertos en la materia, a través de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, y considerar tanto indicadores, cualitativos como cuantitativos, de resultados, insumos y cambios en el proceso.

PRINCIPALES IMPACTOS

La aparición de estrategias y políticas regionales de innovación que orienten la inversión pública y fortalezcan las relaciones y compromisos de los agentes de innovación con el desarrollo de la región permiten un marco institucional para un uso más eficiente de los fondos públicos y privados, ajustado a la realidad territorial, y mejorar la eficacia y coherencia estratégica de la acción de la política pública en innovación regional.

Los principales impactos previstos, después de revisar experiencias foráneas y nacionales, apuestan por obtener los siguientes logros: gobiernos regionales competentes política y técnicamente; estrategias y políticas regionales de innovación; mejoras en la equidad regional y eficiencia del Estado, atención política a las diferencias tecnológicas en regiones atrasadas; aumento del esfuerzo innovador en regiones, y desconcentración de las capacidades de producción y absorción tecnológica en distintas regiones. Con atención especial a las regiones más atrasadas; inclusión de recursos adicionales provenientes del sector público, universidades y sector privado; y la complementariedad de recursos nacionales

a los fondos regionales en materia de innovación y creación de empresas innovadoras, nuevos emprendimientos y empleos de calidad.

OBSTÁCULOS PREVISIBLES

Las principales amenazas u obstáculos, además del real temor de las instituciones centrales para enfrentarse a cambios en su quehacer y delegar funciones tradicionales, dicen relación con el hecho de que la “promoción de la innovación a nivel regional es un proceso largo que requiere una programación estable y un profundo compromiso político” (LANDABASO, M., 2008).

La falta de capital social, y una excesiva perspectiva de impulsar la tecnología, y la oferta de investigación sin tener suficientemente en cuenta una perspectiva de la demanda así como la ausencia de una adecuada comprensión del funcionamiento de microsistemas de innovación en regiones y sus debilidades, son una real amenaza y debilidad que enfrentaremos al emprender nuevas políticas de desarrollo regional en innovación en Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (2008). Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente, Revista *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV 732, julio-agosto, Instituto de Economía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España.
- Boisier, S. (1996). Modernidad y territorio, *Cuadernos del ILPES* No.42, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007). Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas, versión para discusión, extraído desde: <http://www.ilpes.org>
- DEL CASTILLO, J. (2008). Acta de Visita Oficial a Chile: diagnóstico y sugerencias en Política Regional de Innovación y fortalecimiento de la administración regional.
- Landabaso, M. y Benedicte, M. (2008). *Towards a Different Regional Innovation Policy: Eight Years of European Experience through the European Regional Development Fund Innovative Actions. Directorate-General for Regional Policy*, Brussels.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2005). Programa Fondo de Innovación Tecnológica de la Región del Bío Bío, INNOVA BIOBIO, Evaluación Gubernamental, Dirección de Presupuestos, junio, Santiago, Chile, extraído desde: www.dipres.cl.
- MINISTERIO DE HACIENDA y Subdere (Coord.) (2009). Guía General de Aplicación del Fondo de Innovación para la Competitividad de Asignación Regional, Santiago: Mesa Interinstitucional Provisión FIC, Gobierno de Chile.
- NONAKA, I., ICHIJIO, K., VON KROGH, G. (1999). *Facilitar la creación de conocimiento. Cómo desentrañar el misterio del conocimiento tácito y liberar el poder de la innovación*, editado en México: Oxford University Press.
- Ogando, O., Miranda, B., (2003). *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas*, Instituto de Estudios europeos. España: Universidad de Valladolid.
- Subsecretaría De Desarrollo Regional Y Administrativo, Ministerio Del Interior (2008). Estudio base de capacidades instaladas en regiones en materia de ciencia, tecnología e innovación, Estudio no publicado, elaborado por el Instituto de Desarrollo Local y Regional. Temuco, Chile: Universidad de la Frontera, septiembre.
- Tsakamoto, A. (2008) *Guía práctica sobre Desarrollo Económico Territorial*, Proyecto de Fortalecimiento de Subdere y Gobiernos Subnacionales, 2007-2010, financiado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), diciembre, Santiago de Chile.

DESCENTRALIZACIÓN DEL APOYO PÚBLICO A LA INNOVACIÓN: EL FONDO DE INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD REGIONAL

JOSÉ MIGUEL BENAVENTE*

JUAN JOSÉ PRICE**

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la asignación de recursos fiscales, en un estado unitario y centralizado las autoridades centrales fijan las variables objetivo para el nivel local y delegan en las autoridades regionales solo la ejecución de las políticas. La descentralización, en cambio, consiste en la transferencia, desde el nivel central a las autoridades regionales, de la potestad para la toma de decisiones sobre asignación de recursos. En nuestro país, en muchas áreas hay una fuerte centralización; los gobiernos locales actúan como administradores de programas establecidos por el nivel central, del cual reciben recursos. Sin embargo, en determinados ámbitos algún grado de descentralización sería conveniente. Este es el caso del fomento público de la innovación; en este ámbito las autoridades locales no deben ser solo “cajas pagadoras”, sino que deben desempeñar un rol estratégico en la definición de prioridades de gasto e inversión. Veamos por qué.

Los estudios económicos de los procesos de descentralización han examinado las condiciones bajo las cuales la delegación de la función de asignación de gastos sería socialmente beneficiosa, en términos de aumentar el bienestar de las comunidades sin sacrificar el bienestar agregado de la nación. Las conclusiones indican que se debe mantener en el nivel central las funciones de redistribución, estabilización y provisión de bienes públicos nacionales. En cambio, correspondería a los gobiernos locales la asignación de gastos para iniciativas que generan beneficios a nivel local. Esto ha sido establecido formalmente en el teorema de Oates, base del análisis económico de la descentralización, el cual señala que habría ganancias de bienestar asociadas a la descentralización de decisiones que afectan la producción de bienes públicos locales¹.

Pues bien, el aspecto regional es fundamental para el análisis de la estrategia de innovación, porque puede afectar de manera importante la disponibilidad de bienes públicos esenciales para el desarrollo de las empresas (e.g. capital humano e infraestructura física y tecnológica). Además, la descentralización contribuye a que el sistema pueda identificar aquellas iniciativas que presentan una mayor eficiencia dinámica. La distinción entre eficiencia estática y eficiencia dinámica es muy pertinente en el caso de la innovación pues se trata de un proceso evolutivo que requiere aprendizajes y tiene un componente de incertidumbre importante. En efecto, una apuesta por iniciativas locales, que para un sistema de apoyo a la innovación como el chileno son completamente nuevas, puede ser más riesgosa que una que se orienta a apoyar los proyectos de quienes ya tienen experiencia recibiendo fondos públicos. Pero si la tasa de aprendizaje de los participantes nuevos (aquellos que no han participado en estos programas y que en este ensayo identificamos con los de regiones) es igual o mayor que la de quienes tienen experiencia, convendría asignar recursos a esos proyectos nuevos pues en el tiempo reditarán mayores beneficios sociales.

Así, vemos que la naturaleza de la innovación, el alcance geográfico de sus beneficios y el hecho de que algunos factores de entorno relevantes tengan distintas expresiones regionales, determinan que sea conveniente descentralizar la potestad para asignar prioridades estratégicas y gastos en este ámbito.

* Ingeniero Civil Industrial, Doctor of Philosophy Cs. Económicas. Académico, Departamento de Economía, Universidad de Chile

** Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias Económicas. Investigador Asociado Centro Interis (Departamento de Economía, Universidad de Chile).

1 Oates (1972).

ANTECEDENTES

Con el fin de caracterizar las formas como puede organizarse el sistema de apoyo a la innovación, puede pensarse en el sistema de apoyo público a la innovación en términos de niveles, cada uno de los cuales tiene responsabilidades propias. El primer nivel define objetivos, direcciones y presupuestos. En un segundo nivel se ubican las organizaciones que actúan como intermediadoras, orientadas principalmente a velar por la ejecución de los planes, políticas y programas que normalmente se realizan en forma descentralizada, monitoreando su pertinencia, transparencia y efectividad. En un tercer nivel se ubican aquellas agencias y oficinas ejecutoras que son responsables de la implementación directa de los programas y planes y se encuentran muy cercanas a quienes son sujetos de apoyo (empresarios, innovadores, universidades, científicos). Este ordenamiento puede ser complementado con otras dimensiones (e.g. dependencia público/privada o grado de descentralización geográfica de cada nivel).

Nuestra propuesta afecta al nivel superior de este sistema, a saber, aquél encargado de las decisiones estratégicas y al que, en el caso particular chileno, se le han encomendado las decisiones de asignación de los recursos del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC).

Los recursos del FIC provienen de la recaudación del royalty aplicado a la actividad minera y se utilizan para financiar iniciativas innovadoras en el marco de la estrategia definida por el Consejo Nacional de Innovación (CNIC). Por ley se ha determinado un porcentaje del FIC que es de decisión regional pero no existe una institucionalidad consolidada a nivel regional que pueda definir prioridades estratégicas, asignar fondos de acuerdo a esas prioridades y que en definitiva sea responsable por ello. Es decir, estamos frente a una iniciativa (establecer por ley que un porcentaje del FIC sea de decisión regional) que no ha sido complementada con un esfuerzo por incorporar la dimensión geográfica en el ámbito de la definición de prioridades estratégicas. Aquí proponemos una alternativa de implementación de esta iniciativa.

Como en cualquier intento de descentralización, debemos tener en cuenta una serie de riesgos. Uno es la “inconsistencia dinámica”, es decir, la dificultad que enfrentan las autoridades públicas para perseverar con acciones que pueden tener costos en el corto plazo y cuyos beneficios se ven en el largo plazo. En el caso de la innovación este riesgo es evidente pues los beneficios suelen distribuirse en el más largo plazo. Se observa también un “problema de agencia”, derivado de las asimetrías de información que existen en las relaciones jerárquicas; el nivel central (responsable último del sistema) no es capaz de controlar el comportamiento del ejecutor (en este caso el nivel regional) principalmente porque este está relacionado más directamente con los beneficiarios del apoyo y por lo tanto sabe mucho más de ellos, sus problemas, necesidades e intereses. También existe un “riesgo de captura”, el que se refiere a la posibilidad de que una persona o grupo de interés extraiga un beneficio particular de algún instrumento público, lo cual, si bien en algunas ocasiones podría en una primera instancia estar económicamente justificado, pasado un tiempo ya no sería pertinente. No es fácil, en consecuencia, evitar que los beneficiarios apelen a sus beneficios históricos para justificar que éstos se mantengan en el tiempo. Para enfrentar este riesgo es fundamental garantizar la representatividad local y la transparencia.

Estas tres son “fallas de Estado” y deben ser identificadas y enfrentadas. La idea es que un sistema público de apoyo a la innovación, justificado por la existencia de fallas de mercado, no termine fracasando por fallas relacionadas con los incentivos que determinan el actuar de los agentes públicos.

PROPUESTA

Con el fin de solucionar los problemas anteriormente expuestos, se propone que en el sistema de apoyo público a la innovación y sus actividades relacionadas se identifiquen al menos los siguientes elementos:

Consejos Regionales de Innovación: uno de los planteamientos centrales de esta propuesta es que la descentralización de las políticas debe ir de la mano de la descentralización de las responsabilidades. Los consejos regionales serán la instancia superior del sistema a nivel regional, y tendrán la responsabilidad de definir lineamientos para desarrollar, potenciar, modificar o incluso cerrar programas de apoyo a las actividades de innovación y de asignar efectiva y eficientemente recursos a estas iniciativas. En esta instancia es conveniente que exista representatividad de los sectores público, académico/científico y productivo bajo un sistema de renovación de cargos “por turnos”, de tal manera de aumentar el grado de independencia frente al ciclo político y hacer frente así al riesgo de inconsistencia dinámica.

Estrategias regionales de innovación: los consejos deberán definir estrategias regionales de innovación, las que deberán ser aprobadas por el CNIC, de tal manera de asegurar su consistencia con los lineamientos estratégicos de la política nacional. Esta es quizás la expresión máxima de la descentralización a nivel de resultados: contar con planes de innovación que incorporen la heterogeneidad regional y que hayan sido concebidos en las mismas regiones. Además, la existencia de planes estratégicos permite guiar las acciones y dar continuidad a la labor de los consejos regionales y hacer frente al riesgo de captura.

Convenios de desempeño con agencias ejecutoras: los consejos regionales asignarán fondos a aquellos intermediarios (agencias de desarrollo regional, ANDR²) que apoyen proyectos que se inscriban en las líneas estratégicas apoyadas por el sistema público. Para esto deberá celebrarse convenios de desempeño entre el consejo regional y la respectiva ANDR en los cuales se especifique claramente el conjunto de mecanismos e indicadores que serán utilizados para evaluar los resultados de cada iniciativas.³

Evaluación centralizada: en general, no es esperable que en el nivel regional exista una gran capacidad de evaluación de proyectos. De hecho se hace difícil realizar esto incluso a nivel nacional. Dado que para ello existe ya una infraestructura establecida en el nivel central, en instituciones como CORFO y CONICYT, se propone que esta parte del proceso se realice a nivel centralizado, pero en forma independiente de los concursos nacionales. De esta forma se aprovechan las economías de escala presentes (el costo medio de evaluación es menor en un esquema centralizado) evitando además el riesgo de captura, otorgándole de esta forma un mayor nivel de transparencia al sistema.

En definitiva, se propone introducir en el primer nivel del sistema de apoyo público a la innovación, aquél encargado de definir lineamientos estratégicos y asignar financiamiento, instancias de decisión representativas de los intereses de cada región y que sean fiscalmente responsables ante el nivel central. Mientras que en un nivel intermedio se mantendría un conjunto de organismos que relacionan eficientemente las políticas y el financiamiento con las necesidades de los ejecutores de proyectos de innovación.

IMPACTOS ESPERADOS

Esta propuesta pretende generar conciencia a nivel político sobre la conveniencia de descentralizar geográficamente parte de las decisiones de gasto en el sistema de apoyo público a la innovación.

Este diseño permite resolver de mejor manera los problemas de agencia propios de los sistemas centralizados geográficamente, al bajar el ámbito de las decisiones al nivel regional. Por otra parte, la propuesta sugiere cómo enfrentar los riesgos de inconsistencia dinámica al dotar a los consejos regionales de autonomía respecto al ciclo político y cómo disminuir los riesgos de captura pues en los consejos participarían representantes de todos los sectores relevantes en estos ámbitos (público, académico/científico y productivo).

Creemos además, que estos cambios contribuirán a desarrollar bases de conocimiento científico y tecnológico aplicable al desarrollo de las industrias claves de cada localidad geográfica. La participación del mundo académico y científico en los consejos regionales de innovación es muy relevante en este sentido. Este es un beneficio adicional de esta propuesta pues ataca un problema muy documentado de nuestro sistema nacional de innovación, a saber, la escasa vinculación entre el desarrollo de la base científica y las necesidades del sector productivo.

Claro que esta propuesta no está exenta de riesgos. En un proceso como el aquí propuesto la coordinación es fundamental como también el establecimiento de convenios entre las partes involucradas donde sean especificados los indicadores de desempeño. Estas tareas obviamente son complejas de realizar en forma clara y transparente en las etapas iniciales del proceso.

2 Estas incluyen a las direcciones regionales de organismos públicos de fomento tales como CORFO, Innova CHILE y CONICYT, a universidades y a centros de investigación y transferencia tecnológica.

3 En estas evaluaciones debe enfatizarse la dimensión de resultados más que los procesos, velando por que los indicadores den cuenta de las fallas de mercado que se desea enfrentar.

Hay una serie de cuestiones de “diseño fino” que esta propuesta no aborda. Entre ellas, el número de integrantes de los consejos regionales, su permanencia en los cargos, los mecanismos de rotación, la periodicidad con que serán evaluados los programas regionales, el plazo de vigencia de las estrategias de cada región y el mecanismo de asignación del FIC regional. Se deja abierta la invitación para acordar una fórmula que permita implementar un sistema de este tipo teniendo en cuenta los problemas o fallas de estado involucradas en este proceso.

Si además estas ideas contribuyen a generar un debate para avanzar en otras áreas en las que es deseable una dosis de descentralización de los poderes de asignación de gasto fiscal, tanto mejor.

BIBLIOGRAFÍA

- Benavente, J. (2006). *Antecedentes para el diseño de una política tecnológica nacional*. Documentos de Trabajo N°229. Departamento de Economía. Santiago:Universidad de Chile.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* Vol. 64 N°5.
- Yáñez, J. (1992). Principios a considerar en la descentralización de las Finanzas Públicas (Locales). *Estudios Públicos* N°45, Centro de Estudios Públicos (CEP).

CENTROS DE PENSAMIENTOS ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE LAS REGIONES DE CHILE

PATRICIO VERGARA*

FUNDAMENTACIÓN

CONOCIMIENTO LOCAL EN TIEMPOS DE CRISIS SISTÉMICA GLOBAL

Los procesos de integración económica mundial se están reconfigurando en el marco de la actual crisis sistémica (Stiglitz, 2008), los que han significado una complejización de los procesos de desarrollo y de las sociedades modernas, que excede el ámbito financiero (Pisani-Ferry y Santos, 2009). Según el FMI (2007), la globalización ha generado fuertes desigualdades sociales entre y al interior de los países, las que están fuertemente asociadas a diferencias en sus capacidades en ciencia y tecnología, es decir, al grado de conocimiento de los países y las personas.

El Estado nacional ha sido una de las instituciones más impactadas por el proceso de integración mundial y, en América Latina, enfrenta tensiones que están empujando hacia la descentralización, como una respuesta tanto a la globalización como a la democratización y complejización de las sociedades. La idea de gobierno regional, distinta de administración regional (Boisier, 2007), implica necesariamente la existencia de tres elementos, complementarios e interactuantes: a) competencias políticas, administrativas y financieras; b) un sistema de participación ciudadana territorial; y c) la existencia de capacidades técnicas para gestionar un proyecto político regional propio. Bajo un paradigma de gobernanza sistémica (Von Haldenwang (2005), aplicada en el espacio subnacional, el gobierno regional cumple un importante rol de articulador y fortalecedor de agentes del desarrollo territorial, teniendo como orientación principal tanto la ampliación y complejización de la base productiva regional como la democratización política y económica de este espacio y la ampliación de su autonomía decisional, dentro de los límites de un país unitario descentralizado. Se constituyen así las bases del desarrollo endógeno de las regiones.

Como ha enfatizado Vázquez Barquero (2009) la crisis sistémica mundial exige respuestas estructurales en el plano de la productividad y competitividad, las que serán más eficaces cuando se conecten con las reales capacidades de las regiones y se articulen con las decisiones de sus agentes productivos. La heterogeneidad económica y social de las regiones latinoamericanas demanda el uso de estrategias particulares, para las que se requiere de nuevas instituciones territoriales capaces de liderar una nueva gobernanza (SUBDERE, 2009). Chile se encuentra avanzando en este plano mediante el fortalecimiento de las competencias de planificación y promoción productiva de los gobiernos regionales, la creación de agencias regionales de desarrollo productivo y las iniciativas legales para la elección de sus representantes en el CORE. Sin embargo, las regiones no poseen aún una agenda propia de investigación estratégica y de formación de sus cuadros técnicos para una gobernanza sistémica territorial.

Al mismo tiempo, la política pública nacional con impacto regional es discutida en los centros de pensamiento nacionales, con mínima presencia de los grupos de estudios de las regiones (Vergara, 2009). Y en la mayor parte de los casos, la capacitación de los cuadros técnicos de los gobiernos regionales y municipales queda en manos de instituciones y grupos académicos nacionales que no poseen un enfoque territorial del desarrollo. Las llamadas escuelas de gobierno son un claro ejemplo de ello.

* Sociólogo, Master en Planificación Territorial y Desarrollo Regional. Director Estudio CAPACIDADES, DETE-ALC, Red Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y El Caribe.

Como ha sostenido recientemente el mayor filósofo latinoamericano, Mario Bunge, es el tiempo de “fundar centros de estudios de la realidad social” (Bunge, 2009). En el marco de un proceso de descentralización y democratización del país para el gran salto al desarrollo, es importante recordar que, según Dani Rodrik (2007: 8), para generar una institucionalidad eficiente para el desarrollo en el largo plazo, es necesario generar conocimiento local y el único marco adecuado para esta tarea es un sistema político territorial realmente democrático. Para este destacado economista norteamericano es el momento de nutrirnos más del conocimiento local anclado y generado en instituciones propias y menos de las “best practices” importadas. La investigación socioeconómica territorial es, ciertamente, una tarea bastante más compleja que leer los manuales de desarrollo territorial producidos en otras realidades pero es absolutamente imprescindible para una política pública territorial eficaz y para instalar capacidades e instalar conocimientos en las regiones de Chile (Vergara, 2009).

PROPUESTA

POLÍTICA NACIONAL DE APOYO A LOS CENTROS DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL (CPET) EN LAS REGIONES DE CHILE

1. Una política complementaria indispensable para la descentralización con protagonismo regional

Se propone una política nacional de apoyo a la función de pensar estratégicamente las regiones de Chile desde sus propios territorios, como parte integral del proceso de fortalecimiento de las capacidades de los actores regionales, el sello de la nueva etapa de descentralización del país. Por ello, esta función social está directamente conectada con la creciente transferencia de competencias de planificación y de fomento al desarrollo productivo a los gobiernos regionales. Se trata, pues, de una política complementaria a la modernización, fortalecimiento y democratización de los gobiernos regionales, a través de la cual las instituciones y grupos académicos de las regiones son estimulados a contribuir a este proceso de mejora de la gobernanza territorial.

2. Una política gradual y diferenciada que responde a la heterogeneidad regional

Dado las diferencias de perfiles y estructuras productivas y sociales de las regiones de Chile (que genera desafíos propios y demandas específicas) así como de sus distintas capacidades académicas y de capital humano avanzado (que fija los límites y orientaciones de la oferta local), esta política se caracteriza por su gradualidad y tratamiento diferenciado. De esta forma, una política diferenciada de apoyo a la creación y fortalecimiento de centros de pensamiento estratégico territorial (CPET) en las regiones de Chile, tendrá objetivos de tipo fundacional en aquellas regiones que no posean centros institucionalizados mientras en otros estará orientada a estimular una mayor articulación de las instituciones académicas existentes con la política pública territorial.

3. Una política para estimular a las universidades regionales a mejorar su oferta de conocimiento pertinente

Dado que las universidades regionales tienen la vocación, misión y normalmente las mayores capacidades de capital humano avanzado en materias de ciencia regional de cada territorio subnacional, son ellas las convocadas prioritariamente para ejercer esta función de apoyo a la política pública regional. Sin embargo, ello no significa que sean los únicos actores de la generación de conocimiento territorial o que sean autosuficientes para desempeñar tal labor. La política nacional, acá propuesta, busca precisamente reforzar las capacidades ya existentes con la atracción a las regiones de especialistas nacionales o internacionales de primer nivel de manera de alcanzar una masa crítica adecuada a los desafíos regionales.

4. Una política para una nueva institucionalidad de la función de pensar la región

La política está destinada además a estimular la creación de institucionalidades propias, probablemente corporaciones, de manera que los CPET sean independientes de las universidades y de los gobiernos regionales. De esta forma podrán disponer de la necesaria independencia intelectual, financiera y administrativa, incorporar a grupos de investigación de otras universidades o centros, poseer un patrimonio propio a administrar y disponer de un presupuesto asociado a la

capacidad de gestión de sus equipos directivos. Se estima importante que los CPET tengan en su directorio a representantes del gobierno regional y municipal, las universidades locales y gremios o asociaciones empresariales.

5. Una política de financiamientos compartidos

La existencia de un fondo nacional concursable para CPET, bajo la modalidad de Convenio de Desempeño, es un mecanismo indispensable para asegurar la viabilidad de estos centros. Un requisito indispensable para la postulación al Fondo es asegurar contrapartes financieras regionales que expresen el interés real de dichas instituciones en los proyectos presentados y las conviertan en *stakeholders* de dichas nuevas instituciones. Se estima que un periodo de dos años es el adecuado para que las instituciones postulantes al Fondo Nacional adquieran el carácter de instituciones con personería jurídica propia.

6. Una política para incentivar las agendas de conocimiento estratégico territorial

Otro requisito para las postulaciones al Fondo Nacional de apoyo a CPET es que las instituciones postulantes presenten una propuesta que aborde los principales requerimientos de investigación y formación de recursos humanos calificados contenidos en las estrategias regionales de desarrollo, lo que deberá ser certificado por las respectivas Serplac.

Se estima que no se requieren iniciativas legislativas especiales para este programa, el que se propone sea iniciado como proyecto piloto a partir de mediados de 2010.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA

Diseño. Se estima que la política nacional y sus instrumentos debe ser diseñado por SUBDERE, quien ya se encuentra realizando un estudio sobre este tema, dado que es la institución responsable y calificada para articular a nivel nacional el proceso de descentralización y desarrollo territorial.

Aprobación. Un comité integrado por SUBDERE, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y la entidad ejecutora del Fondo Nacional.

Ejecución. Se estima que CONICYT posee una experiencia significativa con los centros científicos regionales aunque también CORFO la posee con las ARDP, Innova-Chile y el Programa de *Clusters*. Un estudio deberá proponer la mejor inserción institucional de este Fondo, el que deberá tener representantes de SUBDERE, CONICYT y CORFO en su consejo de administración.

Acompañamiento. El acompañamiento debería ser realizado por la entidad ejecutora.

Evaluación. Se estima que debe ser SUBDERE, a través de la contratación de una institución o especialista de nivel internacional, quién realice la evaluación anual del programa.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Una política nacional de apoyo a la creación y fortalecimiento de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial en las regiones de Chile debería tener los siguientes impactos:

- Un incremento de la cantidad y calidad del conocimiento pertinente para el desarrollo territorial.
- Un mejoramiento en las capacidades de interpretación de los procesos de desarrollo territorial de las respectivas regiones.
- Un aumento de la interacción significativa entre los agentes del desarrollo regional.
- Un incremento en la calidad de la interlocución regional con las agencias nacionales de desarrollo para efectos de la adaptación de las políticas nacionales a las realidades y estrategias de cada región y para el diseño compartido de intervenciones territoriales.

- e. Un reforzamiento de la identidad regional, ya sea mediante el rescate de la historia y tradiciones locales como a través de la construcción de identidades-proyecto regionales (proyecto político).
- f. Un incremento del apoyo científico a la formulación propia de estrategias de desarrollo regional, planes de desarrollo productivo y estrategias de innovación para la competitividad regional.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

La crisis sistémica mundial está acelerando en los países desarrollados, y algunos emergentes, las respuestas estructurales y locales (Vázquez Barquero, 2009), entre las que figuran un mejor coordinación entre los agentes del desarrollo y un mejoramiento de la cohesión social, de manera tanto de otorgar gobernabilidad en un momento de crisis social como de poner en marcha en la forma más sincronizada posible las energías colectivas de los países.

Chile requiere mejorar urgentemente la articulación de los agentes de desarrollo territorial y sus capacidades (SUBDERE, 2009), coordinando en el territorio una importante gama de instrumentos de apoyo y programas para los agentes territoriales, ofertados desde diferentes ministerios y agencias sectoriales nacionales. Los CPET pueden contribuir no solo a identificar los impactos específicos de estos programas en los respectivos territorios sino a asesorar acerca de la mejor forma de coordinarlos y ponerlos al servicio de los objetivos estratégicos del desarrollo regional.

Finalmente, estos CPET deben ejercer un rol clave en la generación de espacios de debate sobre el desarrollo territorial y de un clima cultural favorable al desarrollo. Y por cierto, asumir el rol de ser la memoria activa del conocimiento y la identidad territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, S. (2007). El imbunche en la política del Estado Chileno, presentado al Seminario *Los procesos de descentralización en América Latina y Europa*, FES, Friedrich Ebert Stiftung, 19 de abril de 2007, Santiago de Chile.
- Bunge, M. (2009). El auténtico socialismo renacerá sobre las cenizas del capitalismo, *Revista Sin Permiso*, 24 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/>
- FMI (2007). *World Economic Outlook. Globalization and Inequality*, Octubre de 2007. Disponible en www.imf.org
- Pisani-Ferry, J, y Santos, I. (2009). La transformación de la economía mundial, *Revista Finanzas & Desarrollo*, Vol. 46, N°1, Fondo Monetario Internacional, marzo de 2009.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*, USA: Princeton University Press.
- Stiglitz, J. (2008). La crisis de Wall Street es para el mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo, Entrevista en el Diario *El País*, España, edición del 21 de septiembre de 2008.
- Subdere (2009). Profundización del proceso de descentralización. Agenda estratégica de mediano y largo plazo, División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile, abril de 2009.
- Vázquez Barquero, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis, presentado al V Seminario Internacional de Desarrollo económico territorial y Empleo, Rafaela, Argentina, 6-8 de mayo de 2009. Disponible en www.dete-alc.org
- Vergara, P. (2009). Pensar los territorios y países de América Latina desde las propias regiones en un escenario de crisis sistémica mundial, ponencia presentada en el V Seminario Internacional de Desarrollo económico territorial y Empleo, Rafaela, Argentina, 6-8 de mayo de 2009. Disponible en www.dete-alc.org
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina, *Revista de la CEPAL* N° 85, Santiago de Chile.

CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO PARA FORTALECER LA ARTICULACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA EN REGIONES

MAURICIO LORCA*

La priorización de recursos tendientes a una instalación de capacidades de articulación entre la universidad regional y los actores productivos regionales del territorio de su impacto, producirá relaciones sinérgicas cuyas consecuencias redundarán en un incremento de capital social, por las nuevas funciones socio productivas que se podrán incorporar en la Región y sus territorios.

FUNDAMENTACIÓN

El desarrollo económico sostenido que el país ha mantenido en los últimos 20 años, se explica fundamentalmente por la exportación de recursos naturales renovables y no renovables (cobre, uva, manzanas, salmones, entre otros), la mayoría de ellos convertidos en productos de muy bajo valor agregado y escasa diferenciación. Las actividades productivas que explican el desarrollo de la economía nacional no son sustentables en el largo plazo, pues al basarse en bienes *commodities* ponen en una condición de fragilidad y de no competitividad a la economía del país. El transitar de bienes de capital y trabajo tradicionales a bienes intensivos en conocimiento a partir de un capital intelectual activo, es fundamental para asegurar competitividad.

El país, se ha puesto como meta duplicar el PIB al 2020, para lo que a través de una estrategia pretende abordar la innovación para la competitividad a nivel nacional, reconociendo la importancia de las regiones como el territorio en donde se desarrollan las actividades productivas actuales.

A nivel regional, la instalación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), como instancias público-privadas se constituye en los primeros pasos para que la región aborde sus vocaciones productivas territoriales en forma coordinada, en sintonía con los lineamientos nacionales, pero con suficiente autonomía para coordinar aspectos de fomento productivo y de innovación, a través de comités particulares apuntando a la competitividad regional. Entre los primeros elementos a relevar como parte de la instalación de las ARDP se considera la identificación de Programas de Mejoramiento a la Competitividad (PMC) de las principales brechas de competitividad regional, constituyéndose los *clusters* regionales.

Con respecto a las agendas de desarrollo productivo regional y/o innovación para la competitividad, no se ha hecho una mención explícita de los mecanismos para vincular las áreas de fomento productivo y de innovación. Una propuesta simple y fácil de implementar para abordar en forma conjunta ambos procesos, dice relación con la construcción de instancias de articulación y fortalecimiento de la relación universidad - empresa.

Una medida estratégica que apunte a lo antes mencionado permitirá, con una mirada regional y particular, tanto de las características productivas y las capacidades instaladas de generación de conocimiento, generar un cambio sustancial en la forma e impacto de la generación de valor en la malla socioproductiva regional.

* Ingeniero Civil, Magíster en Ciencias de la Ingeniería. Director de Espacio (Interfase, investigación e innovación). Director Científico de Centro Regional de I+D CIEN Austral, Universidad Austral de Chile, Puerto Montt.

PROPUESTA

Para abordar de forma consistente la relación universidad - empresa, se requiere de políticas, estructuras e instrumentos surgidos desde el nivel regional con énfasis en su realidad e identidad territorial.

Lo anterior se plantea como medida estratégica a través de la incorporación de ciertas funciones, presentes en territorios desarrollados social y económicamente que producen un efecto catalizador en el funcionamiento de sus centros generadores de conocimiento, donde la comunidad –en la que estos están inmersos– es la principal beneficiaria de sus acciones.

De acuerdo a los pasos que el país ha dado en este aspecto, es fundamental que la región aborde todos los espacios que el Estado ha identificado como espacios de definición en sus componentes regionales.

A continuación se mencionan los principales instrumentos y acciones a ser abordadas para lograr una relación universidad empresa fluida y creciente:

La **construcción de una política de innovación regional**, soporte basal de esta medida estratégica, como instrumento directriz de un proceso que permita construir puentes entre los generadores de conocimiento regional y los demandantes potenciales de productos y/o servicios generados a partir de conocimiento es fundamental.

Una política de innovación que identifique como elemento pivotante la relación entre universidad regional y necesidades productivas, requiere de un conocimiento acabado respecto de la oferta actual y potencial y de las demandas de los sectores productivos regionales, esto último a propósito de la instalación de la ARDP.

Una construcción de la política de innovación requiere voluntades y acuerdos de la sociedad regional, los que podrían ser priorizados por el Gobierno Regional con el apoyo de la ARDP.

Lo anterior requiere de una **institucionalidad que garantice autonomía en decisión y asignación regional**, estructuras de carácter principalmente regional que permitan asignar recursos y dar seguimiento a las actividades financiadas por ellos. Esta forma de asignación de recursos e intenciones puede estar presente potencialmente en la región, por lo que deberá ser fortalecida para mejorar los procesos de toma de decisión.

El financiamiento y definición de una red regional de articulación y/o participación de instituciones relativas a los quehaceres que las empresas podrían requerir en cuanto a tecnologías, información para la toma de decisiones o bien extensión y difusión de actividades tecnológicas como servicios para mejorar su competitividad tanto regional como nacional.

Una **agenda de articulación universidad-empresa** para el corto y mediano plazo surgida a partir de la política antes mencionada, en la que se señalen acciones con la identificación de instituciones y actores responsables, es indispensable como hoja de ruta. Al instalar estos temas en la agenda pública regional, se deberá asegurar un Estado transciente lo más breve posible en búsqueda de la consolidación de sistemas regionales de innovación.

El seguimiento y monitoreo de una agenda asociado a la política podrá ser realizada a través del comité de innovación de la ARDP.

Por último y no menos importante, es asegurar la **instalación y funcionamiento de catalizadores** entre las **universidades** y/o centros científico-tecnológicos, como oferentes de conocimiento, y la **mall productiva** local y regional, como demandante de soluciones para la mejor toma de decisiones o bien la eficiencia en sus procesos productivos.

El ejecutor de la agenda y constructor de la política de innovación deberá tener asegurado un financiamiento suficiente para mantener recursos humanos altamente calificados, que sean capaces de instalar una forma de relación surgida desde la confianza, a partir de la consecución de ejemplos exitosos.

Una figura que podrá lograr una fructífera animación de la demanda productiva, a partir de capacidades de generación de conocimiento, corresponde a figuras jurídicas en las que representantes o personalidades del ámbito productivo regional puedan abordar tópicos y énfasis de impacto territorial.

Diversas universidades han optado por mecanismos de articulación de las necesidades de las empresas que han tenido distintos niveles de éxito. De la experiencia de instancias como las antes señaladas, se pueden mencionar algunos elementos deseables como (i) Construir una agenda de animación de la demanda ajustada a las capacidades instaladas de la Universidad; (ii) Levantar capacidades internas de investigación en recursos humanos e infraestructura; (iii) identificar información ya generada que pudiera tener potencial de transferencia; (iv) fomentar la cultura de la innovación en la comunidad local, con el fin de incentivar la generación y financiamiento de actividades que enriquezcan la ecología de innovación regional.

Los elementos antes mencionados permitirán abordar en diferentes niveles la relación universidad-empresa, que necesariamente debe estar modulada por el rol del gobierno regional y sus actores relevantes.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. Deben estar involucradas las universidades de la región y/o centros científico-tecnológicos en conjunto con representantes de los principales sectores productivos regionales, ambos modulados por el Comité de Innovación, como parte de la ARDP, la que incorporará en el diseño los intereses multisectoriales del Estado y relevará aspectos sociales.

Aprobación. Debido a la naturaleza mixta de los recursos asociados a la medida estratégica, ésta debería recaer en el Comité Estratégico de la ARDP, siempre que a ella concurran los que aseguren una nivel mínimo de condición vinculante entre la medida y los recursos para su puesta en marcha.

Ejecución. La ejecución de la política de innovación regional, a través de una agenda de vinculación universidad-empresa, deberá ser realizada por la corporación universidad-empresa (como figura jurídica independiente de las oferentes y demandantes de conocimiento y tecnología), la que se sugiere que esté inmersa en polos tecnológicos, o al interior de campus universitarios para lograr cercanía de los generadores de investigación y desarrollo velando.

Acompañamiento. La ARDP como institución público-privada que apoya y articula las directrices surgidas de los sectores productivos deberá consensuar los mecanismos y procedimientos que permitan monitorear y apoyar el desarrollo de iniciativas moduladas por la relación universidad-empresa. Por otro lado un Consejo en la figura de directorio de la instancia de articulación universidad-empresa.

Evaluación. El Comité Estratégico de la ARDP instancia público-privada superior de la Región de acuerdo a mecanismos propuestos por su comité de innovación deberá realizar procesos de evaluación

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS:

La implementación de la medida estratégica generará impactos relevantes fundamentalmente en el plano científico-tecnológico, pues el fortalecimiento e institucionalización de la relación universidad-empresa necesariamente implicará un cambio en los énfasis y pertinencia de la generación de productos/servicios por parte la universidad regional.

Desde el punto de vista económico-financiero un desarrollo adecuado de la medida estratégica redundará en un incremento sustantivo en la generación de riqueza para la región, siendo esta capaz de (i) atraer recursos destinados a Investigación, Desarrollo e Innovación disponible a través de los subsidios concursables de nivel nacional (ej: INNOVA Chile, Conicyt); (ii) utilizar mecanismos de incentivos tributarios (ej: Ley N°20.241).

En los aspectos socioculturales la medida estratégica redundará en un incremento de la cultura innovadora de las personas implicadas en la medida estratégica.

En aspectos político-administrativos una relación universidad-empresa fortalecida, demandará un involucramiento mayor de estructuras relativas a decisión de asignación y seguimiento de recursos regionales o priorizaciones estratégicas, las que serán demandadas crecientemente por la ejecución de la agenda de la medida estratégica.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Investigaciones necesarias

En el entendido que al momento de la publicación de este documento, las ARDP regionales han realizado acciones para identificar las brechas de competitividad regional, construido agendas de desarrollo productivo, identificado y abordado cluster regionales (como Programas de Mejoramiento de Competitividad), investigaciones relevantes para lograr una mejor implementación de la medida estratégica son:

- Caracterización del sistema regional de innovación para la competitividad regional, que incluya institucionalidad y procesos de asignación y seguimiento de recursos.
- Identificación de línea base de investigación y desarrollo regional.
- Diseño de un sistema de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva regional.
- Desarrollo de una política de innovación regional
- Confección de una agenda de la vinculación universidad-empresa regional

Comentarios y sugerencias

La recientemente lanzada Política Nacional de Innovación pone énfasis en un plan de acción que aborda tres pilares (i) promoción del capital humano para innovar; (ii) desarrollo de capacidades para innovación y (iii) apoyo a emprendimiento innovador y transferencia tecnológica, agregando como énfasis la regionalización de la innovación.

Esto genera un espacio de oportunidades en el que a partir de la política pública del Estado se puede, desde el nivel territorial regional, junto a pactos sociales, abordar el fomento productivo y la innovación con una mirada de región, y considerar los pilares antes mencionados en una definición y animación consensuada de la interacción Universidad Regional – Empresa Regional. A través de la presente medida estratégica se redundará en una espiral de desarrollo socio productivo sostenido por una cadena del valor del conocimiento con sus eslabones fortalecidos.

BIBLIOGRAFÍA

- OECD, (2009). *Chile's National Innovation Council for Competitiveness, Interim Assessment and Outlook*, Abril, 151
 Latitud Sur Consultores, Generación de recomendaciones para el Fortalecimiento de la Institucionalidad regional para la Innovación, 11.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, *Hacia una estrategia nacional de Innovación para la Competitividad*, vol. II, resúmenes de propuesta, 15.
- Ministerio de Economía, (2009) Política Nacional de Innovación para la Competitividad, Orientaciones y Plan de Acción 2009-2010, División de Innovación, 46.

PROSPECTIVA TECNOLÓGICA REGIONAL: EL CASO DE LA REGIÓN DEL BÍO BÍO

SERGIO MOFFAT*
RAFAEL GALDÁMES**
ARIEL YÉVENES***
JUSTO LISPERGUER****
PEDRO VILLAR*****

El presente ensayo se refiere al estudio que tuvo por objeto conocer el estado actual y la demanda futura de producción científica y tecnológica regional requeridos, en los próximos 10 años, por los principales conglomerados productivos y de servicios regionales (cadenas y actividades conexas).

Comenzamos por dar cuenta de manera sintética del marco conceptual y metodológico utilizado para su desarrollo. Luego, se exponen las principales conclusiones, derivadas del análisis de los aspectos económico – productivos claves de la región, que contextualizan el desarrollo de su actividad científico – tecnológica; en conjunto con la identificación de elementos claves para el diagnóstico del estado actual de la oferta de ciencia y tecnología en la región.

También, se presentan los factores críticos que configuran la demanda de ciencia y tecnología por parte de las empresas de la región del Bío Bío, análisis que surge a partir de los resultados obtenidos de la encuesta de innovación tecnológica en las empresas de la región.

Se profundiza así en los elementos prospectivos para el desarrollo de la ciencia y tecnología regional, recogidos en un conjunto de talleres participativos con expertos que identificaron los principales espacios de innovación requeridos.

El estudio, termina así por dar cuenta del estado actual y de la demanda futura de producción científica y tecnológica regional, llegándose a identificar lineamientos de políticas públicas para el “acercamiento” del actual sistema de ciencia, tecnología e innovación regional con las oportunidades y desafíos futuros.

LOS SISTEMAS REGIONALES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

En general, en los ámbitos regionalistas suele caracterizarse al proceso de descentralización chileno por sus falencias, entre las cuales están por supuesto la lentitud de su implementación, las aún escasas transferencias de atribuciones, la falta de elección directa de algunas de las autoridades regionales, entre otras.

Sin embargo, no obstante lo anterior, es posible también observar avances en áreas importantes del desarrollo regional, que no hubiese sido posible lograr de no haberse desplegado este aún limitado proceso de descentralización regional.

Es el caso por ejemplo, de lo que sucede con el surgimiento en regiones, como la del Bío Bío, de distintas iniciativas, destinadas a incrementar la capacidad científica tecnológica, a partir del diseño de instrumentos de fomento como Innova Bío Bío; de la decisión regional de impulsar nuevos ejes para el desarrollo como el programa de biotecnología; de la

* Arquitecto. Director Centro de Estudios Urbanos Regionales, Universidad del Bío Bío.

** Sociólogo, Magister en Ciencias Sociales. Investigador Centro de Estudios Regionales, Universidad del Bío Bío

*** Ingeniero Comercial. Académico, Universidad del Bío Bío.

**** Profesor de Estado en Química. Académico, Universidad del Bío Bío.

***** Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias de la administración. Gerente Gremial, Cámara de la Producción y del Comercio de Concepción A.G.

constitución de los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología que buscan generar una política regional en la materia; y de la formulación de estrategias regionales de desarrollo ampliamente participativas en la que se identifican, entre otras, iniciativas en torno a la innovación, el desarrollo científico tecnológico y la educación, etc.

Puede entonces, en la Región del Bío- Bío, identificarse espacios de reflexión, estudios y también inversión que tienen como objetivo incrementar la capacidad regional en innovación. Sin duda que estas iniciativas son aún insuficientes, pero reflejan un cambio importante respecto, por ejemplo, de lo que ocurría al inicio de la constitución de los gobiernos regionales. En efecto, la discusión y las decisiones de inversión que apuntaban a incrementar el desarrollo regional a partir de los recursos financieros de decisión regional, (fundamentalmente el FNDP) y de la capacidad de articulación de actores locales, se centraban casi exclusivamente en inversión referida a las obras públicas : caminos, escuelas, programas de electrificación rural, etc., etc., todas ellas necesarias, e incluso imprescindibles, que daban cuenta de déficit sociales o de recursos mínimos de conectividad y de infraestructura que permiten desplegar actividades económicas.

La superación de los déficit más apremiantes, y la creciente conciencia regional de que para abordar un efectivo desarrollo es necesario pasar de la inversión en hierro y cemento a iniciativas que incrementen las capacidades regionales fomentando la innovación, les ha permitido a las regiones abordar iniciativas estratégicas orientadas a fortalecer su competitividad.

Esto mismo ha permitido constatar que la conexión entre los actores de la oferta y demanda científico tecnológica en Chile constituye un desafío pendiente para el desarrollo de los sistemas regionales de innovación. En efecto, no existe mercado explícito de ciencia y tecnología en que oferentes y demandantes tengan puntos de encuentro y puedan intercambiar información, servicios y/o productos.

Dicho lo anterior, resulta también relevante preguntarse si el desarrollo del proceso de descentralización, con sus luces y sombras, ha generado condiciones que le permitan a las regiones abordar este desafío pendiente.

La Región del Bío- Bío, a partir de la constitución del Consejo Regional de Ciencia y Tecnología, Corecyt, que reúne a representantes de los sectores público privado y académico genera un espacio de convergencia entre estos actores del desarrollo regional que permite desplegar las primeras iniciativas que buscan acentuar la relación sinérgica entre ellos.

En efecto, una primera reflexión se dirige a indagar la relación que existe entre la capacidad científica y tecnológica regional –que captura más del 11 % de los recursos destinados al desarrollo en C&T– y el desarrollo de la economía regional que representa el 9% del PIB nacional. La interrogante que se desprende es si ambas condiciones actúan sinérgicamente, potenciándose mutuamente, y al mismo tiempo están contribuyendo eficazmente al desarrollo regional. Desde otra perspectiva, se trata de pesquisar las brechas existentes entre las demandas del sector productivo regional y las ofertas del sistema de C&T, representado en especial por un conjunto de centros universitarios, y secundariamente por algunos institutos públicos y privados, entendiendo que la superación de dichas brechas redundará en una mayor eficiencia de ambos subsistemas y en conjunto harán una mayor contribución al desarrollo regional.

Es así como el Corecyt se propuso en el año 2007 el abordaje de esta temática, en una primera etapa, con la elaboración de un análisis prospectivo en sectores claves de la economía regional.

El Centro de Estudios Urbano Regionales de la Universidad del Bío Bío, con la colaboración de la Cámara de la Producción y el Comercio de Concepción, fue el encargado de realizar este estudio.

Como veremos más adelante, en las conclusiones que se desprenden de dicho estudio, hay efectivamente un espacio para las decisiones de orden regional y por otra parte los factores que impiden una adecuada relación entre la demanda y la oferta científica tecnológica requieren un aumento de las atribuciones regionales, es decir la profundización del proceso de descentralización.

EL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Hay consenso en que el desarrollo de los países depende de su capacidad para generar constante innovaciones en sus principales cadenas de valor. En este contexto, adquiere importancia la construcción de redes con potencial innovador en el territorio. Por lo tanto, es clave desarrollar una articulación en los diferentes actores que se mueven en la sociedad

–el Estado, el mercado, y las universidades– para generar procesos de innovación que impliquen un mayor valor, más actividades vinculadas, una superior rentabilidad, más empleo y, por tanto, un aumento en el nivel de desarrollo regional y del país.

La conexión de diversos actores que tienen lógicas y competencias diferentes es más factible que se dé en los ámbitos regionales. En este sentido, la apuesta es que en el espacio local se produce una mayor densidad de vinculaciones, donde la cercanía de investigadores y profesionales permite capitalizar un conocimiento complejo, generador de nuevas tecnologías y ventajas.

Es en este contexto que surge como importante “acercar” la actual oferta de ciencia y tecnología a las demandas del aparato productivo. Al respecto, la primera impresión es que la investigación y desarrollo ejecutados por las universidades ha estado “desconectada” de los requerimientos de las empresas locales. Frente a esto, la propuesta busca entregar un conjunto de lineamientos para la gestión regional de la ciencia y tecnología, lo que no solo implica formular nuevos campos de acercamiento entre oferta y demanda, sino que también proponer nuevas formas de conexión o de gestión.

No obstante, uno de los principales problemas es el desconocimiento de la actual oferta del sistema regional de innovación y su desconexión con la demanda proveniente del sector productivo. Existen conocimiento y competencias tecnológicas en el sistema regional, pero no hay una iniciativa que conozca, prospecte, construya colectivamente apuestas tecnológicas que vinculen la producción científica con el mundo de las empresas regionales.

En este contexto, el Corecyt Bío Bío, por la vía de un conjunto de estudios y acciones, busca conectar la oferta y demanda de ciencia y tecnología, llenando un espacio intermedio mesoeconómico, a través de la generación de información, gestión y coordinación de las principales instituciones del Sistema Regional de Innovación.

LOS PRINCIPALES APRENDIZAJES DEL ESTUDIO

En la primera parte del estudio, a través de un análisis exhaustivo de la economía regional, se definieron los siguientes sectores claves en el desarrollo de la Región del Bío Bío:

- Forestal maderero
- Pesquero y alimentos marinos
- Agropecuario y alimentos
- Logístico portuario y transporte

Junto a los anteriores, para efecto sobre todo, del análisis prospectivo se definió un sector o área transversal que se denominó “plataforma urbana para el desarrollo de servicios”, que surge de la característica regional de contener la más importante concentración urbana al sur de Santiago, localizada además en cuanto a tamaño poblacional, en el segundo lugar de las quince que ahora componen el país. Esta condición hace que el desarrollo de la conurbación del gran Concepción se haya constituido en sí mismo como un factor de desarrollo económico social, al concentrar y atraer el asentamiento de servicios especializados, y es por eso que en este estudio se le considera como sector en sí mismo.

Al mismo tiempo, se optó por una mirada territorial complementaria a las anteriores, con el objeto de aprehender el conjunto de la diversidad regional (territorios de planificación).

A continuación se realizó una evaluación de la oferta en ciencia y tecnología que realizan las universidades e institutos, públicos y privados, para determinar áreas donde se concentran los principales esfuerzos de investigación, tanto básica como aplicada. La información, que se encuentra dispersa en direcciones de investigación, facultades, departamentos e institutos, se recogió a través de encuestas, análisis de informes, y entrevistas, para poder definir con la mayor aproximación posible, las masas críticas existentes por área de investigación, además de los principales proyectos y equipamientos disponibles.

Paralelamente se aplicó una encuesta a una muestra representativa de las empresas regionales, con el objeto de determinar cuáles eran las actividades y demandas que en torno a ciencia, tecnología e innovación realizaba el sector productivo regional. Al respecto cabe destacar:

- La escasez de una estrategia tecnológica “formal”, incorporada en las empresas en la mayoría de los rubros y tamaños, como tampoco actividades y/o espacios que promuevan la creatividad.
- El proceso de innovación en las empresas de la región podría clasificarse en la categoría de Innovaciones Incrementales, es decir, que ocurren más o menos continuamente, dependiendo de la presión de la demanda, la cual no produce el “tiraje” necesario para generar el proceso innovador.
- El proceso de desarrollo innovador se ve interrumpido, básicamente, por la carencia de investigación y desarrollo propio, escasa vinculación con instituciones científicas y tecnológicas y la no existencia de personal calificado (sobre todo en las pequeñas empresas), lo que dificulta la creación de iniciativas innovadoras que produzcan un “empuje” en el proceso regional.
- Todas las falencias observadas corresponden exactamente a los mismos factores que afectan a una mayor productividad de las empresas, por lo tanto, es donde se debe efectuar un mayor trabajo para facilitar o producir el desarrollo de estos factores, que son:
 - Accesibilidad a Instrumentos de financiamiento.
 - Nivel educacional y capacitación del empresario y los trabajadores.
 - Incorporación de tecnología.
 - Accesibilidad a instancia de consultoría y asistencia técnica.

La comparación entre la oferta y la demanda en ciencia y tecnología recogida a través de estos instrumentos cuantitativos, permite arribar a algunas conclusiones centrales:

Existe una enorme separación entre el ámbito de la investigación científica y tecnológica y el mundo de la empresa. En otras palabras, no existe un mercado explícito de ciencia y tecnología en que oferentes y demandantes tengan puntos de encuentro y puedan intercambiar información, servicios y/o productos.

Por el lado de la oferta, en términos de la generación de capital humano, se forman menos científicos que los deseables para impulsar sólidos procesos de innovación, debido a la falta de demanda empresarial.

En la región se observa, que por de ser una economía primario exportadora, la gran empresa demanda tecnología de su filiales o relaciones tecnológicas en el exterior. La pequeña y mediana empresa prácticamente no demanda conocimiento científico ni tecnológico a los oferentes regionales.

La oferta científica y tecnológica ha hecho un especial esfuerzo en orientarse sobre la base productiva regional (el mayor porcentaje de centros, proyectos y grupos de investigación desarrollan su trabajo en el área forestal y pesca).

El análisis de la demanda tecnológica auscultada, mediante cuestionario aplicado a empresas ligadas a la Cámara de la Producción y del Comercio de Concepción, revela, entre otros, los siguientes datos destacables:

- el 70,2% no conoce o no ha tenido relación con profesionales investigadores;
- el 84,6% no ha sido beneficiario de fondos públicos o privados para innovación;
- el 83,7% no ha buscado información de patentes o investigaciones universitarias;
- el 58,7% ha recibido asistencia técnica pero no sabe si le fue de utilidad;
- un número importante declara que la principal barrera para innovar es de orden económico;
- un 75% declara que desea innovar, pero no conoce como hacerlo, lo que se traduce en que no es demanda efectiva;
- las mayores demandas de innovación son en gestión organizacional;
- el 51% demanda innovación orientada al producto/y o proceso, pero solo sería una novedad para la propia empresa.
- Si han hecho innovaciones estas son en:
 - condiciones de trabajo y seguridad;
 - mitigación de daños al medioambiente;
 - aumento de los márgenes de ventas;
 - acceso a mercados más masivos;
 - mejoras en la calidad.

- Respecto al origen de las innovaciones, estas provienen del uso de nuevos insumos, de fuentes internas y externas. Estas últimas son ferias, institutos privados, proveedores de equipos y en último término, universidades.
- Con relación a los mayores vínculos, solo el 27% ha tenido relaciones con entidades científicas (universidades o centros de investigación).
- El progreso técnico se observa que proviene de la incorporación de nuevos equipos, de los cuales el 53% declara haberlos incorporado en los últimos 3 años.
- Y de estos últimos el 39% tiene control electrónico.
- Estos cambios le han significado aumentos en los rendimientos.
- Respecto de los obstáculos a la innovación, el 73% declara que es de orden económico, otro 73% de falta de capital humano y un número importante declara resistencia al cambio, falta de experiencia, falta de calificaciones. En efecto, fundamentalmente carencia de recursos.
- Con relación a las perspectivas futuras de innovación, el 83,7% declara que será en gestión organizacional, 74% en procesos, 62% en productos y 59% en diseño. Lo que refleja una lógica internalizada desde la práctica industrial.
- Sobre el acceso a las tecnologías de información (TICs), el 100% tiene computador y conexión a Internet y el 74% declara que le es útil para su actividad.
- Solo el 18,3% de los encuestados declara tener departamento de investigación y desarrollo (I+D). Dato relevante en dos sentidos, porque representa potencialidad innovadora de mayor alcance y al mismo tiempo limitaciones importantes de orden superior.

La última parte del estudio, de carácter prospectivo, se realizó a través de cinco talleres participativos organizados en torno a los sectores:

- Forestal maderero
- Pesquero y alimentos marinos
- Agropecuario y alimentos
- Logístico portuario y transportes
- Plataforma urbana para el desarrollo de servicios

A los anteriores se agregó un sexto taller con actores territoriales: profesionales del gobierno regional y coordinadores de territorios.

Los otros cinco talleres estaban conformados por empresarios o ejecutivos de empresas de distinto tamaño, académicos de universidades con experiencia de investigación en el sector respectivo y profesionales de reparticiones e institutos públicos del área.

Estos talleres, junto con proporcionar valiosa información para el estudio, se constituyeron en un foco de intercambio de información y conocimiento entre actores provenientes de estas distintas esferas.

La metodología, además, fue enriquecida por la retroalimentación post taller, puesto que un primer informe, elaborado por los consultores, les fue remitido a cada uno de los participantes, para recoger observaciones o propuestas complementarias. Este método permitió asegurar la fidelidad de la información recogida y su complementariedad por opiniones que pudieron ser incorporadas después de realizados los talleres, y que agregaron mayor valor al contenido del informe.

Los resultados de estos talleres conforman un conjunto de temas que están descritos en detalle en el estudio.

Así como la primera parte de análisis de la oferta y la demanda da cuenta con cifras duras de la realidad actual de la ciencia y tecnología, los talleres permitan visualizar algunos aspectos críticos, que debe resolver la región, para aprovechar oportunidades y sortear amenazas en los próximos años.

Entre estos temas se pueden mencionar los siguientes:

- La región se destaca en materia de fomento a la innovación con variadas iniciativas: Centro de Biotecnología, Innova Bío Bío, Centro de Polímeros Avanzados, Incubadoras de Empresas, etc., todas las cuales han contado con participación pública-privada y académica. También tiene interesantes iniciativas de coordinación, como la

mesa de exportaciones, y funciona activamente una institucionalidad de coordinación en ciencia y tecnología representada por Corecyt.

- No obstante estas iniciativas y los recursos asociados a ellas, el desafío que enfrenta el desarrollo productivo regional para pasar a una fase centrada en la competitividad exige mayores esfuerzos que los que se están actualmente realizando.
- Estos esfuerzos incluyen demandas en descentralización, que permitan rediseño de instrumentos, para hacerlos pertinentes a los sectores productivos, en especial los fondos concursables. Asimismo capacidad de definición de políticas regionales o de participación legítima y fundada en la definición de las políticas nacionales, que tienen incidencia en el desarrollo económico social de la región, como son, por ejemplo: los temas energéticos y los cultivos transgénicos.
- Se observa también un mayor desarrollo de ciencia y tecnología ligada con los procesos productivos, no obstante, como se desprende de los datos de oferta y demanda y se comprobó en los talleres, tiene aún un gran espacio que recorrer para que la relación universidad-empresa tenga mayor influencia en los procesos de innovación. Respecto de las Ciencias Sociales, el handicap es mucho mayor, reconociéndose desafíos regionales importantes que requieren de ella, frente a problemáticas como los procesos de participación ciudadana en las decisiones regionales; la gestión organizacional y modernización institucional, tanto público como privada; y también, sobre la relación de la gran empresa con los territorios precarios y el desarrollo sustentable; o el tema de la construcción de la identidad cultural regional.
- La difusión de la innovación, desde la gran empresa hacia la mediana y pequeña, resulta un tema no resuelto, de forma que las brechas en esta materia son significativas, salvo el caso de un conjunto emergente de empresas tecnológicas en el área de la informática, que han encontrado condiciones favorables para su desarrollo en el sistema urbano regional, por oferta de profesionales formados en las universidades locales, calidad de vida y probablemente menores costos. La misma difusión de la innovación hacia pequeñas empresas se da en algunos rubros agrícolas ligados a las exportaciones, como es el caso de los berries y las carnes exóticas o especiales.
- Un tema considerado limitante al desarrollo productivo, lo que también se desprende de las encuestas, tiene que ver con la formación del recurso humano en todos los niveles: Falta de mano de obra especializada en rubros importantes, déficit de técnicos, de profesionales con conocimientos actualizados para realizar transferencias tecnológicas y, en algunos casos, académicos con doctorado o postdoctorado en algunas especialidades estratégicas.

En el siguiente cuadro se presentan un conjunto de líneas estratégicas, desagregadas en iniciativas regionales en C&T, su respectivo descriptor, productos e institucionalidad pertinente.

MATRIZ DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS SOBRE C & T REGIONAL 2008

En general las líneas estratégicas corresponden a visiones multidisciplinarias, que en la aproximación socioproductiva territorial requieren de una mirada sistémica o de la mayor integralidad posible

Líneas Estratégicas	Iniciativas Regionales en C & T Propuestas	Descriptor	Producto	Instituciones pertinentes
Información y Difusión. Científica y Tecnológica Regional.	Sistema Regional de Información de C & T.	Se requiere estudiar alternativas técnico-legales que permitan desarrollar el diseño y construcción de un sistema de información de C & T, que incluya la difusión pertinente del conocimiento.	Informe con propuesta de alternativas y de bases técnicas para construcción del sistema.	Corecyt-Gore, Universidades e Institutos Públicos y Privados.

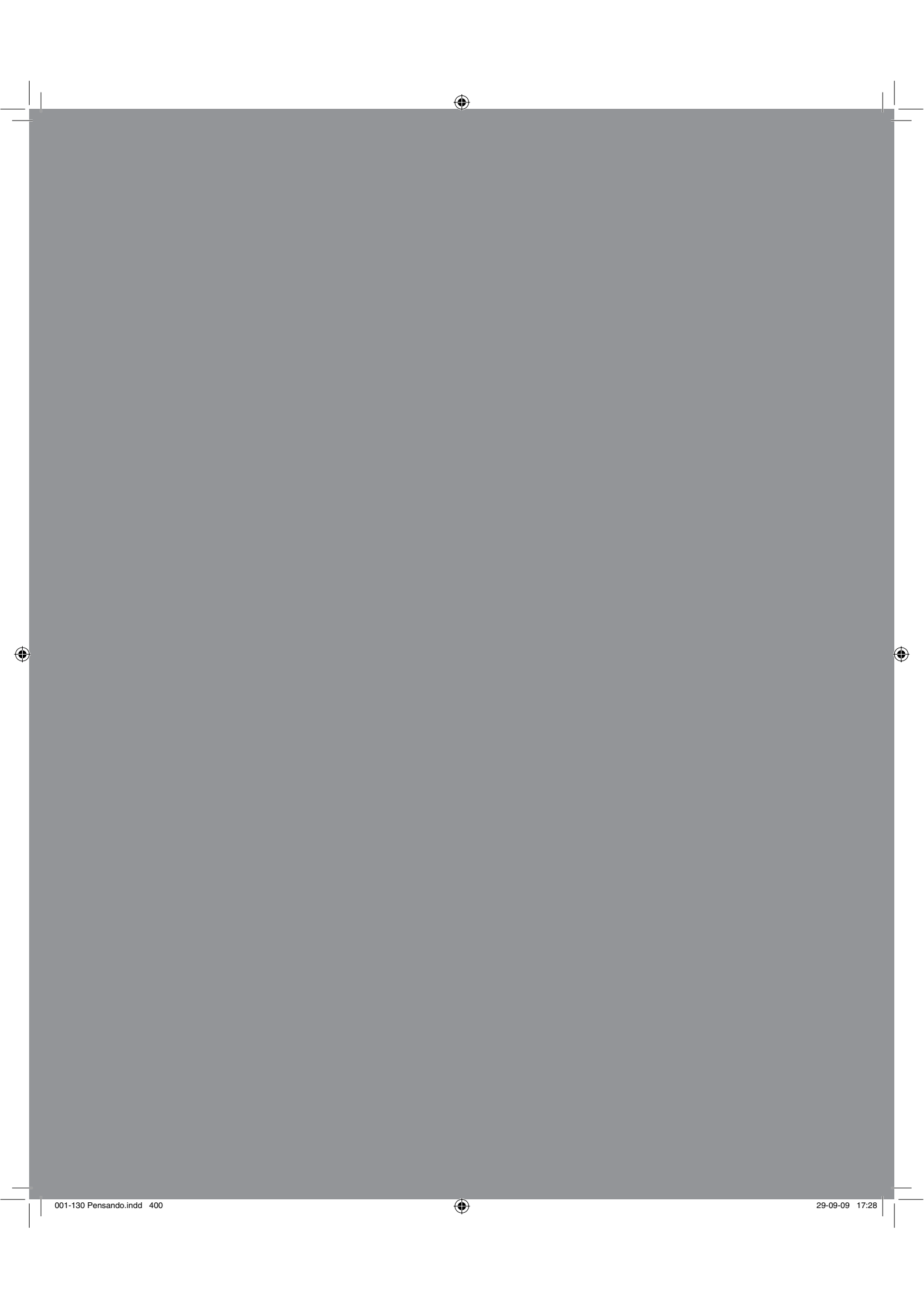
Estudios de ciencia básica y aplicada.	Definición de cartera de estudios pesqueros regionales.	Cartera de proyectos para definir comportamiento de la biomasa que actualmente se explota y de nuevos recursos pesqueros.	Informe con definición de perfiles de proyectos.	Corecyt, Ifop-Inpesca, UdeC, UCSC, ASIPEs, Organización Pesca Artesanal.
	Definición de cartera de estudios agroalimentarios regionales.	Definición de estudios para conocer aptitudes regionales para el desarrollo agropecuario con demanda de mercado.	Informe con definición de perfiles de proyectos.	Corecyt, INIA, UBB, UdeC. CODESSER.
	Definición de estudios prospectivos que ligen vocaciones productivas territoriales con mercados futuros.	A partir del conocimiento de la vocación productiva de los territorios realizar estudios que propongan el desarrollo de productos agropecuarios con demanda actual y mercados de futuro.	Informe con propuesta de estudios posibles.	Corecyt, INIA, INDAP, UBB, UdeC CODESSER
	Estudio de viabilidad técnica y económica para utilizar recursos forestales en biocombustibles (biorefinerías).	Definir los estudios requeridos para aprovechar el recurso forestal para la producción de biocombustibles.	Informe con definición de perfiles de proyectos.	Corecyt, Bioforest, Infor, UdeC, UBB, CORMA.
	Desarrollo Institucional en el Sector logístico-portuario y estudios teóricos y aplicados del sector.	Propuesta técnico-jurídica de institucionalidad regional que incorpore al sector público, privado y académico con el objeto de dirigir, coordinar y orientar el desarrollo de la vocación logística portuario regional, incluyendo la realización de estudios teóricos y aplicados conducentes al logro de un sistema de transporte sostenible en el tiempo, económica, social y ambientalmente hablando.	Informe con propuesta.	Corecyt, mesa regional de exportaciones, universidades, empresas portuarias, empresas exportadoras, Cámara de la Construcción.
Aporte de las ciencias sociales al desarrollo productivo y territorial.	Áreas de estudio -Gestión del desarrollo -Participación ciudadana. -Cultura e identidad. -Proceso de descentralización efectiva. Regionalización.	Definición de estudios requeridos por áreas. Con prioridad en una primera etapa los referidos a 1. La relación gran empresa - territorios 2. Desarrollos de metodologías tecno-participativas en ordenamiento territorial.	Informe con definición de perfiles de proyectos.	Corecyt, Universidades, Minvu, Mineduc, Ministerio del Trabajo, CPCC, CUT Regional.
	Estudio de movilidad de la mano de obra regional.	Estudio que analice las causas de la escasa movilidad de la mano de obra regional desde las áreas con alto desempleo(urbanas) hacia las zonas con demanda de mano de obra (rurales).	Informe con análisis de causas y propuestas de solución.	Corecyt, Ministerio del Trabajo, Universidades, CODESSER, INIA, CUT Regional.

Desarrollo del Capital Humano Regional	Programa de fortalecimiento científico académico en sectores productivos deficitarios.	Desarrollo de programas: - Sector celulosa y papel - Biología molecular para el desarrollo biotecnológico.	Informe programas	Corecyt-Universidades-CORMA-INIA.
	Programa Regional de Diplomados	Desarrollar un Programa Regional de Diplomados de Actualización, orientados a profesionales del sector público y privado.	Informe con propuesta de programa	Corecyt, División de Planificación Regional del GORE, Indap, Inia, Universidades, CORFO, CPCC.
	Programa de fortalecimiento de la educación científico-tecnológica desde el nivel prebásico.	Desarrollar un programa regional de fortalecimiento de la educación científica y tecnológica a partir de la educación prebásica que incluya: - Perfeccionamiento docente. - Revisión de mallas curriculares. - Equipamiento de laboratorios.	Informe con propuesta de programa.	Corecyt, Mineduc, Asoc. Regional de Municipalidades, Universidades, IRADE, CPCC.
	Programa de apoyo a la formación de mano de obra calificada.	Desarrollar programa de colaboración Corecyt-Chilecalifica.	Informe de programa.	Corecyt-Chilecalifica
Definición de políticas Meso-territoriales para el fomento de la Ciencia & Tecnología.	Definición sobre el uso de transgénicos en la producción agrícola regional.	Desarrollar debate sistemático para definir posición regional en la materia.	Agenda de debate.	Corecyt-Universidades-Institutos públicos y privados.
	Revisión de normas que regulan los fondos concursables de investigación.	Propuesta de bases que considere plazos concordantes con ciclos biológicos, que fomenten la asociatividad y ligen la investigación con visión prospectiva del desarrollo regional.	Informe de propuesta.	Corecyt-Universidades-Institutos públicos y privados.
	Programa de transferencia tecnológica gran empresa - productores menores. Sector forestal maderero y otros.	Formular programa regional de transferencia tecnológica.	Informe programa	Coprecyt-Gores, Minagri, IFOP, INIA, INFOR, Universidades.

Programa de líneas estables de investigación aplicada, a través de los institutos estatales (INFOR, IFOP, INIA), que beneficien el desarrollo de pequeños productores.	Estudiar alternativas de financiamiento compartido entre la región y el nivel central para financiar programas regionales de investigación aplicada que apoyen el desarrollo de los pequeños productores.	Informe	Corecyt-Gore, Minagri, IFOP, INIA, INFOR, SERCOTEC
Resolver la aparente contradicción existente con la localización de un centro regional de biocombustibles y el desarrollo alimentario.	Diseñar una estrategia regional de desarrollo alimentario que incluya una propuesta de impulso a los biocombustibles utilizando el recurso forestal.	Estrategia validada regionalmente y consensuada con el nivel central.	Corecyt, Minagri, INIA, IFOP, BIOFOREST, CORMA, UBB, UDEC, CODESSER.
La distinción entre pesquería y acuicultura requiere del diseño de una política acuícola específica.	Formular una política de desarrollo de la acuicultura regional.	Política formulada y aprobada.	Corecyt, Sernapesca, IFOP, UDEC, UCSC, Asipes, Pesca Artesanal.
Fortalecer la vocación portuaria y de transporte y apoyar el desarrollo del Gran Concepción como plataforma urbana de servicios.	Formular una política de ordenamiento territorial de nivel técnico y participativa, que acoja la vocación portuaria y de transporte. Y al mismo tiempo, de apoyo al desarrollo de la plataforma urbana de servicios estratégicos con clara identidad regional.	Política formulada con amplio consenso y aprobada por el CORE.	Corecyt, Minvu, Sernatur, Secretaría Regional de Gobierno, Municipios, Universidades, Cámara de Turismo, Mesa de Regional de Comercio Exterior-Asociación Regional de Municipalidades.
Desarrollo de redes públicas privadas y académicas en C&T.	A partir de los participantes en los talleres prospectivos del presente estudio, generar una red de actores de apoyo al desarrollo científico y tecnológico regional y una agenda de acción coordinada.	Agendas participativas	Corecyt y red regional de C & T

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (1995) Competitividad Internacional, Estrategia Empresarial y Papel de las Regiones, Documento 95/28, Serie Ensayos, Dirección de Políticas y Planificación Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Abril de 1995.
- Casas, R. (2001) *El Enfoque de Redes y Flujos de Conocimientos. El Análisis de las Relaciones entre Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Castells, M. y Hall, P. (1994) *Tecnópolis del Mundo. La Formación de los Complejos Industriales en el Siglo XXI*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Dosi, G., Pavitt, K. y Soete, L. (1990) *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1994) Competitividad Sistémica. Competitividad Internacional de las Empresas y Políticas Requeridas. Estudios e Informes 11/1994. Instituto Alemán de Desarrollo.
- Lundvall, B.A. (2000) The Learning Economy: Some Implications for the Knowledge Base of Health and Education Systems. Knowledge Management in the Learning Society. Education and Skills, OECD, París, pp. 125 – 141.
- Montero, C. y Morris, P. (1999) Territorio, Competitividad Sistémica y Desarrollo Endógeno. Metodología para el Estudio de los Sistemas Regionales de Innovación, en *Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización*. Ediciones Universidad del Bío Bío e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Concepción, Chile, pp. 321–374.
- Muñoz, O. (2001). *Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes. Lecciones de la Experiencia Latinoamericana*. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Santiago, Chile.
- Pérez, C. (2001). Cambio Tecnológico y Oportunidades de Desarrollo como Blanco Móvil. *Revista de La Cepal* N°75, pp. 115–136, diciembre 2001.
- Porter, M. (1999) *Ser Competitivos: Nuevas Aportaciones y Conclusiones*. Editorial Deusto, Bilbao, España.
- Rojas, C. (2001). Globalización y Capacidades Colectivas de Aprendizaje Tecnológico. Requerimientos Institucionales a partir del Caso de la Región del Bío Bío, en Muñoz, O. ed. (2001) *Más allá del Bosque: Transformar el Modelo Exportador*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 145–183.
- Yoguel, G. (2000). Creación de Competencias en Ambientes Locales y Redes Productivas. *Revista de la Cepal* N° 71, pp. 105 – 119, agosto 2000.



2.3 CAPITAL SOCIAL

OBJETIVO:

Fortalecer las relaciones de confianza y reciprocidad entre todos los actores del desarrollo local y regional, para que logren entre sí los niveles de articulación, cohesión, cooperación y solidaridad necesarios para un despliegue pleno de sus capacidades de desarrollo.

CAPITAL SOCIAL

GENERACIÓN DE CONFIANZAS ENTRE CIUDADANÍA, GESTORES PÚBLICOS Y ACTORES POLÍTICOS

MAURICIO GARCÍA*

INTRODUCCIÓN

En este ensayo proponemos que la rendición de cuentas públicas (en adelante RCP) de los gestores públicos induce el cumplimiento de sus compromisos frente a la ciudadanía, constituyéndose en un medio de control ciudadano que favorece la confianza de los ciudadanos en los políticos y gestores públicos. Analizamos la desafección hacia la democracia y el déficit de confianza de los ciudadanos hacia sus representantes y argumentamos que este problema se configura en parte debido al incumplimiento de compromisos de los gobiernos. En este marco, analizamos las limitaciones de las elecciones como mecanismo tradicional en las democracias representativas para controlar el cumplimiento de los compromisos de los gobiernos. En complemento a estas limitaciones, señalamos que los problemas de desconfianza de los ciudadanos se acrecientan debido a que los políticos elegidos por la ciudadanía no implementan directamente las políticas públicas, sino que ello se produce a partir de una sucesiva delegación de tareas entre niveles de ejecución, siendo recurrente que el incumplimiento de compromisos se produce cuando el último eslabón de esta cadena de delegaciones, un gestor público, quien en definitiva implementa políticas a favor de la ciudadanía, no se desempeña adecuadamente.

Por ello, la RCP de los políticos electos actualmente implementadas no son suficientes, pues aunque este mecanismo los induzca a cumplir, esto finalmente no se producirá si el último de los delegados, el gestor público, no lo hace. Finalmente, realizamos propuestas de diseño institucional de RCP que deben realizar los gestores públicos, las que debe implementarse en complemento a contratos renovables, definidos en torno a la evaluación centrada en resultados estipulados como productos previamente definidos.

1. DESAFECCIÓN A LA DEMOCRACIA Y DESCONFIANZA EN LOS GOBIERNOS

Uno de los grandes problemas que afectan la buena salud de las democracias en América Latina incluida la chilena es la creciente y sostenida desafección de la política que expresan los ciudadanos y la desconfianza que muestran frente a los gobiernos. La desafección de la democracia, que se hace evidente en los insuficientes niveles de participación en los procesos electorales (Altman y Luna, 2007), es concebida por Montero, Gunther y Torcal (1999) como una actitud de desapego de los ciudadanos hacia el sistema político y una de sus implicaciones más preocupantes es que reduce el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos. Según esto autores, uno de los indicadores de la desafección política es la percepción de los ciudadanos sobre la eficacia política de sus representantes, eficacia entendida como la capacidad de dar respuesta a sus demandas. Esta evaluación de ineficacia de la política tiene como resultado la pérdida de confianza en la política y en los gobiernos (Gabriel, 1995; Hardin, 1998; Putnam, Pharr y Dalton, 2000).

Considerando la importancia de altos niveles de confianza de la ciudadanía en el gobierno para el desarrollo de prácticas de Buen Gobierno y *governance*, resultan extremadamente preocupantes los datos que muestran diversos estudios

* Asistente Social, Magíster en Desarrollo Humano(UFRO), Máster en Iniciación a la Investigación en Sociología (U. Autónoma de Barcelona). Docente, Depto. de Ciencias Sociales, Universidad de La Frontera.

sobre la notoria desconfianza que es un lugar común en distintas latitudes y en varias escalas territoriales¹. Ante este panorama es fundamental formular la interrogante sobre cómo mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía hacia el gobierno. En coherencia con la relación causal establecida entre desconfianza y performance de los gobiernos, las tesis que planteamos en este documento son: a) si el gobierno cumplen los compromisos adquiridos con los ciudadanos éstos confiarán en aquel y, b) una vía mediante la cual los ciudadanos pueden controlar la gestión del gobierno e inducirlos a cumplir sus compromisos es a través de la RCP.

La cuestión del cumplimiento de compromiso de los gobiernos ha sido tratada desde la filosofía política y la ciencia política a partir de los problemas de representación política y *accountability* (responsabilización) en torno a lo cual se analizan las elecciones como mecanismo de control ciudadano de los gobiernos. A continuación hacemos referencia a estos temas.

2. CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS Y CONFIANZA

Si consideramos el deber normativo que tienen los gobiernos de ser responsables (*accountable*) ante la ciudadanía en el marco de las democracias representativas, entonces cabe la interrogante ¿cómo lograr que los gobiernos sean responsables y en definitiva, representen a los ciudadanos? Atendiendo a la importancia de las elecciones en las democracias representativas se han identificado dos formas de control de los gobiernos que dan luces para responder la pregunta planteada. Una es el “voto prospectivo” mediante el que los ciudadanos intentan seleccionar buenos representantes a partir de las señales que envían los partidos o coaliciones en competición durante las campañas, en las que transfieren información privada (sobre sus preferencias y/o competencias), información que no es directamente observable por la ciudadanía (Fearon, 1999). Los programas de gobierno son la fuente principal sobre la que los ciudadanos toman decisiones desde la información disponible para seleccionar a los candidatos que tengan el mejor tipo (honesto, competente). Respecto al “voto retrospectivo”, los ciudadanos definen parámetros de bienestar o umbrales de resultados a partir de los cuales ex-post evaluarán el desempeño de sus representantes y, en consecuencia, votarán al final de un mandato de un gobierno y lo castigarán o premiarán según el desempeño que haya logrado en este período². Por su parte, los gobiernos anticipan las evaluaciones de los ciudadanos y por esta razón tienen incentivos para atender a sus requerimientos y expectativas pues están interesados en mantener el poder.

Además de analizar las posibilidades de las elecciones periódicas como mecanismos para lograr que los gobiernos sean representativos, se han identificado sus limitaciones. Las explicaciones más informativas y predictivas al respecto han sido elaboradas a partir de la teoría principal-agente. Las relaciones de agencia están presentes en la vida política y económica toda vez que un individuo, el principal, delega una tarea en otro, un agente, quien actúa su representación. En el ámbito político, la relación entre ciudadanos y políticos ha sido estudiada en esta lógica, en la que los primeros son los principales y los segundos sus agentes (Ferejohn, 1999). En general, se indica que dada la asimetría de información que le favorece, el agente, primero, puede actuar en forma oportunista ocultando información en el período preelectoral sobre sus verdaderas preferencias y competencias, generando problemas de selección adversa, lo que limita las posibilidades del voto prospectivo como mecanismo de control de los políticos y segundo, puede ocultar sus acciones una vez que

1 En América Latina existe evidencia sobre el declive de la confianza en el gobierno, evidencia disponible, entre otras fuentes, desde las entrevistas realizadas por el estudio de opinión pública Latinobarómetro. El porcentaje de población que señala confiar en el gobierno no supera, hasta el año 2005, el 30% (28% en 1998, 26% en 2001, 25% en 2002, 24% en 2003, 30% en 2004) (Latinobarómetro, 1998, 2001, 2002, 2003, 2004). En el período 1996-2004 los niveles más bajos de confianza en las instituciones se refiere a instituciones públicas y entre ellas, los niveles de confianza en el gobierno (26.75%) solo eran superiores al de los partidos políticos (18.87%) y uno de los aspectos centrales en relación confianza/desconfianza se refiere al cumplimiento de promesas (Latinobarómetro, 2004). Además, en el período 1996-2008, el promedio de confianza hacia los gobiernos era de un 44%. A pesar de que los niveles de confianza en el gobierno se han incrementado en el período 2005-2007 (36% en 2005, 43% en 2006, 39% en 2007) (Latinobarómetro, 2005, 2006, 2007) su manifestación es insuficiente. En Chile el panorama no es diferente: en 2008, del total de personas encuestadas, un 30%, manifestó tener confianza en el gobierno y un 69% señaló tener poca o nada de confianza (CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, PNUD, ProjectAmérica, CEP, 2008).

2 La evaluación del cumplimiento se realiza comparado el resultado efectivo de la gestión del gobierno, en materias como el desempleo (Polavieja, 2002), el estado de la economía (Frailé, 2002), la corrupción y falta de transparencia (Jiménez y Caínzos, 2004), con las promesas contenidas en el programa del gobierno y por las cuales fue votado y elegido para un primer mandato.

es electo por los ciudadanos, configurando problemas de riesgo moral. Los problemas asociados a la corrupción y el clientelismo político se pueden analizar como expresiones del oportunismo post-contractual, es decir, después de que un gobierno es electo: los políticos como agentes se orientan a la búsqueda de rentas privadas fuera de los compromisos establecidos con la ciudadanía y lesionando sus intereses. Los problemas de ocultamiento de información señalados perjudican al principal dado que este puede sancionar ex-post el comportamiento oportunista de sus representantes si estos no son inducidos previamente a cumplir sus compromisos y de esta forma evitar ser castigados con el voto en las futuras elecciones después de la finalización de su mandato.

Pero, si a pesar de lo dicho hasta aquí, los mecanismos de control ex-ante y ex-post que constituyen las elecciones periódicas logran que los políticos electos en el gobierno como principales tuvieran incentivos para ser representativos, es probable que a pesar de eso no lo sean, pues esto no solo depende de ellos sino también de la burocracia en quienes delegan la responsabilidad de implementar las políticas que harán efectivo su programa de gobierno. Tenemos aquí entonces, que los políticos electos como agentes, tiene a su vez un agente, lo que tiene como implicación que los mismos problemas de agencia que afectan al ciudadano como principal pueden perjudicar a los políticos electos como principales de la burocracia que es quien como agente puede actuar en forma oportunista.

3. LA RELACIÓN ENTRE CIUDADANOS, POLÍTICOS ELECTOS Y BURÓCRATAS COMO UNA RELACIÓN MULTINIVEL ENTRE PRINCIPALES Y AGENTES

Hasta aquí hemos caracterizado brevemente la relación entre ciudadanos y políticos electos como una relación agencia en torno a la cual analizamos los problemas de representación que surgen, en parte, cuando el político electo como principal una vez en el gobierno no cumple con el mandato otorgado por el ciudadano como principal. La relación diádica entre un agente y un principal ha sido modelada para analizar los problemas de representación política y las limitaciones de los mecanismos de *accountability* que se han ideado para abordarlos. Si bien los modelos diádicos principal-agente formulados han resultado satisfactorios en términos explicativos y predictivos para abordar los problemas de representación según lo señalado, resultan incompletos para hacer frente a estas cuestiones cuando partimos del supuesto que los problemas de riesgo moral que afectan a los agentes no se deben a la acción del político electo en tanto agentes si no a los burócratas que este a designados con el fin de que implementen las políticas comprometidas en el período precontractual. Por esta razón, es necesario complejizar la relación de agencia incluyendo múltiples principales y agentes. A continuación, presentamos un modelo principal-agente que considera tres niveles significativos, según lo ya planteado, para analizar los problemas de representación: la ciudadanía, el gobierno que conforman los políticos electos y además, la burocracia.

Consideremos una relación de agencia en la que participa un ciudadano (principal 1), quien encomienda la representación de sus intereses en un político electo (agente 1). Este a su vez, delega tareas en un gestor público, específicamente en el directivo de una oficina pública (agente 2), quien, por su parte, encarga a un gestor público a su cargo (agente 3) la implementación de una política pública determinada. En esta cadena de delegaciones, cada uno de los agentes que encarga tareas a otro agente, se constituye en un nuevo principal. De esta forma, el político electo actúa como un agente para el ciudadano y como principal para el directivo de una organización pública; es a la vez, principal y agente. Tenemos, pues, que el agente 1 (político electo), es a la vez, principal 2 y el agente 2 (directivo de oficina pública) es principal 3. Para que la delegación de cada principal en sus respectivos agentes sea posible, es necesario, por una parte, que cada principal confíe en su agente y además, en forma previa, que el agente cuente con una buena reputación, dado que quien la posee puede ser considerado confiable (Dasgupta, 1988).

En este punto indicamos qué entendemos por confianza y reputación. La confianza es una creencia, específicamente una expectativa acerca del tipo del otro (acerca de sus preferencias y comportamientos en el futuro) que se forma sobre la base de la información que tiene quien confía. En el caso de los intercambios impersonales, interesa particularmente la confianza social, entendida como una expectativa acerca del tipo de desconocidos respecto a los cuales no se tiene información directa derivada del contacto personal con ellos. Esta forma de confianza opera en contextos de mercados extendidos en donde se generan intercambios fuera de las redes sociales de reconocimiento mutuo, es decir se trata de intercambios entre extraños. Por su parte, la reputación es concebida como una creencia acerca de las preferencias

y competencias (asociadas a la calidad de los bienes y servicios en el pasado) de un actor individual o corporativo individuo, formada en base a la información disponible (Klein y Leffler, 1981).

En relación a la reputación de los agentes, les interesa lograr en forma intencionada que sus principales confíen en ellos y dado que estos no los conocen directa o personalmente, deben crear, por tanto, confianza social. Una forma de crear confianza social es a través del envío de señales. Se trata de enviar información privada sobre su tipo al agente. En este caso, los agentes pueden enviar señales de sus buenas credenciales que actúan como garantías de su buen tipo. El político electo (agente 1), puede haberse forjado una reputación de honestidad y competencia durante su carrera política previa y utiliza esta reserva de buena reputación en la campaña presidencial³. El gestor público directivo de una oficina pública (agente 2) y el gestor público implementador directo de políticas públicas (agente 3) pueden tener credenciales a partir de la buena evaluación de su desempeño y además, certificaciones que acreditan su formación especializada. Las acreditaciones, como lo ha evidenciado la economía de la información, son una forma de garantía, un mecanismo de señalización (Akerlof, 1970) que, en el contexto tratado, permite a los agentes disponer de respaldos sobre su competencia. La reputación que presenta cada uno de los agentes permite que sus respectivos principales los consideren confiables y por ello, depositen su confianza en ellos y les deleguen tareas (Goodin, 2000). Los agentes, por su parte, pueden asumir obligaciones gracias a que sus compromisos son creíbles (Fudenberg y Levine, 1990). Además, los principales pueden confiar en sus agentes porque creen que éstos tienen interés en mantener su buena reputación. En este sentido, quien confía cree que el depositario de la confianza tiene incentivos para honrar la confianza (Hardin, 1998) y en este caso el incentivo es mantener la buena reputación costosamente forjada. La confianza social y la reputación, por tanto, actúan como lubricantes que hacen posible el inicio de la relación entre principales y agentes en los cuales los implicados no obtienen la información que les permite formarse creencias a partir de la participación en una red de relaciones con historia y continuidad. En términos analíticos, la confianza y la reputación son los mecanismos que aportan microfundamentos para hacer inteligible la explicación de por qué se produce la delegación de tareas en contextos impersonales entre principales agentes racionales en las democracias representativas.

Teniendo en cuenta la importancia de la confianza y la reputación es necesario analizar los efectos que puede tener su rompimiento en las relaciones de agencia entre ciudadanos y políticos y gestores públicos. Primero, indicamos que los depósitos de confianza de los principales hacia los agentes basados en la buena reputación de los últimos se producen en forma previa a la formalización de acuerdos y a la delegación de autoridad. Los ciudadanos depositan su confianza antes de las elecciones porque han considerado que los políticos en quienes confían tienen una reputación que los hace confiables. En esta misma lógica se producen las delegaciones del político electo hacia el directivo de una oficina pública y de cada uno de los superiores en sus subordinados para la implementación de las políticas públicas. En estos casos los depósitos de confianza ex-ante hacen posible la existencia de contratos y las consecuentes delegaciones de tareas. La confianza y la reputación que viabilizan los acuerdos y asignación de tareas están en juego cuando los principales deben realizar las tareas que les fueron encomendadas. La idea central aquí es que la reputación y la confianza pueden verse afectadas si los principales no cumplen los compromisos que han establecido con sus respectivos agentes.

Las relaciones entre principales y agentes antes señaladas pueden analizarse desde dos puntos de vista. En el primero, se puede examinar cada una de las relaciones entre principales y agentes por separado. Tenemos así tres relaciones de agencia: entre el ciudadano y el político electo, entre el político electo el director de una oficina pública y entre este último y el implementador de políticas públicas. En cada una de estas relaciones de agencia, como indicamos, la delegación de tareas del principal a su respectivo agente es posible porque el agente presenta una buena reputación y el principal deposita su confianza en este agente que es considerado confiable. En el segundo, es posible analizar las tres relaciones de agencia en su conjunto.

Al analizar las relaciones de agencia en su conjunto se puede apreciar las interdependencias existentes. Una interdependencia se genera porque las sucesivas delegaciones de principales a agentes son posibles gracias a la buena

3 Si la conducta pasada o el desempeño pasado es evaluado como positivo y además, es consistente en el tiempo, es decir, el individuo siempre se conduce de la misma forma, se dice que un individuo tiene reputación de honesto, responsable, cumplidor, trabajador, duro, etc. Además, si la información emitida ex-ante es consistente con la calidad observada ex-post, los productos o servicios ofrecidos son considerados de excelencia o de buena calidad.

reputación del político electo como primer principal. En esta relación diádica, el incumplimiento de compromisos de parte del agente afecta su reputación ante el principal, quien puede retirarle su confianza y por ello, poner término a la delegación y a la relación de agencia entre ellos, lo que significa que la delegación “hacia abajo” simplemente no se produce. Otra interdependencia, que es la que interesa aquí, es que la reputación de todos los agentes y las correspondientes delegaciones de autoridad que se les hacen fundadas en su confiabilidad pueden romperse si el último agente, el gestor implementador de políticas públicas, actúa en forma oportunista y no cumple con los compromisos contraídos con su principal. Si esto ocurre, se rompe toda la cadena de relaciones de agencia pues el cumplimiento de compromisos y las reputaciones de los agentes 1 y 2 depende del correcto desempeño del agente 3. Por esta razón, el espiral de confianza que se forma por los sucesivos depósitos de confianza en el cual cada principal debe confiar en su agente y en todos los demás se rompe afectando la cadena completa de relaciones de agencia. En este punto se destaca que el primer principal, el ciudadano, es quien debe soportar esta espiral inflacionaria de confianza pues debe confiar no solo en su agente sino además, en todos los otros en quien se otorga la responsabilidad de atender sus intereses. El incumplimiento de compromisos del último agente provoca que el ciudadano finalmente no confíe en todos los agentes involucrados en procurar su beneficio.

La implicación central de lo anterior es que relaciones de intercambio impersonales son frágiles y la reputación y la confianza son sensibles al incumplimiento de compromisos derivado del oportunismo de los agentes. En las relaciones de agencia diádicas el principal confía en su agente y este elige entre honrar o no honrar la confianza depositada en él. Como se trata de un agente oportunista, no cumplirá sus compromisos y esto significará que el principal vea dañados sus intereses y por ello retire su confianza a su agente. En las relaciones entre varios principales y agentes como la que hemos propuesto, no está directamente en las manos de los agentes 1 y 2 cumplir con los compromisos que han establecido con sus principales. Puede que al estar insertos en una estructura de situación de un juego de una sola ronda o uno finito en el que se sabe cuál es última ronda, la primera preferencia de estos agentes sea defraudar. O puede que les interese mantener su buena reputación porque saben que otros se pueden enterar de que ha defraudado perdiendo así su reputación también ante ellos. En cualquier caso, el cumplir o no cumplir sus compromisos no depende de ellos, si no del agente 3, el implementador de políticas públicas al que, en última instancia se le ha delegado la realización de la tarea que involucra a todos los agentes de la cadena. Si este cumple efectivamente con el encargo de mejorar la condición del ciudadano a través de una correcta implementación de una política pública, además de cumplir su compromiso ante el principal 3, hace posible a su vez que los agentes 1 y 2 cumplan sus compromisos ante sus respectivos principales. Por el contrario, si el agente 3 tiene intereses que divergen de los de su principal y oculta sus acciones, por ejemplo, reduciendo su nivel de esfuerzo o apropiándose indebidamente de recursos, esto no solo afecta su reputación si no también la de los otros agentes que dependen de su gestión. Además, al afectarse las reputaciones de los agentes los principales dejan de confiar en ellos pues estas reputaciones que los hacían confiables se fundaban en sus buenos desempeños anteriores y en las garantías que demostraban que eran cumplidores.

Considerando la fragilidad de la confianza y la reputación y dada su importancia para la estabilidad de las relaciones entre principales y agentes, cabe la interrogante de qué estrategias es posible desplegar para favorecer el cumplimiento de compromisos de los agentes y, a partir de ello, lograr mantener o restaurar la confianza y la reputación en la eventualidad de que estas hayan sido afectadas en las relaciones de agencia. En la siguiente sección identificamos algunas soluciones propuestas en la teoría social y advertimos brevemente sobre sus limitaciones y en complemento, proponemos que la RCP es una solución alternativa al problema de la mantención y restauración de la confianza cuando esta se deteriora debido al incumplimiento de compromisos en las cadenas de delegaciones entre múltiples principales y agentes.

4. LA RCP COMO UNA ESTRATEGIA ORIENTADA AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS QUE FAVOREZCAN LA MANTENCIÓN O RESTAURACIÓN DE LA CONFIANZA Y LA REPUTACIÓN

¿Cómo restaurar la confianza en los gestores públicos que se contactan directamente con los ciudadanos de tal forma que en definitiva se regenere la confianza de los ciudadanos en los políticos como sus representantes? Como soluciones al problema del cumplimiento de compromisos, que como hemos señalado el crucial para la confianza, se han propuesto soluciones como la definición de adecuados contratos, incentivos y monitorizaciones para hacer eficaz la acción de los gestores públicos y además, la activación de las virtudes cívicas que motiven el correcto proceder de los ciudadanos,

incluyendo aquellos que integran la burocracia. Todas estas soluciones, dadas su limitaciones, resultan parciales. Los contratos por definición son incompletos, resulta difícil identificar el incentivo-eficiente, que, en comparación con otros incentivos generará el mejor resultado para las partes involucradas y los dispositivos de monitorización resultan costosos y serán asumidos por el principal solo si son menores que las utilidades obtenidas por la gestión del agente⁴. Finalmente en torno a la virtud cívica, entendida como una motivación causalmente eficiente para la acción públicamente orientada (Tena, 2008)⁵, tiene la limitación de que un ciudadano (para nuestro caso, un gestor público) puede ser un virtuoso desde la perspectiva de Tocqueville, que tiene un orden de preferencias de un juego de seguridad: es un cooperador condicional. Este virtuoso necesita tener la seguridad de que los demás también lo serán. Por ello, si en una población de agentes hay algunos que actúan en forma oportunista, el agente virtuoso puede, para no hacer de “primo”, dejar de guiarse orientado hacia el bien común concebido como bien público y, por ello, actuar también en forma oportunista (Herreros, 2000, 2005).

Hasta aquí la revisión de dos vías propuestas en la teoría social para favorecer el cumplimiento de compromisos y la identificación de algunas de sus limitaciones para ello. Considerando la fragilidad de la confianza y la reputación y dada su importancia para la estabilidad de las relaciones entre principales y agentes, cabe la interrogante de qué estrategias es posible desplegar para favorecer el cumplimiento de compromisos del último agente de la cadena de delegaciones y, a partir de ello, lograr mantener o restaurar la confianza y la reputación en la eventualidad de que estas hayan sido afectadas en las relaciones de agencia. Proponemos que la RCP puede favorecer el cumplimiento de compromisos de los gestores públicos frente a los ciudadanos, lo que puede ayudar a la mantención o restablecimiento de la confianza y la reputación entre ciudadanos y políticos electos. En lo que sigue realizamos una propuesta de diseño institucional de rendición de cuentas públicas para este fin.⁶ Las condiciones de diseño institucional para realizar esta rendición de cuentas pública son las siguientes:

- a. En la actualidad, las RCP en Chile son realizadas por la autoridad política elegida, ya sea a nivel nacional o local. Sin embargo, estas se sitúan solamente en el nivel informativo y se realizan para cumplir un mandato legal pero no constituyen un mecanismo de control ciudadano y aunque lo fueran, son un mecanismo incompleto, pues, como hemos analizado, los problemas de incumplimiento de compromisos se pueden generar desde el último eslabón de la cadena de delegaciones. Por esta razón, la RCP en complemento a las ya existentes (que requieren ser reformuladas), debe ser realizada por el último agente de la cadena de delegaciones antes presentada. Este agente implementador directo de programas o proyectos es quien tiene un contacto directo con los ciudadanos como destinatarios de estos servicios financiados con recursos públicos. El argumento es que si la confianza y la reputación de todos los agentes y además, la relación de agencia están en juego y dependen del cumplimiento de compromisos del último agente, es éste el que debe rendir cuentas públicas, en el entendido de que ello lo inducirá a realizar un correcto desempeño previo. De esta forma y según lo antes señalado, al cumplir sus compromisos el agente mantendrá la buena reputación que informó antes de ser contratado y además, al honrar la confianza depositada en él, continuará siendo confiable. Si se mantiene la confianza y la reputación del agente 3 (del implementador de políticas públicas), también se mantendrá la confianza y la reputación de su principal, el principal 3 (el jefe de una oficina pública), pues también él, como agente 2, ha cumplido con la tarea que le delegó su respectivo principal, el principal 2 (el político electo) que, como agente 1 se ve beneficiado porque logró la misión que le encomendó su principal (el ciudadano).

4 Además, es posible que el agente encargado de realizarla monitorización también actúe en forma oportunista, por lo que sería necesario incorporar un agente monitorizador de segundo orden que supervise al de primer orden, pero esto puede significar la instauración *ad infinitum* de agentes controladores. En este contexto se produce la interrogante planteada por Shapiro (2005): ¿Quién monitorea a los monitores?

5 Estas virtudes, entre las cuales mencionamos la honestidad, el autocontrol y el respeto por la autoridad (según Sandel, citado por Ovejero, 2005), la integridad, la abnegación y la laboriosidad (Gargarella, 1999), favorecerían el correcto proceder en la vida pública, lo que incluiría el cumplimiento de los compromisos que benefician en última instancia a los ciudadanos que encomiendan a políticos y a gestores públicos el cuidado de sus intereses.

6 Concebimos el diseño institucional como la creación intencionada de mecanismos que orientan las decisiones de los individuos con el fin de promover resultados valiosos en un contexto determinado que correlacione expectativas y constituya una base para la acción y en esta lógica, se proponen el diseño institucional de RCP, que definiremos como la transferencia pública de información del agente hacia su principal sobre el resultado de las acciones que ha realizado en el marco de los compromisos que ha establecido.

En definitiva, la RCP al favorecer el cumplimiento de compromisos del último agente y por ello mantener la confianza y la reputación de todos los agentes de la cadena, permite la continuidad de estos intercambios impersonales que benefician a todas las partes involucradas y en última instancia favorece un óptimo social.

- b. Se referirá al cumplimiento de compromisos establecidos en el contexto de la implementación de solo un programa o proyecto. Es decir, necesariamente debe darse como condición: por cada programa o proyecto implementado operará la correspondiente RCP del respectivo ejecutor (último agente de la cadena de delegaciones). Esto es fundamental para lograr claridad sobre los aspectos sobre los que será específicamente evaluado y así evitar el problema del voto retrospectivo que resulta un mecanismo tosco pues implica una valoración global y simultánea de un conjunto de políticas que no son desagregadas.
- c. Los destinatarios de la RCP realizada por el agente implementador directo son exclusivamente los ciudadanos destinatarios de los programas o proyectos.
- d. En la RCP se tendrá como referencia los compromisos formales establecidos entre el agente ejecutor directo del programa en relación a la correcta ejecución del programa o proyecto. Entre los compromisos se contemplan: productos específicos medibles y verificables y además, plazos para su concreción. Con esta condición se espera lograr un control por resultados de desempeño, en donde además sea posible definir claramente responsabilidades. En la formalización de compromisos del agente ejecutor directo debe considerarse algunos aspectos que lo resguarden ante algunas condiciones que impidan o dificulten su adecuado desempeño, siempre que esto escape del control y posibilidades del agente. Entre estas condiciones están el cambio de condiciones presupuestarias o de priorización definidas desde los niveles superiores de la cadena de delegaciones, la inadecuada actuación de los principales superiores de la cadena de delegación incluyendo a los ciudadanos destinatarios de los programas o proyectos. En este último punto nos referimos a tareas o responsabilidades que de no ser realizadas o asumidas por estos principales inciden negativamente en la concreción de los productos del programa.
- e. La RCP se realizará en dos momentos de la ejecución del programa o proyecto específico. Un momento es cuando cumpla la mitad del tiempo de ejecución. Aquí se dará cuentas sobre los productos comprometidos hasta ese estado de avance. Otro momento es al finalizar cabalmente la ejecución del programa o proyecto y la RCP se referirá a todos los productos comprometidos. Contemplamos rendiciones en dos momentos porque si esta se realiza solo al finalizar la gestión del agente, si este no ha cumplido su cometido no hay posibilidades de remediar esta situación y eso perjudica los intereses de los ciudadanos como principales y la RCP no logra su objetivo: no se cumplen los compromisos de todos los principales de la cadena de delegación y se genera desconfianza del ciudadano hacia el político electo como su principal directo. La primera RCP permite corregir deficiencias en la ejecución del programa o proyecto, detectar posibles conductas oportunistas del agente y además, darle una oportunidad de mejorar su desempeño.
- f. La obligatoriedad de la RCP de parte del agente debe quedar estipulada en el contrato que define sus condiciones laborales y las condiciones y compromisos que debe cumplir en la ejecución del programa o proyecto a su cargo (productos, plazos).
- g. La RCP se puede realizar a través de la entrega de informes escritos y además, la exposición oral sobre los compromisos contraídos los que son contrastados con el resultado de las acciones realizadas. La RCP tiene por objetivo lograr que el principal (el ciudadano) acceda a información privada de las acciones del agente y de esta forma reducir los problemas de riesgo moral. Para que esto sea posible es necesario que cumpla con las siguientes tres condiciones fundamentales de diseño institucional:
- h. La RCP debe ser efectivamente pública: la publicidad presenta tres dimensiones (Luban, 2003): conocimiento general, X es público si todos saben X, se trata de que todas las partes interesadas tengan acceso a la misma información; conocimiento mutuo: X es público si todos saben X y todos saben que todos saben X; y debate crítico: la información disponible como producto de las dimensiones anteriores es transparente y debe ser utilizada para ser debatida

críticamente. Esto permitiría que la información del desempeño del agente esté abierta y disponible para el escrutinio, esto es, inspeccionada, criticada y contestada por los involucrados.

- i. En relación a lo anterior, la RCP debe contemplar necesariamente tres niveles fundamentales informativo (se informa a los ciudadanos sobre los resultados logrados contrastados con los compromisos previamente establecidos), el explicativo (dar explicaciones sobre la calidad de la performance lograda) y el exigitivo (los ciudadanos tienen la potestad para exigir el cumplimiento de compromisos y además, de establecer sanciones si ello no se produce).
- j. En concordancia con la condición anterior, la RCP debe ser vinculante: implica que los resultados informados deben ser contrastados con los compromisos previamente contraídos y que el cumplimiento de estos compromisos tenga como consecuencias las correspondientes sanciones también establecidas contractualmente. Proponemos que el cumplimiento de compromisos esté vinculado a la evaluación del desempeño del agente ejecutor que se realiza después de la segunda rendición de cuentas públicas. Si la evaluación del agente es negativa, su contrato no es renovado para efectos de la ejecución del programa o proyecto en otro período y con otros ciudadanos destinatarios. Que el contrato del agente sea renovable es fundamental. Si se establece una RCP al final del período de desempeño, en el marco de un contrato que no se renovará, los agentes no necesariamente se interesarán en cumplir los compromisos con su principal. Aquí parto del supuesto de que en la RCP, al estar claramente definidos los productos a cumplir, el agente debe informar necesariamente el logro real de sus acciones y no puede tergiversar esa información. Si el contrato tiene un fin y este es conocido por las partes, el agente puede considerar que es más beneficioso para él ser oportunista, aunque sea descubierto al rendir cuentas. Resulta, por tanto, que son más atractivos para los agentes los contratos de larga duración. Sin embargo, en el marco de un contrato con un horizonte indefinido, si bien puede ser factible que el agente cumpla al valorar suficientemente el futuro, ello podría variar haciendo que este genere problemas de riesgo moral en su relación contractual si no es sometido a evaluaciones efectivas, hecho que lo hace sentirse suficientemente seguro en su puesto de trabajo por lo cual no mejorará la calidad de su gestión. En definitiva, el gran incentivo que tiene el agente ejecutor de cumplir sus compromisos es que de ello depende la evaluación que logre y la renovación de su contrato. Lo que decidirá, por tanto, es cumplir los compromisos contraídos y representar efectivamente los intereses del ciudadano como principal.

Una vez revisado el mantenimiento de la confianza y la reputación según lo propuesto en el punto a) queda por abordar el tema de su restauración ¿es posible restaurar la confianza y la reputación de los agentes a través de la RCP? Proponemos una respuesta afirmativa presentando el siguiente argumento. La restauración de la confianza y la reputación supone que previamente estas fueron dañadas debido, en concordancia con el razonamiento seguido, al incumplimiento de compromisos del agente. Si no se consideran evaluaciones vinculadas a la RCP del agente, la posibilidad de que este actúe en forma oportunista es mayor que si estos dispositivos fueran implementados. Si opera la RCP, como señalamos, se puede mantener la confianza y la reputación, pero este dispositivo no favorece el que los “lubricantes” de la relación de agencia sean restaurados. Esto porque si un agente ha incumplido sus compromisos, solo le queda informarlo, lo que traerá como consecuencia que su reputación se vea afectada y además, se le retire la confianza. Para que la RCP pueda restaurar la confianza y la reputación debería operar, como hemos propuestos, en dos etapas del período contractual: cuando este finaliza y en la mitad de su transcurso. Si el agente rinde cuentas después de formalizar su contrato pero antes de que este expire, debe informar sobre el logro de los productos que hasta ese momento debe atender. Si ha cumplido con sus compromisos se mantendrá su reputación y la confianza depositada en él, si no es así se producirá el efecto contrario.

Lo interesante es que el agente debe rendir cuentas públicas por segunda vez, lo que puede constituir una oportunidad para enmendar su falta. Si lo hace, en la RCP final podrá demostrar que en última instancia atendió los intereses de su principal, logrando de esta forma recuperar su reputación y volviendo a ser digno de que se mantenga la confianza en él, lo que se evidenciaría si es bien evaluado y se renueva el contrato para continúe actuando como agente. Aquí debemos señalar que es necesario al analizar el problema de la restauración de la confianza establecer niveles de intensidad de ésta, para lo cual es útil la concepción de confianza propuesta por Coleman (1990), quien postula que la confianza se deposita considerando primero, las ganancias (G) que se derivan de que el *trustee* honre efectivamente la confianza, segundo, las pérdidas (L) que se producirían en el caso contrario, es decir que éste no cumpla y tercero, la probabilidad (p) de que el

depositario de la confianza sea efectivamente confiable. Formalmente, para un principal será racional confiar en su agente si $p/(1-p) > L/G$. Considerando esta formulación, es plausible señalar, siguiendo el razonamiento de Herreros (2002a), que un principal puede depositar nuevamente la confianza en su agente si el beneficio potencial que le reportaría el hacerlo es notablemente mayor al costo que sufriría si su agente es oportunista, a pesar de que la probabilidad de que el agente sea de un tipo confiable sea reducida.

5. CONCLUSIONES

En este ensayo presentamos una propuesta teórica que postula que la RCP de los gestores públicos les induce a cumplir sus compromisos y por esta vía es posible que se mantenga o restaure la confianza que los ciudadanos han depositado en ellos. En el marco de los problemas de desafección de los ciudadanos hacia los gobiernos analizamos los problemas de representación política y las limitaciones de las elecciones periódicas como mecanismo de control de los políticos. Además de las limitaciones de este mecanismo adicionamos el problema que se produce cuando los problemas de representación y los fallos de gobiernos se deben en parte al mal desempeño de las burocracias delegadas por los políticos electos para implementar sus programas de gobierno. Para abordar este problema analizamos la relación entre ciudadanos y gestores públicos como una relación de agencia multinivel compuesta por ciudadanos, los políticos electos y los gestores públicos que implementan las políticas públicas. La propuesta de diseño institucional formulada propone que el gestor público que se contacta directamente con la ciudadanía debe rendir cuentas públicas y su buen desempeño puede generar un espiral de cumplimiento de compromisos de los otros gestores públicos y del político electo en relación a sus deberes de operar adecuadamente las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, G. (1970). The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.
- Altman, D., Luna, J. (2007). Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al anuario político de América Latina, *Revista de Ciencia Política*, Volumen Especial: 3-28.
- CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, PNUD, ProyectAmérica, CEP (2008). Estudio Nacional sobre Partidos y Sistema Electoral. Marzo-Abril 2008. www.cepchile.cl/dms/archivo_4105_2204/Enc_PartidosPoliticos_MarAbr2008.pdf. Consulta: 25 de Noviembre de 2008.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press. Cambridge.
- Dasgupta, P. (1988). "Trust as a Commodity", en Gambetta D. (comp.) *Trust, Making and Breaking Cooperative Relations*. Basil Blackwell. Oxford.
- Fearon, J. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Fraile, M. (2002). El voto económico en las elecciones de 1996 y 2000: una comparación, *Revista Española de Ciencia Política*, 6: 129-151.
- Fudenberg, D., Levine, D. (1990). *Reputación y compromiso en las relaciones a largo plazo*, Cuadernos Económicos del ICE, 45: 97-120.
- Gabriel, O. (1995). Political Efficacy and Trust, en J. van Deth y E. Scarbrough (eds.), *The Impact of Values*. Oxford University Press. Oxford.

- Gargarella, R. (1995). (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Paidós. Barcelona.
- Goodin, R. (1998). (2000). Trusting individuals versus trusting institutions. Generalizing the case of contract, *Rationality and Society*, 12 (4): 381-395.
- Hardin, R. (1998). Trust in Government, en V. Braithwaite, M. Levi (ed.) *Trust & Governance*. Russell Sage Foundation. New York.
- Herreros, F. (2000). Social capital, associations and civic republicanism (2000), en M. Saward (ed.) *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*. Routledge. London.
- (2002a). *¿Por qué confiar? El Problema de la creación de capital social*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid.
- (2004a). ¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social, *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (4): 605-626.
- (2005). Las elecciones y la tradición republicana, *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 53-73.
- Jiménez, F., Caínzos, M. (2004). La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones, *Revista Española de Ciencia Política*, 10: 141-170.
- Klein, B., Leffler, K. (1981). The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, *Journal of Political Economy*, 89 (4): 615-641.
- Latinobarómetro (1998). Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 1997. www.latinobarometro.org. Consulta: 25 de Noviembre de 2008.
- (2001). Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 2001. www.latinobarometro.org.
- (2002). Informe de Prensa Latinobarómetro 2002 www.latinobarometro.org.
- (2003). Informe Resumen. La Democracia y la Economía. Latinobarómetro 2003. www.latinobarometro.org. Consulta: 25 de Noviembre de 2008.
- (2004). Informe-Resumen. Latinobarómetro 2004 Una década de mediciones. www.latinobarometro.org. Consulta: 25 de Noviembre de 2008.
- (2005). Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005. Diez años de opinión pública. www.latinobarometro.org. Consulta: 30 de Julio de 2009.
- (2006). Informe Latinobarómetro 2006. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org. Consulta: 30 de Julio de 2009.
- (2007). Informe Latinobarómetro 2007. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org. Consulta: 25 de Noviembre de 2008.
- Luban, D. (1998). The publicity principle, en R. Goodin (comp.) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Montero, J., Gunther, R., Torcal, M. (1999). Legitimidad, descontento y desafección, *Estudios Públicos*, 74: 107-149.
- Ovejero, F. (2005). Republicanismo: el lugar de la virtud, Isegoría. *Revista de Filosofía Moral*, 33: 99-125.
- Polavieja, J. (2002). El paro te cambia: los mecanismos causales del voto de castigo en las elecciones generales de 2006. Estudio/Working papers 2002/180, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid.
- Putnam, R., Pharr, S., Dalton, R. (2000). Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?, en S. Pharr y R. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Democracies?* Princeton University Press. Princeton.
- Shapiro, S. (2005). Agency Theory, *Annual Review of Sociology*, 31: 263 - 284.
- Tena J. (2008). *Una propuesta de definición del concepto de Virtud Cívica*. Documento de trabajo. Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI), Departament de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

RECURSOS HUMANOS, ACTORES Y CAPITAL SOCIAL EN REGIONES EN LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE UN PAÍS MÁS DEMOCRÁTICO

DAGMAR RACZYNSKI *

LUIS BERTOGLIA **

FUNDAMENTACIÓN

Los gobiernos de la Concertación han realizado esfuerzos por avanzar en la descentralización. En el ámbito político-institucional, se han impulsado innovaciones tales como: (i) la creación de nuevas instituciones (gobiernos regionales y consejos regionales), (ii) la implementación de reformas legales que mejoran la representatividad de los órganos de poder locales (elección democrática de concejales y alcaldes), y (iii) la delegación de cuotas de poder hacia los territorios (traspaso de mayores competencias y responsabilidades decisorias hacia los niveles regionales y comunales). Por su parte, en el ámbito de gestión financiera, se ha trabajado con la institucionalidad pública y abierto espacios de decisión para las regiones y las municipalidades en materia de asignación de recursos, lo que ha implicado más instrumentos y recursos de inversión pública descentralizada –FNDR, ISAR, IRAL–, y a partir del año 2000, nuevos programas administrados por la SUBDERE y otros servicios del sector público. Complementando lo anterior, en el ámbito de gestión organizacional y de recursos humanos, se han profesionalizado los equipos técnicos a cargo de las nuevas responsabilidades tanto regionales como comunales, por medio de concursos públicos, programas de fortalecimiento institucional, la puesta en marcha de instrumentos de trabajo que exigen diagnósticos, definición de objetivos, definición de estrategias de desarrollo y formulación e implementación de planes de desarrollo.

A medida que los esfuerzos de descentralización se han ido ampliando y profundizando, han ido apareciendo tanto los avances como los cuellos de botella. Reiteradamente se hace mención a problemas de gestión en los municipios y gobiernos regionales, tales como la falta de claridad de la misión y objetivos institucionales, el peso desmesurado de los procedimientos en la cultura organizacional, escasez de recursos profesionales comprometidos con la región, ausencia de evaluación de resultados y la carencia de incentivos para una gestión eficaz y eficiente. Al mismo tiempo, se reconoce que la implementación del proceso ha enfrentado obstáculos asociados al peso que tiene la tradición centralista del país que lleva a que el gobierno central desconfía de los niveles subnacionales y éstos a su vez, por “temor a equivocarse” y por debilidades en sus capacidades técnicas, asumen una actitud de dependencia del nivel central, esperando instrucciones y siendo pasivos en el plano que le corresponde y se espera de un actor regional: definir, proponer, negociar, y defender estrategias de desarrollo y proyectos viables para la región o localidad.

La descentralización de Chile ha sido un proceso incompleto que no traspasará su carácter más bien administrativo y funcional y no logrará generar energía regional y local para encarar el desarrollo y hacer frente a los problemas que tiene pendientes nuestra sociedad, como el de la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza, si no logra fortalecer a los actores regionales que son los responsables de definir e impulsar el desarrollo de la región con apoyo del centro. No cualquier agente presente en el territorio es actor local que toma decisiones en función del desarrollo de la región y la calidad de vida de sus habitantes. Lo que define el desarrollo endógeno es la presencia de actores locales –servicios públicos, empresas privadas, organizaciones laborales, instituciones educativas, actores de la sociedad civil, líderes ciudadanos informales– que trabajan en red, que discuten y negocian acuerdos, que cooperan. Sin actores regionales en

* Psicóloga, Master of Arts in Education. Directora Programa Educacional para niños, niñas y jóvenes con talentos académicos de la Universidad de La Frontera.

** Psicólogo, Licenciado en Psicología (UCV). Investigador Consultor, Asesorías para el Desarrollo.

el sentido definido es casi imposible que el Estado central incorpore en sus políticas y las decisiones operativas asociadas, la diversidad regional y local en cuanto a recursos materiales, humanos y de conocimiento, potencialidades de desarrollo, necesidades y carencias, identidades culturales, sueños y proyectos de región. Hoy existe consenso en lo importante que es para el desarrollo regional y local entregar mayor poder de decisión a los gobiernos subnacionales y al mismo tiempo estimular estrategias que fortalezcan y aumenten la participación de los actores y la ciudadanía en las decisiones que afectan a la región, fortaleciendo así el capital social existente en las regiones.

PROPUESTA

La propuesta tiene tres componentes que pueden iniciarse de modo paralelo:

1. Potenciar a los actores locales y el capital social en regiones.

Promover el desarrollo de relaciones sociales asociativas, horizontales, de cooperación y colaboración solidaria basadas en la confianza, la reciprocidad y la proximidad entre los habitantes de un territorio, y de éstos con su entorno cercano.

- Realizar un diagnóstico participativo de los principales desafíos que enfrentan las regiones desde el punto de vista de su competitividad económico-productiva, el acceso de su población a derechos sociales, sus mecanismos de gobernabilidad y participación ciudadana, su situación de equidad y cohesión social, su identidad cultural.
- Generar un “nuevo trato” entre los distintos actores, que logre movilizar distintos esfuerzos y recursos hacia el desarrollo y calidad de vida de la región (todos sus territorios y habitantes), considerando las áreas definidas en el diagnóstico participativo; que los actores se conozcan, resquebrajen prejuicios y valoren los aportes que puedan venir de una y otra parte, contribuyendo a mejorar esta relación y preparar el terreno para un trabajo complementario, cooperativo y asociativo.
- Definir entre los actores una visión común, un sueño compartido para la región (territorio), sus características, identidad o identidades, activos y recursos, y una ruta con objetivos de largo, mediano y corto plazo que los aproxime a este sueño.
- Revisar lo que hoy ocurre en la región y los proyectos en curso y evaluar su aporte al sueño que se busca; identificar prácticas ejemplificadoras, en la perspectiva que lo hace el primer concurso de buenas prácticas para el desarrollo de los territorios, realizando un seguimiento a estas prácticas que permita consolidarlas y sobretodo rescatar aprendizajes e intercambiarlos. Estas experiencias entonces deben ser capaces de permear la visión de los distintos funcionarios públicos y a través de ellos en los respectivos ministerios y servicios, siendo capaces de influir en el diseño, elaboración y ejecución de las distintas políticas públicas, haciéndolas más pertinentes y con mayor sintonía respecto de aquello que ocurre en los territorios.

2. Generar espacios formales de acumulación de conocimiento riguroso, relevante y pertinente para el desarrollo y mejora de la calidad de vida en las regiones.

En esta línea proponemos una política que contribuya a crear y/o apoyar centros interdisciplinarios de estudios y/u observatorios sociales o institutos a nivel regional, los que caminen en la dirección de consolidar esta tan necesaria masa crítica: un equipo interdisciplinario de profesionales en la región que trabaje sobre asuntos relevantes al desarrollo de la región y a los problemas sociales, medioambientales, productivos, de vivienda, educación, salud, u otros en ella. Posiblemente, centros de este tipo podrían ser asiento de parte de las tareas mencionadas en la propuesta 1. Lo importante es que estos centros realicen un trabajo sólido y de excelencia significativo para la región. Los centros deben ser evaluados en estos términos y no exclusivamente en términos académicos-universitarios. Hay centros que se acercan a lo que aquí se propone en varias regiones. Compartir y evaluar las fortalezas y debilidades de estos centros, la ruta de crecimiento que han tenido, los obstáculos que han tenido que vencer y los que enfrentan hoy es un primer paso en esta propuesta. También lo es evaluar la experiencia y el trabajo que han realizado y realizan en las regiones las agencias de desarrollo que en ellas ha instalado CORFO. El financiamiento de estos centros podría provenir de una combinación

de recursos estatales (CORFO, Ministerio de Economía, Conycit) y el aporte, en la línea de responsabilidad social de empresas regionales.

3. Generar masa crítica de recursos técnicos y profesionales requeridos en las regiones, que esté comprometida con ella y sea capaz de promover, en las instituciones de educación superior, la creación de ofertas pertinentes para el desarrollo de la región.

Un tercer componente propuesto tiene que ver directamente con la formación del recurso profesional en las universidades del país. Para aportar en la generación de una masa crítica en regiones, y mejorar la capacidad de diálogo entre los distintos actores del territorio, los profesionales que allí trabajen, ya sea en servicios públicos, mundo privado o desde la sociedad civil, deben tener una formación que ponga mayor énfasis en el conocimiento que deben tener los estudiantes, más allá de la carrera que estudien. Respecto del territorio y las personas con las cuales van a trabajar, equilibrando la relación que hoy existe entre horas académicas destinadas a la teoría y aquellas horas de trabajo en terreno. Junto a esto, la formación que reciban los alumnos debe cuidar no traspasarles a éstos la idea de “sentirse dueños de la verdad”, ya que ello puede llevarlos a tener actitudes impositivas respecto por ejemplo, a las alternativas de desarrollo para un territorio determinado. Una actitud así cierra posibilidades de diálogo y deslegitima los saberes que existen en los espacios locales, manteniendo una relación de desequilibrio entre aquellos que tuvieron la posibilidad de estudiar y basan su conocimiento en la teoría, respecto de aquellos que probablemente con menos años de escolaridad, basan su conocimiento y sus saberes en la práctica y la identidad local.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Debido a que la medida estratégica se divide a su vez en tres propuestas, parece necesario abordar este punto diferenciadamente para cada uno de ellos.

- **Para componente 1.** El Diseño de esta medida debe venir desde la sociedad civil, fundaciones y/u organizaciones que rescaten buenas prácticas en lo local y tengan la capacidad de poner a conversar los aprendizajes que allí se generen en los espacios de decisión regionales y/o nacionales. La ejecución y el acompañamiento debe planificarse desde esta misma institución (por ejemplo centros de estudios regionales) y la evaluación debe realizarse en forma conjunta con alguna institución estatal, como por ejemplo la Subdere y/o la División de Organizaciones Sociales, de modo que puedan ser estas instituciones las que actúen como puente, y “suban” los aprendizajes generados, contribuyendo a permear el quehacer del aparato público.
- **Para componente 2.** La creación de centros regionales, o la figura alternativa que éstos puedan tomar según cada región, debiera ser, en términos de diseño y aprobación de la medida, responsabilidad de los gobiernos regionales (u otros como la Corfo, el Ministerio de Economía o Conicyt) los que, por medio del financiamiento inicial y concursable de proyectos conducentes a la creación de estos centros puedan acompañar en parte, y solo al comienzo, su quehacer y actividades principales. Una forma concreta de sumar al mundo privado, en cuanto actor relevante en el desarrollo de los territorios es, dependiendo de la línea de responsabilidad social empresarial que exista, no solo co-financiar iniciativas como esta, sino también participar activamente respecto de su quehacer. La ejecución de estas iniciativas dependerá y será responsabilidad del grupo que haya elaborado la propuesta, venga éste del sector académico, del mundo privado, desde la sociedad civil, y/o un equipo interdisciplinario que reúna profesionales de distintas áreas. Tanto el acompañamiento como su evaluación debiera surgir de dos partes: primeramente desde el gobierno regional o la institución estatal que éste determine, y también desde la sociedad civil, la que pueda ejercer un control social sobre las actividades y/o proyectos que el centro lleve a cabo. Es importante contar desde el principio de su funcionamiento con un buen plan de difusión que sea capaz de mostrar a la ciudadanía su quehacer y también una matriz de indicadores que vaya dando cuenta de los resultados y logros obtenidos.
- **Para componente 3.** Para esta propuesta, la responsabilidad asociada a las distintas etapas se centra en las Universidades del país, siendo necesario una mirada a las mallas curriculares de las carreras, intentando equilibrar la relación teoría/práctica. Es posible aquí que los mismos centros de estudios regionales puedan llevar

a cabo investigaciones que refieran sobre la formación de los alumnos en el pregrado y su inserción en labores que trabajen directamente con la relación que existe entre los actores del territorio.

PRINCIPALES IMPACTOS

- Fortalecimiento y ampliación de actores regionales y locales, cuya prioridad es el desarrollo de la región y la calidad de vida de todos sus habitantes. Actores solidarios con la región y con responsabilidad social.
- Promoción de la participación y concertación y trabajo en red entre actores regionales y locales, públicos y privados, en la definición e implementación de acciones coherente con una estrategia pertinente y viable de desarrollo del lugar.
- Análisis rigurosos y dinámicos sobre la realidad regional –sus habitantes, recursos, necesidades, estructura productiva, capital social y cultural, actores y sus lógicas de acción, las relaciones de cooperación y de conflictos entre ellos– y sobre los procesos y efectos que generan decisiones de política tomadas por el gobierno regional o local, por inversores privados y por organizaciones sociales, gremiales, ONGs y fundaciones, que aporten a una mejor comprensión de las oportunidades y obstáculos al desarrollo regional y local.
- Fortalecimiento del aporte de las universidades a la formación de capacidades y competencias técnicas para la región. Profesionales formados en la universidad y centros de estudio superior con humildad profesional y respeto por las costumbres, tradiciones y saberes locales.
- Mejor distribución del recurso humano calificado existente en el país.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Publicaciones relevantes

- Delamaza, G.; (2001). Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en América Latina: ¿hacia donde va la investigación?, Ponencia en 4ta Conferencia Internacional de la International Society for third sector research, Dublin.
- Raczynski, D. & Serrano, C. (2001). *Descentralización: Nudos Críticos*, CIEPLAN-BID.
- Atria, R. & Siles, M. (2003). *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL y Michigan State University.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and economic development: Toward a Theoretical synthesis and policy framework, *Theory of Society* 27.

Investigaciones necesarias

Evaluar el impacto que han tenido en el desarrollo de las regiones los centros de estudios regionales, observatorios sociales, agencias de desarrollo, etc. Incluye investigación que revise críticamente las experiencias internacionales en esta materia de modo de rescatar buenas prácticas y aprendizajes.

Definir una metodología para construir una línea base, seguida de mediciones periódicas posteriores, que permita un seguimiento de actores regionales y su compromiso con el desarrollo de la región, avances en trabajo en red y cooperativo entre ellos, densidad y estabilidad de los recursos profesionales en la región, informes y publicaciones sobre la región, aporte de las universidades presentes al conocimiento de la región, etc.

Desarrollar una metodología que permita conocer las representaciones sociales o percepciones que existen desde los funcionarios públicos hacia la sociedad civil (en sus distintos componentes) y viceversa, que facilite el conocimiento recíproco entre los agentes y actores presentes en la región y contribuya a canalizar un trabajo complementario y en lo posible, cooperativo entre ellos.

Sistematización de estudios existentes y eventual realización de nuevos estudios con metodología participativa, para estimar línea base de recursos humanos disponibles, brechas a superar mediante ofertas de formación y educación

pertinente y programas a impulsar para superar esas brechas (ya sea mediante formación de recursos humanos en la región o “importación” de técnicos y profesionales de otras zonas.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Junto a los distintos elementos considerados en esta propuesta, nos parece fundamental levantar una línea base de los recursos humanos de distintos nivel de calificación y especialización con que cuenta cada región, o bien sistematizar información ya existente que permita construir dicha línea base. Lo anterior con el objeto de contrastar dicha línea base con los requerimientos de la región, de acuerdo a sus instrumentos de planificación y a los desafíos económicos, sociales, políticos y culturales que enfrenta, de modo de poder identificar las áreas prioritarias de desarrollo de recursos humanos. La elaboración de una política de desarrollo del capital humano regional implica también evaluar si las capacidades requeridas son factibles de ser generadas por la propia región internamente o se deberá promover un plan de atracción de técnicos y profesionales de otras regiones o incluso eventualmente del extranjero. Para que todo este proceso cuente con legitimidad en la región y haga sinergia con las necesidades de desarrollo de capital social (confianza, colaboración entre actores, reciprocidad) parece fundamental que sea un proceso que se guíe no solo por consideraciones técnicas sino también por la participación activa de los diversos actores que conforman la región.

CAPITAL HUMANO Y EDUCACIÓN PERMANENTE PARA EL DESARROLLO DE LA ASOCIATIVIDAD EN LOS TERRITORIOS

GUILLERMO WILLIAMSON*

FUNDAMENTACIÓN

Chile –en el contexto de la globalización al cual se ha integrado activamente– vive un proceso de transformación sustantivo de su estructura social, económica, cultural y política como resultado de los procesos de cambio de modelo económico de la década de los ochenta, de los políticos y la internacionalización de los noventa, de los desafíos sociales y culturales de los inicios del siglo XXI que van agregando dimensiones, de algún modo yuxtapuesta o agregada y no necesariamente encadenada a las anteriores, generando así un contexto complejo, plástico y sin proyecto global –al menos aparente– asumido como consenso nacional en una perspectiva multicultural.

Por otra parte, hace ya un año, el mundo capitalista globalizado ha entrado en una profunda crisis económica que está teniendo serias consecuencias a nivel planetario y al interior de los países y sociedades. Las respuestas de las personas pueden ser anémicas manteniéndose a la espera de una decisión externa que le re-integre al mundo laboral o sobreviviendo por subsidios, de resistencia a través de la movilización social activa, de acción individual para insertarse o mantenerse en el sector productivo como asalariado o microempresario individual o familiar; sin embargo, hay otra opción y es la que nos parece importante apoyar por sus impactos productivos, sociales, culturales y de desarrollo humano en los territorios en transformación: la organización productiva asociativa (cooperativa, comunitaria, solidaria).

Propuesta de medida estratégica, dirigida a estrategias y acciones de formación de capital humano y educación permanente para la formación de una cultura y buenas prácticas de confianza y asociatividad (Capital Social) requeridas para ampliar el acceso a las oportunidades de desarrollo de las comunidades locales y regionales en Chile y promover modalidades de cooperación en la base productiva de los territorios. Debe integrarse a una red o sistema o agencia integradora de diversas medidas de apoyo especializado para el sector de economía y cultura asociativa: seguros, crédito, marketing, apoyo a integración a diversos mercados, financiamiento de inversión (incluso a fondo perdido), unidades institucionales especializadas en el Estado, etc. En ese sistema es fundamental desarrollar dos líneas de acción claves: a) integrar en el sistema educacional formal, desde la educación pre-escolar, a la básica y la media (humanista-científica y técnico-profesional), de niños(as), jóvenes y adultos la formación de una cultura de cooperación (ética, competencias, comprensiones); es decir, no preparar para el asalariamiento sino para el emprendimiento asociativo, b) establecer un sistema de formación permanente orientado a la formación de capital humano para el sector productivo asociativo, desde la formación técnica y universitaria superior, capacitación, acreditación de competencias.

PROPUESTA

El desarrollo regional no depende solo de fuerzas endógenas propias, de la movilización de sus recursos y conocimientos, depende también en importante medida de condiciones y definiciones estructurales: del modelo de desarrollo nacional y del carácter más abierto o cerrado de su economía, de la manera de inserción nacional y regional en la globalización, de la mayor o menor democratización del Estado y la sociedad, del capital financiero –público y privado– y el carácter dominante de uno u otro, de la inversión en desarrollo económico e innovación tecnológica, de los recursos productivos

* Licenciado en Educación Doctor en Educación. Profesor Asociado Departamento de Educación, Director Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional, Universidad de La Frontera.

y culturales acumulados históricamente en la región, de las narraciones sociales interculturales que co-existen, de las dinámicas y contenidos de las relaciones campo-ciudad. Es necesario articular las dinámicas endógenas con las transformaciones globales en la formación de capital humano y en la formación de ciudadanos comprometidos con la innovación y la democracia, con la productividad limpia y el comercio justo, con el libre mercado y el derecho de los consumidores a acceder a productos de calidad y sanos, con la variedad de productos que satisfagan necesidades crecientes y el trabajo decente. En alcanzar estos objetivos, no exentos de tensiones, la educación y la cultura juegan un papel central.

En las regiones, en los territorios, se desarrollan varias y variadas modalidades de empresas asociativas, formales y no formales. Las micro, pequeñas y medianas empresas representan el 83% de las unidades productivas existentes en la región, ellas generan gran parte del empleo y permiten que el desempleo –en periodos “normales”– esté bajo los promedios del país (6.0% en el trimestre abril-junio 2007, 0,9 % menos que el promedio nacional). La productividad de este sector está asociada directamente a la capacidad de emprendimiento y ésta a la competencia en los negocios, lo que se define por dos cuestiones claves: la capacidad de descubrir y construir escenarios favorables para las iniciativas; y la capacidad de implementar las buenas ideas a desarrollar en esos escenarios. Esto no es obvio, requiere manejo de información, capacitación, conocimientos, redes: requiere de otros. De cooperar.

El Estado ha promovido desde diversas agencias e instancias el asociativismo, desde la promoción social de concursos de proyectos asociativos (por ejemplo, a través de programas como el FOSIS), apoyo a empresas comunitarias (por ejemplo, desde INDAP), a proyectos de mayor complejidad (por ejemplo, a través de SERCOTEC o CORFO) hasta la reformulación legal de alguna de sus expresiones (por ejemplo, la nueva Ley de Cooperativas, N° 19.832 del 04/11/2002 que está en vigencia desde el día 5 de mayo de 2003, refundida en el D.F.L. N° 05, Santiago, con fecha 25 de septiembre del 2003, publicado en el Diario Oficial de 17 de febrero de 2004). Sin embargo, este sector económico que moviliza capitales que acumulados representan cantidades importantes y que circulan rápidamente en las comunidades y regiones, que integran sectores excluidos o marginales –por informalidad, desempleo o temporalidad de empleo– y promueven la ocupación productiva del capital humano territorial local, que operan en nichos de mercado específicos, locales, regionales e incluso internacionales, no cuenta con estructuras integradoras entre las empresas que lo conforman, no tiene poder de interlocución colectiva ante el Estado y sociedad política en general y debe enfrentar una serie de prejuicios ideológicos, de negaciones políticas, de inseguridades económicas instaladas en el sentido común, en el Estado, en el mundo académico e incluso social. Pensando en las transformaciones de la sociedad y la economía, de la ciencia, la cultura y la tecnología, es necesario para el desarrollo humano y de los territorios, asumir una política decisiva en fortalecer este sector económico en la sociedad, en el mercado, en la política, en la cultura.

Es asumir como decisión que la cooperación y el asociativismo son opciones necesarias y convenientes para el desarrollo regional. Si hay prejuicios ideológicos, si se mira hacia atrás y no hacia el futuro, si existen dudas respecto de la capacidad de las personas de asociarse colocando sus intereses comunes por sobre los individuales, si el Estado no asume un papel protagónico en el impulso a esta modalidad de empresa y a la potenciación del capital social y económico de las comunidades y territorios, el esfuerzo de desarrollo será siempre precario: se requiere una opción decisiva de largo plazo que implique, incluso, inversiones a fondo perdido.

Se requiere de una transformación educativa y de la formación de capital humano concebida como reforma cultural: contextualizada, con identidad, bajo una comprensión de la calidad ordenada según principios de igualdad, diversidad y solidaridad, con gestión participativa, culturalmente plural, orientada al desarrollo del sector asociativo de la economía y proyectándose a todas las modalidades de empresas, de modo que no solo se forme a la población para el empleo asalariado como mano de obra que vende su fuerza de trabajo, sino para el emprendimiento cooperativo, lo que será beneficioso para quien impulse de modo familiar, independiente o asociado una empresa, como para quien desea integrarse al mercado de empleo; establecer efectivamente un sistema regional de educación permanente, flexible, organizado en torno al trabajo como actividad y valor plenamente humano, a la ciudadanía y a la cooperación social. Por ello es fundamental, estratégico y condición necesaria el desarrollar dos líneas de acción claves: a) integrar en el sistema educacional formal, desde la educación pre-escolar, a la básica y la media (humanista-científica y técnico-profesional), de niños(as), jóvenes y adultos la formación de una cultura de cooperación (ética, competencias, comprensiones); b)

establecer un sistema de formación permanente orientado a la formación de capital humano para el sector productivo asociativo, desde la formación técnica y universitaria superior, capacitación, acreditación de competencias.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. Universidades, Centros de Formación Técnica, Ministerio de Educación y Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; Programa Chilecalifica, Agencia para el Desarrollo regional.

Aprobación. Ministerio de Educación y Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; Programa Chilecalifica, Agencia para el Desarrollo regional.

Ejecución: Universidades, Centros de Formación Técnica, Ministerio de Educación y Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; Programa Chilecalifica, Agencia para el Desarrollo regional, otras instancias del Estado y de la sociedad civil.

Acompañamiento. Universidades, Ministerio de Educación y Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; Programa Chilecalifica, Agencia para el Desarrollo Regional.

Evaluación: Universidades, Centros de Formación Técnica, Ministerio de Educación y Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; Programa Chilecalifica, Agencia para el Desarrollo Regional.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Regiones, comunas y comunidades con un sector de economía asociativa en desarrollo permanente, con un sistema educacional que estimula la formación valórica, cognitiva y de competencias para el desempeño de la cooperación social y económica, desde el sistema educacional hasta un sistema de formación permanente –hoy de alguna manera prediseñado en el Programa Chilecalifica- que incluye la formación de capital humano terciario (técnico, profesional y capacitación) y para la producción de conocimiento aplicado a las necesidades del sector asociativo.

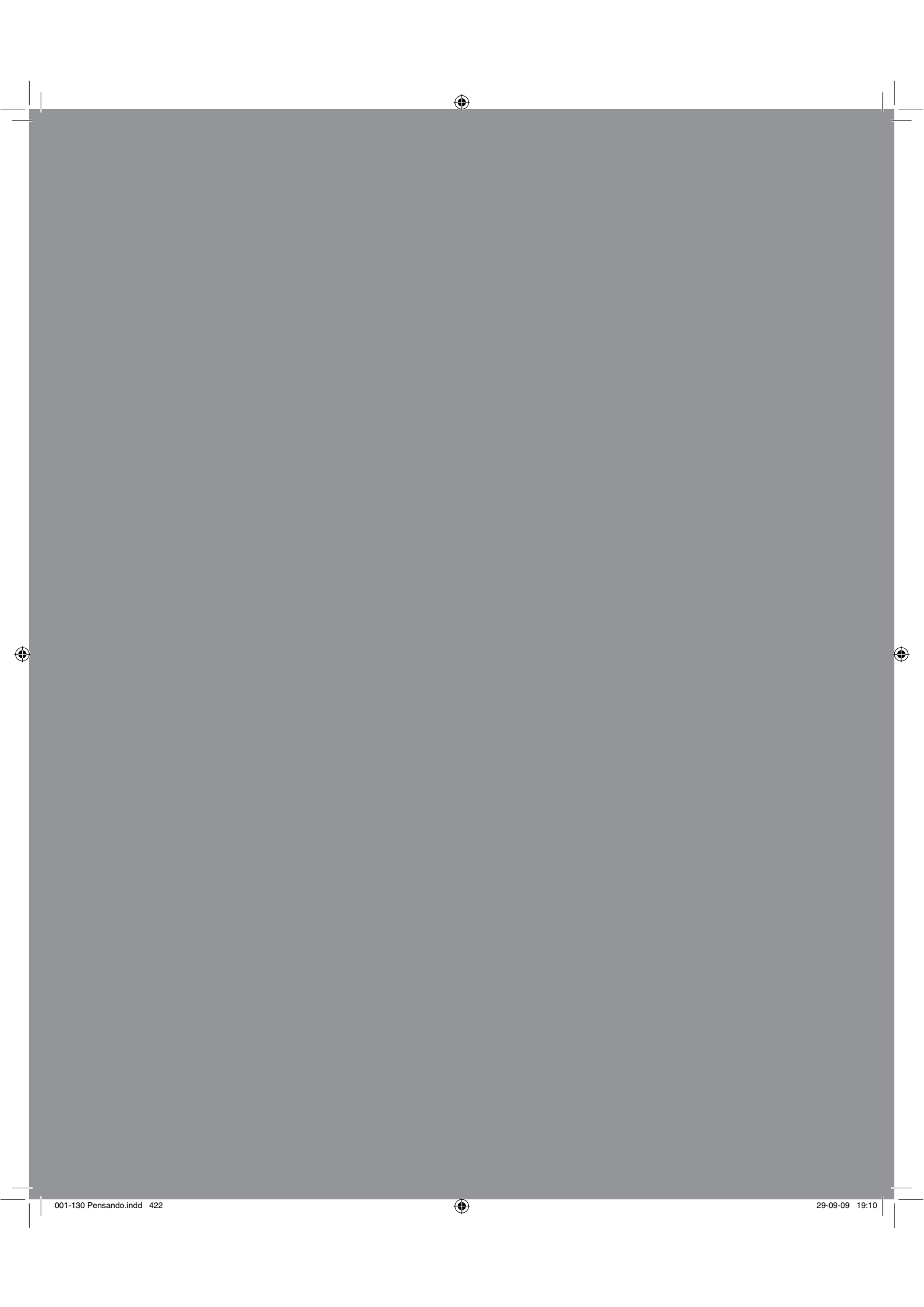
APORTES AL CONOCIMIENTO

Investigaciones necesarias

- Requerimientos actuales de formación permanente para una mejor y más moderna gestión de empresas asociativas en los contextos de transformación social, cultural y económica de territorios locales y regionales, en tiempos de globalización;
- Focos curriculares, metodológicos y didácticos de valores, cogniciones y competencias de habilidades para integrar como eje vertical y horizontal la cooperación y el trabajo cooperativo en el currículo escolar desde la educación parvularia, a la básica, media y superior técnica y universitaria;
- Requerimientos actuales de formación de dirigentes y asociados en cooperación socio –económica a partir del estudio de funciones, tareas y condiciones de las empresas asociativas orientadas a diversos mercados;
- Cooperativismo y asociativismo: educación y cultura y comunidad mapuche;
- Paradigma de la educación cooperativa: contenidos, métodos, evaluaciones, didáctica, materiales.

BIBLIOGRAFÍA

- Donovan P.; Williamson, G. & Díaz, E. (2000). *L'économie sociale dans la région IX de l'Araucanie, Chili: une option pour le développement régional*. (2000). In: *Économie et Solidarités. Revue du CIERIEC-Canada*. Presses de l'Université du Québec. Québec. Pp.158-181.
- Huenchullán, M.; Lagos, A. & Williamson, G. (1995). *El cooperativismo campesino en la IX Región: nuestra historia*. Federación de Cooperativas Campesinas Nielol Ltda./Ediciones Universidad de La Frontera. Temuco.
- Razeto, L. (1998). *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo Alternativo*. Ediciones PET, Santiago.
- (2000). *Desarrollo, Transformación y Perfeccionamiento de la Economía en el Tiempo*. Ediciones Universidad Bolivariana, Santiago.
- (1996). *Los Caminos de la Economía de Solidaridad*. Ed. Lumen-Humanitas, Buenos Aires.
- Williamson, G. (2005). La Educación: Estrategia de Resistencia y Reconstrucción Organizacional Campesina Cooperativa. In *Revista HISTEDBR On Line*. N° 20; Dezembro 2005. Pág. 2-7. www.histedbr.fae.unicamp.br.
- (2004). Educación y Cultura de Cooperación para el Desarrollo en La Araucanía: Opción por una Economía Asociativa. In: Vergara, Patricio & Von Baer, Heinrich (Editores) (2004). *En La Frontera del Desarrollo Endógeno*. Instituto de Desarrollo Local y Regional/Universidad de La Frontera. Temuco. Pp.533-570.
- (2004). Cooperativismo Campesino y Pueblo Mapuche en Chile: Relaciones, Reflexiones y Preguntas. *Revista de Ciências da Educação*. Centro Universitário Salesiano de São Paulo. Ano 06, N° 11, 2º Semestre, 2004. Lorena-Centro UNISAL. Págs.43-69.
- (1994). *Historia del Movimiento Cooperativista Campesino*. PIIE/ Ediciones Universidad de la Frontera. Santiago.
- (1992). *Educação e cooperação. História social e educacional de uma organização camponesa*. Vols. 1-2. Universidade Estadual de Campinas/Faculdade de Educação. Campinas. Tesis de Doctorado en Educación.
- <http://www.campocoop.cl/>
- <http://www.decoop.cl/>
- <http://www.facso.uchile.cl/programas/proasocia/index.html>
- http://www.cepes.es/detalle.cfm?padre=40&idSeccion=324&idsec=sec_06&idarticulo=381
- http://www.economiasolidaria.org/red_redes



2.4 DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

OBJETIVO:

Desarrollar en plenitud
y con la necesaria sustentabilidad,
toda la diversidad de potencialidades productivas
disponibles en los territorios de cada una
de las comunas y regiones de Chile.

DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

DESARROLLO LOCAL: UNA ESTRATEGIA PARA TIEMPOS DE CRISIS¹

ANTONIO VÁZQUEZ-BARQUERO*

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de treinta años, a la par que se intensificaba el proceso de integración económica a nivel global, han surgido y se han desarrollado múltiples experiencias de desarrollo local en los países pobres y de desarrollo tardío (Aghon et al. 2001; Scott y Garofoli, 2007; Vázquez, 2007 y 2005). Con el fin de reducir la pobreza, crear empleo y favorecer el progreso económico y social, los actores locales promovieron iniciativas, como repuesta de las localidades y territorios a los desafíos que plantean el ajuste productivo y la creciente competencia en los mercados nacionales e internacionales.

Pero, el entorno económico, político e institucional, en el que habían surgido las iniciativas locales, ha cambiado desde mediados del año 2007, ya que las economías avanzadas y también las emergentes se han visto afectadas por la crisis del sistema financiero, que está bloqueando el funcionamiento de la economía real. Se han reducido sensiblemente las tasas de crecimiento, ha disminuido la actividad productiva, se reduce la demanda interna y externa, crecen las tasas de paro, y aumenta la pobreza en las zonas más deprimidas. En este escenario, los decisores públicos y privados se plantean cómo abordar la solución de los problemas económicos y sociales que tienen planteados los países.

¿Qué tipo de acciones y políticas son las más eficaces en tiempos de crisis como los actuales? ¿Es suficiente con poner en marcha operaciones de rescate de las instituciones financieras o es necesario, además, intervenir con acciones que estimulen la productividad y la competitividad de las empresas? ¿Cuál es la aportación que la política de desarrollo local puede ofrecer al desarrollo de los espacios afectados por la crisis? ¿Son los instrumentos creados para la política de desarrollo local útiles en tiempos de crisis como los actuales?

El artículo se desarrolla de la forma siguiente. En primer lugar se aborda la descripción de la crisis actual y sus efectos económicos. Después, se presentan algunas de las políticas que proponen los países para salir de la crisis y se muestra cómo el desarrollo local es una estrategia que ofrece soluciones a los problemas de la crisis. Se finaliza señalando cuáles son los mecanismos que estimulan los rendimientos crecientes de las inversiones y, por lo tanto, facilitan una salida territorial a la crisis económica actual.

1. LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA: LOS HECHOS

La crisis actual se diferencia de las crisis anteriores de los años setenta y noventa en que es una crisis sistémica y de dimensión global. Se inició en agosto de 2007 con la pérdida de confianza en los mercados financieros de los Estados Unidos, debido a la falta de liquidez y, en ocasiones, de solvencia en el sistema bancario, que ocasionó la concesión de créditos hipotecarios de alto riesgo, para las hipotecas “basura”. Después de la quiebra de Lehman Brothers y de la nacionalización de AIG en septiembre de 2008, los mercados interbancarios mundiales dejaron de funcionar y la crisis se difundió a través del mercado de valores y del sistema bancario internacional (Bordo, 2008).

* Doctor en Economía. Universidad Autónoma de Madrid.

El autor agradece a Francisco Alburquerque y a Alberto Enríquez los comentarios a un borrador anterior de este artículo.

1 Una versión anterior de este trabajo ha sido publicado con el título: Una salida territorial a la crisis. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la Sección Artículos de la Revista *EURE*, vol. XXXV, Nº 105, pp.5-22, agosto 2009. También se presentó en el Seminario Internacional de la Red DETE-ALC, que tuvo lugar en Rafaela, Argentina, del 6 al 8 de mayo de 2009.

La crisis financiera ha contaminado el funcionamiento de la economía, provocando la contracción del Producto Interior Bruto en el último semestre de 2008 y, según el Fondo Monetario Internacional, las previsiones muestran que la situación empeorará durante 2009 (IMF, 2009a). Según las nuevas estimaciones del FMI que aparecen en la actualización del 8 de julio de 2009 del World Economic Outlook, la economía global se contraerá en un 1,4% en 2009, las economías avanzadas lo harán en un 3,8%, los EEUU en un 2,6% y la Eurozona en 4,8%. La contracción de la economía supondrá que el PIB, en términos reales, de Alemania se reducirá en un 6,2 %; en Japón la caída será del 6,0%; y en España se reducirá en un 4,0%.

En América Latina la recesión será también importante: en Brasil, el PIB se reducirá en un 0,8% en 2009; en Argentina, crecerá en 1,5%; en Chile se prevé una contracción del 1,0%; más grave será la situación en México en donde se prevé que el PIB disminuya en un 7,0% en 2009. Por su parte las previsiones para las economías emergentes más dinámicas anuncian una ligera desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB, en términos reales: en China pasará de un 9% en 2008 a un 7,5% en 2009; en India lo hará de un 7,3% a un 5,4%.

En la actualidad, las economías avanzadas atraviesan por un fuerte proceso de reestructuración del sector servicios. Concretamente las actividades financieras se redimensionan, sin duda, con el cierre de los bancos de inversiones y su absorción por los bancos comerciales. Además, como consecuencia de la reducción de la actividad financiera se están reduciendo las plantillas y reestructurando las redes bancarias. Se estima que hasta enero de 2009, se habrían perdido 325 mil puestos de trabajo en la banca mundial, y que en Europa se habrían declarado en quiebra veinte bancos. En España, se estima que la especulación asociada con la construcción ha producido un exceso de capacidad instalada en el sistema financiero, superior al 25% de la red actual, por lo que ha comenzado el cierre de oficinas y la reducción del empleo.

En el centro de la crisis económica está la reestructuración de las actividades industriales en los países desarrollados y emergentes. Según Eurostat, entre abril de 2008 y abril de 2009, la producción industrial se redujo en un 21,6% en la Eurozona y cayó en todos los países de la Unión Europea: en Italia lo hizo en un 24,2%, en Alemania, en un 23,2%, y en España en un 19,7%. En los EE UU la producción industrial cayó en un 13,4% entre mayo de 2009 y el mismo período de 2008. Actividades como el automóvil, la electrónica de consumo, la industria auxiliar del automóvil, la industria agroalimentaria, la construcción y la cerámica, así como el textil y la confección, están recortando su producción de forma significativa.

En los países emergentes, también, se están produciendo procesos de reestructuración de las actividades industriales, provocados por el descenso de la demanda internacional. En China se ha producido una notable desaceleración del crecimiento de la producción industrial que entre septiembre y octubre del 2008 pasó del 11,4% al 8,2%. Además, se han cerrado miles de empresas, sobre todo en las provincias de Guangdong y Zhenjiang, durante los últimos meses de 2008, y los sectores siderúrgico, automovilístico, petroquímico y textil están, según las autoridades chinas, necesitados de profundas reestructuraciones. En Corea, la producción industrial cayó a partir de octubre de 2008 y se prevé que lo siga haciendo durante 2009, como indican la caída de las exportaciones y la disminución de las ventas de automóviles.

Como consecuencia de la recesión del sistema económico internacional, el desempleo aumenta. Según el informe de la OCDE (2009), en los Estados Unidos la tasa de paro fue del 5,8% en 2008, y se prevé que será del 9,3% en 2009 (llegando al 10,1% en 2010). El desempleo también ha aumentado en la Eurozona durante 2008, llegando al 7,5%, y se prevé que seguirá haciéndolo durante 2009 hasta alcanzar el 10,0% (y el 12% en 2010). En España, que tiene la tasa de paro más alta de la Eurozona, el paro ha superado los cuatro millones en el primer trimestre de 2009, y se prevé que a finales de año el paro se sitúe por encima del 18% (acercándose al 20% en 2010). En América Latina se prevé que la tasa de desempleo aumente del 7,5% observado en 2008 al 9% en 2009, como consecuencia de la caída de la demanda de trabajo. En las economías emergentes, como consecuencia del cierre de empresas industriales el desempleo aumenta. Así en China, donde en 2007 la tasa de paro fue del 9,2%, la situación puede empeorar en 2009 si la tasa de crecimiento de la economía, como se prevé, caiga por debajo del 8% durante 2009, ya que sería incapaz de absorber la mano de obra que llega al mercado de trabajo cada año (siete millones que corresponden al crecimiento vegetativo, a lo que hay que añadir los emigrantes que se desplazan desde las áreas rurales).

La reducción de la capacidad de absorción de la oferta de mano de obra de la economía y el aumento del desempleo están teniendo un efecto negativo en las condiciones de vida de la población, sobre todo de los territorios con más bajos

niveles de renta. Aunque durante los últimos treinta años la pobreza se ha reducido, de forma espectacular, en el mundo, ya que, según Chen y Ravallion (2008), el número de pobres pasó de representar el 51,8% de la población de los países en desarrollo en 1981, a ser el 25,2% en 2005 (en América Latina lo hizo del 11,5% al 8,4%), en los próximos años pueden cambiar las tornas si se reduce el comercio internacional, la desaceleración de la economía continúa y la capacidad de absorción de mano de obra empeora. Algunas estimaciones señalan que la pobreza aumentará en 2009 entre los 150 y los 200 millones de personas, como consecuencia del impacto de la crisis en las economías más débiles.

Las desigualdades aumentan en las economías emergentes y de desarrollo tardío, por lo que la reducción de la tasa de crecimiento puede aumentar el malestar social debido al aumento de la pobreza y el empeoramiento de la distribución funcional y regional de la renta. En América Latina, donde entre 2002 y 2005 se habría reducido el número de pobres en más de doce millones, la tasa de pobreza sigue siendo muy elevada en la mayor parte de los países (21,0% de la población en Argentina en 2006; 33,0% en Brasil; y 31,7% en México), y la distribución de la renta muy desigual según muestra el índice de Gini (Brasil, 0,590 en 2007; México, 0,506 en 2006). En China, en donde los pobres pasaron de 835 millones de personas en 1981 a 208 millones en 2005, la distribución de la renta empeoró de forma singular, desde las reformas económicas de 1978, como lo indica el aumento del índice de Gini que pasó de 0,33 en 1980 a 0,49 en 2005.

2. POLÍTICAS PARA SALIR DE LA CRISIS

La crisis económica actual no es una crisis como las demás, ya que afecta, de forma singular, al sistema financiero, y está destruyendo el tejido productivo de las regiones y países más dinámicos, por lo que no se puede resolver aplicando, tan solo, la política monetaria. Se necesita, sin duda, una política que estimule la expansión cuantitativa del dinero en circulación, pero la realidad de las economías demanda un tratamiento que combine las acciones encaminadas a recuperar la confianza y hacer funcionar el sistema financiero, con las iniciativas dirigidas a mejorar la productividad y la competitividad.

Ante todo, la salida de la crisis económica requiere que el sistema financiero de las economías avanzadas y de las economías emergentes recupere su papel dinamizador de la actividad productiva. La acción conjunta de los países tiene por objetivo resolver las necesidades de liquidez de las instituciones bancarias, cuando sea preciso, y actuar de forma decidida en los casos de insolvencia. Las medidas para el rescate de los bancos con problemas, sin embargo, son variadas y van desde las nacionalizaciones (como en el Reino Unido y Estados Unidos), a la financiación a los bancos y entidades con falta de liquidez (con instrumentos como el Fondo de Adquisición de Activos Financieros en el caso español), pasando por el estímulo de la uniones y fusiones de las entidades financieras (como es el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, recientemente creado en España), y por el apoyo a la recapitalización de los bancos con fondos públicos y privados (como el Fondo de Garantía de Depósitos, FDIC, en Estados Unidos).

Sin duda, no es tarea fácil que los bancos recuperen su papel de intermediarios financieros y activen el funcionamiento de los mercados a través del sistema crediticio, ya que el ajuste del valor nominal al valor real de los activos supone que haya ganadores y perdedores, lo que requiere encontrar una solución negociada. En todo caso, parece conveniente cambiar las normas y las reglas de funcionamiento de los mercados financieros, para lo que es necesario llegar a un acuerdo entre los responsables institucionales y los operadores económicos, de manera que se recupere la confianza y el mercado cumpla con su papel de impulsor de la actividad económica.

Pero, la recuperación de las economías requiere, también, un conjunto de medidas estructurales que activen la economía real, y estimulen el aumento de la productividad y de la competitividad. El Fondo Monetario Internacional en una nota del mes de febrero (IMF, 2009b) resume las medidas anunciadas por algunos países del grupo de los veinte, durante los últimos meses, en las que se combinan los objetivos de crecimiento de la productividad y competitividad, con los de equidad y cohesión social, y los de conservación de los recursos naturales y culturales. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- Estimulo fiscal a la demanda mediante reducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en los impuestos indirectos, y en el impuesto de sociedades; y la concesión de préstamos a los ciudadanos con bajos niveles de renta, de manera que puedan satisfacer la demanda de bienes de consumo.
- El aumento del gasto público en infraestructuras de transporte y comunicaciones, sea a través de las administraciones centrales o locales.
- El apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el fomento de las actividades estratégicas, como las de alta tecnología o de la defensa, y el desarrollo de las energías renovables (solar y eólica).
- Acciones encaminadas a mejorar la calidad de la salud (aumento de la dotación de hospitales y médicos) y de la educación (mejora de la formación); pero también ayudas a los grupos vulnerables como los parados, pobres y pensionistas.

3. EL DESARROLLO LOCAL Y LA SALIDA DE LA CRISIS

Las iniciativas de desarrollo local surgieron en los países pobres y de desarrollo tardío, con el fin de neutralizar los efectos negativos que la globalización y el ajuste productivo produjeron en el nivel de vida de la población, mediante la creación de empleo y el progreso económico y social.

3.1 La búsqueda de la salida de la crisis en el territorio

Aunque la estrategia del desarrollo local y las políticas estructurales comparten los mismos objetivos, abordan de forma diferente el tratamiento de los problemas de la crisis. Mientras que las políticas estructurales adoptan una aproximación funcional, las políticas de desarrollo local definen sus acciones con un enfoque territorial. Para actuar sobre el sistema productivo, conviene hacerlo teniendo en cuenta que las iniciativas de desarrollo se realizan en territorios caracterizados por un sistema social, institucional y cultural con el que interactúan. Por ello, las medidas son más eficaces cuando utilizan los recursos locales y se articulan con las decisiones de inversión de los actores locales.

Dos cuestiones condicionan los resultados de las acciones, el potencial de desarrollo existente en cada territorio y las capacidades de organización de los actores locales. Desde esta perspectiva, todas las localidades y territorios disponen de un conjunto de recursos, que constituyen su potencial de desarrollo, tanto en el caso de las áreas rurales, como los Cuchumatanes, en Guatemala, como en el de las ciudades dinámicas como Rosario, en Argentina. A nivel de cada localidad, país o territorio se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, o tradición y cultura, sobre los que necesariamente se articulan las iniciativas locales.

Por otro lado, el desarrollo de una localidad o territorio requiere que los actores públicos y privados ejecuten sus programas de inversión de manera coordinada. En América Latina la política de desarrollo endógeno se basa en iniciativas en las que los proyectos económicos y sociales se coordinan y gestionan a través de nuevas formas de gobernación en las que participan los actores públicos y privados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales (Costamagna, 1999). En Villa el Salvador se creó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur, que reúne a actores públicos y privados, con el fin de crear y desarrollar el Parque Industrial. En Jalisco, México, los empresarios locales, incluyendo a los directivos de las empresas multinacionales, juntamente con los actores públicos, participan en la creación de redes locales de proveedores.

Por último, la estrategia de desarrollo local conviene plantearla de manera específica en cada caso, ya que las necesidades y demandas de las localidades y territorios son diferentes, las capacidades de los habitantes, empresas y comunidad local cambian, y, además, cada comunidad visualiza de forma diferentes las prioridades que deben de incorporar las políticas de desarrollo. La planificación estratégica territorial se ha convertido, por ello, en un instrumento de gran valor para racionalizar la toma de decisiones y la gestión en las ciudades y regiones, con múltiples ejemplos como Rosario y Córdoba en Argentina, o en ciudades y regiones de Marruecos, Túnez y Libia, en donde se crearon las Agencias de Desarrollo Económico Local, animadas por el PNUD y la OIT, sobre la base de planes estratégicos (Canzanelli, 2003).

3.2 La innovación, factor estratégico en el ajuste productivo

El planteamiento de la crisis como una oportunidad para transformar el sistema productivo, de tal manera que se fortalezca y sea más competitivo a nivel internacional es una cuestión central en la salida de la crisis. El elemento clave es la introducción y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, social e institucional, ya que es la forma más eficaz de asegurar, a largo plazo, el aumento de la productividad y competitividad, y, por lo tanto, el progreso económico y social.

Las políticas de desarrollo local enfrentan la cuestión del ajuste y de la reestructuración de los sistemas productivos en función de la competitividad de las empresas en los mercados de productos y de factores. El crecimiento de la renta y los fuertes cambios en la demanda han provocado la diversificación de la producción tanto en las ciudades como en las áreas rurales. El desarrollo de la actividad turística en las ciudades de Cartagena de Indias y de la Habana Vieja, pero también la pujanza del turismo cultural en Chiapas y en la península del Yucatán, muestran cómo los cambios en la demanda internacional estimulan la diversificación productiva y plantean la necesidad de introducir continuamente innovaciones que fortalezcan la competitividad.

A medida que aumenta la integración económica, las empresas desarrollan sus ventajas competitivas en los mercados locales e internacionales. Así, los sistemas productivos están siempre evolucionando y, con frecuencia, la dinamización de los cambios se realiza a partir de la renovación del saber-hacer tradicional con la introducción de conocimiento nuevo durante el proceso de cambio estructural. En el caso de los Cuchumatanes, por ejemplo, se continuaron realizando actividades de producción de ganado ovino, de producción de café y de producción de bienes hortofrutícolas, pero introduciendo mejoras tecnológicas que permitieron diferenciar la producción y fortalecer sus sistemas comerciales.

En otras localidades y territorios la cuestión no reside tanto en la diferenciación de la producción o la reducción de costes como en encontrar nuevos productos para mercados en los que las empresas locales pueden mantener sus ventajas competitivas. Es el caso de Tapachula, en México, por ejemplo, en donde los productores de café tuvieron que reaccionar ante la fuerte competencia de los productores de Vietnam en los mercados internacionales, con los que no podían competir en precios. La respuesta fue cambiar la actividad productiva y dedicarse a la producción de flores tropicales para mercados como el de los Estados Unidos, por lo que tuvieron que adoptar nuevas tecnologías de producción procedente del exterior, introducirse en nuevos mercados y adaptar sus conocimientos a la nueva realidad productiva y comercial.

Las empresas y territorios apuntan, también, a la producción de nuevos bienes y servicios, cuya demanda aumenta en los mercados, así como a productos que incorporan alta tecnología y para los que existe una fuerte demanda interna y externa, como sucede con el *cluster* de la electrónica en Jalisco, México. Para que esta transformación tome cuerpo en los sistemas productivos, es necesario mejorar la calidad de los recursos humanos e introducir innovaciones de producto y de proceso en el tejido productivo.

4. LAS INICIATIVAS LOCALES Y EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Pero, es en el área de la política de desarrollo en donde las iniciativas locales contribuyen, de manera importante, a la búsqueda de un camino que conduzca a la salida de la crisis. Su fortaleza reside en que buena parte de los instrumentos utilizados estimulan la obtención de rendimientos crecientes de las inversiones, lo que contribuye a aumentar la productividad y la competitividad (Vázquez Barquero, 2007).

i. Fomento de la creación y desarrollo de empresas y de clusters

La creación y desarrollo de las empresas es una condición necesaria en el proceso de desarrollo, ya que las empresas transforman el ahorro en inversión a través de los proyectos empresariales; además, cuando se estimula el desarrollo de redes y *clusters* de empresas, se propicia la aparición de economías externas de escala y la reducción de los costes de transacción.

En la región de los Cuchumatanes, un área montañosa al oeste de Guatemala en la frontera con México, el Ministerio de Agricultura y Ganadería lanzó un plan de desarrollo rural en 1994, con el fin de mejorar el nivel de vida de nueve

mil familias, de origen maya, pobres, con una renta familiar inferior a los 1.200 dólares anuales (Cifuentes, 2000). Para promover el desarrollo sostenible, se estimuló la creación y desarrollo de la capacidad emprendedora y de gestión de los agricultores y sus organizaciones. Para ello, se recuperaron antiguas cooperativas, se crearon organizaciones de productores agrarios y se propició la formación de Grupos de Interés Productivo y Comercial.

A su vez, con el fin de promover el progreso económico y social, el gobierno de Penang, en Malasia, creó el Centro de Desarrollo de Penang (CDP), que le permitió conseguir la formación de un cluster de la electrónica y propició la integración de la economía local en el sistema económico internacional (Rasiah, 2007). El CDP fomentó la formación de una red de empresas locales y empresas multinacionales, líderes en la actividad electrónica y en la electrónica de consumo, lo que contribuyó a diversificar el tejido productivo local y a la creación de empleo.

ii. Difusión de las innovaciones

Otro de los ejes principales de la política de desarrollo local es la difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo local, lo que permite la introducción de nuevos productos y la diferenciación de los existentes, los cambios de los procesos productivos, la apertura de nuevos mercados. Todo ello contribuye al aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas.

Un caso de particular interés es el Centro Tecnológico do Couro, Calçado e Afins (CTCCA), de Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, en Brasil, que es una entidad privada sin fines de lucro que se fundó en 1972. Surgió con el objeto de apoyar a las empresas del calzado en la entonces emergente actividad exportadora, prestándoles servicios que les permitieran mantener la calidad de los productos que los mercados internacionales requieren. Después de más de treinta años se ha convertido en una institución capaz de estimular las actividades de investigación y desarrollo de productos y de procesos en la industria del calzado de Brasil.

En Asia, tanto en las economías avanzadas como en los países emergentes la política tecnológica está en el centro de los programas de desarrollo. En Japón, las políticas de fomento de la tecnología en los años ochenta se orientan a promover el cambio estructural en las regiones menos desarrolladas, a través del apoyo al desarrollo de actividades de alta tecnología en localizaciones periféricas. En China, el Parque Científico y Tecnológico de Zhong Guan Cun de Pekín, se ha convertido, a partir de 1999, en un ejemplo de cómo combinar formación con investigaciones científicas y ambas con la creación y difusión de innovaciones. En su parte central se localizan 2.400 empresas y centros públicos, con una fuerte presencia de empresas multinacionales como IBM, Microsoft, HP, Oracle, Siemens, Motorola, NTT, Fujitsu, Panasonic, Samsung, y Mitsubishi, entre otras.

iii. Cualificación de los recursos humanos

Si hay un objetivo específico de la política de desarrollo local, ese es la formación de los recursos humanos, ya que a través de ellos se incorpora conocimiento en la producción de bienes y servicios y en la gestión de la propia estrategia de desarrollo. Cuando las acciones de formación se insertan en la estrategia de desarrollo, la mejora de la calidad de los recursos humanos propicia el aumento de la productividad, estimula la competitividad, e incluso afecta al modelo cultural en el que se apoya el proceso de desarrollo.

En Rafaela, Argentina, por ejemplo, todas las instituciones creadas durante los años noventa del siglo pasado hicieron de la formación un objetivo estratégico de sus actividades. En el inicio, fue la municipalidad la que promovió la mejora de la cualificación de sus propios empleados para fortalecer la gestión local. Después, el Centro de Desarrollo Empresarial, y el Centro Regional de Rafaela (creado en 1997, bajo los auspicios del Instituto Nacional de Tecnología) consideraron que la formación es una acción estratégica para conseguir el desarrollo empresarial y tecnológico de la ciudad de Rafaela. Lo mismo hizo el Instituto para la Cualificación y Estudios de Desarrollo Local, que es una entidad creada en 1997 para acompañar las transformaciones y el desarrollo en la comunidad local.

iv. Construcción de equipamientos urbanos e infraestructuras

La construcción y mejora del capital social fijo y de las infraestructuras es uno de los instrumentos más usados en las políticas de desarrollo local. Las empresas prefieren localizaciones en lugares accesibles y bien dotados de servicios

que les permitan aprovechar las economías de aglomeración y el acceso a los mercados de productos y factores. Pero, además, la mejora de las infraestructuras atrae actividades industriales y de servicios a las localidades y regiones rurales, lo que genera economías de diversidad y favorece el aumento de la productividad.

En ocasiones se trata de crear infraestructuras nuevas, como sucede en los Cuchumatanes, donde una de las acciones prioritarias fue la construcción de caminos para la estructuración del territorio y vincular la zona a la carretera Panamericana, con el fin de mejorar la accesibilidad de la región y facilitar, así, la presencia de los productos locales en el mercado de la ciudad de Guatemala y favorecer las exportaciones. Pero, otras veces se trata incluso de construir una ciudad como sucede con Villa el Salvador, situada a 20 kilómetros al sur de Lima y cerca de la carretera Panamericana, iniciativa que permitió convertir una zona desértica en una ciudad que en la actualidad supera los cuatrocientos mil habitantes. Se creó una Comunidad Urbana Autogestionada uno de cuyos proyectos fue la construcción de un Parque Industrial que proporciona suelo equipado y los servicios que demandan las más de mil empresas, entre microempresas y pequeñas y medianas empresas, localizadas en el parque (Benavides y Manrique, 2001).

Otras veces la construcción de infraestructuras de transporte en una ciudad se convierte en el elemento motor del desarrollo, como sucede en Curitiba, Brasil (Cambell, 2001). A finales de los años noventa, el gobierno local lanzó un proyecto que trata de integrar acciones de infraestructura urbana (construcción de una vía de circulación que comunica catorce barrios de la periferia de la ciudad) con iniciativas de negocios basadas en equipamientos (barracones comunitarios) en los que la población puede instalar microempresas y pequeñas empresas con el apoyo de los servicios que se presentan a través de la formación profesional y empresarial. De esta forma, el metro de superficie funciona como el elemento estratégico del proceso de desarrollo local.

v. Conservación y mejora del medioambiente y del patrimonio histórico

El desarrollo duradero es, sin lugar a dudas, uno de los objetivos estratégicos del desarrollo local, ya que la protección y el desarrollo de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales, así como la mejora continua del patrimonio histórico y cultural, no solo tienen un efecto positivo en los sistemas medioambientales sino que además convierten a los territorios y ciudades en espacios atractivos para producir y vivir, y contribuyen a la mejora del bienestar de la población.

La sostenibilidad medioambiental está en el centro de las iniciativas de desarrollo como lo muestran la creación de reservas biológicas y los parques naturales. Véanse por ejemplo, Calakmul, reserva de la biosfera en la península del Yucatán, o el Parque Nacional Natural Tayrona, en Colombia, que son ejemplos de conservación de los recursos naturales. Pero también las iniciativas dirigidas a favorecer la calidad medioambiental en las ciudades mediante el tratamiento integrados de los recursos naturales, la energía y los residuos, o el control de la contaminación atmosférica y acústica en las grandes ciudades.

La reestructuración de los barrios en Caracas, en vez, tiene por objetivo mejorar el medioambiente urbano y neutralizar los efectos negativos de la exclusión social, como muestra el proyecto Catuche que surgió en 1993 (Baldó y Villanueva, 1996). La iniciativa, apoyada por los Padres Jesuitas de la Pastora y la Facultad de Arquitectura, se proponía dotar a este barrio marginal con los servicios que le permitieran mejorar el medioambiente y las condiciones de vida de la población. El saneamiento del río Catuche constituyó una actuación, que, juntamente con la creación y remodelación de servicios públicos, la construcción de viviendas y el fomento de micro-empresas definió un programa de desarrollo urbano sostenible que contribuyó a la mejora del bienestar y de las relaciones en el barrio.

Finalmente, el desarrollo sostenible se hace visible en aquellas iniciativas que se proponen impulsar la conservación del patrimonio histórico y cultural, a través de la recuperación de los centros históricos, como sucede en los casos de la Habana Vieja y Cartagena de Indias; pero también, con iniciativas dirigidas a transformar espacios degradados dándoles una nueva funcionalidad dentro de la ciudad como sucede en Puerto Madero, en Buenos Aires, en donde se transformó el viejo puerto en una zona urbana que alberga actividades educativas, de servicios a las empresas, y de ocio.

5. LA SALIDA TERRITORIAL DE LA CRISIS

Los países avanzados y emergentes atraviesan por un proceso de importantes cambios productivos y sociales, debido a que la crisis financiera ha hecho que el sistema bancario deje de ser un factor dinamizador del sistema productivo. El alcance de la situación es, por el momento, desconocido, ya que la falta de liquidez y la insolvencia de los bancos impiden que el crédito fluya en el sistema productivo y las empresas generen los beneficios necesarios para mantener la actividad, por lo que se produce el cierre continuo de establecimientos y la destrucción del empleo.

El artículo argumenta que para salir de la crisis es necesario que las administraciones públicas emprendan políticas que combinen acciones encaminadas a recuperar la confianza en las instituciones financieras y a que los bancos vuelvan a ser los instrumentos facilitadores de la actividad productiva, de un lado, con iniciativas dirigidas a aumentar la productividad y competitividad, de otro.

En este sentido, el artículo sostiene que la política de desarrollo local constituye una salida territorial de la crisis económica. Sus fortalezas residen en que es una estrategia que enfoca la reestructuración y el ajuste productivo como una cuestión a resolver en el territorio, lo que le permite dar soluciones concretas a los problemas específicos de cada localidad y de cada región, usando precisamente el potencial de desarrollo existente en cada territorio y que no se utiliza a causa de la crisis. Su mérito reside en haber utilizado una estrategia que estimula los rendimientos crecientes de las inversiones, y, por lo tanto, propicia el aumento de la productividad y de la competitividad de las economías.

Pero, el desarrollo local es una estrategia que, además, busca el progreso social y el desarrollo sostenible. Entiende que el desarrollo es un proceso en el que el crecimiento económico y la distribución de la renta son dos caras de un mismo fenómeno, ya que los actores públicos y privados, cuando deciden y ejecutan sus inversiones, lo hacen con la finalidad de aumentar la productividad y mejorar el bienestar de la sociedad. El desarrollo local es, también, una estrategia que se basa en la mejora continua de los recursos disponibles y particularmente de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, ya que con ello se contribuye a aumentar la ventaja competitiva del territorio y el bienestar de la población.

Finalmente, conviene no olvidar que el desarrollo local es una estrategia cuyos resultados no están garantizados. Se trata de una política de desarrollo que busca la creación de riqueza y de empleo, a través del estímulo al surgimiento y desarrollo de las empresas, por lo que el exceso de asistencia externa reduce la capacidad creativa de los actores locales y de la población, y por lo tanto, limita los resultados de las iniciativas. Además, es una política cuyo efecto está condicionado por la coordinación en el territorio de las acciones, por lo que pierde eficacia cuando las acciones se ejecutan de manera aislada, ya que limitan los efectos de la interacción entre las fuerzas del desarrollo. Por último, es una política participativa de la sociedad civil, en la que los actores locales son quienes diseñan y controlan su ejecución, por lo que sus resultados se ven afectados cuando, de forma unilateral, se imponen, localmente o desde el exterior, acciones o se condicionan los objetivos de la estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghon, G., Albuquerque, F. y Cortés, P. (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Baldó, J. y Villanueva, F. (1996). Plan de reestructuración de los barrios de la estructura urbana, en H. Garnica (ed.) *Los Barrios no tienen quien les escriba*. Diario *El Universal*, diciembre 9: 1-4.
- Benavides, M. y Manrique, G. (2001). La experiencia de desarrollo económico local del distrito de Villa el Salvador, en G. Aghon, F. Albuquerque y P. Cortés (eds). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*, CEPAL/GTZ. 20001, Santiago de Chile.
- Bordo, D. M. (2008). *An historical perspective on the crisis of 2007-2009*. Working paper, 14569. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Cambell, T. (2001). Innovation and Risk-taking: Urban Governance in Latin America, en Scott, A.J. (ed). *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford.
- Canzanelli, G. (2003). *The role of International Organizations for the Promotion of Endogenous Development*. OIT, Ginebra, y Universit  de Napoli.
- Chen, S. y Ravalilon, M. (2008). *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*. Policy Rerearch Working Paper, 4703. The World Bank, Washington.
- Cifuentes, I. (2000). *Proyecto Cuchumatanes. Transferencia de servicios técnicos a las organizaciones de productores*. Ministerio de Agricultura, Ganader  y Alimentación, Huehuetenango, Guatemala.
- Costamagna, P. (1999). *Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones. El caso de Ra ela*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- IMF, (2009a). *World Economic Outlook*. April 2009. Crisis and Recovery. International Monetary Fund, Washington.
- (2009b). World Economic Crisis. Stimulus Measures Bolstering Demand Amid Crisis. *IMF Survey Magazine: Policy*, February 6. International Monetary Fund, Washington.
- OCDE, (2009). *Economic Outlook*. Junio. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris
- Rasiah, R. (2007). Cluster and Regional Industrial Synergies: The Electronics industry in Penang and Jalisco, en A. Scott y G. Garofoli (eds.) *Development on the ground*. Routledge, Londres.
- Scott, A. J. y G. Garofoli (eds.) (2007). *Development on the Ground*. Routledge, Londres.
- Vázquez-Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch editor, Barcelona.
- (2007). *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*. Investigaciones regionales, 11, 183-210.

EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL: REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES, SOCIALES Y CULTURALES EN EL CHILE DE HOY

CLAUDIO ROJAS*

El título con el que se encabeza este trabajo no deja de ser pretencioso, pero valga la aprehensión por los alcances que se pretende otorgar a la reflexión, y el conjunto de dimensiones necesarias de hacer referencia cuando se discute el desarrollo económico territorial, especialmente en Chile.

Sin duda que aunque se quisiera circunscribir el desarrollo solo a su dimensión económica y territorial, es necesariamente un fenómeno multidimensional, complejo y transdisciplinario.

De partida, buscando una definición de desarrollo que sea aceptada y conocida, se podría signar como *“un proceso de cambio social localizado, que tiene por objeto el incremento sostenido de la cantidad y calidad de opciones y oportunidades de destino, de una nación, sus territorios, de la comunidad como un todo y de cada individuo”*.

Un proceso de descubrimiento y utilización de potencialidades en el colectivo y en el individuo, y que reconoce tanto las bases endógenas de las oportunidades como las bases externas (instrumentos y políticas) que las promueven. Es una dialéctica entre liderazgos, sociedad e instituciones.

Es también una definición que –explícita e implícitamente– recoge como categoría central el trabajo, su calidad y el territorio donde se materializa. Y como categorías emergentes las dimensiones de complejidad, subjetividad, visión sistémica. Es a través del trabajo, y su calidad, donde se manifiestan las opciones y oportunidades del individuo y del colectivo. Y aun constatando que son cada vez mayores las interacciones globales de los sujetos, las opciones y oportunidades se dan principalmente en un entorno específico, en un territorio.

Partimos de la premisa de que lo local, el territorio, es uno de los rostros de la globalización, muchas veces el más decidor de los factores que están detrás del éxito o fracaso de la inserción una región en los flujos globales. Es en los territorios donde se siguen definiendo las opciones de identidad, tanto en sus sentidos de herencia y de proyecto, de inclusión o exclusión, y donde se plasman los potenciales y vocaciones productivas. Dimensiones que no se pueden comprender sin la historia, las relaciones sociales, las instituciones y la política, y por las capacidades que desde allí se han elaborado para asumir las complejidades que nos traen los mercados externos, y de gestar proyectos colectivos transformadores.

Dicho esto, nuestra tesis es que en el caso chileno, los entornos local/territoriales constituyen espacios donde las experiencias y posibilidades de aprendizajes compartidos son en general precarias, de altos costos de transacción¹, por razones cultural/históricas e institucionales. Ello ha generado brechas sociales y territoriales que afectan las aptitudes de hacer progresar las capacidades técnicas y de calificación de los procesos productivos y sociales en regiones, que llaman a repensar las políticas públicas para el desarrollo económico territorial en el marco de la globalización

Ahora, y a riesgo de caer en cierto cartesianismo, que se espera superar en la parte final del trabajo, en lo que sigue se dividirá la reflexión en: i. Una cuenta breve de los marcos en que nos movemos para el desarrollo productivo y territorial contemporáneo, vale decir, la globalización y sus requerimientos para la competitividad. ii. Las características que habría tenido el desarrollo económico chileno en los últimos 25 años, y sus consecuencias territoriales (y también sociales), y iii. Una reflexión sobre los nudos y desafíos que enfrenta el país y sus regiones, y que condicionan que sus oportunidades se hagan efectivas.

* Ingeniero Comercial, Doctor en Sociología. Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Talca.

1 Costos de proveer información y coordinación, en general afectados por las asimetrías de información y comportamiento oportunista.

LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD

Es sabido que la globalización está reconfigurando largamente la dimensión territorial de los procesos de producción y competencia global. Asimismo, está implicando una redefinición de los espacios públicos y privados, el rol del Estado y de sus formas de actuación, y el papel de la sociedad civil.

De este modo se ha abierto la necesidad de reevaluar las políticas públicas y la institucionalidad, y donde la globalización ha acelerado un conjunto de factores disgregadores de los procesos de desarrollo tradicional (v.g. el industrial "fordista"): las preocupaciones ambientales, la vulnerabilidad de los procesos productivos derivados solo de materias primas, los nuevos movimientos sociales, y otros.

Más precisamente, la globalización está significando que la actividad económica en las naciones, desde un punto de vista organizativo, está siendo reagrupada en cadenas globales de producción. Fases sucesivas de aprovisionamiento de materia prima, manufactura, distribución al por mayor y al detalle. De hecho, Gereffi y Korzeniewicz² distinguen cuatro dimensiones relevantes que determinan la estructura de estas cadenas: la cadena de valor, la dispersión geográfica de las redes de producción y distribución, una estructura de gobierno, autoridad y relaciones de poder entre las firmas, y una estructura institucional (condiciones y políticas locales, regionales y nacionales).

De esta forma, los espacios para las estrategias de desarrollo territoriales están configurados por la naturaleza de las cadenas de producción y de distribución a las que están conectadas las economías regionales, y por el lugar que se ocupa en las cadenas de valor.

En esta visión de la descomposición internacional de las cadenas productivas generadas por la globalización, existe ya una larga reflexión sobre los factores que explican la competitividad en los mercados globales. Ya es extensa la literatura³ que enfatiza un marco analítico que señala que si bien la competencia y la producción son cada vez más globales, las capacidades competitivas se definen localmente. Mientras más complejos sean los productos, y por tanto más exigentes de progreso técnico e innovación, las empresas deben localizar sus sedes centrales -donde se definen sus estrategias de productos y de procesos- en zonas ricas en estímulos y exigencias sustentadas en instituciones y sujetos que promueven la capacidad de innovación y de difusión de sus resultados.

Es por ello que la globalización tiene claro oscuros, oportunidades y amenazas. No todos los países poseen entornos (nacionales y subnacionales) que estimulen las mismas capacidades de inserción en los flujos globales. Es la importancia de los factores culturales que están detrás de la sedimentación histórica de las condiciones que favorecen el progreso de las capacidades locales, así como de las políticas públicas que también contribuyen a su desarrollo.

Son los entornos territoriales donde el mercado es importante como ámbito de transacciones y transferencia de información, pero en el que inciden igualmente las dinámicas sociales e institucionales, y políticas públicas de promoción, que no están dadas solo para corregir "fallas de mercado y del Estado"⁴ sino que también para, configurar espacios que conforman ámbitos de confianzas e incentivos que lleven a la competencia y colaboración mutuas. En el fondo, procesos sistémicos,

2 Gereffi, G. y M. Korzeniewicz, eds. (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger.

3 Véase Dunning, J. (1997): "A business analytic approach to governments and globalization", en J. Dunning, Ed. *Governments, Globalization, and International Business*, University of Oxford Press, pp. 114-131. Gerber, J. (1999): *Crossing borders: national policies and the limits of international integration*, mimeo; Gereffi, G. y M. Korzeniewicz, eds. (1994): *ibid.*, Kobrin, S. (1997): "The architecture of globalization: State sovereignty in a networked global economy", en J. Dunning, op. cit., pp. 146-171. Mintzberg, H. (1990): "Strategy formation, schools of thought", en *Perspectives on Strategic Management*, Harper and Row. Porter, M. (1998): "Clusters and the New Economics Competition", *Harvard Business Review*, Nov-Dec. Porter, M. (1991): *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Vergara.

4 "Fallas del mercado" dadas por externalidades producidas por fallas de tecnología (no apropiabilidad del total de los retornos), los costos fijos (concentración y necesidad de altas escalas de operación) y el riesgo (por largos períodos de retorno). Véase Muñoz, O. (1997): "El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico", en O. Muñoz, ed. *Políticas Públicas para el desarrollo competitivo*, Ed. Universidad de Santiago, Colección IDEA.

Y "fallas del Estado", cuando nos referimos al centralización estimula las deficiencias derivadas de los problemas de "agente principal": la ausencia de un óptimo electoral, modelos oportunistas, problemas de burocracia, influencias de grupos de presión (Véase Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina*, Serie Gestión Pública, Cepal, N.U.

donde el papel de la política reside en estimular los entornos de aprendizaje y de cambio que contemplan a los mercados y a la acción pública donde se desenvuelven las empresas y los actores públicos y sociales⁵.

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA EN ESTE CONTEXTO

Dicho lo anterior, se debe señalar que la estrategia de desarrollo chilena de los últimos lustros en buena medida está señalada por las políticas que se adoptaron para enfrentar la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta. A raíz de ellas se favoreció una política económica menos ortodoxa que la de los años precedentes, controlándose en forma especial la relación [tipo de cambio/salarios], manteniéndola alta de manera de estimular una orientación exportadora intensiva en “recursos domésticos de bajo costo”, vale decir, en recursos naturales y mano de obra poco calificada⁶.

Fue una estrategia de desarrollo que más allá de consideraciones ideológicas, buscó ser pragmática para resolver la crisis financiera y de endeudamiento que atravesaba el país. Un proceso de reestructuración productiva caracterizado como neotaylorista⁷, estimulando una internacionalización intensiva en recursos naturales y capital, con una fuerte tendencia a la automatización de los procesos, muy cercanos de la frontera tecnológica⁸, prescindente de mano de obra semicalificada.

Mirados en el tiempo, los resultados de esta reestructuración han sido significativos y han reflejado una forma notable de inserción internacional, con logros evidentes que no es posible desconocer. Apoyada en una primera instancia por lo que se llamó una “inserción fácil”⁹ en los mercados internacionales, estimulada por la demanda de materias primas proveniente desde el Este Asiático (Japón, Corea del Sur, Taiwán), fue después reforzada, a partir de los años noventa, por una inserción relativamente equilibrada en los grandes bloques de comercio internacional (Nafta, Unión Europea, Mercosur, Este Asiático) que en conjunto han significado una diversificación de mercados y de productos importantes para la economía chilena¹⁰.

A pesar de la crisis actual, que sin duda afectará los logros exportadores por un tiempo, no se puede desconocer que esta inserción internacional ha significado una adquisición de experiencia en gestión exportadora, prospección de mercados, capacidad negociadora, diversificación de destinos y productos, y de dinamización productiva de las regiones donde se instalan los procesos productivos. Constituyen fortalezas de la economía chilena, y que se han logrado en este proceso de inserción internacional.

5 Referencias importantes para el examen de los factores epistemológicos v.g. conocimiento científico y sus reconfiguraciones que inciden en la capacidad de acción colectiva en el territorio se encuentran en los trabajos de Boisier, S. (1997): “El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial” (EURE N° 69,) y *Conocimiento y gestión territorial en la globalización*, Santiago, Ilpes/ONU, 1997; y de Messner, D. (1999): “Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas”, red. *Competencia global y libertad de acción nacional*, K Esser (ed.) Nueva Sociedad.

6 Véase Uribe-Echavarría, F. (1991): *Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano*, Docto. CPRD-B/41, ILPES/ONU.

7 Polarización espacial entre un ‘centro’ dinámico y regiones especializadas en las actividades de ejecución de los procesos internacionalizados, enajenadas de las actividades estratégicas, intensivas en conocimiento y con mayor carga tecnológica; y polarización social en la medida que también significa una concentración entre ocupaciones altamente calificadas y una gran mayoría de baja calificación. En otras palabras, un *neotaylorismo* espacial y social. Véase Lipietz A. y D. Leborgne (1990): “Nuevas Tecnologías, Nuevas Formas de Regulación: Algunas Consecuencias Espaciales”, en F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

8 Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, FCE/Cepal.

9 Madrid, R. y R. Muga: *Lineamientos Estratégicos para la Inserción de Chile en Asia-Pacífico* (Santiago: Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, CLEPI, 1992).

10 De US\$ 4.600 millones de exportaciones en 1985 se ha llegado a US\$ 69000 en 2007, sin duda influidos por el alto precio del cobre de los últimos años, pero donde otros sectores (pesquero, salmoneo, forestal, frutícola, vitivinícola y otros) constituyen ya una fracción importante de la canasta exportadora (US\$ 29.000 millones en 2007). Fuente: ProChile. Y probablemente la actual crisis hubiera sido más pronunciada si no hubiera existido previamente una diversificación de la cartera de clientes. Al parecer este es un aprendizaje obtenido de la crisis asiática.

Pero no obstante ello, la inserción internacional chilena sigue aún marcada por una significativa presencia de *commodities* estandarizados en su canasta de exportaciones, y por una automatización creciente en sus procesos, poco generadores de empleo y con pocas exigencias del entorno territorial en sus procesos de aprendizaje y mejoramiento tecnológico¹¹.

En específico, en una perspectiva territorial (subnacional) del análisis de la integración internacional chilena, para la mayor parte de las regiones esta estrategia nacional les ha significado una notable contradicción en sus posibilidades: por un lado, la internacionalización aparece como una dimensión explícita de su desarrollo, con nuevas oportunidades provenientes de su condición de depositarias de los sectores productivos emergentes (frutícola, forestal-celulosa, pesquero, vitivinícola), pero a la vez enajenadas de los flujos decisionales estratégicos, por la concentración de las fases más complejas de las cadenas productivas en la zona metropolitana, lo que ahoga las posibilidades regionales de hacer efectivas esas oportunidades.

Es una estrategia, por tanto, que ha estimulado brechas crecientes en la productividad, y una polarización en el aprovechamiento de los beneficios de la inserción internacional.

De hecho, el aprendizaje ha quedado circunscrito esencialmente a la Región Metropolitana, y los entornos regionales no han ganado significación como fuente de innovación, ya que hoy día se tiene un acceso más expedito a la asistencia técnica en línea de los procesos productivos, a través de los encadenamientos internacionales de los grupos exportadores, y/o a través de las licencias a los que las empresas pueden acceder. Esto hace disminuir la importancia del aprendizaje idiosincrático realizado a nivel de planta y con profesionales locales, que era propio del antiguo modelo de desarrollo industrial (sustituidor de importaciones, ISI)¹², donde los procesos innovativos estuvieron centrados en la adaptación de productos y procesos.

No obstante, hay investigaciones que, coincidiendo con lo anterior, también sugieren que buena parte de las cadenas productivas regionales han alcanzado una madurez relativa producto de su escala de actividad¹³. El desafío más importante en estos sectores radicaría en generar las condiciones sistémicas que conduzcan a una trayectoria de aprendizaje tecnológico que permita enfrentar las exigencias que reportan los mercados internacionales. Entre otros aspectos, requerimientos de marcos y diseños institucionales que estimulen la capacidad de aprendizaje y la difusión de innovaciones tecnológicas, y de progresar hacia fases de las cadenas productivas con mayor agregación de valor.

LOS FACTORES TECNOLÓGICOS Y ESTRATÉGICOS PRESENTES EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL CHILENA, Y SUS CONSECUENCIAS

Los anteriores muestran, a nuestro juicio, resumidamente los principales logros y déficit de la estrategia desarrollo chilena y sus efectos regional/territoriales. Pero creo que debemos detenernos un momento en explicar las fuentes de esos logros y faltantes, y cómo estas condicionarían el desarrollo futuro de las regiones.

Hemos planteado que, junto con sus beneficios, la estrategia de desarrollo chilena todavía sufre de insuficiencias de conocimiento técnico en sus procesos y productos, y lo que es más, una fuerte polarización, que es social y territorial.

Estos últimos aspectos, insuficiente progreso técnico y polarización, son dos caras de una misma moneda, y para comprender ello debemos recurrir a la emergencia en los últimos lustros de la revolución de las telecomunicaciones y de las tecnologías de información, que por una parte han permitido envasar conocimiento explícito y en parte "tácito", que han barrido con el antiguo segmento de trabajo semicalificado, propio del desarrollo industrial tradicional, y también amortiguado la fricción de la distancia. Ambos efectos especialmente críticos en el caso de las estructuras productivas intensivas en recursos naturales, y de trabajo poco calificado.

11 Katz, J. (2000), *op. cit.*

12 Industrialización sustituidora de importaciones, Katz, J. (2000), *op. cit.*

13 Gutiérrez, H y C. Rojas (1999): "La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización", en *Revista de Ciencia Política*, PUC, Vol. XX, N° 1; Rojas, C. (2001). "Globalización y Capacidades colectivas de Aprendizaje Tecnológico", en Muñoz, O. (ed.). *Más allá del Bosque*, Dolmen, Gatica, F. "Visión de las principales redes económicas en el territorio AMDEL", en Gatica, F. *Redes y Oportunidades del Desarrollo*, Eds. U. del Bío-Bío, 2008.

Esto ha implicado una polarización social, ya que las cadenas productivas nacionales se caracterizan por dos tipos principales de ocupaciones: un pequeño segmento de profesionales y gerentes altamente entrenados y globalizados, y una masa amplia de trabajadores poco calificados, vulnerables a los ciclos económicos y de cambio tecnológico. Y del mismo modo, una polarización territorial, porque las actividades más “nobles” (complejas, calificadas) de las cadenas productivas se tienden a concentrar en entornos ricos de relaciones sociales, institucionales y tecnológicas (Santiago, la zona metropolitana), quedando las regiones como receptoras de las actividades fabriles, por su necesidad de cercanía de las materias primas y puertos.

Este es un punto crítico de nuestra tesis. ¿Hasta qué punto es posible el alejamiento del decisor con la cotidianidad del proceso productivo rico en conocimiento tácito, no codificado, y por lo tanto, complejo? Dicho de otra forma, ¿es factible prescindir de las relaciones “cara a cara”, cuando lo que se busca es experimentar una trayectoria tecnológica de innovaciones incrementales a partir de lo que actualmente sabemos hacer?

En la medida que ello no se presente, lo que observaremos serán configuraciones regionales de baja densidad tecnológica y de conocimiento, y con ello una polarización territorial, y también social, que en definitiva es la raíz de la mala distribución del ingreso, ya endémica en Chile.

Esto nos lleva a reflexionar sobre las alternativas estratégicas para estimular la incorporación de progreso técnico en las cadenas exportadoras, y que estas derramen en sus eslabonamientos regionales. Valoramos la estrategia de clusterizar (aglomeraciones horizontales y verticales alrededor de un sector productivo) que faciliten la incorporación y difusión del conocimiento técnico, que como según lo señala el Consejo Nacional de Innovación¹⁴, debería ser en sectores con potencial de crecimiento y proclives a la innovación.

Conociendo lo controversial que se pueda considerar esta estrategia, porque supondría definir “sectores ganadores” más allá de las señales del mercado, creemos que es una estrategia razonable, y más que eso, pertinente. Chile es un país pequeño, que no puede “ser bueno” en todo, y la capacidad de atraer y generar conocimiento -básico y aplicado- requiere de masas críticas que aún no se poseen, y que difícilmente se puedan generar para una multitud de sectores. Baste constatar que el porcentaje de I+D (Investigación y Desarrollo) en Chile no supera el 0,8% del PIB, lejos de lo que muestra la mayoría de los países desarrollados, sobre el 2% del PIB. Pero más preocupante aún, es que el esfuerzo nacional en Ciencia y Tecnología es principalmente público. El sector privado no aporta más de un tercio del aporte nacional.

Exactamente lo contrario de lo que sucede en las economías avanzadas, donde la contribución privada supera largamente el esfuerzo público. ¿Razón? La principal parece radicar en el grado de complejidad de los procesos productivos que muestran las economías desarrolladas, que es lo que genera la demanda por I+D. Una estructura económica como la chilena, de relativamente baja complejidad tecnológica, es poco demandante de progreso técnico. A lo más importado, y en la mayoría de los casos “llave en mano”, con escasos esfuerzos de adecuación a las condiciones locales.

Esto es lo que se supone debiera tender a resolver un sistema productivo centrado en sectores “ya ganadores”, que muestran ya un cierto nivel de aprendizaje, pero que debe ser perfeccionado en sus capacidades de incorporar innovaciones, y de difundirlo a través de eslabonamientos territoriales.

Reconociendo esto, el Consejo Nacional de Innovación insiste -preocupación que compartimos- en que se debe cautelar una institucionalidad que evite las “capturas del Estado” de manera de no incurrir en subsidios y prebendas espurias a favor de un sector. Pero junto con ello, creemos que se deben tomar en cuenta otros aspectos, más complejos y difusos, que discutiremos a continuación, y que están en el trasfondo de las dificultades para la articulación de la institucionalidad que da soporte a esta nueva forma de ver el desarrollo económico chileno.

14 *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*, vols. I y II, 2008.

EL TRASFONDO CULTURAL/INSTITUCIONAL QUE MUESTRA LOS NUDOS A DESATAR EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

La reestructuración de la economía chilena ha estado señalada por un fuerte trasfondo de privatización y desregulación de las relaciones sociales y mercantiles, privilegiador de las políticas e instrumentos horizontales de fomento productivo. Y por una transición política marcada por un “consenso de élites”¹⁵, que habría descuidado el desarrollo de la sociedad civil, determinante en la capacidad de desarrollo de proyectos colectivos, entre otros, regionales.

Y por otra parte, si bien es preciso reconocer un esfuerzo importante en los últimos años en reformas de un nivel metaeconómico (educacional, judicial, salud, etc.), que buscan reconfigurar en el largo plazo las capacidades estratégicas del país para competir globalmente, este esfuerzo queda incompleto sin la articulación de los marcos institucionales mesoeconómicos (territoriales), que se requieren para progresar en el mediano (y largo) plazo en la competitividad y capacidad de agregación de valor.

Es decir, hay un primer nivel de factores en general casi ideológicos, como el énfasis en políticas horizontales o “no discriminantes”, que no resisten análisis cuando se observa el desarrollo de muchos países pequeños lejanos a los grandes centros de consumo internacional, que también partieron de dotaciones de recursos iniciales basadas principalmente en recursos naturales. Sin necesidad de abundar mucho, los casos de Noruega, Suecia, Nueva Zelanda son claros ejemplos de ello.

Pero más allá de si estas visiones son teóricas o ideológicas, resulta más preocupante la mirada consuetudinariamente centralista y elitista que afecta nuestro desarrollo, que quita a las regiones chilenas de visibilidad en las decisiones, las inhibe de capacidad política, y de espacios de aprendizaje propios.

Si estos espacios de aprendizaje no se posibilitan, si no se desarrollan las capacidades políticas e institucionales locales, no se observa cómo se podrán desarrollar los *clusters* en los territorios regionales. Desde el centro, no por supuesto. No, si lo que se busca es fomentar procesos productivos más complejos, con mayores capacidades de generar, demandar y crear progreso técnico. Estos no se conducen por telecomando. Se conducen en relaciones “cara a cara”, cercanas a los procesos productivos. Es la única forma de capturar y conducir el “conocimiento tácito” al hacer estas apuestas productivas.

Esto es crítico si realmente se busca mejorar la calificación de los procesos productivos y con ello la distribución del ingreso. Crear estas capacidades y los espacios de aprendizaje que los posibilitan requieren de un papel del Estado y de las políticas públicas en una nueva mirada. Nos ha tocado discutir en trabajos previos una estructura de las políticas públicas para el fomento productivo que cada vez hace más sentido. Distingue tres niveles, que se pueden desarrollar en paralelo y se refuerzan mutuamente en una trayectoria regional alrededor de la exportación¹⁶:

- i. Reforzar el desempeño de las regiones como “puntos de salida”. Incrementar la escala de operación, y en términos de gestión pública, desarrollar reglamentos y procedimientos de control más acordes con una economía abierta y extravertida.
- ii. Desarrollo de “plataformas de servicios”. Potenciar el concepto de “punto de salida” al de servicios (ingeniería, financieros, comerciales), permitiendo la ampliación de las cadenas de valor que atraviesan las regiones. Tendrían una triple misión: a) una mejor asimilación de los requerimientos externos, b) promover la exportación de la experiencia productiva y tecnológica asociada a esas cadenas, y c) estimular los encadenamientos entre las grandes empresas exportadoras y las pequeñas y medianas empresas regionales.
- iii. Potenciar la endogeneidad de los sistemas productivo-exportadores regionales. Nivel donde se observan dos dimensiones: a) la construcción de una institucionalidad-regional y central- que facilite la generación de negocios, la capacidad de innovación y su difusión, y b) activación de la sociedad civil, a través del estímulo de

15 Messner, D. e I. Scholz (1999): “Sociedad y competitividad en Chile”, red. *Competencia Global y libertad de acción nacional*, IAD, Nueva Sociedad.

16 Gutiérrez H. y C. Rojas (1999): “La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización”, en *Revista de Ciencia Política*, PUC, vol. XX, N° 1.

“espacios de experiencias y aprendizajes compartidos”, de forma que a través de ella se posibiliten las opciones de acción colectiva regional.

Son tres niveles de políticas públicas que buscan, en primera instancia, en una lógica de arriba-abajo, generar las condiciones básicas del progreso económico (el fomento de la infraestructura física, por ejemplo), pero que también, en aquellos territorios de mayor complejidad estructural, estimulen las condiciones para una mayor endogeneidad del desarrollo (políticas abajo-arriba).

Son niveles de actuación que en la medida que van progresando a los ámbitos más complejos reconocen un papel del Estado más activador y animador que interventor, más inteligente y fuerte que abarcador y omnipresente. Sabemos que señalarlo así es fácil y elegante, pero se tiene conciencia que es un cambio y evolución difícil y con muchas resistencias. No se trata que el Estado deje de ser el sintetizador de las expectativas de la sociedad, y por ello dejar de ser arena política, ni que deje sus roles de control y ordenador. Pero el Estado debe contribuir también a crear sociedad, la necesidad contemporánea del desarrollo. Crear las condiciones del desarrollo ha sido siempre en última instancia lo que termina legitimando la acción del Estado.

Es la necesaria corrección de “fallas de mercado y del Estado” a las que deben apuntar las reformas en las políticas públicas, pero que son más críticas en el segundo –el Estado– para que éste pueda desempeñar adecuadamente su papel de activador del desarrollo.

Por ello la centralidad de la política y las políticas públicas que promueven espacios de experiencias y aprendizajes compartidos. Son los espacios donde se crean redes y la sociedad madura en sus expectativas.

Quizás un buen ejemplo de lo que intentamos transmitir, tanto por sus logros y limitaciones, sea el caso de las universidades regionales. A partir de la reforma de 1981, un conjunto de sedes de las universidades nacionales, por decreto se les señaló que se constituirían en universidades independientes, y tuvieron que aprender a pensar y gestarse estratégicamente. Unas mejores que otras, ya sea por los liderazgos que tuvieron en suerte, por condiciones de inicio que no eran homogéneas, o por sus diversos entornos, u otros, pero lo cierto es que hoy día constituyen instituciones que son un aporte sustancial al desarrollo de la educación superior y al progreso en ciencia y tecnología nacional. Y ello porque tuvieron que vivir espacios de aprendizaje y experiencias que-conscientemente o no- se dieron en regiones.

Ahora bien, este mismo caso se puede ver de otra forma. Se critica a estas universidades, y en general a las pertenecientes al Consejo de Rectores, de estar a espaldas al país. Autorreferidas y con un tipo de investigación en general en ciencias básicas, que no necesariamente tienen que ver con los requerimientos de la sociedad. Así también se las cuestiona por sus dificultades de vinculación con el sector productivo, y en último término, por su ausencia en la discusión de los grandes temas nacionales, de “pensar el país”.

Se suele argumentar que este desencuentro es por diferentes ritmos, culturas académicas que tienen poco que ver con los ritmos sociales y empresariales. Pero siendo ello cierto, no lo es menos que en muchos países se observa un acercamiento mucho mayor, al menos en la relación con el sector productivo (Nueva Zelanda, nuevamente, es un caso paradigmático) y donde la fracción de investigación aplicada es importante.

Para explicarnos esto creo que es importante recurrir a las estructuras de incentivos (institucionalidad, en el fondo) que conducen estas relaciones. El financiamiento universitario está orientado en forma importante a la “oferta”, estructurado a través de indicadores de productividad científica, y los recursos canalizados vía “demanda” es todavía escaso (a través de las necesidades de las empresas en I+D). Ello genera, entonces, instituciones muy preocupadas por una productividad “académica”, pero con menos capacidades y estímulos en el ámbito de la investigación aplicada y vinculación con el medio¹⁷.

17 Al respecto, es llamativo el conflicto de incentivos que fija el Estado en la definición del rol de las universidades públicas frente a la sociedad. Sobre lo mismo el Ministerio de Educación tiene un enfoque “cientificista”; en cambio, el Ministerio de Economía está más orientado a la transferencia. ¿Por qué los proyectos Innova o FNDR no están en el polígono metodológico del Arancel de referencia y AFD (Aporte Fiscal Directo) del 5%?

Es decir, el caso de las universidades regionales muestra que se requieren entornos locales ricos en sus capacidades de liderazgo y aprendizaje, pero la orientación de este aprendizaje será de acuerdo a las señales de la institucionalidad que sustente estos ambientes de experimentación.

En otros ámbitos de gestión pública local, los espacios de aprendizaje son menores y por tanto los resultados son más pobres. En el caso de la institucionalidad productiva regionales se tiende a vivir una orientación sectorial y muy vertical desde los diversos organismos nacionales, lo que deja poco espacio para la articulación local/territorial, con una escasa tendencia a la rendición de cuentas. Ello inhibe el desarrollo efectivo de agencias público-privadas, alrededor de cadenas productivas regionales que articulen el conjunto de organismos públicos (ProChile, Corfo, INDAP, etc.), en alianza con las empresas participantes en las cadenas productivas.

Y en términos políticos, los espacios regionales de aprendizaje son aún más precarios, y pocos dados a estimular las rendiciones de cuentas frente a los interlocutores locales. Es muy fuerte la acción de operadores en ámbitos de poca transparencia y mucha incertidumbre, por lo que sus actuaciones tienden a responder más a intereses privados que a los de interés público.

¿QUÉ HACER ENTONCES?

Constatamos que en general los sectores productivos chilenos no se ubican en las fases más “nobles”¹⁸ de las cadenas globales en que están insertas, y de allí todo lo que observamos como insuficiencias en los espacios locales y regionales. Pero ello no debe tomarse como una situación inmutable. Hay experiencias que muestran que se puede mudar a través de ellas, y se conoce el aporte de las políticas públicas en estas evoluciones¹⁹.

Estas políticas actúan de forma de aumentar la productividad general de una economía -y de una sociedad- en su Productividad Total de Factores (PTF), que se dan en diversas dimensiones transversales. Entre otras: a. La calidad de la educación, b. La calidad de la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), y c. La calidad de las instituciones y de las redes sociales y eslabonamientos productivos.

En cualquiera de estas dimensiones, que son meta y mesoeconómicas, en nuestro país tenemos logros, algunos importantes, como el acceso creciente a la previsión, a la salud y a la educación (en cantidad, no tanto en calidad), el Estado que se está modernizando en forma importante en la administración de justicia, y que busca fortalecer la transparencia y la gestión pública. Pero hay mucho que hacer todavía, como en I+D+i y descentralización, en el desarrollo de las redes locales y de la sociedad civil, en la definición de marcos que estimulen y regulen la competencia en los mercados. Aspectos en los cuales no se ven, aún, avances importantes.

No es que no se valore lo logrado. Pero los desafíos pendientes y los nudos que enfrenta el desarrollo chileno no son menores. El riesgo de un incremento de la polarización social y territorial es alto si no se alteran sustancialmente los parámetros de la estructura productiva con que Chile se inserta internacionalmente. Y sabemos también que es difícil, y también irresponsable, proponer soluciones mágicas y de resultados rápidos. Nunca ha sido así por lo demás.

Pero hay dimensiones del desarrollo que afectan el progreso económico territorial, que se pueden y deben explorar, especialmente en el tercer nivel de actuación pública que enunciábamos anteriormente, de fortalecimiento de la institucionalidad y de activación de la sociedad civil regional. Sin la pretensión de ser exhaustivos, es factible señalar algunas dimensiones como las siguientes.

- i. Cambios en las estructuras de incentivos al Sistema de Investigación y Desarrollo. Por ejemplo, definir más puntos para la investigación aplicada y patentes en la asignación de fondos a las universidades, junto con convenios de desempeño de acuerdo a requerimientos estratégicos de las universidades y su medio territorial. Constituirían estímulos que proveerían puntos de encuentro entre las universidades y su medio relevante. Así

18 Con mayores dosis de conocimiento técnico y capacidad de difusión de las innovaciones.

19 El caso del desarrollo surcoreano, conocido también como *flying geese* (banda de gansos voladores), es un ejemplo clásico. Véase Gutiérrez y Rojas (1999), op. cit.

también subsidios a la demanda (cofinanciadas con empresas, organizaciones no gubernamentales). Disminuirían las desconfianzas y fomentan los espacios de intereses compartidos.

- ii. Incentivos para la atracción de capital humano avanzado. Fortalecer los sistemas de becas con requisitos de retorno a regiones. Es una instancia en que se está avanzando, pero se deben incrementar los atractivos tanto en remuneraciones como en las condiciones de acogida de los becarios retornados (laboratorios, equipamiento). Se debe complementar con subsidios a empresas, universidades y centros de transferencia tecnológica, para recibir a las personas formadas, especialmente en aquellos ámbitos que se estimen con potencial de crecimiento e innovación. Todo ello sin descuidar el apoyo a sectores emergentes o de “primeros movers”²⁰.
- iii. Agencias de desarrollo público-privadas. Con recursos propios, alrededor del conjunto de las cadenas productivas regionales con potencial de crecimiento e innovación, con metas verificables en desarrollo de productividad y control ex post.
- iv. Modernización del Estado, nacional y regional. Perfeccionar el rol de “agente principal” del Estado, en su capacidad de conducción y por la perspectiva con que dirige. En la visión de su gestión debe incorporar la profundización del traspaso de competencias y atribuciones a las regiones, presupuestarias y administrativas. Así también, la elección local de autoridades políticas regionales.

Es una conducción del desarrollo que no propugna ni un federalismo ni el fin del Estado unitario, pero para los requerimientos actuales no se ve posible una organización del Estado pensada para un desarrollo industrial tradicional con una estructura verticalista y sectorial (OO. PP., Salud, Educación), requiriendo, en cambio, una modernización y descentralización que promueva redes locales y transversales, que estimule que los flujos políticos atraviesen y se instalen en las regiones.

Redes y espacios, seamos majaderos, que generen experiencias y aprendizajes compartidos, que al disminuir los costos de transacción locales, morigerando las asimetrías de información y los comportamientos oportunistas, promueven capacidades endógenas, liderazgos, instituciones y una sociedad civil que den soporte a las aglomeraciones productivas –clusters– en las regiones.

¿Se podrán evitar los errores si se progresa en la dirección que proponemos?, ¿y los abusos? Probablemente se podrán amortiguar, pero por supuesto que no se podrán evitar. Como los cometen los niños y los adolescentes, que se equivocan, y que también manipulan. Pero ellos crecen y maduran en la medida que haya conducción y reglas adecuadas (firmes, pero también flexibles). Así se volverán adultos, sujetos responsables y creadores.

Las regiones no pueden ser tratadas como infantes. Si es así serán solo unas “eternas reclamonas”. Pero si se les proveen esos espacios de experiencias y aprendizajes compartidos, institucionales, estratégicamente contruidos, como dice Amartya Sen, podrán ser, serán sujetos.

En síntesis, y apelando a nuestra preocupación original, lo que planteamos es una propuesta de un desarrollo económico territorial más complejo, con capacidades de asumir tareas más calificadas, de mayor agregación de valor. Y ello, porque así será posible asumir mejor los desafíos de la globalización, y de mejorar la distribución del ingreso, social y territorial.

Una última observación. Esta es una discusión que requiere dejar atrás algunos “demonios”: la pertinencia del papel del Estado, la necesidad de regulaciones, las políticas focalizadas, que, por lo demás, son aspectos que están más allá de la discusión sobre el balance entre Estado y mercado. Y reflexionar, en cambio, qué país queremos en el contexto de la globalización, con todas las dificultades que hemos visto tiene esta para generar aprendizaje social y tecnológico sostenido, y una mayor inclusividad en la obtención de los beneficios.

20 Gatica, F. (2008), *op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial. *Revista EURE* N° 69).
- Boisier, S. (1997). *Conocimiento y gestión territorial en la globalización*, Santiago, Ilpes/ONU, 1997.
- Consejo Nacional de Innovación (2008) *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*, vol. I y II,
- Dunning, J. (1997). A business analytic approach to governments and globalization, en J. Dunning, ed. *Governments, Globalization, and International Business*, University of Oxford Press, pp. 114-131.
- Gerber, J. (1999). *Crossing borders: national policies and the limits of international integration*, mimeo.
- Gatica, F. (2008). Visión de las principales redes económicas en el territorio AMDEL, en Gatica, F. *Redes y Oportunidades del Desarrollo*, Eds. U. del Bío-Bío, 2008
- Gereffi, G. y M. Korzeniewicz, eds. (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger.
- Gutiérrez, H. y C. Rojas (1999). La institucionalidad pública y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización, en *Revista de Ciencia Política*, PUC, vol. XX, N° 1.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina*, Serie Gestión Pública, Cepal, N.U.
- Katz, J. (2000). *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, FCE/Cepal.
- Kobrin, S. (1997). The architecture of globalization: State sovereignty in a networked global economy, en J. Dunning, op. cit., pp. 146-171.
- Lipietz A. y D. Leborgne (1990). Nuevas Tecnologías, Nuevas Formas de Regulación: Algunas Consecuencias Espaciales, en F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordan (comps.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Madrid, R. y R. Muga. *Lineamientos Estratégicos para la Inserción de Chile en Asia-Pacífico* (Santiago: Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, CLEPI, 1992).
- Messner, D. (1999). Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas, en *Competencia global y libertad de acción nacional*, K. Esser (ed.), Nueva Sociedad.
- Messner, D. e I. Scholz (1999). Sociedad y competitividad en Chile, en *Competencia Global y libertad de acción nacional*, IAD, Nueva Sociedad
- Mintzberg, H. (1990). Strategy formation, schools of thought, en *Perspectives on Strategic Management*, Harper and Row.
- Muñoz, O. (1997). El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico, en O. Muñoz, ed. *Políticas Públicas para el desarrollo competitivo*, Ed. Universidad de Santiago, Colección IDEA.
- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics Competition, *Harvard Business Review*, Nov-Dec. Porter, M. ----- (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Vergara.
- Rojas, C. (2001). "Globalización y Capacidades Colectivas de Aprendizaje Tecnológico", en Muñoz, O. (ed.). *Más allá del Bosque*, Dolmen.
- Uribe-Echavarría, F. (1991). *Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano*, Docto. CPRD-B/41, ILPES/ONU.

CLUSTERIZACIÓN: ENCADENAMIENTOS DE SISTEMAS PRODUCTIVOS TERRITORIALES

JULIAN GOÑI*
GUILLERMO DÍAZ**

FUNDAMENTACIÓN

Años atrás la CEPAL¹, producto de un profundo y acabado estudio de la historia económica de Latinoamérica y de algunos casos recientes², nos convocaba a reflexionar en torno a una definición central de la política pública de fomento productivo territorial. El desafío se había planteado en torno al dilema: articular políticas o generar políticas de articulación. Nuestra experiencia de trabajo tanto académico como empírico nos demuestra que en el fondo este dilema no tiene sentido si previamente la política pública de fomento productivo (PFP) no reconoce la comprensión de las lógicas de localización de los sistemas productivos territoriales en el territorio en que llevan a cabo sus actividades. Lo cual implica como corolario lógico que, cualquier diseño, implementación y seguimiento de PFP debe construirse desde el propio territorio y como tal la efectiva descentralización político-administrativa es esencial para potenciar efectivamente encadenamientos de las actividades productivas propiciando un crecimiento inclusivo, sostenible y escalable.

El principal nudo a que nos enfrentamos, es que desde el nivel central no es posible comprender la amplitud de las variables que se deben considerar a la hora de formular una PFP que potencie las características centrales de inclusividad, sostenibilidad y escalamiento del crecimiento económico como factor detonante del desarrollo. Por otra parte los estudios de casos a que hacíamos referencia anteriormente nos indican que el objeto de las PFP debe mutar desde las empresas consideradas en forma individual hacia los Sistemas Productivos Territoriales (SPT) y/o *Cluster* en cuanto a aglomeraciones de empresas, instituciones y actores político-institucionales localizados en un territorio en particular. En consecuencia, comprender las lógicas de su localización se transforma en el componente basal de cualquier política pública. No da lo mismo cuáles sean los procesos de inserción de los SPT en los territorios, muy por el contrario, si este se comporta como un “enclave”³ creemos que la viabilidad de construir y potenciar estas condiciones será escasa, y en consecuencia la convergencia hacia el desarrollo precaria. En contraposición, si el SPT “encaja”⁴ o “arraiga” en el territorio la posibilidad de construir y potenciar estas características son crecientes y su oportunidad de convergencia viable⁵.

* Administrador Público, Magister en Desarrollo Económico Territorial y Doctor en Economía Regional. Director Ejecutivo, Corporación para el Desarrollo de la Provincia de Osorno (CORPOSORNO).

** Director Programa de Desarrollo Económico Territorial (DET), Universidad de Los Lagos.

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

2 El Libro “Aglomeraciones en torno a recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas”. En este texto la CEPAL concluye que “la función de la política pública en general, y de las organizaciones locales en particular, es fomentar la interacción entre empresas e instituciones y el desarrollo de la capacidad de innovación y adaptación a los continuos cambios en los mercados y, asimismo, de articular sus propias políticas y programas con una visión de largo plazo”.

3 Una situación de enclave se entiende cuando el SPT no genera vínculos, económicos ni extraeconómicos, con el territorio en que localiza sus actividades. Las empresas interactúan solo entre ellas y en general se proveen de insumos desde fuera del territorio. Las canales de comunicación para aprendizajes colectivos no existen y por lo tanto el impacto del SPT en la competitividad del territorio es escasa.

4 Una situación de encaje o arraigo se produce cuando el SPT logra insertarse en el conjunto de las actividades del territorio, tanto económicas como extraeconómicas, conformando un espacio dinámico con flujos bidireccionales que potencian los aprendizajes colectivos entre este y su entorno, potenciando de esta manera la competitividad integral del territorio.

5 El caso del *Cluster* del Salmón y el rol jugado por la institucionalidad pública de fomento productivo es paradigmático.

Es así como la PFP debe partir por comprender esta lógica de localización de los SPT en los territorios subnacionales, la cual entendemos fuertemente influenciada por la calidad y cantidad de los flujos relacionales que se establecen entre sus actores y el territorio, tanto en lo referido a las relaciones económicas como extraeconómicas. Para lo anterior es condición insustituible que el diseño, implementación y seguimiento se haga desde las propias regiones. Un avance en esta materia ha sido la instalación de las agencias regionales de desarrollo productivo en todas las regiones del país, que sin embargo, y dado el rol excesivamente protagonista que tiene el nivel central del Estado, una vez más, ha impedido avanzar en la dirección correcta. Algunos dirán que este proceso es nuevo y que se están transformando en corporaciones⁶ con lo cual podrán gozar de autonomía real, pero seguimos con la misma brecha, pues en el fondo los recursos siguen decidiéndose a nivel central y bajo la orientación de la mirada nacional de política pública⁷.

PROPUESTA

A nivel nacional y a pesar de los esfuerzos por lograr un crecimiento económico armonioso del país, se siguen provocando divergencias, que a esta altura parecen más estructurales que coyunturales, entre las distintas regiones del país y la Región Metropolitana. Por lo tanto la idea central de esta propuesta apunta a provocar una mutación sustantiva en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de fomento productivo (PFP).

La propuesta consiste en establecer en el diseño de las políticas públicas de fomento productivo, como requisito indispensable identificar las “lógicas de localización de los SPT” en que se pretende intervenir. Como corolario de lo propuesto, resulta de raciocinio puro, implementar modificaciones sustantivas en la anatomía y fisiología de la institucionalidad que para efectos del fomento productivo se ha construido en nuestro país.

En primer lugar, debemos recoger la importancia de la implementación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) y su transformación en corporaciones. A partir de este proceso se debe avanzar en el fortalecimiento efectivo y real de la institucionalidad que las soporta. Esta “institucionalidad” debe ser construida desde las propias regiones, sin embargo, es imprescindible recalcar que para el objetivo que pretendemos alcanzar, este diseño institucional debe considerar la autonomía político-administrativa, el financiamiento operacional comprometido y en especialmente un Fondo de Financiamiento de Iniciativas propio y con volúmenes adecuados⁸.

En segundo lugar, y en lo concerniente al fondo de la propuesta que presentamos, se requiere introducir una etapa de evolución ex-ante denominada de “Elegibilidad Regional” en la formulación de las PFP. Esto quiere decir que, dependiendo de las características del proceso de localización de cada SPT, se definen los contenidos de dicha política. Si el SPT está mostrando un comportamiento que lo asemeja a un “enclave” el sentido de la intervención se debe orientar a; por una parte minimizar el impacto de las variables que están condicionando este comportamiento y por la otra fortalecer aquellas variables que lo podrían impulsar hacia un comportamiento más de arraigo o encaje. No basta con invertir recursos, se requiere provocar un impacto sustantivo en la calidad de los encadenamientos y las relaciones establecidas con el territorio, propiciando una simetría con los requerimientos de inclusividad, sostenibilidad y escalabilidad del crecimiento económico.

La propuesta parte por reconocer la tipología de relaciones existentes en torno a las relaciones de estos sistemas con los territorios en que localizan sus actividades. Storper y Harrison (1992) sostienen que se dan dos tipos de relaciones; las comerciales o económicas (*tradel relations*) y las extracomerciales o extraeconómicas (*untradel relations*). Con respecto a las primeras, están dominadas por las relaciones de mercado y por un conjunto de prácticas cooperativas entre componentes económicos territoriales. Los actores centrales son las empresas locales o externas que se localizan en el ámbito territorial. Sus focos de atención se orientan a, consolidar o avanzar en las Ventajas Estáticas (elemento constitutivo

6 En el caso del proceso de conformación de las Corporaciones de Desarrollo Productivo es posible apreciar lo dispar de las situaciones en cada región y lo que es más gráfico, se elaboraron “estatutos tipo” desde el nivel central para todas ellas.

7 Para aclarar dudas baste remitirse al caso de los FIC (Fondo de Innovación para la Competitividad) y el ejemplo más dramático de todos, que el Gerente del *Cluster* Acuícola tenga sus oficinas en Santiago.

8 No podemos volver a caer en el problema de financiamiento que hoy tienen la ARDP, que aunque estén aprobados a nivel regional debe remitirse a nivel central para todo efecto de selección y financiamiento. Por lo tanto, solo es una declaración de intenciones, que sean de decisión regional.

de los sistemas territoriales de acumulación flexible), profundizando en externalidades pecuniarias, vinculadas a la obtención de economías de escala y alcance, así como reducción de riesgos y costos de transacción, y por la otra a otorgar endogeneidad al proceso de acumulación territorial, aumentado por la expansión y calificación de dichos eslabonamientos, las porciones de valor que se generan y reproducen a nivel intraregional. El análisis de la conformación de las cadenas de valor y sus vínculos con el interior del territorio se transforma en un componente fundamental para su comprensión.

Sobre las relaciones extraeconómicas se ha venido configurando un nuevo paradigma organizativo-funcional que se estructura en torno a la interacción en redes de los componentes sociales, institucionales y económicos que configuran un determinado ámbito territorial (Morgan, 1997). Los actores son más diversos, pues junto a los actores económicos, están los actores sociales e institucionales que conforman el territorio (la fuerza de trabajo, institutos técnicos, el gobierno local, etc.). Las interacciones que se producen en esta red conforman el proceso de regulación colectiva sobre el que se sustenta el sistema productivo territorial, cuyos elementos son: las redes empresariales (red industrial) que responden a su vez al conjunto de interacciones empresariales desarrollado históricamente para organizar su producción para obtener sus insumos, para comercializar sus productos y para introducir innovaciones (Malecki y Tootle, 1996), y la “densidad institucional” (Amin y Thriff, 1993), que consiste en la diversidad y desarrollo cuantitativo de un conjunto de instituciones tales como, empresas, instituciones financieras, cámaras de comercio, agencias de entrenamiento, autoridades locales, agencias de desarrollo, centros de innovación, sindicatos y organizaciones para la provisión de servicios de negocios, la presencia de la calidad organizativa y de los recursos humanos de estas instituciones y la elaboración de una fluida interrelación entre este complejo de actores y entre ellos con el conjunto de actores empresariales que conforman la red industrial. Su foco está en procesos sistémicos e incrementales de innovación de carácter colectivo y endógeno.

Las variables a considerar serían; en relación a las “**relaciones comerciales**”; calidad y disponibilidad de materias primas esenciales, investigación y desarrollo, capacitación y capital humano, sustentabilidad de los factores, fortaleza del mercado local, tamaño y diversificación del mercado externo, productos diversificados de distinta naturaleza, presencia en la cadena de valor, variabilidad en precios, competencia, cantidad y calidad de encadenamientos productivos, cantidad y calidad de la demanda, crecimiento agregado de los sistemas productivos territoriales, eficiencia productiva de los sistemas productivos territoriales, dinámica innovativa de los sistemas productivos territoriales, vulnerabilidad y dependencia de los sistemas productivos territoriales. En lo que respecta a las “**relaciones extracomerciales**” encontramos; generación de capital social y cooperación, confianza, trabajo conjunto, alianzas, *joint ventures*, proyectos transversales a los sistemas productivos territoriales, comunicación con la comunidad, etc., responsabilidad social empresarial. Mide la capacidad para establecer un fuerte grado de pertenencia en una localidad y favorecer el crecimiento y desarrollo de largo plazo, instituciones públicas y marco regulatorio, relaciones con la comunidad.

Esta fase de elegibilidad debe en consecuencia reconocer estos componentes y a partir de ellos definir los contenidos de la política pública de fomento productivo.

En una primera fase, que es el objeto de esta propuesta, solo se requiere de la voluntad real de las instituciones públicas de fomento productivo por incorporar esta elegibilidad regional. Posteriormente y en una fase de mayor maduración, el objetivo sería contar con una institucionalidad regional única que absorba definitivamente al conjunto de los servicios públicos asociados al fomento productivo territorial, tales como CORFO, Sercotec, SENCE, INDAP, etc.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES:

Esta fase de “Elegibilidad Regional”, debe ser diseñada integralmente desde las agencias regionales de desarrollo productivo (ARDP) o aquella instancia que sea asumida por cada región, ya sea Corporaciones u otras figuras institucionales. La viabilidad Político-institucional se sustenta en la voluntad efectiva del gobierno regional para liderar dicho proceso, tanto en lo relativo al rol del Intendente como del consejo regional. Este liderazgo se puede ejercer desde la propia estrategia de desarrollo regional o bien a partir de las potestades y competencias que la propia ley orgánica constitucional les confiere.

En cuanto a la aprobación esta requiere de tres instancias, en primer lugar desde el seno del propio gobierno regional, como así mismo desde el Consejo Estratégico de la Agencia o Directorio en el caso de que ya se hayan convertido en Corporaciones. Para concluir, desde el nivel central de cada servicio involucrado es menester que se deleguen las

competencias y potestades a sus instancias regionales para que estas puedan incorporarlas en los Términos Técnicos de Referencia (TTR) de los distintos instrumentos de fomento productivo que hoy se encuentran en la cartera de fuentes de financiamiento, la identificación y análisis de los SPT focalizados con dicha política, basados en las variables vinculadas a las relaciones comerciales y extracomerciales, con el fin de abordar el desarrollo productivo del territorio desde una perspectiva de encaje.

La ejecución recae en esta fase en los propios servicios públicos de fomento productivo, ya empoderados desde sus respectivas jefaturas centrales.

El acompañamiento es una función que deben asumir en esta fase los propios servicios públicos de fomento, como complemento de la ejecución de las líneas de financiamiento en que operaría este componente de elegibilidad regional.

La evaluación debe ser compartida entre las ARDP, los gobiernos regionales y los servicios públicos; los primeros para potenciar las capacidades de formulación de la política y los segundos como parte de sus facultades normales, en cuanto a sus responsabilidades sobre las distintas líneas de financiamiento.

En conclusión, la propuesta requiere más que de grandes cambios institucionales (en lo referido a esta etapa de diseño de política) de la voluntad política real, a nivel regional y central, para implementar este examen ex ante de elegibilidad regional. Sin olvidar que en un segundo estadio, es imprescindible avanzar en una modificación mayor en la propia institucionalidad central y regional que opera en el fomento productivo territorial.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los impactos esperados se relacionan, con una política pública de fomento productivo con un enfoque territorial, y en consecuencia en su capacidad de provocar cambios en las trayectorias de las lógicas de localización de los SPT, en concreto nos referimos a la “calidad” del crecimiento económico. La consideración de las variables mencionadas anteriormente posibilita una mayor fortaleza de los encadenamientos productivos, tanto al interior del STP, como de éste con el conjunto del territorio. Esta fortaleza debiera impulsar dinámicas de crecimiento inclusivo, sostenible y escalable.

Crecimiento inclusivo, pues la fuerza de los encadenamientos impacta en el conjunto del territorio y consecuentemente en el tejido de PYMES que se localizan en él. Por otra parte, la amplitud de sus efectos posibilita SPT conformados por más unidades productivas y más densidad institucional. En definitiva, el crecimiento convoca a una mayor cantidad de actores y multiplica sus derivaciones al conjunto del territorio.

Crecimiento sostenible, pues el territorio muta desde su condición de receptáculo pasivo de las inversiones a un factor localizador protagonista. En tal condición las variables medio ambientales se conforman en una plataforma “ecosistémica” que tiene por objeto racionalizar el uso de los recursos naturales, así como las externalidades de los procesos industriales. En definitiva, el crecimiento se limita a sus ritmos de expansión, a las capacidades de la biosfera para autorecuperarse, es decir, pensar el crecimiento desde el valor futuro de los *stock* de capital natural.

Crecimiento escalable, pues el territorio y en especial sus oportunidades de apalancamiento están asociados al sentido de “superación”, de avanzar en la generación de valor. Lo anterior solo es posible en la medida que se incorporen las capacidades de innovación y emprendimiento como factores culturales en la acción cotidiana de los actores incorporados a las decisiones de producción y consumo. En definitiva crecer se asocia a generación de valor.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Publicaciones relevantes

- Otero, G.A. (Coordinador General). Lódola, A. (investigador), Menéndez, L. (investigador) (2004). *El Rol de los Gobiernos Subnacionales en el Fortalecimiento de los Cluster Productivos*. Documento de Trabajo Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2 de abril del 2004.
- CEPAL (2005). *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe; Políticas de articulación y articulación de políticas*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005, 255.

- Dini, M. (1992). Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas: Análisis crítico de la teoría de los distritos industriales en un Marco de Economía Abierta. Informe N°13. Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Naciones Unidas, diciembre 1992
- Dirven, M. (2000). El Cluster: Un análisis indispensable....una visión pesimista, Artículo presentado en X congreso Nacional de Estudiantes de Economía "Economías territoriales, instituciones y ética ¿Crisis de paradigmas en Economía. Hacia donde vamos? Universidad Nacional San Antonio del Abad del Cuzco, Perú, del 13 al 18 de noviembre del 2000.
- Mercado, V (2006). Estudio sobre el Modelo de Desarrollo Sostenible del Área de Influencia socio-económica del Parque Natura del Estrecho. Periodo de Investigación del Doctorado en Economía Regional 2005-2006. Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla.
- INCAE, (2003). Balance Competitivo de Costa Rica 2000-2003, Documento elaborado por INCAE para el Ministerio de Economía Industria y Comercio de Costa Rica, 2002.
- Sachs, J. Vial, J. (2001). Competitividad y Crecimiento Económico en los Países Andinos y en América Latina. Documento de Trabajo, Proyecto Andino de Competitividad.

Investigaciones necesarias

Se requiere avanzar en la validación de las variables que permitirían determinar la "lógica de localización de los Sistemas Productivos Territoriales y/o Cluster" en los territorios, para a partir de ella definir un modelo referencial que posibilite identificar la trayectoria que está mostrando la lógica de localización de dicho SPT.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

¿Por qué el impacto comparativo de las políticas públicas de fomento productivo o políticas de alcance microeconómico ha sido menor del esperado y deseado por las autoridades? ¿Por que consecuentemente nos encontremos frente a un país exitoso en cuanto a los impactos de sus políticas públicas macroeconómicas, pero claramente asimétrico en su desarrollo, con una gran concentración de la riqueza y el poder político? ¿Es problema de diseño, de implementación? ¿Tenemos fallas estructurales que lo impiden? ¿Por que en otros países de similares características se ha podido avanzar más?

La propuesta que hemos presentado apunta a responder estas y otras interrogantes, pues nuestra impresión es que hemos fallado en el diseño de las políticas públicas de fomento productivo, pues no hemos sido capaces de reconocer las propias lógicas de organización y localización, que la globalización impone a los sistemas productivos en los territorios.

Aquí está el centro de la discusión y la carencia central del debate técnico-político, lo anterior es ratificado en el caso de la industria salmonera, en la cual el Estado chileno ha invertido varias decenas de millones de dólares, sustentando un modelo de localización productiva de fuerte impacto de crecimiento (al interior de la industria integración, fusión, concentración, etc.) en el corto plazo, sin considerar el largo plazo y su propia sustentabilidad. Sin lugar a dudas que los técnicos del Nivel Central le deben una explicación al país y a la región de Los Lagos por lo anterior que debemos propiciar una competitividad inclusiva, sostenible y escalable, que reconozca las dinámicas propias de los territorios en que se localiza y a partir de ellas construir una oferta de desarrollo y bienestar para todos.

Ese es el dilema central y la pregunta radica en cuál es la voluntad real de provocar los cambios requeridos.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (1997). *Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico*. Cuadernos ILPES N°43, Santiago de Chile.
- Amin, A. y Thrift N. (1993). Globalization, institutional thickness and local prospects. *Revista de Economía Regional y Urbana* N°3, 405-427
- Appendini, K. y Nuijten, M. (2002). El Papel de las Instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL* N°76. Abril.
- Betancour, M.S., Uran, O., Stienen, A. (2001). Cadenas Productivas y Redes de Acción colectiva en Medellín y valle de Aburra, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, N°10, 221-259.
- Bianchi, P. (1992). Competencia Dinámica, Distritos Industriales y Medidas Locales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial; Informe N°13, Diciembre 1992, Naciones Unidas.
- Malecki, E. Tootle (1996). The rol of networks in small firms competitiveness, *International Journal of Technology Management*, N°11, 1-2, 43-57.
- Morgan, K. (1997). The learning region: institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies* No 31: 491-503
- Storper, M. y Harrison, B. (1992). Flexibilidad, jerarquía y desarrollo regional: Los cambios de estructura de los sistemas productivos industriales y sus nuevas formas de articulación del poder en los años 90, en Benko, G. y Lipietz, A (eds.).

DINÁMICA DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS TERRITORIALES: HACIA UN MODELO DE DESARROLLO DEL TURISMO EN CHILE

ENRIQUE SÁNCHEZ*

Las ciudades, regiones y países disponen de recursos productivos (físicos, financieros, humanos, y tecnológicos) que son utilizados como medios a través de los cuales la población de un determinado territorio genera nuevas ideas y proyectos, orientados a la producción de diversos bienes y servicios. En consecuencia, es necesario que un sistema productivo territorial reúna dos exigencias: en primer lugar, organizar la producción adecuadamente como fuerza central del proceso de acumulación de capital; y, en segundo lugar, estimular la capacidad emprendedora del entorno social e institucional, que convierta los recursos en productos y genere, a su vez, progreso y desarrollo.

Al respecto Vázquez Barquero (1999), identifica la siguiente tipología de sistemas productivos territoriales:

- a. Territorios que presentan debilidad en cuanto a la capacidad emprendedora e innovadora de sus pobladores.
- b. Territorios que, aún cuando disponen de un sistema de empresas locales bien organizado, requieren de innovaciones empresariales para mejorar la competitividad de sus productos y empresas.
- c. Territorios que presentan un débil sistema de organización empresarial local, pero que en los últimos años han mejorado su situación, producto de la adopción de políticas de orden tecnológico.
- d. Territorios que presentan potencialidades en cuanto a la organización del sistema local de empresas, capacidad empresarial y de respuesta innovadora ante los desafíos impuestos por los mercados globales. Tales territorios se han denominado entornos innovadores.

Bajo este contexto de tipologías, basada principalmente en el caso italiano y español, es posible determinar la realidad en que concurren ciertas actividades productivas e industriales en los territorios de Chile. En la actualidad, la ausencia de información secundaria¹ a nivel regional, impide un certero diagnóstico que permita la correcta intervención del Estado en generar el entorno y las políticas adecuadas que involucren a los actores locales en los procesos de desarrollo y crecimiento endógeno a nivel regional.

UN ACERCAMIENTO SISTÉMICO ENTRE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES Y LA INDUSTRIA DEL TURISMO

Tanto en los trabajos realizados por Porter (1998), como por los investigadores de los distritos industriales italianos (Becattini 2000, Bellandi 1986; Garofoli 1991; 2003) el foco de atención y generador de economías externas de escala se concentraba en la industria manufacturera. Este dominio aún existe hoy en día, a pesar del enorme crecimiento que ha experimentado la economía en servicios a partir de los años noventa, época que coincide con el proceso de globalización de la economía mundial a través de las TIC's (tecnologías de la información y comunicación).

El sector del turismo y los viajes, son parte importante de la economía en servicios, de acuerdo a la organización mundial de turismo (OMT), señalando que la industria es de las pocas con un crecimiento sostenido a largo plazo, asegurando oportunidades de negocio y trabajo a futuro, así como también un importante vehículo de desarrollo para las regiones y

* Licenciado en Economía y Administración de Empresas, Candidato a Doctor en Economía de la Innovación de Políticas Tecnológicas. Académico-Investigador Asociado, Universidad de La Frontera.

1 En referencia a la generación de una base de datos de uso público y la institucionalización de dichos mecanismos a nivel regional.

los países. Sin embargo, a pesar del enorme potencial, el turismo es uno de los sectores menos estudiados en la economía, contando con muy pocos trabajos y artículos que demuestren la enorme riqueza que posee (Nordin 2003).

Un acercamiento desde la perspectiva de los sistemas productivos territoriales resulta tremendamente interesante, no solo porque el sector servicios ha sido poco estudiado bajo esta óptica, sino que también por la ventaja de observar su comportamiento en el largo plazo, pudiendo entonces, determinar la existencia de economías externas ahí donde se produzca una concentración de empresas a nivel territorial.

Sin embargo, para determinar políticas adecuadas y en función de la realidad presentada en experiencias internacionales tales como España e Italia, se hace necesario contar con información y datos que proporcionen la medición y el impacto de los sistemas productivos territoriales, así como de los sistemas regionales de innovación². En las buenas prácticas a nivel internacional, los datos se obtienen de fuentes secundarias provenientes en gran medida de las encuestas sobre innovación tecnológica, información que es de uso público, y donde participan activamente los institutos nacionales de estadística.

En Chile, aún no existe por parte de la institucionalidad regional las competencias ni las orientaciones que respondan a las preguntas ¿qué medir? y ¿para qué medir? en términos de determinar la existencia de economías de aglomeración y el grado de innovación tecnológica de las pymes que se concentren en un sistema productivo territorial, y que permita en definitiva, obtener un diagnóstico adecuado sobre las brechas y capacidades locales para el diseño de políticas destinadas a generar procesos de crecimiento en los territorios.

Para ello la siguiente propuesta se centra en desarrollar a nivel regional, una base de datos que sea de conocimiento público, y que permita determinar en que tipología de las anteriormente señaladas entran las concentraciones de empresas aglomeradas en los clusters que ha definido el Consejo Nacional de Innovación (CNIC). Para ello es fundamental saber, si los territorios que comprenden los sectores productivos definidos por el CNIC, son capaces de generar economías de aglomeración que consisten en: pool de mano de obra, la concentración sectorial y geográfica de las empresas crea un pool de habilidades y especialización de la mano de obra que beneficia tanto al trabajador como a las empresas que integran un sistema productivo territorial. Aquí es necesaria la obtención de datos que permitan medir el empleo a nivel territorial y compararlos con la ocupación de la industria a nivel nacional, así como determinar los niveles de capital humano asociado a las empresas que conforman el sistema productivo.

En segundo lugar, se encuentran los proveedores especializados en *inputs*, lo que beneficia a las empresas que allí residen, encontrando un soporte especializado tanto *inputs* como en servicios dentro del territorio. Se hace necesario contar con datos a nivel territorial y subterritorial que permitan medir dentro del sistema productivo los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante³, y que efectivamente brinden información necesaria sobre la atracción que ejerce el territorio en la localización de empresas proveedoras de insumos y de servicios.

En tercer lugar, se encuentran los *spillovers* tecnológicos, que ayudan a la difusión y circulación de nuevas innovaciones, además de acumulación de *Know How* a nivel territorial. Para medir el efecto sobre la difusión y la transferencia de tecnología, se hace necesario contar con datos y encuestas de innovación tecnológica por parte de las empresas que integran el sistema productivo territorial, así como la vinculación con universidades e institutos especializados sobre la generación de proyectos que contengan dentro de sus ejes la innovación científica y tecnológica de las empresas.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. Dado a que fue el CNIC quién definió cuales son los sistemas productivos emergentes en los que se sustentará la competitividad de la economía chilena, se hace necesario que sea esta misma institución la que participe en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística INE, en el diseño y los parámetros de medición de aquellos territorios donde se

2 Para ver en detalle estudios empíricos sobre el alcance de los sistemas regionales de innovación en España, Buesa, M. y Molero, J. (1998), Buesa M. y Zubiaurre A. (1999), Fonfría A. (1998).

3 La metodología utilizada para medir los encadenamientos se obtiene de la matriz insumo-producto. Sin embargo, en la actualidad en Chile, esta presenta dificultades para su construcción a nivel territorial debido a la falta de datos.

produzcan aglomeraciones de empresas en torno a las industrias que se definieron, dentro de las cuales se encuentra el turismo

Ejecución. La ejecución deben realizarla las instituciones regionales vinculadas a los sistemas productivos en cuestión. Para ello, los gobiernos regionales, las agencias de desarrollo productivo y los institutos nacionales de estadística a nivel regional, son los que deben participar en esta fase y proporcionar los insumos necesarios para el levantamiento de datos y el catastro de la actividad económica e industrial que se desarrollan en los territorios donde existen aglomeraciones asociados a los *clusters* que ha definido el CNIC.

Acompañamiento. El acompañamiento y las facilidades de acceso para obtener los datos deben realizarlo los municipios en conjunto con las cámaras de comercio y otras asociaciones a nivel territorial que comprendan y estén insertos dentro del sistema productivo territorial.

Evaluación. La evaluación debería realizarla el propio CNIC y el Instituto Nacional de Estadística junto a un comité experto en la materia (desde las universidades regionales) que evalúen los alcances de la propuesta y las correcciones metodológicas necesarias para su implantación

PRINCIPALES RESULTADOS ESPERADOS

Los principales resultados serán la generación de conocimiento aplicado de tipo público, que permita a los actores pertenecientes a los sistemas regionales de innovación (Estado, ciencia, industria) coordinarse de manera adecuada en función de la realidad social y económica que presentan los territorios donde se desarrollan actividades industriales definidas por el CNIC, y que a su vez, son fundamentales a la hora de definir políticas y lineamientos estratégicos para la generación de desarrollo endógeno⁴.

BIBLIOGRAFIA

- Becattini, G. (2000). *Il distretto industriale, un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Bellandi, M. (1986). El distrito industrial en Alfred Marshall, *Estudios Territoriales*, N°20, 31-44.
- Garofoli G. (1991). *Modelli locali di sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Garofoli G. (2003). *Impresa e territorio*, Bologna Il Mulino.
- Nordin S. (2003). *Tourism, Clusters and Innovations, Paths to Economic Growth And Development*, European Tourism Research Institute.
- Organización Mundial del Turismo (2005). *WTO World Tourism Barometer*. Vol. 3, N°1.
- Porter, M. (1998). *On competition*, Cambridge, MA, Harvard Business School Press.
- Sánchez Slater E. 2008. Los Distritos Industriales Italianos y su impacto en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, *Revista de Geografía Norte Grande* N° 40, pp. 47-57. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Vázquez Barquero A.(1999): *Desarrollo, Redes e innovación, Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Pirámide ,Madrid.

4 Véase el caso de España e Italia y la generación de datos en función de la actividad industrial de los territorios. En ambos casos, los Institutos Nacionales de Estadísticas han sido clave en la generación de datos de uso público.

2.5 ORDENAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL

OBJETIVO

Compatibilizar, en todos los territorios, de cada una de las comunas y regiones de Chile, el desarrollo y crecimiento económico, con la plena protección del medio ambiente, asegurando la calidad de vida a todos los chilenos sin comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

ORDENAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL

ORDENAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL EN UN MUNDO CENTRALISTA

JUAN GASTÓ*
LEONARDO VERA**

INTRODUCCIÓN

El problema de fondo

El territorio puede ser concebido como una porción de superficie o volumen terrestre o acuático perteneciente a un predio, comuna, provincia, región o nación. El territorio es ocupado por la sociedad, con la que está estructuralmente acoplado: se determinan mutuamente, a través de la tecnología, en un contexto coevolutivo (Gastó et al, 2006a; 2006b). El origen del sistema territorial se remonta, por lo tanto, a tres componentes fundamentales: la naturaleza, la sociedad y la tecnología. La naturaleza es anterior al hombre, por lo que es de una jerarquía y complejidad superior a éste. La sociedad, por otra parte, es posterior al hombre, quien se organiza gradualmente en estructuras más complejas que incorporan sus dimensiones étnicas, políticas y laborales, generando su socioestructura y cultura como una forma de relacionarse con el mundo. De la integración de la naturaleza con la socioestructura emerge, de forma desfasada y jerarquizada, la tecnología como un componente articulador entre ambos. Este proceso da origen a un sistema territorial que va constituyéndose en una sola unidad (Nava et al, 1996; Gastó et al, 2002b).

En este proceso el hombre modela a la naturaleza de acuerdo a sus propios requerimientos, necesidades y capacidades de manera que gradualmente transforma el territorio en un paisaje cultural (Cataldi, XVI). Recíprocamente, la naturaleza modela al hombre transformándolo en actor social en un contexto coevolutivo de acoplamiento estructural (Maturana y Mpodozis, 2000; Vera, 2009). El producto final puede ser el territorio de un país organizado con una estructura centralista, donde su solidez o debilidad, en relación con sus fronteras internas y externas, revela la salud de su estado ecosistémico. Ellas marcan el límite de poder de la periferia en relación con su núcleo o corazón, el cual en un país centralista generalmente está hipertrofiado en desmedro de la periferia. Lo opuesto está dado por países o regiones descentralizadas, organizados homogéneamente en relación a las condicionantes de la matriz territorial y de las estructuras y funciones de la población. Esto se logra cuando en el proceso de hominización de la naturaleza (Carbonell y Sala, 2000; 2002) las actuaciones que se llevan a cabo en el territorio y la ordenación del mismo se desarrollan en armonía con las limitantes y potencialidades de cada paisaje cultural local y del territorio del país como un todo.

Paradigma

Los problemas complejos, tales como los derivados del planteamiento y organización centralista de un país y su opción opuesta de transformarlo en una ordenación balanceada sustentable y armónica del territorio, requieren ser formulados en su estructura paradigmática. Un paradigma es la concepción del cómo abordar un fenómeno sobre la base de un conjunto de hipótesis y teorías básicas sobre aspectos particulares de ese fenómeno, en este caso la centralización de los sistemas territoriales y el ejemplo particular del centralismo. Ese contenido define los problemas que deben investigarse,

* Ingeniero Agrónomo, PH.D., Universidad de Utah, Estados Unidos. Departamento de Ciencias Animales, Facultad de agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad católica de Chile.

** Ingeniero Agrónomo, Doctor en Ciencias de Recursos Naturales. Área de Gestión Ambiental, Facultad de Agronomía, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, La Palma, Quillota.

la metodología por emplearse y la forma de aproximarse a los resultados. El paradigma planteado y aceptado por una comunidad científica o política determina las diferencias con otras comunidades (Gastó et al. 2005).

Según Kuhn (1971), la investigación científica en torno a un fenómeno cualquiera se desarrolla en cada momento centrada en paradigmas aceptados y sus resultados constituyen la ciencia normal en un período dado, luego de localizar el problema en el conjunto de variables de estado que lo definen. La comunidad científica impone su paradigma de diversas formas mediante la educación científica y su expresión en libros y revistas.

En el contexto del paradigma y su relación con el problema analizado, se pueden distinguir cinco dimensiones fundamentales del problema. La ontología se refiere a la naturaleza de la realidad en estudio. En este caso es el territorio y su organización centralizada, ya sea esta centralista o disgregada. Se distinguen posibles realidades formadas por partes dispersas, o bien, partes relacionadas en forma armónica, como en el caso de la centralización; y disarmónicas, como en el caso del centralismo (Von Bertalanffy, 1975; D'Angelo, 2002). La dimensión epistemológica, que se refiere a las condiciones bajo las cuales el conocimiento de la verdad se considera verdadero, lo cual localiza el problema a su vez en lo metodológico. Se considera tanto la coherencia interna como la correlación de la realidad trascendente. En la dimensión heurística se buscan los documentos o fuentes que permitirán la resolución del problema. Implica el camino a seguir con el fin de lograr el conocimiento de algo nuevo referente al problema central. La cuarta dimensión es la hermenéutica, que se refiere a la interpretación y a fijar el verdadero sentido del centralismo y del modelo opuesto de ordenación sustentable del territorio. La dimensión temática del paradigma se centra en la planificación del ordenamiento territorial. Como resultado del análisis paradigmático del problema se distinguen dos paradigmas que contrastan: el del centralismo expresado en el modelo centro-periferia y el de la ordenación territorial regional sustentable.

PARADIGMA ACTUAL DEL CENTRALISMO

Centralismo y centro

El centralismo puede ser definido como una doctrina desarrollada y practicada por los partidarios de la centralización política y administrativa de un país. Es una forma de concebir y administrar un territorio y su población. No es necesariamente un capricho de actuación sobre el territorio, la población y los recursos naturales. Constituye una visión de mundo que deriva de concepciones culturales, históricas, tecnológicas y políticas, de posicionamiento y acoplamiento entre los actores y el territorio. Esta visión permite grandes ventajas, además de los inconvenientes y limitantes que se analizan en este trabajo.

El tema de fondo es jerárquico, centrándose el problema en una sola frontera de mayor jerarquía y en un centro de alta jerarquía donde se concentra el poder, las decisiones y los recursos extraídos del territorio, por lo cual las vías de comunicación y transporte son en este contexto de gran importancia en el desarrollo y consolidación del centralismo. Solo así se entienden las palabras del expresidente de Chile, Federico Errázuriz Zañartu, en 1873, al manifestar que la locomotora va a resolver los problemas de tres siglos. Asimismo, el expresidente Balmaceda en 1890, al inaugurar el viaducto del Malleco plantea sus ideas respecto al progreso de Chile al afirmar que todos los problemas del porvenir de Chile están ligados a la construcción de vías férreas, lo que está relacionado estrechamente al centralismo y a las exportaciones, y las relaciones con la extracción de *commodities*, los recursos naturales ubicados a distancias accesibles por medios ferroviarios, su explotación a gran escala, y las vías de tierra y mar necesarias para las exportaciones. Todo ello a partir de un marcado centralismo. En la actualidad, el proyecto de Hidroaysén es otro complemento importante al centralismo, pues se quiere transportar la energía eléctrica producida en el extremo austral a través de un ducto que atraviesa el territorio en una extensión de alrededor de 2.300 km desde Cochrane hasta Melipilla, sin dejar en el trayecto ni un solo electrón para el desarrollo local.

El centralismo está estrechamente ligado al concepto de centro-periferia (*heartland-hinterland*), el que no puede ser analizado independientemente de la frontera y de los límites. El límite es un concepto lineal que demarca y delimita dos o más territorios contiguos centralizados en distintos lugares.

El límite es una línea que encierra un determinado territorio. El concepto data del año 1438. Proviene del latín: *limes*, *limitis*, que significa: “sendero entre dos campos”, “límite, frontera” (Corominas y Pascual, 1991). Dentro de las acepciones aceptadas por la RAE (2001) para el concepto, se encuentran:

- Término, confín o lindero de reinos, provincias o posesiones diferentes, los cuales deben deslindarse, es decir, señalar y distinguir los términos de un lugar, provincia o heredad.
- Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios.
- Extremo que puede alcanzar lo físico y lo anímico.

En términos generales se ve que el concepto de límite tiene implícito un sentido del extremo al que puede llegar algo y de separación de lo que sigue más allá. Es por ello que el trazado del límite deriva del establecimiento de zonas, en escalas variables, dadas tanto por características ecológicas del recurso como por razones administrativas. En este contexto el concepto de escala de trabajo es fundamental. A nivel del Estado y de un país se establece un solo límite global, lo cual constituye el origen del centralismo; aún cuando en su interior existan otras zonas y límites diferentes tanto o más relevantes que el nacional.

En oposición, o como complemento al concepto abstracto de límite, está el concepto de frontera. Según la RAE (2001), significa:

- Puesto y colocado en frente.
- Confín de un Estado.

Etimológicamente, frontera data del año 1140 y proviene del término frente, que se puede definir según la RAE (2001) como:

- Parte delantera de una cosa, a diferencia de sus lados (femenino, la frente).
- Hacia adelante (masculino, el frente).

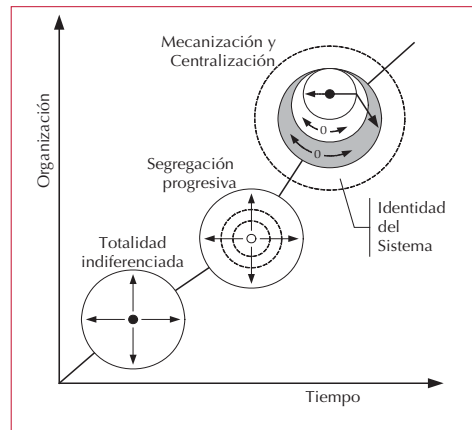
El concepto de frontera, al igual que el concepto de límite, incluye la noción de extremo, pero a diferencia de este tiene implícita una noción de lo concreto. La frontera es la noción espacial que se extiende a ambos costados de la línea limítrofe. Es la faja localizada a ambos costados del límite que establece el frente de contacto entre dos zonas contiguas, por lo cual constituye una zona ecotonal y política.

Normalmente, las fronteras de un país surgen del arreglo entre países fronterizos, por lo cual los Estados realizan numerosas actividades para su delimitación, lo que no ocurre con las fronteras interiores de ordenación de los países. La frontera es la periferia del Estado, por lo cual su consistencia es mayor de acuerdo al grado de energía y poder que presente el centro o *heartland*.

La periferia, o *hinterland*, de un país es el espacio que media entre el centro y la frontera, lo cual está dado por la capacidad y poder del núcleo central y por las distancias y conexiones que existan entre el centro o núcleo y el límite fronterizo. Nace así el modelo centro-periferia que constituye la base del centralismo tanto como dogma como por ser la resultante de un proceso complejo, abierto y adaptativo.

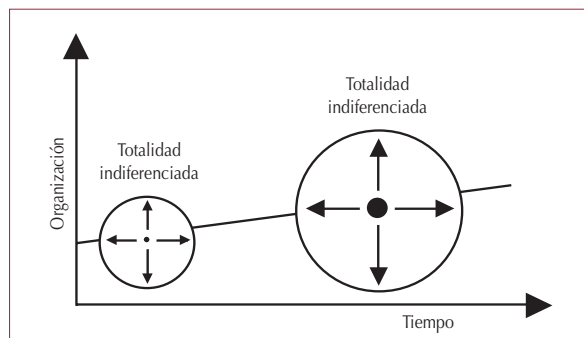
El centralismo se puede definir como un caso puntual de centralización. Esta última es la ordenación de un sistema complejo adaptativo, la que pasa por etapas que se pueden definir a partir de las propiedades formales de los sistemas cibernéticos propuestas por Von Bertalanffy (D'Angelo, 2002). Dichas etapas son: totalidad indiferenciada con mínima relación entre los elementos del sistema, segregación progresiva de subsistemas y procesos y control mecanizado en un contexto de centralización y desarrollo de la identidad del sistema. En esta última etapa el sistema mecanizado es regido por un punto céntrico de localización jerárquica, en este caso territorial y administrativo, que actúa como generador del orden y de los mecanismos adaptativos del sistema territorial (Figura 1).

FIGURA 1
ETAPAS DEL DESARROLLO DE LA CENTRALIZACIÓN DE SISTEMAS COMPLEJOS ADAPTATIVOS (D'ANGELO, 2002)



En el caso de una centralización efectiva, no hay antagonismo con la ordenación regional sustentable del territorio. Sin embargo, en el caso del centralismo el punto céntrico opera antagónicamente con la sustentabilidad territorial de la periferia y, en último término, del sistema como un todo. El urbanismo y las normas de planificación urbana, interurbana y regional son en el caso chileno todas de carácter centralista, pues consideran al núcleo urbano como centro de todo, siendo lo demás solo territorios de periferia (*hinterland*). En este contexto, se desarrolla una expansión de la influencia del centro más allá de los umbrales de sustentabilidad del sistema, y no se logra la ordenación y centralización armónica de este. (Figura 2).

FIGURA 2
DESARROLLO DE LA EXPANSIÓN DE LA INFLUENCIA DEL CENTRO EN UN CONTEXTO CENTRALISTA.



No hay un desarrollo del ordenamiento territorial sustentable ni la complejización del sistema que se presenta en la centralización efectiva.

Modelo centro-periferia

El *hinterland*, o periferia, de un Estado es el territorio que media entre el centro dado por el núcleo vital, o *heartland*, y su frontera. En el modelo centralista, la periferia proporciona al Estado los recursos y espacios adicionales para satisfacer las necesidades de recursos y espaciales del núcleo vital, lo cual permite un crecimiento y desarrollo a expensas de la extracción de recursos desde la periferia. Esta extracción está dada por la utilidad que le asigna el núcleo vital para satisfacer sus necesidades, funciones y caprichos, lo que viene acompañado de la apropiación de los recursos que se hace a través del derecho de propiedad legal o consuetudinario, y por las transacciones que se hagan con ellos.

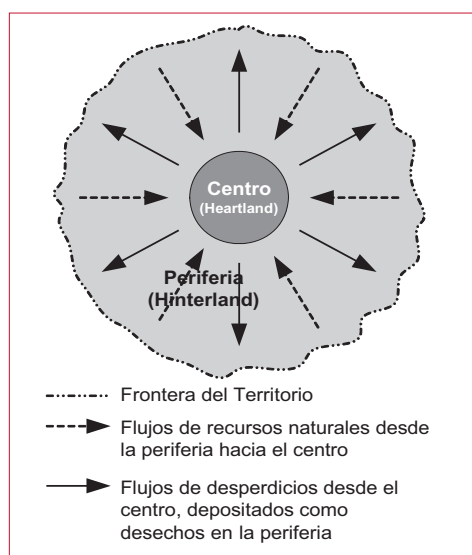
La resultante de este proceso es el crecimiento y desarrollo del núcleo vital y el decrecimiento de la periferia, la cual usualmente se va degradando en la medida que se extraen sus componentes fundamentales. Ocasionalmente, algunas zonas de la periferia se organizan para producir los recursos necesarios para el núcleo vital. Tal es el caso de la agricultura *sensu lato*¹ para producir alimentos y materias primas para la industria, las que se organizan como verdaderas fábricas de fruta, verdura, madera, pescado, etc., siendo todos destinados al núcleo vital. El resto, los que no se organizan como fábrica, se organizan como actividades extractivas, tales como: minería, agua potable, cosecha del bosque nativo, pesca industrial, etc. Esto usualmente conduce a su degradación, al sobrepasar los umbrales de resiliencia.

En algunas circunstancias el núcleo vital central puede generar núcleos secundarios que se desarrollan y actúan en forma similar que el original. Aun cuando ello ocurra, el problema de fondo continúa, es decir, la existencia de un núcleo central condensador y demandante, y la presencia de una periferia cada vez más debilitada. Cualesquiera que sean las circunstancias, debe existir una relación de equilibrio entre los requerimientos del núcleo central y los aportes de la periferia, los cuales no deben sobrepasar los niveles mínimos de conservación de los recursos naturales y la sustentabilidad del sistema como un todo.

En el modelo de ordenación territorial centro-periferia, la urbe es esencialmente una unidad territorial que une una periferia (*hinterland*) rural y natural en torno a un foco central único de control político, económico, social y ecológico, que se convierte en el centro de la organización territorial (*heartland*). El territorio se organiza en la periferia para la concentración de recursos naturales, su transformación en productos y su exportación al centro (ciudad, Estado, etc.), donde se intercambian por bienes manufacturados y servicios. A su vez, los desechos de dicho centro (basura, contaminantes, residuos industriales, cementerios, cárceles, etc.) son depositados en la periferia (Figura 3).

Paralelamente a la concentración de recursos naturales desde la periferia (territorio natural, o silva, y territorio rural, o *ager*) ocurre una concentración energética y del dinero hacia el centro del sistema en red. Desde una perspectiva espacial, en la medida que se avanza en la concentración de recursos, emerge un patrón en el que unidades de bajo potencial de transformación y concentración energética que están esparcidas espacialmente se tornan más grandes, aumentan su potencial y territorio de influencia. En el caso de la agricultura, esto se observa en la progresión de predios, villorrios, ciudades, megalópolis y grandes mercados importadores y concentradores de recursos (Odum, 1996; Reyes, 2004).

FIGURA 3
ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL CENTRO-PERIFERIA (HEARTLAND-HINTERLAND) (GASTÓ ET AL, 2002B)



¹ La agricultura *sensu lato* se refiere en general a todas las actividades de artificialización de la naturaleza (Lawes, 1847), como la ganadería, silvicultura, salmonicultura, fruticultura, minería, etc.

Paradigma sectorial

El proceso de transformación de un escenario natural en uno urbano de la *polis* generó una extraordinaria presión de estos núcleos sobre la periferia, derivando en ocasiones en el olvido de estos territorios, acentuando la desconexión del binomio periferia-centro, que relaciona la fuente de aportes con el sumidero de recursos. En el modelo centralista, el rápido crecimiento de las ciudades ha provocado un importante deterioro medioambiental en lo tocante a condiciones de vida, salud y contaminación.

Los centros urbanos constituyen el núcleo vital desde donde se organiza jerárquicamente el modelo centralista, el cual se estructura sectorialmente. El flujo hacia el centro se organiza en torno a sectores que establecen las condicionantes de actuación. En el caso de Chile, predominan los sectores extractivos que exportan desde la periferia al centro componentes naturales que se plantean culturalmente, a partir de 1875, como recursos naturales. Entre estos destaca la minería, que extrae rocas, minerales y combustibles fósiles desde el suelo y subsuelo para trasladarlos al núcleo vital, donde se comercializan generando beneficios para el sector empresarial. En este proceso deben desarrollarse vías de acceso y comunicación, simultáneamente con la generación de derechos e impactos sobre la periferia. El sector se organiza monolíticamente a través de estructuras centralizadas de poder político-económico-sectorial que interviene en la toma de decisiones. De manera similar se tiene el sector pesquero, que extrae componentes naturales de los mares transformándolos en recursos comercializables. En una situación similar están los bosques nativos, que han sido cosechados y comercializados como negocios sectoriales. Asimismo se tienen las praderas naturales, que luego de ser utilizadas por el ganado, se traslada su fitomasa a las ciudades. Igualmente se utiliza la fertilidad natural de los suelos, que usualmente no es restaurada, a través de los cultivos agrícolas y frutales que se transforman en insumos para la red centralista. También se tiene los sectores industriales y manufactureros, tales como: cemento, termoeléctricas, cultivos agroalimentarios y frutales, inmobiliarias, etc. Finalmente se tienen los sectores de servicios tales como: bancarios, de transporte, energéticos y de *retail*, que constituyen la parte complementaria al proceso. En una última etapa se tienen los servicios de reciclaje sólido, líquido y gaseoso.

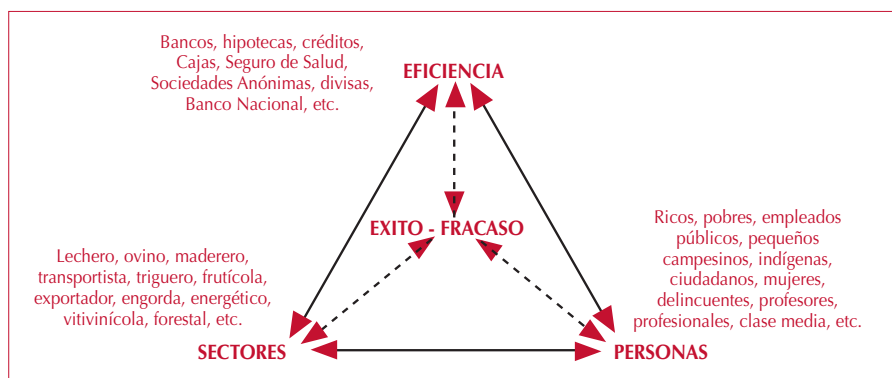
Todos estos sectores se estructuran centralizadamente y constituyen la base del centralismo. Entre otros pueden mencionarse: la Sociedad Nacional de Minería, la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad Nacional de Pesca, la Corporación de la Madera, etc. Todos estos servicios son la base del centralismo, sin lo cual no puede operar. Los sectores son necesarios para el desarrollo del centralismo, pues constituyen la base operativa del modelo centro-periferia. Los sectores se pueden legitimar, en el contexto de la ordenación sustentable del territorio, en la medida que se establezcan límites de la universal legalidad de todos los umbrales de sustentabilidad que existan y deban existir entre el centro y la periferia. En caso contrario el modelo fracasa. En el caso de la evolución de Isla de Pascua, según Pontig (1992) se fracasó porque se sobrepasaron los límites de los umbrales. En el ejemplo de Chile, se corre el mismo riesgo si no se reconocen y respetan los umbrales de sustentabilidad.

El segundo componente de este paradigma es el de las personas, las cuales están estrechamente relacionadas con los sectores. Son los individuos de la especie humana, que actúan en la vía sectorial y pública, los que toman parte en las acciones sectoriales. También se tiene en lo sectorial a las personas jurídicas, que son entidades que ejercen derechos y obligaciones relativas a los sectores aunque no tengan existencia individual física, tal como las corporaciones, asociaciones, sociedades y fundaciones. El Estado concesiona en personas naturales y jurídicas el entorno de las actividades relacionadas con el modelo centralista. Como último componente del modelo se tiene el de la eficiencia. En un modelo de libre mercado como el actual, la eficiencia está dada por parámetros económicos tales como el Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR). Mientras más elevados son estos indicadores, mayor es la eficiencia del sector.

Finalmente la sociedad establece un juicio natural de valores, el cual está dado por la eficiencia, eficacia y el balance final del proceso proporcionado por el éxito o fracaso del sector y de las personas que lo integran. Por tratarse de un modelo de retroalimentación positiva, usualmente y a la larga concluye por fracasar.

En la Figura 5 se muestra el esquema que sintetiza el modelo de ordenación territorial sectorial.

FIGURA 5
ESQUEMA DE LOS COMPONENTES CONSIDERADOS POR ENFOQUES SECTORIALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.



PARADIGMA MODERNO TERRITORIAL

Origen

La planificación territorial emerge formalmente durante las últimas décadas como uno o varios paradigmas complejos que pretenden actuar a priori sobre un proceso territorial dinámico que ocurre constantemente, cuyo resultado es impredecible bajo los procedimientos tradicionales de planificación. En este contexto, la planificación del territorio requiere desarrollar nuevos paradigmas. La evolución de las políticas territoriales no es nueva en el mundo. Desde la más remota antigüedad y en las más distintas civilizaciones se han empleado modelos organizacionales del territorio, conducentes a la estructuración urbana, rural y natural. En el mundo occidental, los trazados regionales de ciudades tienen su origen en lugares previamente proyectados. Sus antecedentes más lejanos se encuentran en Babilonia, Grecia y Roma. La ordenación del territorio surge como una disciplina que considera a la planificación que integra lo ambiental con el uso que se haga del territorio. El objetivo fundamental de la ordenación territorial es, una vez conocidas las características del medio, valorar los recursos naturales con el fin de ordenar los posibles usos estableciéndose restricciones y prioridades de manera que permita la sostenibilidad del sistema.

El principio básico de la ordenación territorial establece que su objetivo es minimizar el impacto, igualar oportunidades y maximizar la aptitud, lo cual conduce al modelo sostenible de desarrollo. Se apoya en tres conceptos claves: la aptitud, su capacidad o vocación y la estructura social (Gastó et al, 2005).

Cambio de paradigma

La base de la ordenación territorial sustentable es la zonificación en base a las limitantes y potencialidades del territorio para el desarrollo de la sociedad. La zonificación, según su definición, consiste en la separación y segregación del territorio respecto de su entorno, donde se reconocen, por una parte, elementos que lo diferencian, y por otra, se actúa con el fin de aislarlos para un propósito particular.

En términos históricos, su primera acepción se vincula con los inicios de la historia del hombre, donde, aún primitivo, estaba en condiciones de identificar ciertas áreas o zonas determinadas con características que le eran propicias para satisfacer ciertas necesidades, diferenciándolas de aquellas en las cuales podían satisfacer otras. Ello tiene gran similitud con los conceptos de "hábitat" y de "nicho" empleados en ecología, según los cuales las especies buscan determinadas áreas para satisfacer sus requerimientos de alimentación, reproducción y descanso, en lugares diferentes (Chirás et al,

2002). Lo mismo ocurre con la identificación de áreas no propicias o peligrosas. Ante este escenario es posible identificar la capacidad de los animales y del hombre primitivo de reconocer, sea de manera consciente o inconsciente, las diferentes características que presenta el medio y que, por tanto, condiciona la forma en que se relaciona con este.

Es posible reconocer etapas en la zonificación para la ordenación territorial:

- Nómades. Desplazamiento grupal en todo el territorio y asentamientos en zonas específicas.
- Sedentarios. Asentamientos permanentes en zonas que les permiten la continuidad del suministro de bienes y recursos naturales en su lugar de asentamiento. Suministros tales como flora y fauna. Escasa movilidad de recursos y de las personas. La tecnología incipiente no permite magnificar la extracción de los recursos.
- Sociedades tradicionales desarrolladas como *ethnos*. Asentamientos permanentes donde se integra la cosecha de productos de la tierra provenientes del cultivo y del cuidado de los animales con tecnologías artesanales incipientes. La cosecha de los productos naturales se realiza sin sobrepasar los umbrales de resiliencia del entorno.
- Sociedades desarrolladas en torno a la *polis*. Asentamientos urbanos con moderado a alto desarrollo tecnológico (riego, tracción, metalurgia, rueda, etc.). La sociedad tiene un cierto nivel de control del ecosistema y del transporte terrestre y marino, sobrepasando levemente los umbrales de resiliencia del territorio. Se inicia en esta etapa el proceso de centro-periferia, tal como en Babilonia, Atenas, Roma, Persia y posteriormente los imperios occidentales de España, Francia y Reino Unido.
- Sociedad industrial. Nace a finales del s. XVIII con la Revolución Industrial, modificándose la manufactura de productos, el transporte, la tecnología y la demanda de componentes de la naturaleza que comienzan a ser limitados o escasos, por lo que se acuña en 1875 el término recurso natural. Nacen así los imperios industriales modernos, tales como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Japón y China. Su demanda de recursos es tan alta que se extraen *commodities* desde el resto del mundo y nace así la huella ecológica (Wackernagel y Rees, 2001). Dicha huella ecológica se magnifica en los países productores de *commodities* que satisfacen las demandas de los países industriales. Estos se organizan en un modelo centralista internacional, en el que los países de menor desarrollo y productores prioritarios de *commodities*, tal como Chile se organizan a su vez en un centralismo magnificado de centro-periferia de manera de lograr exportar masivamente *commodities* a bajo precio sin valorar, proteger ni desarrollar su periferia. Su modelo es de centro-periferia insustentable y genera una desertificación extrema a nivel planetario.
- Sociedades territoriales. Ante el fracaso generalizado del modelo anterior, se produce un cambio hacia el ordenamiento territorial equilibrado para el desarrollo sustentable. Emergen nuevas visiones y tendencias tales como la ecología del paisaje. Se suscriben acuerdos internacionales tales como Agenda 21 y Kyoto, que pretenden regular el uso de los recursos, evitar la contaminación y reciclar los desechos. Esta es la etapa siguiente a la del centralismo.
- Calidad de vida. Las sociedades ordenan los países como lugares ideales para la vida en un contexto de biofilia y topofilia, donde se plantean y organizan las condicionantes del entorno para el desarrollo de la vida de calidad.

El proceso de transformación, desde un mundo natural y rural a uno urbano, generó una presión de estos núcleos que en ocasiones generó un olvido y desconexión del resto del territorio. El rápido crecimiento de las urbes, especialmente durante el último siglo, generó un deterioro medioambiental en lo que respecta a condiciones de vida, salud y contaminación (Ponting, 1992).

Lo anterior ha generado un escenario propicio para la revalorización de los territorios rurales y naturales conjuntamente con su integración con las diversas tipologías urbanas, de lo cual emergen y se generalizan los conceptos de zonificación y sustentabilidad, estableciéndose el umbral inverso de preocupación y acción sobre todo el territorio. Las transformaciones medioambientales no son independientes del sistema social, tecnológico y económico centrado en la urbe a través de un desarrollo sectorial globalizado (Novik, 1982).

Las variables que se incluyen en el proceso de zonificación y por lo tanto de los resultados que se obtienen, están determinados en gran medida por el enfoque bajo el cual se consideran, el que puede ser sectorial o territorial. El primero de estos conduce a un desarrollo y zonificación centralista donde los diversos sectores se localizan jerárquicamente en

las grandes urbes o centros, y hacia donde fluyen los recursos extraídos desde la periferia y desde cuyo centro se envían los desechos hacia el exterior.

Los enfoques sectoriales pretenden resolver los problemas a partir del trabajo con un sector en particular, lo cual genera riesgos importantes por ser consecuencia de un paradigma que reduce el problema a una dimensión particular. Este sesgo se produce porque las variables empleadas en la relación del proceso de zonificación tienen como criterio de relación la pertenencia a un sector determinado. Entre los sectores más relevantes se tiene: economista, urbanista, extractor de recursos naturales tales como minería, madera, pesca, y los productivistas tales como: cultivo, ganadería y madera. En contraposición a esto se tiene al conservacionista que pretende preservarlo todo y el social que solo busca el desarrollo humano sin considerar su entorno.

Los enfoques territoriales tienen como objeto central de planificación a la unidad territorial. Se basa en un paradigma sistémico, que reconoce como los límites del sistema a estudiar a aquellos ligamentos más fuertes, evitando selecciones *a priori*, en función de una dimensión en particular de algún sector dado o grupo de ellos.

En un enfoque territorial en lugar de sectorial en los vértices del esquema que representa el paradigma, los tres componentes fundamentales son reemplazados, como se observa en la Figura 6, por territorio en lugar de sector; por actores sociales en lugar de personas; y por calidad global (de vida, trabajo, ambiente y paisaje) como medida de comparación en un lugar de que sea exclusivamente la eficiencia. De esta manera, la interacción entre estos tres componentes, es posible alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable y calidad de vida.

FIGURA 6
ESQUEMA DE LOS COMPONENTES CONSIDERADOS POR ENFOQUES TERRITORIALES.



En este enfoque el territorio es la matriz de fondo o ámbito donde se desarrollan las actividades locales. Esto permite lograr armonizar los diferentes componentes en relación a sus limitantes y potencialidades con los diversos actores sociales y su acoplamiento. Los actores sociales o *stakeholders* son todos aquellos que se encuentran ligados en alguna forma, ya sea positiva o negativa, con el territorio. El objetivo perseguido por este paradigma es la búsqueda del mejor acoplamiento entre los actores sociales con su escenario, además de sus relaciones con su entorno y con los sistemas externos. En lugar de eficiencia económica, se busca lograr la calidad global del actor con su territorio en lo relativo a la vida, trabajo, ingreso, conservación de los recursos naturales, desarrollo del paisaje y en general cualquier dimensión que permita un pleno desarrollo. El juicio de valores de este paradigma está dado por la determinación del espacio de solución que se establezca en cada circunstancia y particularidad de los actores y del territorio. Sus dimensiones están dadas por tres ejes fundamentales: producción, equidad y ecología.

Durante los últimos años, especialmente a partir de los trabajos de Freedman (1980), el concepto de actor social (*stakeholder*) ha sido incorporado al paradigma corporativo y al territorio en general. Incluye una amplia gama de actores relacionados con la estructura y actividades que se llevan a cabo en un territorio. En una corporación cualquiera, incluye directamente a los empleados, comunidades accionistas (*shareholders*), inversionistas, medio ambiente y el gobierno.

De manera más amplia incluye un listado mayor de actores: suministradores, sindicatos, agencias de gobierno que regulan al sistema, grupos de intercambio industrial, asociaciones profesionales, ONGs, grupos de defensa de alguna causa, empleados prospectivos, clientes prospectivos, comunidades locales, comunidad nacional, comunidades globales y competidores (Post et al, 2002). Estos autores definen el concepto en la siguiente forma: *“Los actores sociales de una corporación cualquiera son los individuos y constituyentes que contribuyen voluntaria o involuntariamente a su capacidad y actividades creadoras de riqueza y que, por lo tanto, son beneficiarios potenciales o sujetos de riesgo”*. Otros autores incluyen además el “principio de equidad de actores” que comprende entre otros a la ética y a los competidores. En sentido amplio es cualquier actor que tiene intereses legítimos en alguna entidad o proyecto, tal como ocurre en la minería, pesca, centrales hidroeléctricas o el cuidado del bosque nativo.

En los gobiernos corporativos el debate se centra en los gestores, debiendo estos ser: actores sociales (*stakeholders*), accionistas (*stockholders*) o clientes (*costumers*). Los argumentos de quienes centran el debate en torno a los actores sociales se manifiestan en las siguientes afirmaciones: (a) el valor creado puede maximizarse por la participación de todos los gestores, (b) los empleados, los accionistas y los que suministran pueden también contribuir a la creación de una corporación exitosa, (c) esto no puede ocurrir si los accionistas tienen el control completo y su dirección, lo cual ocurre con los diversos sectores que controlan y dirige el centralismo, y (d) los actores sociales consideran que las corporaciones le dan el mayor valor a su imagen y marca, lo cual significa un incremento de los costos pues consideran que una buena imagen los protege de los grupos de presión. En este debate, el centralismo es una expresión de las corporaciones privadas y gubernamentales que en pro de conservar su imagen sacrifican a los actores sociales del paradigma territorial.

DETERMINANTES DE ORDEN

Umbrales

El problema de fondo en la contrastación de los modelos centralista-sectorial versus el modelo territorial-actores sociales se localiza en los umbrales de actuación. El umbral significa atravesar un límite de legalidad de algún proceso o estado de equilibrio que no sea lícito rebasar. El diccionario define umbral como el orden a partir del cual empiezan a ser perceptibles los efectos de un agente físico cualquiera. Es el punto o nivel tal sobre el cual un estímulo cualquiera es de suficiente intensidad para comenzar a producir un efecto crítico que no debe ser rebasado.

El umbral fundamental del modelo centralista está claramente determinado por las conexiones entre el centro y la periferia. Conexión en cualquier sistema dinámico significa transporte de masa, energía e información. El centro, que corresponde al lugar y fenómeno donde se localizan las actividades generadas del poder y de la toma de decisiones, establece las necesidades de masa, energía e información dado su espacio de abastecimiento que obviamente corresponde a la periferia. Esta última proporciona las materias primas y la energía, las que constituyen los recursos naturales necesarios para el funcionamiento regular del centro.

Cuando no se establece el límite de magnitud de cada uno de estos dos componentes, el centro crece y se desarrolla independientemente de la periferia, incrementando constantemente la tasa de extracción de recursos desde la periferia. Las magnitudes de extracción al incrementarse constantemente llega un momento en que sobrepasan el umbral de resiliencia de la periferia, la cual finalmente comienza a degradarse. En este caso, el modelo de ordenación del territorio ha sobrepasado los umbrales de sustentabilidad al no existir una retroalimentación negativa entre el crecimiento del centro y el decrecimiento y desertificación² de la periferia. El centro crece y la periferia se desorganiza y finalmente agoniza.

Dado que el problema de fondo es esencialmente antropocéntrico y económico, se produce un conflicto de intereses entre los componentes del modelo. En el caso de la periferia, el umbral está establecido por los principios y componentes de la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales en general, y en el caso del modelo completo centro-periferia, el umbral está determinado por la sustentabilidad del sistema que necesariamente debe incorporar la equidad, productividad y sostenibilidad. Debido a que la toma de decisiones tiene su origen en los sectores, los cuales están

² Se entiende por desertificación la pérdida de información del ecosistema.

prioritariamente determinados por los *stockholder*, el tema de fondo se localiza por lo tanto en la rentabilidad económica entendida como TIR y VAN, y en el crecimiento del sector. Se trata claramente de un conflicto de intereses que establece que las circunstancias de un componente (centro o *heartland*) que establece que sus actividades e intereses se favorecen a expensas de la otra (periferia o *hinterland*). Si el umbral del centralismo estuviera claramente determinado y delimitado podría operar tan eficientemente como cualquier otro modelo. Esto normalmente no ocurre, pues no se dispone claramente que los determinantes de orden debido a la presión de los intereses particulares de cada sector y de los *stockholders*.

En el modelo territorial-actores sociales se establecen distintos umbrales de actuación. Se plantea el modelo en base a tres componentes fundamentales: urbano, rural y natural, los cuales generan los siguientes umbrales: Urbano-Rural, Urbano-Natural, Natural-Rural. El conjunto de los tres umbrales Urbano-Rural-Natural se establece en base a la sustentabilidad del sistema global.

Por tratarse de un paradigma centrado en el territorio y en los actores sociales, los umbrales se localizan en los límites de vulnerabilidad territoriales y de la población de los actores. El territorio está limitado por su superficie y ubicación, y por la capacidad de uso establecido hasta alcanzar su equilibrio (Odum 1953; Van Hulst 1830). En este modelo, por lo tanto, los límites de la universalidad-legalidad están dados por las jerarquías naturales del territorio y de la población.

Sostenibilidad ecológica, ambiental y social

Cualquiera que sea el modelo de organización del país, ya sea centralista o territorial, debe considerar como una condicionante fundamental la sustentabilidad del sistema. En su esencia consiste en no traspasar los umbrales de transacción entre los puntos que lo componen. En este caso se trata de darle sustentabilidad y coherencia a cada uno de constituyentes esenciales del territorio: urbano, rural y natural. Simultáneamente se debe establecer una coherencia interna e independiente de cada uno de ellos. La sustentabilidad del territorio y de las actividades que en él se llevan a cabo se pueden plantear sobre la base de ocho principios unificadores, algunos de los cuales son antagónicos con el centralismo (Gastó et al, 2009). Dichos principios se presentan a continuación.

La conservación ha sido definida como el mantener vivo y sin daño, pérdida o decaimiento, la permanencia de una cosa o fenómeno, lo cual puede incluir a las costumbres y virtudes locales y continuar en la práctica de ellos (Webster, 1989; RAE, 2001). El concepto incluye la supervisión oficial de la naturaleza como un todo y de sus diversos componentes tales como suelos, fauna silvestre, cobertura vegetal, ríos, bosques y praderas. Esto se lleva a efecto por los conservacionistas, los gestores del territorio, la naturaleza y por las demás instituciones que en escala local, y desde la perspectiva territorial, llevan a cabo estas funciones (Colegio de Postgraduados, 1991; Suárez, 2007). El desarrollo sustentable según la comisión Brundtland, en 1987, se define como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin afectar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, lo cual no está sólidamente comprometido en los modelos de centro-periferia, donde el crecimiento del centro no presenta mecanismos de retroalimentación negativa respecto de la periferia, por lo cual concluye finalmente por degradarlo y, en casos extremos, destruirlo.

La jerarquía es un sistema interconectado en varios grados de comportamiento donde las relaciones hacia arriba son asimétricas con las relaciones hacia abajo (Allen y Star, 1982; Haber, 1990). En las categorías superiores se tiene los componentes de naturaleza física, química, geológica, biológica, natural y ecológica que establecen la organización natural de la naturaleza, los cuales dirigen al sistema, ya sea que se trate de un país que se ordene con un paradigma centralista o territorial.

Estos niveles superiores controlan y organizan a los inferiores dados por la ordenación ecológico-antrópica y por las ordenaciones sociales, tecnológicas, económicas y políticas. Lo hacen en función de las constantes de tiempo y espacio, presentando menores frecuencia de comportamiento (ritmo más ciclos más extensos) y mayor estabilidad, por lo que sirven de contexto y determinan el propósito de los niveles inferiores actuando como super sistema (Naveh 2000, 2001; Wu y David, 2002; Gastó et al, 2005). Es en estas cinco jerarquías inferiores donde se dan diferencias marcadas entre la ordenación sectorial y territorial. Ferrater (1979) indica que existen 4 tipos de jerarquías: del poder, lógica, ontológica y axiológica. La primera es la prioritaria en el modelo sectorial, la cual tiende a rebasar los umbrales de los niveles superiores, en tanto que el modelo territorial prioriza las dos últimas jerarquías, dando así una ordenación basada en las

características del territorio y la valoración dentro de los umbrales de sustentabilidad del sistema, estableciéndose así una armonía entre los condicionantes territoriales y las de los actores sociales. Es en estas dos últimas jerarquías donde se centra la sustentabilidad del sistema (Mesarovic et al, 1971).

Son escasas las temáticas que pueden competir con el creciente reconocimiento de las dependencias e impactos humanos de naturaleza ecológica y medioambiental sobre los países en particular, y la biosfera en general. Esto se expresa como el componente clave de nuestra época y espíritu (Nisbelt, 1982; Rosa, 2000), todo lo cual está estrechamente ligado con la sustentabilidad (Turner 1973).

La sustentabilidad puede ser una herramienta para insertar las dimensiones de los impactos humanos en el medio ambiente, los cuales son inseparables de las diversas dimensiones jerárquicas del fenómeno a saber (a) antropocéntrica, que plantea al hombre como eje central del problema, donde los sectores desempeñan un rol prioritario; (b) ecocéntrica, el cual establece que el eje central es el territorio como escenario del hombre; (c) local, que ubica el problema en la escala de directa de actuación, que es el territorio; y (d) global, donde las conexiones y transacciones se establecen por los diversos sectores de poder y regidos por leyes de la economía y de la política, en escala de la totalidad de la ecósfera, sobrepasando por su naturaleza los umbrales territoriales y ecológicos que deben necesariamente respetarse.

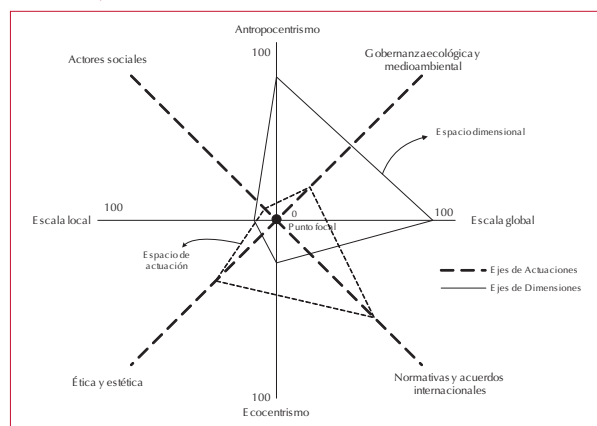
Klijn y Udo de Haes (1994) plantean que la apreciación territorial permite transitar gradualmente desde lo local a lo global, esto último regulado por los sectores económicos y de organización del trabajo a través de estructuras y procesos. En el modelo centralista predomina el transporte de energía y de materia, la génesis del sistema y la existencia de componentes inferiores dependientes desde la periferia al centro, lo cual al sobrepasar los umbrales empobrece a este último en la medida que el centro se va robusteciendo, simultáneamente con incrementar sus necesidades y demandas. Finalmente se alcanza el nivel de quiebre de los flujos y de la resiliencia del sistema.

El sistema así dimensionado constituye el escenario de actuaciones que permite contrastar los dos paradigmas (Figura 7).

Entre lo local y lo ecocéntrico se tiene a los sectores sociales y a la sociedad civil que operan directamente dirigiendo al fenómeno (Magel 2000, 2001; Queron, 2002). Entre lo antropocéntrico y lo global emerge la gobernanza del territorio, la cual establece propiedades y demandas del sistema gobernado (natural y antrópico) y las propiedades que debe tener el sistema gobernantes y las funciones generales que deben considerarse tales como: control de gases, regulación de las aguas y conservación de la cultura (Costanza et al, 1997; Jentoft, 2007).

La mantención y aplicación de acuerdos globales tanto a nivel mundial como de cada país, se localiza entre los ejes ecocéntricos y de globalización. Cualquiera que sea la naturaleza, deben estar condicionados para restricciones de naturaleza ética y estética que se localiza entre el eje local y ecocéntrico, los cuales al no cumplirse deterioran la sustentabilidad del sistema (Van Mansvelt, 1995).

FIGURA 7
PUNTO FOCAL DE LAS CUATRO DIMENSIONES JERÁRQUICAS FUNDAMENTALES
QUE DESCRIBEN LA SUSTENTABILIDAD FENOMENOLÓGICA.



La capacidad sustentadora emerge en Europa en los siglos XVII y XVIII a raíz de los debates surgidos entre crecimiento de la población y suministro de alimentos. En esa época Malthus (1798) desarrolla la ecuación entre las relaciones y el crecimiento de la población con las necesidades de alimento. Varhust (1830) propone la ecuación logística del crecimiento de la población en relación a los recursos disponibles (Freedman, 1980). Finalmente Odum, en 1953, introdujo el concepto de la asíntota de la curva logística y lo relaciona con la capacidad sustentadora "K" del ecosistema. En la actualidad el concepto se aplica a la ganadería, fauna silvestre, bosques, agua, pesca, lagos, turismo, capacidad ecológica, urbanismo, población humana y empleo. Fernández (1995) le da una connotación genérica al concepto definiéndolo como la intensidad de la utilización que puede soportar el ecosistema sometido a una acción determinada manteniendo su estado.

La información ha sido definida como la función del cociente de las probabilidades y se utilizan para evaluar la organización o desorden del sistema. La información y la diversidad de orden del sistema, donde un punto de vista práctico, pueden ser considerados como iguales (Margalef, 1958). La noción de diversidad en ecología tiene sus raíces en la riqueza de especies y de componentes en general y depende de la capacidad del sistema de discriminar entre ellos. El desarrollo de una central hidrográfica en general, o de cualquier área en particular, hasta alcanzar estados de mayor desarrollo, depende de mecanismo de acumulación de energía organizada. Todos estos mecanismos son de naturaleza cibernética por su capacidad de autoorganizarse autopoieticamente en respuesta a los cambios del medio externo o interno (Maturana y Varela, 1972; 1992).

La transformación antropogénica de los ecosistemas naturales en artificiales implica cambios desde estados naturales maduros de organización hacia estados de menor complejidad y madurez de ordenación, simplificando y desorganizando el sistema natural por medio de la explotación para satisfacer las necesidades de los sectores productivos o la perturbación de sus ciclos de ocurrencia de los procesos (Margalef, 1963; Cooke, 1967; Odum, 1969; González, 1981). Se modifican sus estructuras y procesos fundamentales, los cuales pueden agruparse en energía de la comunidad, ciclo de nutrientes, eficiencia, homeostasis, agua, historia vital y estructura. En los modelos centralizados y sectoriales predominan la extracción de recursos naturales desde la periferia con objeto de satisfacer las necesidades del centro para ser empleados en procesos industriales y de desarrollo de la población urbana simultáneamente con la exportación de los desechos residuales de estos procesos, tales como aguas servidas, desechos sólidos domiciliarios, y al mismo tiempo invasión de terrenos de la periferia con estructuras y servicios que no tienen cabida en el centro, como cárceles, cementerios y poblados satélite.

En el caso del modelo territorial, la situación es diferente, pues no se trata de saqueo de recursos y liberación de desperdicios, sino que de ordenar el territorio en escala humana, de acuerdo a las potencialidades de cada lugar sin traspasar los umbrales de ordenación del sistema, y con el fin de darle calidad al modelo en general y a la armonía entre los actores sociales y a su ámbito de desarrollo, a través de parámetros relacionados con la equidad, sustentabilidad y productividad.

La resultante de la aplicación del modelo centralista-sectorial se expresa en la desorganización de la periferia y en la hipertrofia del centro al no respetar los umbrales de ordenación de cada uno de ellos y de su equilibrio entre ambos. En el modelo territorial, en cambio, la resultante es diferente porque su mecanismo central es de retroalimentación negativa en contraste del anterior que es de retroalimentación positiva.

Problema de fondo

En la medida que los países crecen y se desarrollan, en una magnitud nunca antes vista, de acuerdo al planteamiento maltusiano, las necesidades de ordenanza son cada vez mayores al incrementarse el crecimiento poblacional y la demanda como resultante de las mayores necesidades y funciones que deben satisfacer los recursos provenientes de la tierra.

En la evaluación del territorio donde se integran lo urbano con lo rural y lo natural se tienen tres objetivos y metas que determinan su ordenación: económica de producción, ecologías de la naturaleza y sociales de la sociedad (Nijkamp, 1990). El determinante de orden puede ser solo uno o bien una combinación moderada y armónica de los tres, lo cual

requiere de la determinación del espacio de solución que establezca la mejor combinación de los 3 (Figura 8). De acuerdo con las limitantes y potencialidades de cada sitio en particular, y a la distancia espacio-temporal en el observador y el fenómeno, el espacio lícito de solución cambia de posición.

El centralismo, al estar estrechamente ligado a lo sectorial-productivo, tiende a privilegiar la ordenación económica de producción, lo cual magnifica la economía de escala como un medio de abaratar los costos por unidad de producto, simultáneamente con la masificación de la producción, generando volúmenes elevados de productos, todo lo cual se expresa en el volumen y rentabilidad del negocio. Además de ello se requiere hacer más eficaz el transporte de los *commodities*, construyendo mayores y mejores vías de comunicación y transporte. La masificación de la generación de productos elaborados requiere además contar con una alta concentración de mano de obra, lo cual se logra con el desarrollo de proyectos habitacionales concentrados en urbes cada vez mayores. El capital debe utilizarse con la mayor eficiencia y eficacia, por lo cual se privilegia el corto plazo por sobre el largo plazo y lo global sobre lo local. En este contexto, las medidas de conservación de la naturaleza se reducen a un mínimo dado que son insignificantes o no existen los efectos en los beneficios económicos del sector (Subcaseaux, 2007; Erlwein et al, 2007). Se privilegia la producción de *commodities* para ser destinados a los mercados globales. Se plantea, sin embargo, que esta situación tiende a cambiar.

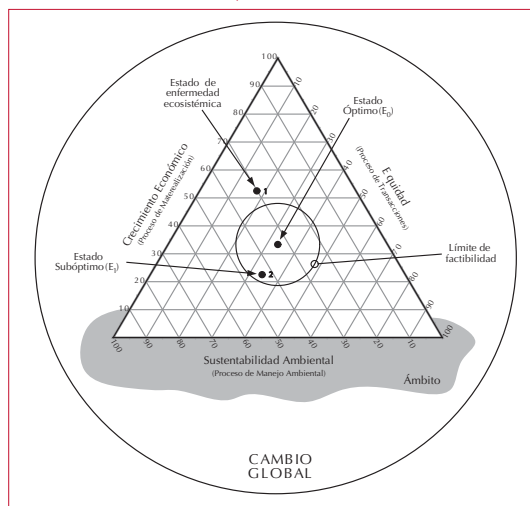
Las determinantes rurales y naturales se centran en la conservación y sustentabilidad de la naturaleza en un nivel máximo posible. Se privilegian los atributos de acción que deben existir entre los diversos componentes del sistema, los ritmos naturales relacionados con la biología de las especies y de las redes tróficas naturales, y los ciclos biogeoquímicos relativos a la recirculación de desechos naturales y artificiales del ecosistema. Se desarrolla la biodiversidad en todas sus dimensiones. El sistema debe funcionar prioritariamente en base a energía solar. No se utilizan químicos que puedan afectar el natural funcionamiento del ecosistema y solo se permiten sustancias orgánicas inocuas. Se valoran los sonidos y aromas propios de la naturaleza. La conservación natural del sistema y la sustentabilidad son dos de los objetivos primarios, por lo cual la calidad de vida y el largo plazo son condiciones esenciales.

La ordenación espacial del modelo territorio-actores sociales es por lo tanto diferente y usualmente antagónica con el modelo centralista-sectorial. Sus particularidades básicas hacen que se tienda a ordenar el territorio en base a sus limitantes y funciones, siendo la capacidad de uso de los suelos, la vulnerabilidad, y la receptividad tecnológica de los sitios algunas de las condicionantes fundamentales, además del uso eficiente de los combustibles en general y los combustibles fósiles en particular.

En ambos casos, las condicionantes sociales están estrechamente relacionadas con el modelo respectivo y a menudo están subordinadas a estos. En el primer caso trata, sin embargo, que una jerarquía menor, la económica, establece las condicionantes de jerarquía social. En el segundo caso se trata de lo opuesto, es decir, que las jerarquías naturales, las ecológicas-naturales establecen las condicionantes sociales y económicas.

En el caso del modelo territorio-actores sociales priman las retroalimentaciones negativas del sistema. Dichas regulaciones permiten mantener el sistema en torno a un valor central que se considera óptimo porque respeta los límites de sustentabilidad y optimiza el funcionamiento y la dinámica del sistema. En el caso del modelo centralista-sectorial priman las retroalimentaciones positivas del sistema. Estas regulaciones alejan al sistema del valor central, lo que agudiza los procesos en una dirección única que usualmente es retrogradativa, como ocurre en el caso de la desertificación, la extracción cada vez mayor de recursos naturales y la contaminación.

FIGURA 8
ESQUEMA DE LA UBICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TRES DIFERENTES DETERMINANTES DE ORDEN:
ECONÓMICO, ECOLÓGICO Y SOCIAL



Estas determinantes, según se muestra en la figura 8, generan como resultante el paisaje cultural, que puede ser sustentable si se establece la mejor combinación entre ellos. En caso contrario, existe un grado de insustentabilidad dado por la distancia topológica que existe respecto del estado óptimo, lo que se expresa en una enfermedad ecosistémica.

ESPÍRITU DE ÉPOCA Y DE LUGAR

Época, lugar y espíritu

La transición ocurrida en el mundo, y en los países en general, a fines del siglo XX y su ingreso al siglo XXI es tan abrupta que no puede ser concebida solamente como una época y lugar de cambio, sino que constituye un cambio de época y de lugar. El fin del siglo XX no constituye solamente un instante cronológico de la historia de la humanidad y del planeta, sino que constituye un cambio de espíritu y de visión del mundo, el cual se presenta como un destino no definido (Gardels, 1996; Burke y Ornstein, 2001).

El impacto del modelo de desarrollo energívoro, de naturaleza industrial y sectorial, está estrechamente ligado al centralismo imperante donde la economía de escala y la extracción masiva de recursos naturales tiene a la civilización al borde del colapso (Morin, 2008). Como se dijo en los acápites anteriores, el centralismo es una categoría particular de la centralización. Frente a esta realidad, la sociedad plantea modelos de desarrollo basados en las condicionantes territoriales y de los actores sociales. Estos incorporan la dimensión ecológica del problema y permiten la aplicación de tecnologías actuales de caracterización territorial, tales como los Sistemas de Información Geográfica, Sistemas de Posicionamiento Global, fotointerpretación, fotogrametría, y la incorporación de la antropología social como elementos fundamentales del desarrollo armónico del escenario y de los actores sociales en escala humana.

El modelo centralista, al ser dependiente de la globalización y estar relacionado con la economías de escala, enfrenta grandes amenazas, lo cual se expresa en la crisis financiera actual y del mercado en general. Estas crisis tienden a ser cada vez más mayores y frecuentes. El mundo y los países enfrentan el fin de un modelo de organización social y desarrollo económico, pero ante todo el fin de una forma de ver y pensar el pasado, el presente y el futuro. Se presentan seis grandes grupos de amenazas, las cuales son analizadas en detalle, conjuntamente con el análisis del modelo, el cual se considera equivocado (Morin, 2008). Con el modelo actual se plantea a la especie humana como una patología terrestre (Naredo, 2004).

El espíritu son todos los modos de ser y de actuar que de algún modo trascienden lo vital, siendo opuesto a lo material. El espíritu de época (*Zeitgeist*) y de lugar de la población (*Volkgeist*) está dado por las dimensiones y actuaciones de la sociedad tal como el centralismo en su expresión centro-periferia, y el territorio en su expresión de ordenación territorial urbano, rural y natural. Volk se entiende como la comunidad de un pueblo en su lugar, poseedor de su propio destino. En este sentido, volk se aproxima a lo que actualmente se contextualiza como *stakeholder* (actor social).

El concepto de Geist (espíritu) lo desarrolló Hegel y los románticos alemanes, aun cuando surgió originalmente en Francia con Montesquieu y Voltaire. Se expresa en todas las actividades, lugares y épocas donde la sociedad se desenvuelve, dejando sus huellas en el pasado y proyectándolas al futuro (Ferrater, 1979). La ordenación territorial y de los actores sociales no puede ser planteada solo como un tema tecnológico, ecológico y político, sino que constituye la resultante del espíritu de una sociedad. El tema de fondo es el espíritu de una sociedad que constituye su destino ordenando su territorio y gestión que de este hace.

Según Rosa (2000), Hegel plantea que cada período histórico tiene sus propias temáticas. En este contexto, Mill introduce la tradición utilitaria y empirista, la cual está estrechamente relacionada con el centralismo. Compte desarrolla la idea que la historia es gobernada por leyes que claramente definen tales épocas como la época de la fe, de la razón y de la ciencia política. Las leyes que se dictan en la actualidad, su contribución política al país y, en general, la estructura y actuaciones de los cuerpos legislativos y de gobierno, obedecen a espíritus de época afines con el centralismo. Actualmente Nisbet (1982) plantea que cuando la historia del siglo XX sea escrita, el movimiento social más simple e importante de la época será el ambientalismo. Bhaskar, en cambio, plantea que se trata del realismo crítico frente al nuevo realismo de la socialdemocracia como una forma de comprender las reacciones sociales. Se experimenta un proceso en el cual el ser humano se libera del “tutelaje consentido”, comenzando a hacer uso de sus capacidades sin depender de otros.

Desafío

La relación sociedad-naturaleza se encuentra en una encrucijada ecológica en que se enfrenta a evolucionar drásticamente o colapsar. Llegamos a esta situación, construida por nosotros mismos, por la hegemonía del uso de los métodos económicos e industriales que hoy se globalizan masivamente. En este contexto, no podemos pretender que la ciencia tradicional y su paradigma de crecimiento, mal llamado progreso, nos saquen del problema. Ella ha sido la propulsora de nuestra actual sociedad industrial que tiene en jaque nuestra propia sustentabilidad a nivel local, y la sustentabilidad del planeta a nivel global. La visión cartesiana economicista que está en su base separa al hombre de la naturaleza al plantear un universo putativamente fragmentado en el que el leitmotiv es la conquista y usufructo indiscriminado del mundo por parte del hombre; visión equivocada que nos hace olvidarnos que somos parte de la trama de la una vida única e interdependiente (Capra, 1996). Respecto del desarrollo armónico de los países y su ordenación territorial, cualquier modelo puede ser bueno. El tema de fondo está en el balance y la regulación del modelo.

En el devenir general de Chile, hemos desarrollado una sociedad marcadamente centralista y del tipo LGS, y está fracasando. La frontera homínida se expandió sobre la base de procesos exógenos que contribuyeron a desorganizar el territorio más que a desarrollarlo. Desde sus inicios el país se organizó para la exportación de sus recursos naturales al centro y al resto del mundo. Hoy hay grandes extensiones del territorio rural de Chile abandonado, la colonización fracasada y el recurso natural devastado. Desde el punto de vista del desarrollo del acoplamiento estructural entre nuestros actores sociales y nuestro territorio rural y urbano, en Chile no se ha desarrollado el *ethnos* ni la *polis*. Tal como los territorios rurales han sido la periferia de un Chile insaciable, nuestro país ha sido desde sus inicios la periferia de otras naciones, sin lograr hasta la fecha un crecimiento endógeno que nos permita el desarrollo de una ruralidad y una urbanidad que dé plena gobernanza y sustentabilidad al territorio. En este sentido, tenemos que inventar Chile porque no existe como sistema territorial centralizado armónicamente y con identidad propia. Su identidad ha sido y es modelada desde afuera a través de la exportación de recursos naturales y la importación tanto de objetos tecnológicos, que determinan nuestra relación con nuestro medio, como de la cultura globalizada que determina nuestra racionalidad. Para una exitosa reinención del país debemos actuar sobre sólidas bases de conocimiento efectivo de la ontología de nuestro territorio, y debemos ajustar nuestra forma de tomar decisiones y de usufructuar de él a sus características de vulnerabilidad y resiliencia. Del mismo

modo, debemos estar dispuestos a cuidar nuestro paisaje cultural ejecutando acciones que permitan su sustentabilidad y desarrollo armónico, so pena de seguir mermando la productividad de nuestros recursos y seguir empobreciéndonos.

Se hace cada vez más necesaria una percepción global que nos permita actuar sin fragmentar y perder de vista la esencia del paisaje cultural, y la relocalización del rol de la ciencia y tecnología en las coordenadas de la prudencia (*pronesis*) para convertirlas en una virtud (*techné*) que nos facilite el uso sustentable del territorio y que no nos condene a un fracaso como sociedad.

Necesitamos desarrollar un nuevo paradigma viable, un nuevo modelo de país y de mundo; o más bien, una nueva forma de percibirlo y emocionarlo. Si, como plantea Edgar Morin (2008), la fuente de la ética es la solidaridad y la responsabilidad, esto debe ser uno de los pilares para enfrentar el desafío ecológico, al prójimo y a nosotros mismo. Para lograrlo, quizás necesitamos una revolución cultural y tecnológica; o sencillamente la emergencia de un nuevo mito.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, T. y Star T. (1982). *Hierarchy: perspectives for ecological complexity*. Chicago, U.S.A:University of Chicago Press.
- Burke, J. y Ornstein, R. (2001). *Del hacha al chip*. Barcelona, España Editorial Planeta.
- CAPRA, F. (1996). *The Web of Life. A New Synthesis of Mind and Matter*. Londres, Reino Unido: Harper Collins Publishers.
- Carbonell, E. y SALA, R. (2000). *Planeta Humano*. Barcelona, España:Ediciones Península.
- (2002). *Aún no Somos Humanos. Propuesta de Humanización para el Tercer Milenio*. Barcelona, España: Ediciones Península..
- Colegio de Postgraduados. (1991). *Manual de conservación del suelo y del agua*. Tercera Edición, SARH, SPP. Chapingo, México.
- Cooke, G. (1967). *The pattern of autotrophic succession in laboratory microcosm*. Bioscience 17: 717-721.
- Corominas y Pascual, (1991). Corominas, J. 1980. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Madrid, España: Editorial Gredos.
- Costanza R., D'Arge, R.; De Groot, R.; Farber, S.; Grasso, M., Hannon, B.; Limbutg, K.; Naeem, S.; O'Neil R.; Paruelo, J.; Raskin, R.; Sutton, P. y Van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature Magazine* 387, 253-260.
- Chiras D., J. Reganold y O. Owen. (2002). *Natural Resource Conservation*. New Jersey. USA: Prentice Hall.
- D'Angelo, C. (2002). Marco conceptual para la ordenación de predios rurales. En: Gastó J., P. Rodrigo e I. Aránguiz (Ed.). *Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales*. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM Ediciones. Santiago, Chile.
- Erlwein, A., A. Lara y M. Pradenas. (2007) Introducción de la celulosa en Chile. Un modelo de desarrollo no sustentable (En preparación, Argentina).
- Fernández, P. (1995). Metodología para determinar la capacidad sustentadora animal en un contexto de uso múltiple. Aplicación al ecosistema mediterráneo. Tesis Doctoral. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y de Montes. Universidad de Córdoba. Córdoba, España.
- Ferrater, J. (1979). *Diccionario de filosofía*. Barcelona, España: Ariel.
- Freedman, H. (1980). *Deterministic mathematical models in population ecology*. Marcel Dekker Inc: New York, U.S.A.
- Gardels, N. (1996). *Fin de siglo. Grandes pensadores hacen reflexiones sobre nuestro tiempo*. México D.F., México: McGraw-Hill.

- Gastó, J., P. Rodrigo, I. Aránguiz, y C. Urrutia. (2002)b. Ordenación territorial rural en escala comunal. Bases conceptuales y metodología. En: Gastó J., P. Rodrigo e I. Aránguiz (Ed). *Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales*. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. LOM Ediciones. Santiago, Chile.
- Gastó, J., M. Pino, V. Fuentes, S. Donoso, S. Gallardo, N. Ahumada, C. Gálvez, C. Gatica, M. Retamal, C. Pérez y L. Vera. (2005). *Metodologías para la planificación territorial*. Santiago, Chile: Ministerio de Cooperación y Planificación.
- Gastó, J., L. Vera, L. Vieli y R. Montalba. (2009). Sustainable agriculture: Unifying concepts. *Cien. Inv. Agr.* 36: 5-26.
- González, F. (1981). *Ecología y Paisaje*. Madrid, España: H. Blume Ediciones.
- Haber, W. (1990). Using landscape ecology in planning and management. p. 217-232. En: Zonneveldt, I. y R. Forman. *Changing Landscapes: An Ecological Perspective*. New York, U.S.A.: Springer-Verlag.
- Jentoft, S. (2007). *Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance*. *Marine Policy* 31 (2007) 360-370.
- Klijin, F. y M. Udo de Haes. (1994). *A hierachical approach to ecosystems and its implications for ecological land classification*. The Hague, Holland: SPB Academic Publishing.
- KUHN, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Magel, H. (2000). Conference resume and presentation of the Potsdam Declaration Rural 21. p. 63-77. In: Conference Volume Rural 21. International Conference on Future and Development of Rural Areas. EXPO 2000. Hanover, Germany.
- Magel, H. (2001). Kommunalentwicklung und Kommunalplanung. Tagespolitik oder strategisches Vordenken. En: *Gestaltung als Auftrag*. München, Deutschland: Hanns Seidel Stiftung (Ed.)
- Margalef, R. (1958). *Information theory in ecology*. *General Systems* 3: 36-71.
- Margalef, R. (1963). On certain unifying principles ecology. *Am. Naturalist* 97: 357-374.
- Maturana, H. y J. Mpodozis. (2000). The origin of species by means of natural drift. *Revista Chilena de Historia Natural* 73.
- Maturana, H. y F. Varela. (1972). *De Máquinas y Seres Vivos. Una teoría de la organización biológica*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Maturana, H. y F. Varela. (1992). *The Tree of Knowledge, the Biological Roots of Human Understanding*. Boston, USA: Shambala Publications.
- Mesarovic, M., M. Macko y T. Takahara. (1971). *Theory of hierarchical multilevel systems*. New York, U.S.A: Academia Press.
- Morin, E. (2008). *Manifiesto de Santiago*. Fundación Chile 21, Corporación Chile-Ambiente. Santiago, Chile.
- Naredo, J. (2004). Diagnóstico sobre la sostenibilidad: La Especie Humana como Patología Terrestre. En: *Archipiélago* N° 62. Jornadas sobre la sostenibilidad en el proyecto arquitectónico y urbanístico. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Madrid, España.
- NAVA, R., R. Armijo y J. Gastó. (1996). *Ecosistema. La unidad de la naturaleza y el hombre*. México: Editorial Trillas
- Naveh, Z. (2000). What is holistic landscape ecology? A conceptual introduction. *Landscape and Urban Planning* 50 (2000) 7-26.
- Naveh, Z. (2001). Ten major premises for a holistic conception of multifunctional landscapes. *Landscape and Urban Planning* 57, 269-284.
- Nijkamp, P. (1990). Regional sustainable development and natural resource use. In: *Proc. World Bank Annual Conference and Development Economics*. Washington D.C., U.S.A.
- Nisbet, R. (1982). *Prejudices. A philosophical dictionary*. Cambridge, MA, U.S.A.: Harvard University Press
- Odum, E. (1969). *The strategy of ecosystem development*. *Science* 164, 262-270.
- Odum, H. (1996). *Environmental accounting. Emergy and Environmental Decision Making*. New York, U.S.A.: John Wiley & Sons, Inc.
- Pontig, C. (1992). *Historia Verde del Mundo*. Barcelona, España: Ediciones Paidós.

- Queron, C. (2002). Relaciones entre actores sociales y territorio rural. El caso de la comuna de Santo Domingo. p 717-751. En: Gastó, J., P. Rodrigo e I. Aránguiz. *Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales*. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. Lom Ediciones. Santiago, Chile.
- RAE (Real Academia Española de la Lengua). 2001. *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, España.
- Reyes, G. 2004. Análisis Emergético: metodología para la evaluación de la sustentabilidad territorial. Estudio de casos de Chile y la Provincia de Palena. Tesis para optar al título de Ingeniero Forestal. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Rosa, E. 2000. Modern theories of society and the environment: the risk society. p. 73-101. En: Spaargaren, G., A. Mol y F. Buttel. *Environment and global modernity*. SAGE. International Sociological Association. SAGE Publication. London, U.K.
- Suárez, D. 2007. Sustentabilidad de sistemas agroforestales en predios del Dominio Estepario y Secoestival. Taller de Licenciatura. Facultad de Agronomía. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Quillota, Chile.
- Subercaseaux, D. 2007. Determinantes económicos en la ordenación territorial. Tesis Master of Science. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal. P. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Turner, T. 1973. *Landscape planning: a linguistic and historical analysis*.
- Van Mansvelt, J. 1997. An Interdisciplinary Approach to Integrate a Range of Agro-landscape Values as Proposed by Representatives of Various Disciplines. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 63 (1997) 233-250.
- Vera, E. 2009. Expansión de la frontera homínida en el paisaje cultural de la Cordillera de Los Andes de la Araucanía. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias de Recursos Naturales. Universidad de La Frontera. Temuco, Chile.
- Von Bertalanffy, L. 1975. *Perspectives of general system theory*. Springer-Verlag. New York, USA.
- Wackernagel, W. y W. Rees 2001. *Nuestra huella ecológica, reduciendo el impacto humano sobre la tierra*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.
- WEBSTER. 1989. *Webster Encyclopedic Unabridged Dictionary of English Language*. New York. U.S.A.
- Wu, J. y J. David. 2002. A spatially explicit hierarchical approach to modeling complex ecological systems: theory and applications. *Ecological Modeling* 153: 7 – 26.

MODELO ESTRUCTURAL DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: PROGRAMACIÓN Y COORDINACIÓN

HENRY AZURMENDI*

INTRODUCCIÓN

La descentralización es un pilar primordial de un proyecto país para todos los chilenos. Actualmente, el proceso de descentralización se encuentra en una etapa de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones regionales y municipales (denominados de manera general “gobiernos subnacionales” según la terminología empleada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional) con el objeto de que estas puedan ejecutar efectivamente sus competencias y así liderar y articular el desarrollo de sus territorios.

El presente artículo busca desarrollar una propuesta para reforzar y modernizar el accionar de la institucionalidad pública del Estado chileno, en este caso los gobiernos regionales, dando solución a las debilidades institucionales que exhibe el modelo de descentralización que se está desarrollando en Chile (en cuanto a recursos de todo tipo, niveles de organización y coordinación interinstitucional, principios guías, actores y recursos involucrados, habilidades y capacidades técnicas, entre otras).

El modelo estructural que se presenta responde a la problemática del presente proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en relación al desarrollo territorial. Esta problemática se puede sintetizar en la debilidad de las capacidades y competencias de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en la articulación de la gestión público-privada para promover el desarrollo económico sostenible de las regiones. Ello provoca, como efecto directo, una debilidad manifiesta en las dinámicas de desarrollo económico de las regiones contribuyendo por tanto a la desigualdad territorial del país.

Las principales causas de ello se pueden aglomerar de la siguiente forma:

- Endebledad consolidación institucional y social de la gestión territorial para el desarrollo.
- La planificación para el desarrollo de los territorios se fundamenta en lineamientos y preferencias externas.
- Dispersión del trabajo de los actores públicos y privados en la gestión para el desarrollo de los territorios.
- Dificil acceso de los actores locales a instrumentos y programas de fomento de desarrollo adecuados a las características propias de los territorios

Según lo anterior, el siguiente documento tiene como objetivo presentar y describir un modelo estructural de planificación para el desarrollo de los territorios, sobre la base de una programación y coordinación para que facilite el proceso de traspaso de las capacidades y competencias de los gobiernos regionales.

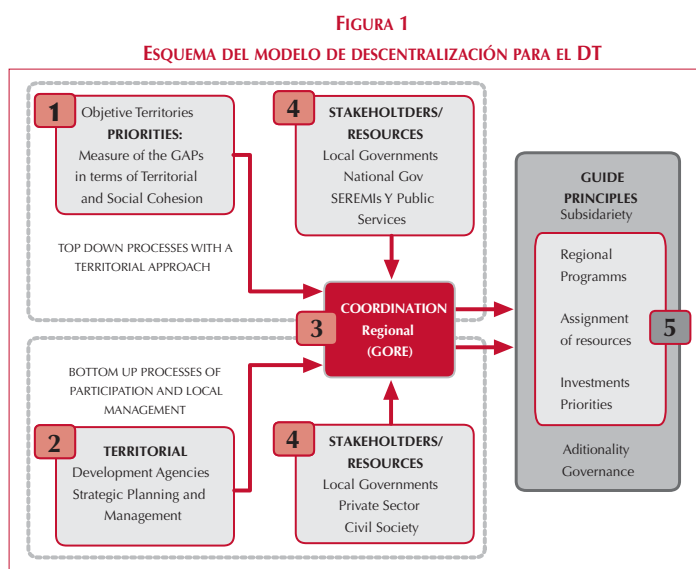
FUNDAMENTACIÓN

El modelo propuesto basa su especificación en la diferenciación de tres aspectos. Primero, el desarrollo territorial con un enfoque descendente; segundo, procesos ascendentes de participación y administración local; y tercero, implementación de programas bajo ciertos supuestos de actuación.

* Ingeniero Forestal. Magister en Economía y Gestión Regional, Magister en Desarrollo Local- Rural. Master “Erasmus Agrismundus” in Sustainable Development, PhD© Business and Development, University College of Cork, Irlanda. Investigador y consultor

A continuación un esquema que resume el modelo estructural propuesto:

1. Definición de territorios prioritarios para intervención (territorialización): la medición de los gaps en términos de cohesión territorial (cohesión social y económica).
2. Diseño e implementación de Agencias de Desarrollo Territoriales (ADT): implementación de una entidad a nivel territorial, diferente al programa de las ARDP o de ChileEmprende, en recomendación a tres pilares (Azurmendi, 2009). Una ADT que responda a una Política de Desarrollo Regional (PDR), no una ADT que complemente la PDR o que implemente un programa de competitividad regional.
3. Definición de una Unidad de Coordinación Regional: dentro del proceso actual de transferencias de competencias a los GOREs en Chile, diseño e implementación de metodologías y modelos de actuaciones eficientes y eficaces.
4. Actores involucrados y recursos: análisis y definición de los mecanismos más adecuados para la satisfacción de las demandas de bienes y servicios desde los territorios. En conjunto con el diseño e implementación de responsabilidades y manuales de funcionamiento.
5. Programas Regionales de Desarrollo: análisis y propuestas de medidas de descentralización para el fomento del desarrollo territorial. La generación de proyectos debe ir acompañada con la designación de recursos y prioridades de inversión. Incorporación de los principios de subsidiariedad, adicionalidad y gobernanza local.



Fuente: Azurmendi, H. 2009

El principal argumento de la medida estratégica propuesta se basa en la necesidad de una definición expresa de un modelo que structure la actuación de las políticas y programas regionales, a nivel territorial.

Existen varias iniciativas tendientes a promover el proceso de descentralización chileno. El problema es que todavía, persiste la falta de definición de un modelo de desarrollo regional. Más aún, conceptos, principios y metodologías son utilizados indiscriminadamente, sin establecer un orden y sistema para un efectivo y eficiente fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.

La medida estratégica propuesta se fundamenta en reconocer que en un modelo estructural para el desarrollo territorial es fuertemente dependiente e influenciado por las prácticas planificadoras empleadas en su definición, diseño e implementación. La experiencia internacional y local muestra que se deben utilizar dos tipos de planificación. Una con enfoque ascendente y otra con enfoque descendente.

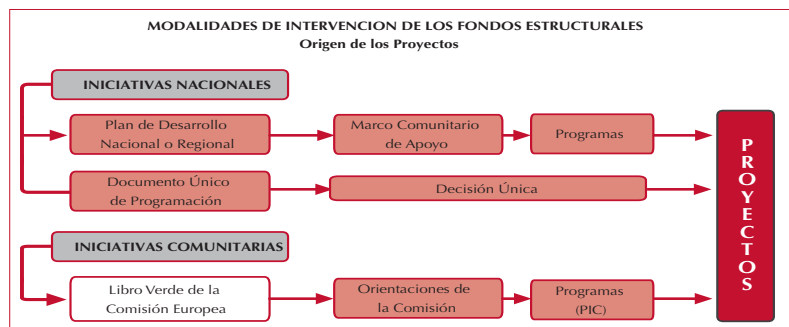
PRÁCTICAS PLANIFICADORAS DEL MODELO ESTRUCTURAL

El primer tipo de planificación corresponde a un modelo técnico-intervencional de planificación. La bibliografía internacional lo denomina Análisis de Políticas (Friedmann, 1991), y se basa en una planificación desde arriba, que funciona como una forma de toma de decisiones anticipada que usa la razón técnica para diseñar los posibles cursos de la acción a desarrollar. Este modelo de planificación, en donde mediante la razón técnica se pretende avizorar el futuro desde el presente, pone especial énfasis en el grado de cumplimiento económico de los RECURSOS utilizados (Cazorla, 1997). Este modelo responde a las necesidades de un modelo de país.

Los conceptos utilizados, que marcan un estilo propio en este modelo de planificación de las intervenciones, en el caso de la UE son los siguientes (Comisión Europea, 1998):

- Programación: proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar sobre una base plurianual la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos comunitarios.
- Plan: análisis de la situación efectuada por el Estado miembro habida cuenta de los objetivos contemplados y de las necesidades prioritarias para lograr estos objetivos, así como la estrategia y las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos que lleven aparejados.
- Marco comunitario de apoyo: documento aprobado por la Comisión una vez analizado el plan presentado por el Estado miembro en el que se describa la estrategia y las prioridades de la acción de los Fondos y del Estado miembro, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros. Este documento se divide en ejes prioritarios y se aplica mediante uno o más programas operativos.
- Intervenciones: formas de intervención de los Fondos, es decir: i) Programa Operativo o el documento único de programación; ii) Programa de iniciativa comunitaria; iii) Ayuda a medidas de asistencia técnica y a acciones innovadoras.
- Programa Operativo: documento aprobado por la Comisión para desarrollar un marco comunitario de apoyo, integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios, compuestos por medidas plurianuales, para cuya realización puede recurrirse a uno o más fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al BEL; un Programa operativo integrado es un programa operativo cuya financiación corre a cargo de varios Fondos.
- Documento único de programación (DOCUP): único documento aprobado por la Comisión que agrupa los elementos contenidos en un marco comunitario de apoyo y en un programa operativo.
- Eje prioritario: una de las prioridades de la estrategia aprobada en un marco comunitario de apoyo o en una intervención.
- Medida: medio por el cual se lleva a la práctica de manera plurianual un eje prioritario y que permite financiar operaciones.
- Actuación u operación: cualquier proyecto o medida realizado por los beneficiarios finales de las intervenciones.
- Beneficiarios finales: los organismos o las empresas públicas o privadas que encargan las operaciones.

FIGURA 2
GÉNESIS DE LOS PROGRAMAS Y LOS PROYECTOS SEGÚN LAS DOS PRINCIPALES INTERVENCIONES ESTRUCTURALES
DENTRO DEL ACTUAL MODELO COMUNITARIO DE PLANIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cazorla (2004).

La figura 2 muestra los pasos del origen de los programas y los proyectos según las dos principales intervenciones estructurales dentro del actual modelo de planificación de la UE.

El énfasis territorial -espacial- del modelo estructural conduce a la necesidad de una definición de territorios objetivo de actuación. Esta definición ha demostrado eficiencia en el uso de recursos, superación de las brechas territoriales y mejoramiento de la competitividad regional. En los territorios “objetivo” las realizaciones lleguen incluso a nivel local, abriendo posibilidades de incorporar parcialmente otros modelos no euclidianos de planificación (Cazorla, 1997), incluso estando sumisos a los requerimientos impuestos por las directivas comunitarias.

El segundo tipo de planificación corresponde a un modelo de planificación basado en el aprendizaje social. En varios países este modelo constituye un arquetipo o paradigma de planificación en un ámbito público. Expresado de este modo, quizá sea difícil explicar cómo una administración puede orientarse al servicio de los administrados a través de un proceso de aprendizaje mutuo encuadrado en la base de una planificación desde abajo. Sin embargo, desde la administración, en este caso regional, se debe arriesgar por una planificación que, aun estando restringida o definida a un presupuesto inicial como elemento que introduce inflexibilidad, desune una única dirección para convertirse en un camino de dos direcciones, posándose en una trayectoria de abajo-arriba.

Es, sin duda, una jugada diferente a otros modos de concebir que se consideren ancestrales y que aparezcan tan evidentes que esquivan otro tipo de realizaciones alternativas. Esta apuesta que, como tal, induce a cierto escepticismo e incluso vacilación, no es más que el producto de implantar elementos de participación en un proceso que escasea, de los mecanismos suficientes para dar elasticidad y opinión al trabajo cotidiano de la administración. La metodología, por tanto, resulta novedosa desde un punto de vista conceptual, aunque no tanto a la etapa de introducir variables que concretan el modelo.

OPERACIONALIZACIÓN DEL MODELO

Para la operación de este plan se propone el diseño de Agencias de Desarrollo Territoriales. Agencias de Desarrollo (AD), cuyo origen está relacionado a una medida gubernamental para la solución de los fallos de mercado y de Estado, se remonta a mediados del siglo XX, aparecen como instituciones intermediarias a la hora de formular y canalizar la puesta en marcha de proyectos que promuevan el desarrollo de una región en sus diferentes facetas sociales, económicas y ambientales (Azurmendi, H. 2008).

Las directrices básicas para el diseño de una AD con principios de actuación basados en el enfoque territorial se orientan hacia tres aspectos o pilares (Azurmendi, H. 2009): el primero, es la definición de los factores relevantes del enfoque territorial de una AD; el segundo pilar se basa en el reconocimiento del escenario de partida del territorio y la relevancia para el diseño de una AD, básicamente los condicionantes según tipo de región económica, según la historia y evolución los procesos de desarrollo económico; y el último pilar es la definición de un modelo de actuación (organizacional e institucional).

La OIT¹ define a las AD del tipo local como “organizaciones autónomas, con forma legal, sin fines de lucro, concebidas para brindar oportunidades de acceso al circuito productivo, a los sectores sociales y a las áreas históricamente excluidas del desarrollo económico, específicamente las define como estructuras asociativas, conformadas por las instituciones públicas y privadas vinculadas al sector productivo, autoridades locales, asociaciones gremiales, comunitarias, y de la sociedad civil, creando empleo y mejorando ingresos”, y define sus funciones básicas: prestan servicios de promoción y animación económica; asistencia técnica, crédito, y capacitación empresarial; planificación y gestión de proyectos; y el fomento de la transformación productiva.

Como podemos observar, instituciones como la OIT y otras ya tienen una definición acabada del término AD, y si bien la propuesta de modelo de AD presentada no es nueva, justamente, a partir del desarrollo la experiencia de muchos autores e instituciones, la idea de un modelo sobre la base de tres pilares básicos motiva la discusión de algunos elementos de la propuesta, en sentido del desarrollo de una herramienta, basada en el conocimiento experto, que facilita el diseño de una nueva institucionalidad, entidad, organización o modelo, como lo queramos definir, pero que en definitiva busca facilitar el desarrollo sostenible de un territorio.

1 OIT (2003), *op. cit* (p. 32).

El **primer pilar** del modelo de AD se basa en el enfoque del Desarrollo Territorial y sus elementos fundamentales. El principal beneficio de esta institucionalidad es el fortalecimiento del capital social y la consiguiente concertación estratégica del conjunto de la sociedad local, producto del fomento de la cooperación público-privada, con la conformación de una red territorial de solidaridad y relaciones entre los diversos actores e instituciones, que en muchos casos logra el compromiso en un proyecto compartido que refleja las diferentes aspiraciones sociales o intereses presentes en el territorio (EURADA, 1999).

Una AD debe saber que una de sus funciones básicas será promover una buena gobernanza (bajo esta nueva institucionalidad) en el espacio u objeto de su actuación, promoviendo la concertación de actores y la implementación de nuevas e innovadoras formas de gestión en el territorio. Para lo cual, una AD debe saber que la gestión territorial involucra tres grupos de actores; el sector público, sector privado y otros actores (instituciones académicas, las ONG y comunidad local), la participación y el modelo de gestión definirá el estatus de la agencia (pública, privada o mixta), el tipo de región funcional o administrativa, y su relación con los políticos y la política.

En el **segundo pilar** de nuestro modelo presenta la definición del ambiente de política económica regional en el que una posible AD se desarrollará. En este sentido, según el tipo de territorio (de cuatro posibles) podremos esperar una AD diferente en cada caso. Por ejemplo, en lo que se define como territorio próspero, una AD tendrá funciones relativas al fortalecimiento de la red de actores. Similar será la situación en un territorio emergente, pero el rol de la AD deberá estar más focalizado a la provisión de bienes y servicios públicos. En ambos tipos de territorios las oportunidades de negocios y el clima emprendedor son adecuados y una AD deberá asumir una labor de facilitación y promoción más que de implementación. En ambos territorios el balance entre el desarrollo económico y social es un rol clave que debe jugar la AD.

Por otro lado, si una AD se enfrenta a un territorio marginal, su efecto a nivel local y de mercados será más notorio, pero a la vez la posibilidad de sobreexposición y desgaste de funciones serán más elevados, lo que implicará desde un inicio la implementación de un modelo más restrictivo en su plan de actuación y acotado en cuanto al nivel de objetivo, recursos y resultados. Por último, una AD que se pretenda implementar en un territorio en declinación, se enfrentará a problemas estructurales y a un debido conservacionismo colectivo, lo cual restringirá el ámbito de actuación de la AD, propiciando políticas y programas de modernización e innovación en estos sectores y facilitando la creación de nuevas actividades económicas en el territorio.

De la revisión de la implementación de AD en detalle, a nivel europeo y de experiencias pioneras en otras latitudes (Latinoamérica, Asia y África) (Listerri, J., 2000), se puede concluir que existen diversas clasificaciones y tipologías. Muchas de estas dependen de los autores o instituciones que han desarrollado estos procesos y el modelo específico de Agencia de Desarrollo que el propio país, región o territorio hayan definido. En este sentido, el **tercer pilar** del modelo propuesto define de entrada el modelo de organización que tendrá la AD. Un estudio en detalle de las AD españolas, realizado por Azurmendi (2006), demuestra que los tres criterios básicos de definición de la organización de las AD son: el ámbito de actuación territorial, las funciones que realizan y la dependencia legal. Con respecto al primer criterio, en España existe un número considerable de AD, cerca de 2.216, según un directorio elaborado por Sanchis (2005), las cuales actúan principalmente a nivel local, fuertemente dependientes de los ayuntamientos y gobiernos locales (aproximadamente un 65% del universo censado). También existen aquellas de nivel territorial, dependientes de comarcas o grupos de ayuntamientos, y finalmente las del nivel regional, básicamente dependientes de las comunidades autónomas. Estas últimas han sido el brazo armado de los gobiernos regionales españoles para la aplicación e implementación de las políticas de desarrollo regional encargadas por la UE.

Lo anterior produce un efecto directo en la dependencia o no de la administración pública, lo cual definirá básicamente el acceso a los recursos financieros de la posible AD. Por otro lado, definirá las diferentes formas de participación de los distintos agentes en la conformación de la AD. El éxito o fracaso de un proceso de implementación de una AD dependerá fuertemente del análisis *ex ante* de este aspecto. Aunque a nivel europeo, muchas de las AD están cambiando su dependencia desde los niveles gubernamentales centrales a los niveles locales o regionales, principalmente asociados a procesos de descentralización propios de los países. La implementación bajo una dependencia directa del nivel gubernamental de las AD de tipo regional es frecuentemente utilizada y recomendada. A diferencia, y por otro lado, de

la no dependencia estatal, de las AD de tipo territoriales o locales, figura la cual da una mayor flexibilidad en la toma de decisiones y acceso a recursos (*Obsservatorio agenzie local di sviluppo*, 2004)

Los órganos de gobierno de las AD definen la estructura organizativa de esta y su eficiencia. Si se busca implementar un ente que con suficiente flexibilidad que sea capaz de adecuarse a las necesidades cambiantes en función del número y envergadura de los proyectos que esté llevando a cabo, la estructura debe ser seleccionada acuciosamente. Por ejemplo, una AD con órganos de gobierno básicamente compuesto por personas públicas o representantes de instituciones públicas, será fuertemente dependiente de los vaivenes políticos y eleccionarios. Por otro lado, una estructura fuertemente orientada al sector privado tendrá menor representatividad y peso político al momento del acceso a recursos públicos o de cooperación.

Uno de los aspectos claves de un buen modelo de AD es el departamento gerencial encargado del trabajo técnico de la AD. Específicamente, la principal actividad de este departamento es gestionar el plan estratégico y ejecutar las órdenes del órgano de gobierno o consejo de administración; en definitiva, es el núcleo duro donde radica todo el éxito del proceso de desarrollo. “Una gerencia ágil y con sentimiento de comunidad” es la característica más buscada en las AD actuales (*Obsservatorio agenzie local di sviluppo*, (2004). Es importante hacer notar que el perfil del gerente ha de responder al de una persona con suficiente habilidad y capacidad para actuar profesionalmente ante distintas coyunturas sociales y políticas, con sensibilidad para entender la complejidad de la práctica política y con influencia social más que notable para ser aceptado y apreciado por la comunidad local.

Es interesante hacer notar que muchas de las AD de tipo regional han implementado departamentos o direcciones territoriales que persiguen alguna representación de tipo territorial, en muchos casos la justificación es promover los elementos de enfoque *botton up* o participación social (descritos en el primer pilar). Las oficinas o delegaciones territoriales existentes difieren desde una única sede para las de carácter provincial, hasta las pertenecientes a extensas regiones que se descentralizan mediante oficinas en cada una de sus provincias, y las oficinas de representación son tanto para atraer inversiones como para propiciar contactos con otras empresas o agentes económicos interesados en establecer acuerdos de diversa índole en el campo empresarial (Azurmendi, H. 2008).

La importancia de la planificación en las AD ha sido ratificada por numerosos autores e instituciones relativas a procesos de instalación y funcionamiento de las AD (EURADA, 1999). Podemos señalar que ser una guía o instrumento de navegación de la AD y del territorio que representa es uno de los principales indicadores de éxito de un buen plan. Para ello, el plan debe tener la capacidad de ser un instrumento de gestión que permita visualizar claramente líneas estratégicas, planes y proyectos, fácilmente ejecutables, monitoreables y evaluables, donde los actores sientan representadas sus necesidades y sean capaces de participar en alguna de las etapas de implementación y a la vez sintiéndose beneficiarios de la ejecución de este.

Es interesante destacar que dentro de otras funciones, que generalmente se le atribuye a las AD², está ayudar a la elaboración de planes estratégicos de desarrollo territorial, identificar prioridades, y a crear un ambiente favorable para las inversiones y emprendimiento de nuevos negocios. En este sentido, un buen plan debe pretender ser un instrumento de participación efectiva de los actores locales en la definición del futuro de su territorio. El plan se debe concebir como un documento de participación social; por tanto, debe reflejar las prioridades, necesidades y aspiraciones formuladas por las instituciones locales y por la comunidad local.

Finalmente es necesario insistir en que el desarrollo territorial no depende del diseño de nuevas estructuras para intervenir el territorio. Vale decir, que un territorio cuente con una AD no asegura el despegue de un proceso de desarrollo. La base del proceso de gestión territorial eficiente y eficaz se fundamenta en programas, proyectos y acciones coordinadas bajo las premisas del fomento del partenariado local, la participación social efectiva y la subsidiariedad, conceptos que se definen en el primer pilar del modelo propuesto. No se puede olvidar que no es la “institucionalidad”, sino que son los actores del territorio -la comunidad en conjunto- quienes detonan el proceso de desarrollo en la medida que se generan espacios efectivos de participación y de representatividad de la sociedad civil en las decisiones relevantes a favor del

2 Canzanelli, G. (2001), *Op. Cit.* (p. 18).

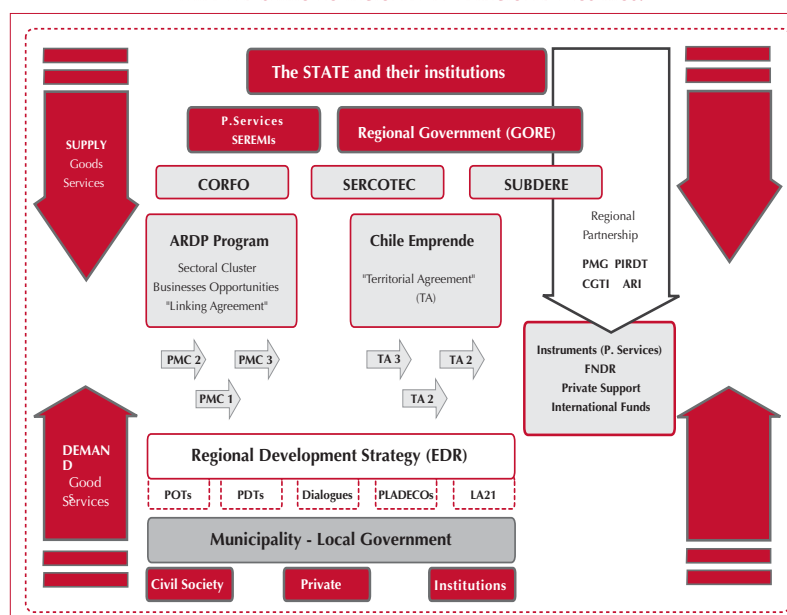
desarrollo territorial. Además, la experiencia demuestra que a pesar de un buen diseño y eficiente gestión de la agencia, esta pueda fracasar por razones ajenas a su gestión (ciclos económicos, eventos inesperados, etc.) (Azurmendi, H. 2006).

LA UNIDAD COORDINADORA REGIONAL Y EL NECESARIO CONOCIMIENTO DE SU AMBIENTE DE TRABAJO

Uno de los principales resultados esperados de la medida estratégica será la definición de un modelo de actuación y de trabajo a nivel de diseño e implementación de políticas de desarrollo regional. Sin lugar a duda, el principal actor en este esquema será la unidad coordinadora, el gobierno regional. Lo anterior se verá ratificado en la definición de un modelo de trabajo, que diferencie claramente los diferentes actores involucrados (*stakeholders*) y sus metodologías de planificación (análisis de políticas y aprendizaje social).

A modo de ejemplo, la siguiente figura detalla, a nivel de la nueva Región de Los Ríos, un interesante ejemplo, donde este tipo de modelo se puede establecer. En esta región se vienen practicando una serie de actuaciones intrínsecas relativas a un modelo de planificación que combina el modelo propuesto, pero que carece de una definición estructural de actuación.

FIGURA 3
ESQUEMATIZACIÓN DEL ACTUAL MODELO PLANIFICADOR
PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN LA REGIÓN DE LOS RÍOS.



Fuente: Elaboración propia, Azurmendi (2009).

En esta región, la sociedad civil, los privados y las diferentes instituciones presentes en un territorio, por medio de diferentes instrumentos o programas de desarrollo, están exigiendo bienes y servicios sobre la institucionalidad local. La cual es la responsable del desarrollo productivo en el nivel comunal al que, de acuerdo con la ley de administración regional y municipal, debe tener una planificación sobre la base de una equidad social en el uso sostenible de los recursos naturales y garantizar el crecimiento al mismo tiempo.

Aunque los gobiernos locales tienen instrumentos y programas, bajo las condiciones actuales y debido a su baja capacidad técnica y restricciones legales y de presupuesto, estos no responden adecuadamente a estas demandas. Por esta razón,

los servicios públicos, el gobierno regional y el gobierno central aparecen jugando un rol importante, implementando una serie de programas, tratando de articular una propuesta apropiada y eficiente para el empleo correcto de recursos económicos disponibles en los territorios, para lo cual se están basando en usos de distintos instrumentos de planificación de nivel territorial tales como el POT, PDTs, AL21, los diálogos ciudadanos, los PLADECO. Estos han sido la base de la elaboración de la estrategia de desarrollo regional en la región.

En la actualidad, debido a la falta de una real articulación y coordinación, las principales fuentes de recursos económicos, el FNDP, los instrumentos de fomento y los programas de los servicios públicos, los recursos privados y la cooperación externa, están sujetos a un uso poco efectivo por los actores diferentes del sistema.

Además, el Gobierno ha tratado de responder a lo anterior, creando e implementando programas de mejoramiento de la gestión (PMG y ARI), y programas sectoriales (PIRDT – Subdere, ChileEmprende Sercotec, la ARDP-CORFO). Todos programas que responden a un diseño del nivel central para tratar de dar soluciones a un problema de nivel local, con una mirada sectorial y no territorial de su funcionamiento, aunque los implicados digan lo contrario.

En pocas palabras, en la región se da la paradoja de una demanda de bienes y servicios, supuestamente validada desde abajo, y una oferta de bienes y servicios públicos articulada desde arriba, resultando en una nueva manera de puesta en práctica del desarrollo económico territorial y que conlleva la puesta en práctica de una serie de planes de desarrollo territoriales, con la necesidad de flexibilidad, la coordinación de instrumentos y programas. Pero que en definitiva usufructúan de los mismos y escasos recursos económicos antes descritos. Lo anterior, insinúa al menos la necesidad de innovar a nivel de la implementación de un nuevo modelo estructural de planificación para el desarrollo territorial, con una unidad coordinadora del GORE, que responda a las siguientes demandas (Azurmendi, H. 2009):

- Un marco normativo y legal con flexibilidad y espacios de articulación de los instrumentos y los programas que son implementados en la nueva región de Los Ríos con las necesidades locales.
- Instrumentos de planificación con capacidad de articulación de las demandas locales en un plan territorial.
- Capacidades, habilidades y personal calificado para la puesta en práctica de este plan territorial, respondiendo, eficientemente y eficazmente, al necesario cruce de la demanda territorial y la oferta del nivel central.
- Capacidad de articulación de los recursos económicos disponibles en nivel regional (FNDP, los servicios públicos y los aportes de privados y cooperación externa) y de cómo estos deben ser acoplados las demandas locales.
- Si bien es destacable que los actores locales han participado en la elaboración de los planes territoriales, aun es necesario un cambio de actitud al momento de la implementación de estos. Son interesantes en este sentido las experiencias del programa ChileEmprende y ARDP, los cuales por definición buscan trabajar con una gobernanza de nivel local, pero no incorporan los principios de subdiciariedad y adicionalidad en sus actuaciones, o al menos aún son poco demostrables.
- La constitución de actores locales diferentes (municipalidades, instituciones, la sociedad privada y civil) en un plan de desarrollo territorial todavía no está claro, aunque el diseño y elaboración de la estrategia de desarrollo regional tiene como final este objetivo.

Cuando se habla de planificación en el ámbito público, en la mayoría de los foros no intelectuales, se habla de una planificación de corte clásico o planificación denominada por algunos autores como análisis de políticas. Se debe recordar que esta planificación basa su epistemología en la toma de decisiones sobre un problema, una necesidad o una oportunidad por parte del poder político, antes de que estos sucedan en el tiempo. “Las decisiones primero, después la acción: ese es el modelo básico” (Friedmann, 1986).

El modelo de esta planificación implica una estructura política que, con unos criterios y objetivos más o menos definidos, quiere implementar una acción. No debemos olvidar que Chile es un país con tradición centralista, y que, querámoslo o no, el conocimiento adquirido nos obliga a respetar y a hacer funcional un tipo de planificación que se viene, con relativo éxito, desde principios de nuestra historia. Por lo tanto, el modelo propuesto, lo que busca es hacer explícito tal modelo, estructurarlo y explicitarlo en temas de actuación concretos.

Sin ir más lejos, es cosa de observar lo que está sucediendo hoy en día en nuestras regiones, y se puede destacar claramente la idea del Gobierno de la implementación de una serie de iniciativas de índole central, para la solución de los problemas de carácter regional. Si bien estas instancias han sido creadas en pos de la descentralización y llevan los apodos de región y territorio, en su génesis y ADN, tienen rasgos de nivel central, que les cuesta mucho desterrar, los

cuales, debieran ser prioritarios al momento del diseño e implementación de una real política de descentralización para el desarrollo territorial.

A continuación, un cuadro con el detalle de cuatro instancias de coordinación y articulación regionales. Se detallan características de los programas: Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (2006), ChileEmprende (2004) y Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo. Además, la figura de las Corporaciones para el Desarrollo Local.

CUADRO 1

CUADRO COMPARATIVO DE LAS ACTUALES INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE NIVEL REGIONAL EN CHILE.

Agencias Regionales de Desarrollo Productivo	Corporaciones de Desarrollo	Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo	Programa ChileEmprende
Ámbito de actuación			
Nivel Regional	Nivel comunal, provincial y regional	Nivel comunal y provincial	Nivel comunal y provincial
15 regiones del país	La mayoría de las comunas de Chile han creado una Corporación para el Desarrollo local (principalmente centradas en el desarrollo urbano).	3 provincias	39 territorios que reúnen 176 comunas.
Origen Legal			
Acuerdo No 194 del Consejo de CORFO, de fecha 05 de Junio de 2004.-	Art. 6º de la Ley No 19.669 y Artículo XXXIII del Libro I del Código Civil y Decreto Supremo No 110, del año 1979, del Ministerio de Justicia.	Programa de la SUBDERE que se enmarca dentro de una política pública a favor de un trabajo mancomunado de los servicios públicos relativos a los territorios aislados y marginales.	Programa público creado por D.S en el 2004, que se enmarca dentro de una política pública a favor de un trabajo mancomunado de los servicios públicos relativos a la PYME.
Se trata, en suma, de unidades de derecho público y de autonomía limitada. Radicado en su implementación en CORFO.	Una Corporación, en suma, es una entidad de derecho privado y con amplia autonomía. Radicado en su implementación en los Municipios.	Se trata, en suma, de un programa de actuación territorial, sin base corporativa legal. Radicado en su implementación en SUBDERE.	Se trata, en suma, de un programa de actuación territorial, sin base corporativa legal. Radicado en su implementación en SERCOTEC.
Actuación de acuerdo con su naturaleza jurídica			
Las ARDP actúan como órgano público desconcentrado en el ámbito regional	Las Corporaciones actúan como órgano descentralizado territorialmente (provincial o regional)	Por su condición de programa público son entidades de carácter operativo, donde no se definen políticas o formulan estudios, sino que se ejecutan acciones.	Por su condición de programa público son entidades de carácter operativo, donde no se definen políticas o formulan estudios, sino que se ejecutan acciones.
Se trata en definitiva de un organismo de consulta y sin atribuciones legales.		Se trata en definitiva de un organismo de consulta y sin atribuciones legales.	Se trata en definitiva de un organismo de consulta y sin atribuciones legales.
Misión			
Contribuir al desarrollo productivo y al mejoramiento de la competitividad regional.	Constituir un órgano consultivo en las decisiones de inversión y políticas vinculadas al ámbito territorial de actuación y evaluar el avance de las medidas de fomento	Apoyar y promover el desarrollo productivo y económico de las provincias en condición económica compleja, pérdida de competitividad, desempleo, aislamiento y otros.	Contribuir al trabajo mancomunado entre los actores públicos y privados de cada territorio, ChileEmprende busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos, en todas las regiones del país.
Objetivos estratégicos			

Fomento de la competitividad regional mediante el fortalecimiento de cluster sectoriales	Fomento del desarrollo urbano municipal.	Fomento del desarrollo económico local de provincias rezagadas mediante la concertación de actores locales de actores locales.	Fomento del desarrollo económico local en sectores estratégicos de un territorio mediante la concertación.
Estructura organizacional			
La Agencia es una unidad dependiente de la CORFO, La Agencia es dirigida por un Consejo Estratégico, compuesto por lo general de: - Intendente Regional - SEREMI de Economía - Directivo CORFO - Directivo SERCOTEC. - Tres representantes del sector privado, designados por el Intendente - Dos representantes del sector público, designados por el Intendente	La Corporación, al ser una entidad de derecho privado, no responde funcionalmente a ninguna entidad del sector público y tiene su propio Directorio establecido en los estatutos. Este Directorio puede estar integrado por miembros a título personal y/o entidades jurídicas, tanto del sector público como el privado. Sector-Público: Municipalidad (Alcalde) Sector- Privado: Empresarios inmobiliarios o industriales, ONGs, Universidades y Organizaciones de base Líderes de la Asociación de Juntas de Vecinos	Los Consejos están integrados por dirigentes privados; autoridades y representantes municipales, y más de directivos de servicios públicos.	Los Consejos están integrados por dirigentes privados; autoridades y representantes municipales, y más de directivos de servicios públicos.
Participación ciudadana (voz y voto)			
Casi nula, solo vía representación en el directorio.	Representación en consejo de administración o en la asamblea de socios	Representación en el Consejo público privado de administración que ellas mismas han construido.	Consejo público privado Mesas territoriales
Instrumento de planificación y enfoque planificador			
Estrategia de la ARDP Planes de Mejoramiento de la Competitividad Enfoque de planificación por análisis de políticas.	Plan estratégico y anual de la Corporación Enfoque de planificación por análisis de políticas.	Plan estratégico y plan anual Enfoque de planificación por análisis de políticas y en algunas situaciones de aprendizaje social	Planes de Desarrollo Económico Territorial Enfoque de planificación por análisis de políticas y en algunas situaciones de aprendizaje social
Presupuesto para implementar sus planes de acción			
Monto definido según las iniciativas contempladas en los Planes anuales. Construido a partir de los "Acuerdos Vinculantes" con los servicios públicos. Opera como fondo común de administración, supervisado por la gerencia de la ARDP y se ejecuta a través de los servicios públicos firmantes del acuerdo.	Actúan como organismo implementador de programas y proyectos propios. Financiados a través de fondos municipales o regionales. Igualmente pueden generar recursos propios, pero no repartir utilidades entre los socios.	Para el financiamiento concurren SUBDERE y CORFO mediante la suscripción de un Convenio (modalidad de financiamiento vía un programa).	Monto definido en las iniciativas contempladas en los Planes de Desarrollo Económico Territorial, que se pactan con los respectivos Consejos Público Privados de Desarrollo Opera como fondo común bajo la administración de SERCOTEC y se ejecuta a través de los servicios públicos socios: FOSIS, INDAP, SENCE, SERCOTEC, SERNATUR.
Instrumentos económicos			

Instrumentos de fomento de los Servicios Públicos que firman el Acuerdo Vinculante	Instrumentos de fomento de los Gobiernos locales, FNDR y acuerdos sectoriales.	Instrumentos de fomento de los Servicios Públicos que vía convenio se agregan a la planificación.	Instrumentos de fomento de los Servicios Públicos que vía convenio se agregan a la planificación
Gerencia y equipo técnico			
1 Director de la agencia y 2 profesionales (innovación y fomento productivo)	Por lo general un directorio y una secretaria.	1 director de la agencia y equipo de trabajo (2 o mas profesionales)	1 gerente del territorio de la agencia y equipo de trabajo (2 o mas profesionales)

Fuente: Elaboración propia, Azurmendi (2009).

De la revisión en detalle del cuadro anterior, se pueden obtener una serie de conclusiones, pero, para objetivos de este documento, nos limitaremos a evidenciar la necesidad de una unidad estandarizadora de acciones en pos del desarrollo regional. Claramente, se puede observar que las instituciones que actualmente trabajan en nuestros territorios lo hacen muchas veces en similares temas, con una falta de integración de su accionar y recurriendo muchas veces a la utilización de los mismos instrumentos y programas. En este sentido, una posible unidad coordinadora regional deberá manejar en detalle los distintos puntos presentados en el análisis anterior, para poder cumplir eficiente y eficazmente las funciones relativas a las nuevas competencias que desde el nivel central se les están asignando.

UNA METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN PARA UNA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

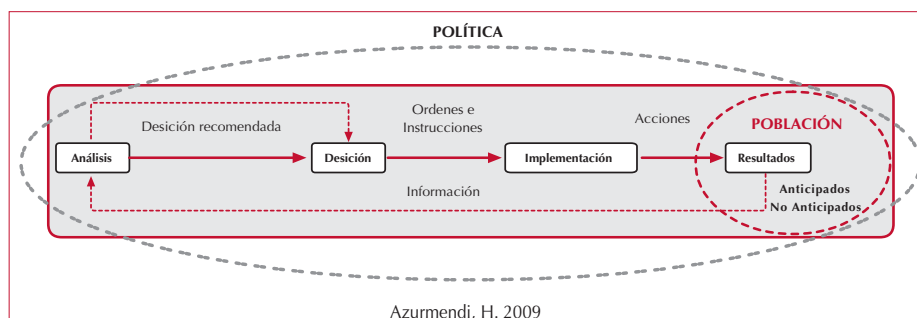
El resultado se basa en la definición de una estructura institucional, la cual respeta las formas actuales de planificación y gestión del desarrollo regional que se tiene en Chile. El aporte es que esquematiza y grafica una forma de actuación. Esta se presenta en dos sentidos, la planificación por análisis de políticas y la planificación por aprendizaje social. La primera, la cual encarga a un equipo técnico la redacción de los programas a acometer y el equipo le devuelve una serie de alternativas sobre las que el poder político tomará una decisión. En último caso, una vez acometidas las acciones que respondieron a una determinada alternativa, se podrá mirar retrospectivamente y corroborar si estas se hicieron conforme a los criterios y objetivos diseñados. Estamos, evidentemente, ante una planificación de diseño que no responde a las expectativas de una población beneficiaria de esas acciones porque, sencillamente, no estarán implicadas. Quizá, analizando desde un punto de vista positivista, se podría satisfacer una parte de las demandas de la población por el hecho de ser la base que sustenta al poder político (figura 4). El modelo esbozado responde ineludiblemente a un proceso de toma de decisión política sobre criterios y objetivos sometidos a análisis político. *“El análisis es una postura, no una técnica: ninguna serie de operaciones puede ser enseñada como la esencia del análisis.... Hay un modelo, una estructura de recursos y objetivos, con un criterio para elegir entre alternativas”* (Wildavsky, 1979).

Por lo tanto, la propuesta se basa en reconocer que la planificación en un ámbito público de corte clásico se basa, por tanto, en una planificación desde arriba, *“que usa la razón técnica para diseñar los posibles cursos de la acción a desarrollar”* (Cazorla, 1994). Mediante el esquema que a continuación se reproduce (Friedmann, 1991), se puede explicar de manera gráfica en qué consiste este modelo que la bibliografía internacional señala como análisis de políticas.

Se puede observar con nitidez cómo este modelo planificador presenta signos modernistas, dando prioridad a la razón técnica como válida para prever el futuro y con la base en la toma de decisiones anticipada a la acción. Extrapolando este esquema y su componente teórica al objeto de estudio, se podría realizar, sin alejarse mucho de la realidad que acontece, a la figura siguiente:

FIGURA 4

MODELO DE PLANIFICACIÓN DE CORTE CLÁSICO



Una de las incógnitas que presenta este modelo de corte clásico es que la acción está confinada al futuro y, por tanto, el conocimiento o el discernimiento del poder político no está afín a ella; se podría apelar en un primer acercamiento si, en verdad, la acción ha respondido convenientemente a los criterios y objetivos que no estaban significados por los propios actores, esto es, los actores beneficiarios de la acción.

De ahí que el problema que se plantea es cómo resolver la dimensión temporal si la acción no se relaciona al proceso decisional. Habitualmente, los científicos operan en tiempo real, aislando de experiencias pasadas, evaluando las variables que en ese instante operan y confeccionando predicciones estadísticas como receta para la finalización del trabajo. Sin embargo, la reseña al pasado, la entrada de una variable no analizada o la imprecisión de los modelos estadísticos pueden descomponer todo el proceso decisional. De hecho, los modelos de pronósticos estadísticos, crecientemente populares, tienden a poseer errores muy grandes, indeterminados (Morgenstern, 1963); (Lee, 1973); (Meadows et al. 1982). Pero, en algunas ocasiones, los políticos deben tomar decisiones porque existe impaciencia entre los electores o bien porque un evento ha salido de los cauces normales; los políticos no pueden dar tiempo al tiempo a que la comunidad científica de respuestas en tan breve lapso y, afirmándose en lo que pueden (estudios preliminares, casos análogos en otras administraciones, etc.), seleccionan una contestación.

FIGURA 5
PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO DE CORTE CLÁSICO.

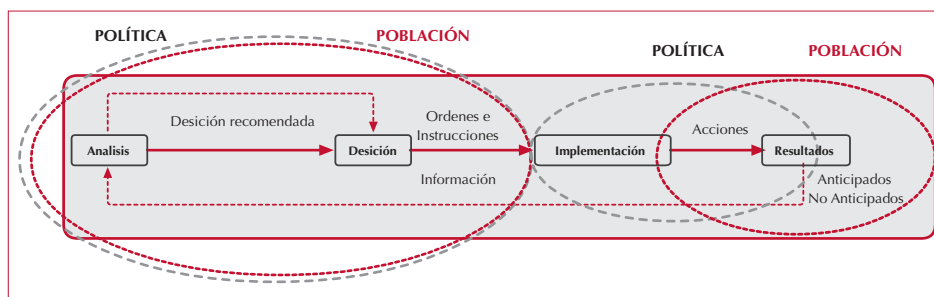


Fuente: Elaboración propia, Azurmendi (2009), sobre la base de Cazorla (2004).

La planificación como aprendizaje social, en el ámbito público, es una opción y en Chile la estamos tratando de aplicar, pero a nuestra manera. La diferencia esencial radica en que esta empieza y acaba con la acción. Para algunos autores, aprendizaje social significa enlazar el conocimiento con la acción, esto quiere decir que todo el proceso planificador teórico esté incluido en acciones concretas. Si las acciones constituyen parte del proceso, los actores protagonistas del cambio tienen que intervenir, y hacerlo supone que sea desde las primeras fases de la planificación. La participación de los agentes en la toma de decisiones política no es más que un proceso de aprendizaje (Cazorla, 2004). En primer lugar, el aprendizaje social es característicamente una forma de aprendizaje tácito y formal (Polanyi, 1966). En segundo lugar, involucra a los agentes que provocan el cambio en el trabajo planificador. "Para ser efectivos, los agentes del cambio deben desarrollar una relación... dirigida a un aprendizaje mutuo" (Schein, 1960).

La planificación, que de esta forma es participada, tiene una duplo dirección debido a que se inicia desde las propuestas de los agentes beneficiarios, resuelve criterios para la toma de decisión política, y, de otro lado, expresa sus propios criterios acorde al programa u objetivos que tienen en perspectiva (figura 5). La planificación es por lo tanto de abajo hacia arriba. Una representación esquemática de la planificación como aprendizaje social puede ser la siguiente:

FIGURA 6
MODELO DE PLANIFICACIÓN COMO APRENDIZAJE SOCIAL



Azurmendi, H. 2009

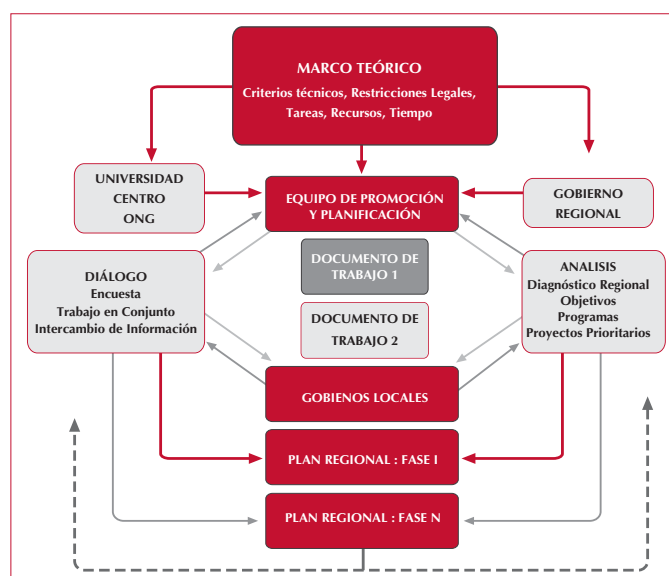
En el esquema se representan las dos direcciones que toma la planificación mediante dos procesos de aprendizaje que se dan paralelamente; ambos están vinculados a la acción. De esta forma, el conocimiento se valida en la práctica y forma parte intrínseca de la acción.

La práctica de la planificación regional, tal y como reproduce este modelo, requiere de la voluntad por parte de los actores a estudiar críticamente los valores actuales para poder realizar un diagnóstico de la situación que carezca de una visión anticipada de la realidad y proyectar decisiones que estén vinculadas a la acción desde las primeras fase del proceso planificador. Probablemente, desde Mumford, "ningún autor haya podido superar su visión de la planificación regional" (Friedmann, 1991). Para Mumford, la práctica de la planificación regional tiene cuatro fases distintas:

- Una serie inicial de informes para obtener una imagen multiestratificada de la región en su dimensión histórica;
- Un perfil de las necesidades y actividades regionales expresadas en términos de ideales sociales y propuestas críticamente formuladas;
- Una reconstrucción y proyección imaginativa del futuro de la región, y
- Siendo la más importante, la absorción inteligente del plan por la población regional y su traslación en acción mediante las políticas apropiadas (Mumford, 1938).

Siguiendo a Mumford, se puede proponer, para un ejemplo concreto, un esquema de planificación como el siguiente:

FIGURA 7
PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO COMO APRENDIZAJE SOCIAL



Fuente: Elaboración propia, Azurmendi (2009), sobre la base de Cazorla (2004).

La primera fase de la planificación concuerda con la que Mumford definía. Con un marco de referencia adecuado (basado en criterios técnicos, legales, económicos, sociales, etc.), un equipo de promoción y planificación, la Administración (gobierno regional), con el apoyo de un equipo de expertos (universidad, centro de expertos, ONG u otro), elabora un documento que servirá como punto de partida del proceso planificador.

En el esquema aparece un núcleo central en el que el trabajo que se va a realizar tiene una doble vía. Una vía que está encuadrada dentro del diálogo entre los agentes que participan y el análisis. El equipo planificador y los agentes beneficiarios (en este caso los gobiernos locales) establecen los criterios y objetivos que van a sentar las bases del programa que se va a implantar. De esta forma, el programa ha sido asimilado por los agentes y es capaz de dar respuestas a los planteamientos que brotaron “desde abajo”.

En último término, el programa deberá ser contrapuesto con los objetivos y criterios determinados y servirá de punto de partida para implementar nuevas acciones, corrigiendo errores que, bajo esta perspectiva, habrán sido participados y, por tanto, asumidos por todos los actores.

AVISOS PARA NAVEGANTES

Parafraseando a un catedrático de la Universidad del País Vasco, quien otrora fuera director del SPRI de España³, es relevante, y sin ánimos de parecer conocedor de una receta mágica o alguna capacidad oculta de leer el futuro, plasmar una serie de reflexiones, con respecto a la temática antes descrita en detalle, que los diseñadores e implementadores (navegantes) de nuestras políticas públicas regionales deben, y según opinión personal del autor, tener en mente para el futuro del desarrollo regional de nuestro país:

Si bien es cierto la transferencia de competencias es un asunto relevante y de gran avance en el proceso descentralizador, no es suficiente. Por ejemplo, la Región de Los Ríos, si bien se ha visto favorecida con el hito de su autonomía regional, esto

3 Se refiere a R. Velasco, autor del artículo “Agencias de Desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes”. Economía Industrial, Nº 317 (1997). Ministerio de Industria y Energía. Madrid.

no basta. Por ejemplo, la inversión de decisión regional aumento de 5.000 MM\$ a casi 27.000 MM\$ en el último periodo presupuestario, sin embargo, la inversión sectorial (que representa casi el doble) lo fijó en cerca de los 80.000 MM\$. Esta última, la de mayor cuantía, es la inversión, lamentablemente, sobre la cual se están dirigiendo las distribuciones competenciales, en las cuales el GORE, como órgano técnico, no tiene mucha atinencia o relevancia. En esta decisión de inversión, a diferencia, solo el intendente puede influir, pero esta influencia no radica en capacidades técnicas o estratégicas, sino más bien en su habilidad de posesionar sus temas ante los subsecretarios o ministros. Los órganos territoriales complejizan la distribución entre competencias compartidas y exclusivas, por lo tanto, cabe preguntarse: ¿es ese el camino, son medidas suficientes, para una descentralización que promueva el desarrollo territorial?

- Las acciones realizadas en las políticas de descentralización deben ser comprendidas y empoderadas por todos los actores involucrados. No muchos están al tanto de qué significa que el FNDR haya cambiado su énfasis de “compensación territorial”, a fondo para el “desarrollo territorial”. Pocos GOREs están a caballo de la idea de asumir la función de planificación del desarrollo como orgánica en sus ejercicios diarios. Muchos entienden la importancia nominal de tener una Estrategia de Desarrollo Regional, pero pocos asumen que esta deberá, en conjunto con el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, ser la base de una Sistema de Planificación Regional, entre otras. De lo anterior, es necesario incorporar un proceso de aprendizaje institucional, para que nuestros GOREs adquieran las capacidades y habilidades necesarias, las cuales por competencias les estamos asignando.
- Estamos implementando las ARDP bajo un programa del BID, definido en función de un requerimiento específico de superación de brechas y fomento a la competitividad, pero en Chile, bajo el concepto de la norma, ¿entendemos claramente que son las ARDP?, más aún, ¿entendemos en Chile qué son las ARDP bajo el concepto de discurso? Responder esta pregunta nos resolverá muchas dudas.
- Muchos gerentes de las ARDP responderán al aviso anterior argumentando que estas como programa ya no existen o existirán en unos años, que su nueva figura legal y el estatus de Corporación Regional (CR) da respuesta a lo anterior. Pero cabe preguntarse si en realidad una CR permitirá afianzar la relación entre los agentes públicos y privados interesados en el desarrollo regional, siendo que por ley solo pueden participar personas jurídicas en las CR, más aún, solo dos de once miembros serán del sector privado, y más aún, estos serán propuestos por el intendente (ver art. 23 del estatuto tipo).
- Respecto de lo anterior, caben aún más dudas. Esta transformación corresponde a nueva institucionalidad, o simplemente es replicar un modelo anterior, ahora desde nivel regional como una medida nacional (por ejemplo la Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota). Según este autor ha investigado (art. 1º del estatuto tipo), ambas instituciones se rigen por el Art. 6º de la Ley N° 19.669 y Artículo XXXIII del Libro I del Código Civil y Decreto Supremo N° 110, del año 1979, del Ministerio de Justicia, que aprueba el Reglamento de Concesión de Personalidad Jurídica a Corporación y Fundaciones. ¿Dónde está el avance, el aporte, la innovación institucional, el avance en el proceso regionalizador?
- Por último, indicar que el modelo estructura institucional propuesto es una apuesta arriesgada, pero si no se asume como país y/o región, que es necesario un aprendizaje institucional, y que las instituciones también requieren de procesos de adquisición de capacidades y habilidades, no es mucho lo que podemos avanzar en este llamado proceso de descentralización. En este sentido, el modelo estructural propuesto responde a más que la creación de nuevas instituciones, organizaciones y/o programas, responde más a una definición y explicitación de una forma de trabajo para el desarrollo de los territorios de una región. La definición de territorios objetivos de intervención en términos de cohesión social y territorial, en conjunto con la planificación y la gestión estratégica de los territorios (agencias de desarrollo territoriales), independiente del modelo propuesto, van a dar soluciones o medidas de acción a un ente coordinador regional, liderado por un GORE. Este debe tener reales capacidades de respuesta, ante las necesidades y demandas de los actores y recursos involucrados. Esta unidad coordinadora debe ser capaz de emanar y generar programas regionales, asignación de recursos y prioridades de inversión, bajo una mirada integrada y sostenible. El soporte a estas acciones debe ir guiada y validada por principios de actuación, regionalmente (y en el nivel central) aceptados, tales como la gobernanza (local), la subdiciariedad y la adicionalidad.

... en suma, y como muy bien resume, siempre que tenemos la ocasión de conversar, un muy buen amigo... se necesita urgentemente explicitar, discutir, ordenar, validar y normar el modelo de descentralización que tenemos y queremos tener en el país...

BIBLIOGRAFÍA

- Azurmendi, H. (2009). Model of Territorial Development Agency: Application to "De los Rios" Region, Republic of Chile. Submitted in fulfilment of the degree of PhD for Centre for Sustainable Livelihoods and National University of Ireland (en proceso de revision final).
- (2008). Agencies of development. What are we talking about?. III International Conference Rural Futures: Dreams, Dilemmas and Dangers University of Plymouth, Plymouth, England, April- 2008.
- (2006). Estudio de la factibilidad de la creación de una Agencia de Desarrollo Territorial, en la Provincia de Valdivia, Región de los Lagos, Chile. Valencia – España, 1erst price in category "Young researcher" paper presented in X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos, 13-15 Septiembre, Valencia España.
- Canzanelli, G. (2001). *Overview and learned lessons on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work*. Programa Universitas (Programa de partenariados de la OIT) edn, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Génova, Italia.
- Cazorla, A., De los Ríos, I. y Salvo, M. (2004). *Trabajando con la gente: Modelos de Planificación para un Desarrollo Rural y Local*. Madrid, España: 1era edición. edn, Universidad Politécnica de Madrid. E.T.S.I Agrónomos. Departamento de Proyectos y Planificación.
- Cazorla, A. (1994). *Hacia una Planificación basada en el Aprendizaje Social*. En: *Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa Leader*. Madrid: Dirección General de Agricultura y Alimentación. Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid.
- EURADA (1999). *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?* Brussels.
- Friedmann, J. (1986). *Planning in the public domain*. Nueva Jersey: Princeton University Press. Princeton.
- Friedmann, J. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Colección Estudios. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Friedmann, J. (1993). Toward Non-Euclidian Mode of Planning. En: *APA Journal*, otoño. Lee, D.B. (1973). Requiem for large scale models. *Journal of the American Institute of Planners*, 39. Nº 3 (mayo).
- Listerri, J. (2000). *Competitividad y desarrollo económico local*, BID, Washington.
- Meadows et al. (1982). *Groping in the dark: the first decade of global modelling*. John Wiley & Sons. Chichester.
- Morgenstern, O. (1963). *On the accuracy of economic observations*. Princeton: Princeton University Press, 2ª ed. (Orig. 1950).
- Mumford, L. (1938). *The culture of cities*. Nueva York: Brace and Co. Harcourt.
- Observatorio agenzie local di sviluppo, (2004). *Las agencias de desarrollo local en una etapa de transición*. Roma, Italia.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. Anchor Books. Gardena. New York.
- Sanchís, J.R. (2005). *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España*. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA. Informes y estudios empleo edn, Ministerio del trabajo y asuntos sociales, Madrid, España.
- Schein, Edgar H. (1969). *Process consultation: Its role in organization development*. Addison-Wesley. Reading. Massa.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown.

GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCAS COMO BASE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO

OSCAR PARRA*

MARÍA DOLORES MUÑOZ**

LEONEL PÉREZ***

FUNDAMENTACIÓN

Un problema del crecimiento económico y del desarrollo sustentable en Chile es la excesiva centralización, lo que inhibe las capacidades locales y afecta la gestión del territorio. La expansión urbana, la industrialización, los cambios de usos del suelo y el avance tecnológico posibilitan crecientes intervenciones del sistema natural, generalmente derivadas de decisiones centralizadas que gravitan sobre las dinámicas regionales, generando distintas formas de alteración y degradación del ambiente. La falta de medidas de control y prevención adecuadas conlleva el peligro de romper el equilibrio dinámico del medio natural y de las estructuras sociales, con graves e imprevisibles consecuencias.

El ordenamiento del territorio debe conciliar intereses locales y nacionales, respondiendo a desafíos ambientales como el calentamiento global, el uso eficiente de los recursos hídricos y a los procesos económicos y de comunicación. Esto implica abordar las relaciones centro-periferia superando las tradicionales visiones de la planificación y reemplazarla por un enfoque sistémico que permita intervenir en la realidad territorial, interrelacionando aspectos y soluciones sociales, económicas y de protección al ambiente. La sustentabilidad del desarrollo obliga a intervenciones territoriales coherentes con las realidades regionales, con las unidades naturales, las capacidades de carga y aptitud del medio natural y las aspiraciones sociales. Estos aspectos se relacionan con una efectiva participación en el proceso de planificación, tomando en cuenta no solo a los usuarios actuales sino también a las futuras generaciones, ya que la planificación implica acciones a realizar en horizontes temporales amplios (10- 30 años).

Otro problema de la planificación es la tendencia a ver al territorio en forma fragmentaria y sectorial porque se planifica en base a unidades político-administrativas, cuyos límites no concuerdan con las estructuras o unidades naturales de éste; tampoco se consideran los procesos de intercambio de flujos y energía ni las dinámicas de los procesos e interacciones que los sustentan. Recursos como la atmósfera, el agua y el suelo no se incorporan integralmente en los procesos de ocupación del territorio, ni se establece su valor y capacidad de carga como factores claves de una ocupación territorial equilibrada y sostenida. En este contexto, la noción de cuenca hidrográfica, bajo un enfoque sistémico, es fundamental para comprender los procesos naturales que se expresan en un territorio. En consecuencia, el ordenamiento del territorio en base a los límites físicos de las cuencas (hidrológicamente definidos) es indispensable para lograr el uso eficiente de los recursos naturales, para eliminar o suavizar las asimetrías del desarrollo, para fomentar las capacidades locales y la descentralización y para promover el desarrollo armónico de áreas urbanas, rurales e industriales. La Región del Bío Bío es un muy buen ejemplo si consideramos los desarrollos de los complejos industriales forestales, los complejos portuarios, los complejos hidroeléctricos etc.

* Biólogo, Doctor. Director del Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile, Universidad de Concepción.

** Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile, Universidad de Concepción.

*** Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile, Universidad de Concepción.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA: GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCA

La gestión integrada de cuencas es “el proceso de formular y aplicar en una cuenca hidrográfica un conjunto integrado de acciones tendientes a orientar su sistema social, económico y natural para lograr unos objetivos específicos”, los cuales pueden incluir entre otros el manejo de los recursos naturales (agua, suelos, vegetación, etc.) para la obtención de bienes y servicios (generación de energías, riego para la agricultura, recreación, abastecimiento de agua potable, etc.), sin afectar la capacidad de carga o resiliencia del sistema como un todo (Dourojeanni; 1992, Parra et al; 2009)

Acciones propuestas:

a. Integración de los actores que intervienen sobre el territorio

El ordenamiento territorial debe integrar a todos los actores que intervienen en el proceso generando conocimiento sobre la realidad territorial, tomando decisiones políticas y realizando inversiones; a la vez, haciendo participar a los afectados por las decisiones y acciones de los demás actores. En este sentido, la gestión integrada de cuencas es fundamental porque implica la creación de organismos e instituciones conjugando la especificidad de los intereses individuales o sectoriales con una ética común, que impide visiones parcializadas o sesgadas de los procesos de desarrollo que conllevan la distorsión de reducir el territorio a un espacio que soporta una sumatoria de acciones diversas que no consideran la integridad del sistema natural y las dinámicas sociales.

b. Gestión de los recursos naturales (agua, suelo, etc.)

La gestión integrada de cuencas permite prever conflictos relacionados con el uso de recursos vitales como el agua y el suelo dentro de límites físicos definidos y por tanto medibles y valorables. De igual forma permite establecer el uso eficiente de los recursos naturales considerando su potencial o capacidad de prestar diversos servicios o “servicios ecosistémicos”, tales como aguas para riego, para generar energía, recreación y turismo, abastecimiento de agua potable, para contribuir a la integración territorial y a la asociatividad.

c. Ocupación del territorio para el desarrollo de asentamientos urbanos e industriales

La gestión Integrada de cuencas se orienta a racionalizar las actividades de mayor dinámica. La actual tendencia a vivir en ciudades implica una constante demanda de recursos naturales y suelo urbano; por esto, un tema relevante de la gestión integrada es la planificación de los asentamientos; pues las concentraciones excesivas de población pueden constituir complejos problemas funcionales y un serio riesgo para la conservación de los sistemas naturales.

d. Desarrollo industrial

El desarrollo industrial puede constituir otro agente de aceleramiento de los procesos territoriales con el consiguiente incremento de la contaminación. La gestión de cuencas permite establecer criterios de localización industrial considerando la dimensión ambiental expresada en la capacidad de carga, la implementación de adecuados sistemas de tratamiento de residuos industriales y el tamaño de la industria para evitar niveles de presión que el sistema natural no es capaz de asimilar.

e. Control de residuos y protección de recursos naturales

Los procesos de expansión de los asentamientos, la construcción de infraestructura y el desarrollo industrial generan efectos que pueden representar riesgos para la conservación del ambiente y la calidad de vida. Estos efectos pueden ser controlados por el ordenamiento territorial si se apoya en criterios de sustentabilidad y en acuerdos sociales mediante la gestión integrada de cuencas para promover actividades como el control de residuos, la depuración de aguas residuales antes de su incorporación al medio natural, el control de emisiones de gases a la atmósfera, la protección y recuperación de recursos como la cobertura vegetal, el saneamiento de suelos contaminados, la recuperación de áreas degradadas y el tratamiento de residuos tóxicos o peligrosos.

f. Formulación de una política ambiental supracomunal e intersectorial

La gestión integrada de cuencas ordena las actividades productivas y residenciales -principales agentes de contaminación y degradación ambiental, y de generación de conflictos-, especialmente en territorios reducidos y sujetos a una administración única como son las comunas. Sin embargo, es preciso considerar que los grandes problemas ambientales, con frecuencia, desbordan los límites de operatividad municipal, regional o sectorial y no pueden ser resueltos a través de la planificación urbana o sectorial porque sus instrumentos no tienen el poder normativo para controlar todos los efectos derivados de las acciones sobre el territorio; por esto se requiere implantar políticas que contribuyan a crear conciencia en las personas y a sensibilizar a las instituciones, orientando las decisiones de desarrollo.

El ambiente carece de fronteras política-administrativas y no depende de límites municipales, regionales o nacionales; su influencia o interacción generalmente no coincide con las áreas de la planificación territorial. Por otra parte los elementos constitutivos del ambiente no son aislables y no operan en forma aislada o fragmentaria; tampoco pueden ser reducidos en su complejidad para ser sometidos a normativas generalizadoras y universales. En este sentido, la gestión integrada de cuencas permite tomar decisiones basadas en la aptitud territorial y en función de las características, capacidad y disponibilidad de los recursos; garantizando mediante la participación, la sustentabilidad de los diferentes usos y actividades en función de consideraciones ambientales, socioeconómicas, de infraestructura, funcionamiento del sistema de centros urbanos, etc.

CAMBIOS REQUERIDOS EN LA NORMATIVA

En Chile no existe un marco normativo específico para el manejo integrado de las cuencas hidrográficas y adicionalmente a lo anterior, tampoco existe una institucionalidad creada ex profeso o con finalidades específicas para hacer esta gestión (Ruiz, 2009). No obstante lo anterior, el Estado de Chile se está haciendo cargo del tema, por ello ha comenzado a generar los marcos y políticas para afrontar este desafío, como lo es por ejemplo la Estrategia Nacional de Cuencas, (CONAMA 2007) que contiene los principios básicos sobre los cuales se deberá sustentar la gestión de estas unidades geográficas. Entre los cuerpos legales que habría que modificar para posibilitar crear un marco normativo que posibilitara la gestión integrada de cuencas cabría mencionar a:

- Código de aguas
- Ley General de Urbanismo y Construcciones
- Ley de Bases Generales del Medio Ambiente

No obstante lo anterior, la Dirección General de Aguas (DGA) ha impulsando como una instancia de gestión concertada, participativa y como un instrumento de gobernanza del agua que permita contribuir al aprovechamiento de sinergias e iniciativas respecto al uso de los recursos hídricos por cuencas. En la Región del Bío Bío ya están funcionando cuatro Mesas del Agua (Daza 2009).

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. Gobierno (central, regional y municipal):

Los organismos del Estado y los funcionarios públicos tienen responsabilidad y competencia en el diseño, operatividad y control en la administración del territorio.

Aprobación. Gobierno (central, regional y municipal):

Se deben establecer prioridades y compatibilizar la solución de urgencias con la planificación, que por definición, es anticipativa y a largo plazo.

Ejecución. Gobierno (central, regional y municipal) y representantes de empresas privadas:

Se deben armonizar las soluciones técnicas con las soluciones políticas en un proceso continuo de análisis que les permita decidir, organizar el desarrollo de las diferentes actividades sobre el territorio.

Acompañamiento. Gobierno (central, regional y municipal):

Se debe desarrollar un programa de vigilancia o monitoreo de la ocupación territorial, definiendo indicadores de cambios medibles tanto positivos como negativos.

Evaluación. Gobierno (central, regional y municipal), representantes de empresas privadas y Comunidad

Todos los actores tienen responsabilidad en el monitoreo y control de las diferentes actividades sobre el territorio y sus efectos en el sistema natural y social.

Otras. Universidades y Centros de Estudios:

Elaboración de estudios que permitan proyectar diversos escenarios de ocupación del territorio y usos de los recursos naturales teniendo en cuenta los diversos escenarios afectados por mayores demandas de recursos hídricos, macrofactores tales como el cambio climático global, las crisis financieras globales y la evolución de los modelos económicos.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

La Gestión Integrada de Cuencas permite:

- Promover visiones integrales en lo concerniente al ordenamiento del territorio y el uso de sus recursos.
- Fomentar el desarrollo de las capacidades regionales y disminuir la excesiva centralización.
- Inducir cambios en las conductas sociales favoreciendo la asociatividad y la integración.
- Generar economías de escala por uso compartido de los recursos.
- Anticipar posibles conflictos por el uso del territorio y/o degradación de los sistemas naturales.
- Prevenir riesgos para la población por basarse en un conocimiento integral del territorio de la cuenca.
- Posibilitar el desarrollo equilibrado de diferentes actividades en función de las características territoriales y disponibilidad de los recursos.
- Disminuir las asimetrías del desarrollo y ponderar las influencias de los diversos actores.
- Generar un marco de intercambio social que favorece valores como la solidaridad y el respeto a las minorías.
- Visualizar escenarios de desarrollo y acciones estratégicas para la sustentabilidad de los procesos.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Publicaciones relevantes

- DGA. (1999). *Política Nacional de Recursos Hídricos. Dirección General de Aguas*. Ministerio de Obras Públicas. República de Chile. Documento de 62.
- DOUROJEANNI AXEL. (1992). Propuesta para el ordenamiento de los sistemas de gestión del agua en los países de América Latina y el Caribe, *Cuadernos de Difusión, Escuela Superior de Administración de Negocios para Graduados (ESAN)*, año 1, Nº 1, Lima, Perú, marzo de 1992, Apartado Postal 1846. Lima 100, Fax: (51) (1) 436 01 40 y 436 37 10.
- DOUROJEANNI AXEL & JOURALEV A. (1999). *Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos*. CEPAL LC/r 1948.
- CONAMA (2007). *Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Cuencas*. www.conama.cl
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (1998). *Cuencas Hidrográficas en Chile: Diagnósticos y Proyectos*. Santiago: Impresos Andros.
- Parra O. (1996). *El río Bío Bío: el recurso natural base del desarrollo de la Región*. Concepción: Ediciones Universidad de Concepción.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Para el Centro de Ciencias Ambientales, EULA-Chile, el desafío del manejo integrado de cuencas hidrográficas tiene un componente fundamental: el técnico científico, que en el caso chileno está poco desarrollado. Para reforzar este componente se requiere, para las principales cuencas del país, llevar a cabo programas de investigación que permitan el

desarrollo de las líneas de base sobre el conocimiento de los elementos naturales y antrópicos de las cuencas prioritarias, así como sus respectivas interacciones, los que se logran integrando las ciencias naturales y de la ingeniería con los enfoques socioeconómicos. La configuración de equipos de trabajo interdisciplinarios es vital para lograr lo planteado y es lo que EULA ha desarrollado en la última década.

La gestión del territorio a escala de cuenca hidrográfica es el principal desafío que debe encararse a nivel nacional y regional por las generaciones presentes y futuras. El enfoque basado en el territorio de la cuenca permite un promisorio camino para afianzar la integración, ya que facilita la comprensión de las relaciones de sus habitantes, independientemente de la existencia de otros límites político-administrativos (comuna, provincia y región), debido a la dependencia física común a un sistema hídrico compartido, a la existencia de un cierto tipo de recursos naturales, clima e infraestructura.

En países en desarrollo como el nuestro, donde los recursos son escasos, tanto los recursos financieros como los naturales, la atención y el compromiso político a nivel nacional y regional son vitales para asegurar una buena toma de decisiones y las inversiones necesarias para el desarrollo y el manejo de los recursos. Para el éxito a largo plazo de una gestión integrada de cuencas en nuestro país, en un escenario complejo de cambio climático global, es fundamental la generación de conocimiento científico, sobre nuestros sistemas naturales, para así lograr el uso sustentable del recurso hídrico, para lo cual es necesario darle prioridad en la agenda política.

BIBLIOGRAFÍA

- Brown, E. (1997). Disponibilidad de recursos hídricos en Chile en una perspectiva de largo plazo. In *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno* (O. Sunkel ed.). Programa de Desarrollo Sustentable. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. 191-213.
- CENTRO DE ANALISIS DE POLITICAS PÚBLICAS, Universidad de Chile. (1999). Informe País. *Colección Sociedad, Estado y Políticas Públicas*. Capítulo 2. Recursos Hídricos. LOM Ediciones.
- Daza, R. (2009). Las Mesas del Agua en la Región del Bío Bío. In Parra et al., (Eds.), *La Cuenca Hidrográfica del Río Itata: Aportes Científicos para su gestión Sustentable*. Concepción: Editorial Universidad de Concepción.
- DGA, (1999). *Política Nacional de Recursos Hídricos*. Dirección General de Aguas. Ministerio de Obras Públicas. República de Chile. Documento de 62.
- Dourojeanni, A. (1992). Propuesta para el ordenamiento de los sistemas de gestión del agua en los países de América Latina y el Caribe, *Cuadernos de Difusión, Escuela Superior de Administración de Negocios para Graduados* (ESAN), año 1, N° 1, Lima, Perú, marzo de 1992, Apartado Postal 1846. Lima 100, Fax: (51) (1) 436 01 40 y 436 37 10.
- Dourojeanni, A. & Jouralev, A. (1999). *Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos*. CEPAL LC/r 1948.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (1998). *Cuencas Hidrográficas en Chile: Diagnósticos y Proyectos*. Impresos Andros.
- OFFICE INTERNACIONAL DE L'EAU. (1998). *Conferencia Internacional Agua y Desarrollo Sostenible*. Declaración de París, Francia, Office Internacional de l'Eau.
- Parra O. (1996). *El río Bío Bío: el recurso natural base del desarrollo de la Región*. Concepción: Ediciones Universidad de Concepción.
- Parra O., Acuña A. & J. Olea. (1999). Síntesis ambiental prospectiva del territorio de la Región del Bío Bío: Sistemas Naturales Claves. *Serie Estudios Prospectivos*, Región del Bío Bío. SERPLAC, Documentos N°4.
- Parra O., Acuña A. & S. Basualto. (2009). La Cuenca Hidrográfica como unidad de estudio y gestión del territorio regional. In Parra et al., (Eds.), *La Cuenca Hidrográfica del Río Itata: Aportes Científicos para su gestión Sustentable*. Concepción: Editorial Universidad de Concepción.
- Ruiz B. (2009). Estrategia de Cuencas: los desafíos legales e institucionales. In Parra et al. (Eds.), *La Cuenca Hidrográfica del Río Itata: Aportes Científicos para su gestión Sustentable*. Concepción: Editorial Universidad de Concepción.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL Y COMUNAL EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

FERNANDO PEÑA*
MIGUEL ESCALONA**

FUNDAMENTACIÓN

El ordenamiento territorial busca actuar sobre el espacio geográfico para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación del territorio que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad en una relación sostenida y sustentable entre desarrollo económico y el espacio físico, minimizando las desigualdades espaciales. La implementación de este ordenamiento, así entendido, identifica y aprovecha la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, optimice la localización de la población, la producción y la infraestructura física (Gómez, 2008). Es un proceso que permite aproximarse a un equilibrio entre la demanda de la sociedad por un espacio geográfico y lo que el territorio puede ofrecer (Peña-Cortés 1999). En este el escenario físico y ambiental, los procesos de desarrollo toman forma, generando dinámicas y convergencias. Es, por tanto, el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos. De esta manera, se entiende aquí que el territorio es una concepción mental y a la vez una estructura conceptual que posee dimensiones que interactúan: el entorno físico (un espacio geográfico definido) y un entorno social (una comunidad), donde un conjunto de individuos desarrollan actividades, que se relacionan entre sí y se organizan social, económica, política y demográficamente en ese espacio (Gómez 2008).

Las desigualdades espaciales son expresión de todo territorio de cierta extensión, la cual responde a las facilidades que ofrece la concentración de equipamiento y servicios para el aprovechamiento de los recursos. Así, cuando existen vastos asentamientos y territorios que no llegan a vertebrarse apropiadamente, los recursos y actividades no son suficientes para su subsistencia. Este es uno de los principales problemas de regiones emergentes, un ejemplo lo constituye la Región de La Araucanía donde el espacio central ocupa solo un 18% (587.756 hab.) de la superficie regional, pero concentra el 51,3% de su población, el 48,9% del suelo indígena regional y el 50% de los suelos más productivos de la región (LPT-UCT 2006). Además, y como es de esperarse, la capital regional, Temuco, concentra gran parte de las inversiones en infraestructura y equipamientos de la región, situación que termina replicándose en las otras regiones del país.

En el contexto, del ordenamiento del territorio, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) consiste en la evaluación ambiental sobre Políticas, Planes y Programas (PPP), es decir sobre los instrumentos de planificación que preceden al proyecto en los procesos de toma de decisiones y le superan en nivel de abstracción y en amplitud en los ámbitos espaciales y temáticos que le afectan. El espíritu de la EAE consiste en integrar primero el medio ambiente en el proceso de PPP, en verificar después la realidad de ello y en hacer público los resultados (Gómez 2007). Ello implica que dicho plan tiene elementos de compromiso y su alcance debiera ser normativo, incluir incentivos y recursos para su implementación.

* Profesor de Historia y Geografía, Dr. En Ciencias Ambientales. Coordinador Laboratorio de Planificación Territorial, Universidad Católica de Temuco.

** Biólogo en Gestión de Recursos Naturales, Magister en Planificación y Gestión Territorial. Secretario Académico, Carrera de Geografía; Investigador Laboratorio de Planificación Territorial, Universidad Católica de Temuco.

PROPUESTA

Una estrategia de ordenamiento territorial que detecte las diversas problemáticas regionales, urbanas y locales, establezca un diagnóstico, formule orientaciones y programas operativos sobre el manejo de los asentamientos humanos, los recursos naturales, la población, la producción, el equipamiento e infraestructura y la localización de las inversiones, es una de las medidas fundamentales para el desarrollo sostenible. Por ello, es preciso aportar los instrumentos que conduzcan a una toma de decisiones que permitan una distribución del crecimiento económico de acuerdo con la integridad y potencialidad del territorio, que incluye el manejo equitativo y eficiente de los subsistemas natural, construido y social (Gross 1998).

La propuesta consiste en implementar planes de ordenamiento del territorio a nivel regional y comunal que incorpore la EAE, esto exige una formación sólida en planificación y en particular tener conciencia sobre: a) el concepto, alcances y magnitud de la EAE; b) la legislación vigente; c) qué es un plan y cómo se hace; d) identificar los principios de sostenibilidad y los criterios de integración ambiental; y, diseñar y conducir un proceso de participación pública, consustancial a la EAE. Entendida así la propuesta de un Plan de Ordenamiento Territorial debiera basarse en tres grandes niveles: Políticas, Planes y Programas (PPP). Las Políticas corresponden a lineamientos redactados por el gobierno (y no promesas electorales realizadas por los partidos políticos); los planes consisten en una serie de objetivos coordinados y programados para implementar una política en un sector o área determinada; y, los programas, se refieren a un conjunto de proyectos en un sector o área determinada (Gómez 2007).

Por su parte, la aplicación de planes de ordenamiento territorial de carácter regional y comunal en el marco de EAE consiste en tener una visión integral, esto implica que los impactos ambientales estratégicos de las PPP, no pueden ser considerados ni entendidos aisladamente, sino de una forma conjunta con los efectos económicos y sociales. La EAE se aplica en procesos de planificación en varios niveles progresivos con criterios normativos y de incentivo. Esto último constituye uno de los elementos centrales de la propuesta; dado que en Chile opera el principio de derecho de propiedad sobre el bien común, a diferencia de las naciones desarrolladas, es necesario introducir normativa que rijan o genere condicionantes de uso sobre determinados espacios geográficos, claramente uno de ellos lo constituyen los incentivos, que pueden ser de tipo tributario o estímulos directos.

Relevante es indicar que una innovación importante que se requiere adicionar a nuestro diseño de planes de ordenamiento territorial, consiste en generar una vinculación directa entre el proyecto propuesto y las fuentes de financiamiento con la cual se puede desarrollar, elemento que resulta clave para el desarrollo económico-territorial de algunos espacios. Gran parte de los planes de carácter territorial que se han elaborado hasta la fecha en el país terminan con una serie de propuestas de proyectos que no cuentan con financiamiento directo, debiendo postular en largos procesos administrativos. Por ello se propone que un Plan de Ordenamiento Territorial que surge con la EAE no solo cuente con los recursos de la elaboración del plan, sino que también con los recursos para poder implementar dicha propuesta. Ello generaría un efecto directo en la materialización de las iniciativas y le daría un carácter vinculante a las tareas que el plan concertadamente priorice.

En su diseño, el Plan de Ordenamiento Territorial debiera incluir tres grandes fases: el análisis territorial, la planificación territorial y la gestión territorial. En este contexto, la participación ciudadana vinculada a la de planificación territorial, tiene como propósito, promover la incorporación de los actores locales a través de un conjunto de actividades que busquen su participación informada. Desde el punto de vista de sus características teórico metodológicas estas se sustentan en dos aspectos: (1) el reconocimiento de la diferenciación sociocultural de los actores sociales y de su capacidad para participar de manera informada y reflexiva, transitando de un modelo de participación que busca informar y recoger opiniones aisladas, a uno que busca construir a través de un proceso, una opinión que en su seno incluya el manejo de los elementos administrativos y técnicos que subyacen a todo proceso planificación; y (2) el apoyo de los métodos de investigación social participativa.

El Análisis Territorial, se orienta a comprender el modelo territorial, es decir la expresión simplificada del sistema natural y constituido por características naturales, los procesos económicos, sociales y ambientales y sus repercusiones territoriales. El diagnóstico utiliza este análisis para interpretar dicho modelo a la luz de su trayectoria histórica y de su evolución previsible si no se interviene, y lo que expresa en términos de problemas, actuales y potenciales, y de potencialidades (Gómez 2008). En este deben incorporarse cuatro componentes, el medio físico, la población y sus actividades, los asentamientos humanos y el marco legal e institucional del territorio. Este último muchas veces olvidado en el diseño de las propuestas de un instrumento de planificación territorial.

La Planificación Territorial, consiste en diseñar en función del diagnóstico, un modelo territorial o imagen objetivo que se desea conseguir a largo plazo y en definir las medidas necesarias para avanzar en la dirección de hacerlo realidad. Aquí se analizan los escenarios (tendencial, óptimo y concertado), las alternativas y los objetivos del Plan. En esta fase, una aproximación metodológica que sintoniza con la sustentabilidad ambiental es el método de planificación ecológica propuesto por Tarlet (1985) y aplicado en Chile por Mardones et al. (1991), Jaque (1996), Peña-Cortés y Mardones (1999) y Peña-Cortés et al. (2004 y 2006), su finalidad es asegurar la armonía entre producción y calidad de vida. Su objetivo es proponer tipos de uso del espacio por medio de criterios ecológicos de evaluación (Tarlet 1985), en compatibilidad con los requerimientos de la población, las alternativas tecnológicas y el marco legal existente.

Finalmente, la gestión territorial, se preocupa de la implementación, ejecución y monitoreo de las tareas y propuestas diseñadas en la planificación territorial.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. La propuesta requiere actuar en distintos niveles. Por una parte modificar la actual legislación relativa a la planificación territorial en la cual los agentes son el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los gobiernos regionales. Actualmente, los instrumentos detallan la planificación a nivel urbano dejando fuera las áreas rurales. Por otro lado, es necesario que los gobiernos regionales a través de la División de Planificación y Desarrollo Regional en conjunto con los actores de la sociedad en su conjunto diseñen instrumentos pertinentes a su región y generen articuladamente el proceso en cada una de las comunas. En este nivel, se requiere gran apoyo gubernamental, en especial en comunas pequeñas y deficitarias.

Aprobación. La ley requiere aprobación del Parlamento. Los estudios regionales y comunales requieren de recursos que corresponde asignar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional; la aprobación de los planes regionales correspondería al GORE y los comunales tanto al municipio como al gobierno regional.

Ejecución. Gobiernos regionales y municipios con apoyo especializado. Los planes no debieran durar más de 24 meses en su elaboración, y al menos parte de su implementación requiere financiamiento, de forma de asegurar que en el mes 25 se inicien las primeras o más importantes tareas priorizadas.

Acompañamiento. Subsecretaría de Desarrollo Regional, gobiernos regionales, Secretarías Regionales de Planificación, Agricultura, Educación, Economía y CONAMA.

Evaluación. Subsecretaría de Desarrollo Regional, gobiernos regionales.

Otra(s). Fortalecimiento de capacidades regionales, tanto en el ámbito gubernamental, municipal como en los centros de investigación existentes, a fin de asegurar que exista en la región el conocimiento y experiencia necesaria para elaborar, evaluar y monitorear los planes propuestos.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

El ordenamiento del territorio incorporando la EAE, debiera:

- Avanzar en un desarrollo más integral y equilibrado en términos de calidad de vida.
- Utilizar más adecuada y racionalmente los recursos naturales y efectuar una gestión responsable de éstos.
- Facilitar e incentivar la participación ciudadana en materia de gestión ambiental.
- Minimizar los conflictos ambientales y en consecuencia mejorar la calidad ambiental.
- Mejorar la calidad de la gestión pública y la coordinación de las diferentes instancias público privadas.
- Facilitar la interacción entre el mundo privado y las instancias públicas de gestión económico-ambiental.
- Optimizar los recursos de Gobierno y de privados desde el momento de la presentación de un proyecto que potencialmente cause impacto ambiental
- Minimizar los tiempos de respuesta de los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Investigaciones necesarias

- Estudio que proponga una modificación legal y cree la ley de Ordenamiento del Territorio a partir del Análisis legal de la normativa existente sobre los instrumentos de planificación territorial y las regulaciones sobre el medio rural.
- Diseño de la implementación de los planes de Ordenamiento Territorial según las características y particularidades de cada región.
- Diseño de instrumentos de fomento e incentivo a las propuestas del plan.
- Elaboración de un programa de seguimiento y control de las acciones establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial e Instrumentos de Planificación Territorial.
- Diseño de indicadores de efectividad de PPP de carácter territorial.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

La EAE en el ordenamiento del territorio se justifica por la superioridad del enfoque planificado, estratégico, frente al enfoque proyecto por proyecto, de la racionalidad que supone progresar de acuerdo a una secuencia de mayor a menor nivel de abstracción: ideología, política, plan, programa proyecto, construcción, explotación y evaluación, que se repite en ciclos sucesivos.

Finalmente, la tendencia generalizada de la aplicación del ordenamiento territorial, en América Latina y Europa, ha incrementado su potencial con la utilización de los SIGs., ya que permiten la utilización de diferentes recursos digitales como; imágenes satelitales espectrales, fotografía aérea, modelos digitales de elevación y bases de datos lo que traduce en una definición puntual referente a la ubicación de los recursos existentes en el territorio, estableciendo las bases de la planeación ambiental y el manejo sustentable de los recursos que son la base económica de la sociedad (Venegas y Rojas 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Gómez, D. (2007). *Evaluación ambiental estratégica*. Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa.
- Gómez, D. (2008). *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*. Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa.
- Gross, P. (1998). Ordenamiento territorial: el manejo de los espacios rurales. *EURE* 24(73):116-118
- Jaque, E. (1996). *Análisis integrado de los sistemas naturales de la cuenca del río Andalién: Bases para la planificación ecológica del territorio de la cuenca*. Concepción: Tesis de Doctorado en Ciencias Ambientales, Universidad de Concepción.
- LABORATORIO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL - UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO (LPT-UCT) (2006). *Plan Regulador Intercomunal Araucanía Centro*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).
- Mardones, M., Rodríguez, A. y Barrientos, C. (1991). *Planificación Ecológica en los Valles de Icalma y Rucanuco: Proposición de un método*. Monografías científicas. Concepción: Centro EULA - Universidad de Concepción.
- Peña-Cortés, F y M. Mardones (1999). Planificación ecológica en el curso inferior del río Itata. VIII región del Bío Bío. *Revista geográfica de Chile Terra Australis* 44,45-62
- Peña-Cortés, F., Hauenstein, E., Durán, T., Bertrand, C., Schlatter, R. y Tapia, J. (2004). *Análisis integrado del Borde Costero de la IX Región. Propuestas y criterios para la planificación ecológica de sus humedales*. Temuco: Proyecto FONDECYT 1030861, Informe de avance primer año,
- Peña-Cortés, F., Rebollo, G., Hermosilla, K., Hauenstein, E., Bertrán, C., Schlatter, R. y Tapia, J. (2006). Dinámica del paisaje para el periodo 1980-2004 en la cuenca costera del Lago Budi, Chile. Consideraciones para la conservación de sus humedales. *Ecología Austral* 16,183-196.
- Tarlet, J. (1985). *La planification écologique, Méthodes et technique*. Paris, Francia: Ed. Economica.
- Venegas, F. y Rojas, R. (2009). Teoría y Práctica del Ordenamiento y Manejo Sustentable del Territorio: Tijuana-Rosarito-Tecate, Baja California, México. *Información Tecnológica* 20(3):73-87

2.6 INFRAESTRUCTURA

OBJETIVO:

Asegurar el acceso físico desde y hacia todas las comunidades locales y territorios del país para ampliar sus oportunidades de desarrollo social, productivo y exportador, e integrar a su gente, sus recursos y los valores de su identidad y cultura en el diseño, ejecución y mantención de las respectivas obras.

I N F R A E S T R U C T U R A

VISIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PARA UN CHILE REGIONALIZADO

ANTONIO HORVATH*

INTRODUCCIÓN

Chile es uno de los países de más alta diversidad natural y cultural del planeta. Se sitúa en el Sureste del cuadrante del Océano Pacífico, desde el desierto más árido del mundo hasta el Polo Sur y por el Oeste con la Isla de Pascua, que además de la proyección oceánica, genera un puente natural hacia Oceanía y Asia. Esta característica hace que las distintas regiones de Chile tengan un enorme potencial para actividades productivas, de servicios y para dejar una parte relevante como áreas protegidas.

Los potenciales más evidentes del país son:

ACTIVIDAD	POTENCIAL APROXIMADO
Forestación	4.000.000 Hás.
Manejo del bosque nativo	1.343.000 Hás.
Mar interior	100.000 Km2
Borde costero	80.042 Kms
Turismo de intereses especiales	Alto número y diversidad
Agricultura y ganadería limpia y orgánica	1.500.000 Hás.
Conservación terrestre	14.334.854 Hás.
Conservación marina	96.705 Hás.
Acuicultura	860.000 Hás.
Energías renovables no convencionales	24.250 MW

Las fuentes y consideraciones para estos potenciales son: en el bosque nativo se considera el 10% de la superficie total, que es susceptible de intervención con planes de manejo y ordenamiento. El mar interior corresponde a una cifra aproximada de la suma de los fiordos, canales y golfos al Sur del paralelo 41°(Puerto Montt). El borde costero es el perímetro en base a datos del SHOA. La agricultura y ganadería corresponde a cifras obtenidas desde el SAG. Las áreas protegidas bajo el SNASPE corresponden a CONAF, las de conservación marina son las sumas de los parques y reservas establecidos según la ley, más las áreas marinas protegidas de uso múltiple (Proyecto Banco Mundial – CONAMA). En acuicultura se han sumado las áreas aptas para la acuicultura, según la Ley General de Pesca y Acuicultura. Para las energías renovables no convencionales las siguientes fuentes: geotermia, A. Lahsen, A. Hauser; pequeñas y medianas centrales, ACERA; mareomotriz, Alakaluf; solar, UTFSM; eólica, Megawind, y Biomasa, FAO, de acuerdo al grupo especial de trabajo, Tantauco.

La historia en infraestructura de nuestro país parte por la herencia del Camino del Inca, desde la zona Norte hasta sobrepasar el río Maule, las rutas de la pampa de los indios *tehuelches*, que ocasionalmente tenían vías de contacto con

* Ingeniero Civil. Senador, Región de Aysén.

los pueblos originarios del litoral en el Sur y las rutas de los navegantes. Con el poblamiento se van generando las vías que permiten la conexión para caballos, ganado y carruajes. Con el avance de la tecnología se desarrollan las vías de trenes y un proyecto parte de la conexión del continente americano, como es la Panamericana, desde Arica hasta Chiloé.

Todos estos potenciales señalados se encuentran muy subutilizados por distintas causas. Entre ellas cabe mencionar: la falta de accesibilidad, en muchos casos la incompatibilidad de desarrollarlas en la misma cuenca o territorio, las trabas administrativas para ponerlas en actividad, la falta de fiscalización y control, la escasa capacitación y carencia de estímulos técnicos y financieros y el que las autoridades regionales y locales, por ser nominadas por la autoridad nacional en un sistema centralista, no tienen o no ejercen sus facultades en plenitud.

En nuestro país coexisten dos realidades en cuanto a infraestructura. La que corresponde a las áreas metropolitanizadas con alta concentración de población, como Santiago, Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano, tendencia que se reproduce en las capitales regionales y que, dado su número de habitantes, requieren de soluciones cada vez más sofisticadas, como autopistas y de complejos urbanos, comerciales, culturales, recreacionales y deportivos, a lo que se agrega una alta demanda de energía. Simultáneamente tenemos un extenso territorio aislado y rural, que corresponde a la mitad de la superficie del territorio nacional y que no recibe las atenciones mínimas ni las garantías que establece la Constitución. Esto lleva a muchos casos sociales y humanos muy dramáticos, como el fallecimiento de once niños en el lago Maihue, en la Región de Los Ríos el 27 de noviembre del año 2006; el caso del niño que cruzando el río Zahuil, en un canasto sobre un cable, perdió la vida recientemente. Esta falta de infraestructura, de accesibilidad y servicios ha llevado a grandes inequidades (ver PNUD, Índice de Desarrollo Humano), a un deterioro de la cantidad y calidad de los recursos naturales, y, por falta de control y asistencia técnica, permitir actividades de carácter informal que agravan la situación.

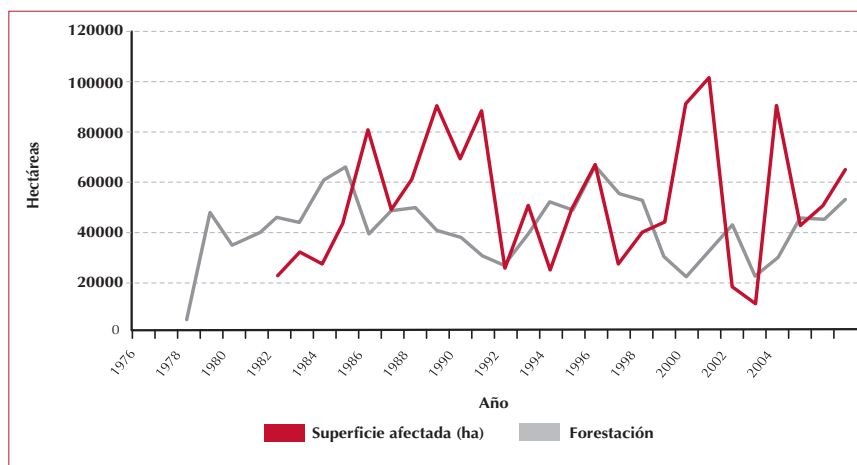
La red vial de Chile tiene 80.651 kms. Además existen 30.000 kms. de huellas y caminos vecinales que no son atendidos por ningún servicio público del Estado o municipal, pese a las glosas que se han asignado para estos objetivos en los presupuestos de la Nación.

La condición de concentración urbana y el poder en la autoridad central lleva a un círculo vicioso de generar más inversión y atención de infraestructura y servicios en estas áreas, que junto a la concentración de la actividad industrial, educativa y cultural lleva a una saturación con un alto deterioro de su calidad de vida (ver datos citados por CONAREDE). Fundamentar la construcción de infraestructura y servicios en estas áreas en base a los ahorros de tiempo, valorados como de utilidad alternativa, generan una trampa en la evaluación social de proyectos públicos y una mayor desatención de las necesidades en el vasto y diverso territorio nacional.

Este desbalance entre las atribuciones de las autoridades regionales y locales respecto a las del nivel central, que se refleja también en la actividad privada, llevan a constantemente plantear megaproyectos para satisfacer las necesidades y proyecciones económicas del país con una visión centralista que atropella los potenciales productivos, de servicios, las áreas protegidas y las identidades culturales de las regiones de Chile. Algunos ejemplos de ello son los proyectos mineros en áreas protegidas en el altiplano, el proyecto industrial de la planta de aluminio, Alumysa, mal ubicado por la proximidad de las plantas de proceso pesquero y acuícola en el fiordo Aysén; el proyecto Trillium de aprovechamiento del bosque nativo por una planta industrial -que superaba con creces por su capacidad de proceso-, lo que podría entregar el bosque nativo bien manejado; megaproyectos energéticos con plantas térmicas a carbón que afectan gravemente el borde costero, humedales, caletas y ecosistemas vulnerables, de tendidos eléctricos de más de 2 mil kilómetros para los que se están evaluando centrales hidroeléctricas en forma separada y proyectos de energía nuclear, lo que resulta contraproducente para un país que tiene un alto y diverso potencial energético renovable y una débil condición en cuanto a prácticas de seguridad y por la fragilidad de sus ecosistemas.

El alto y diverso potencial natural que tiene nuestro país, se está deteriorando por su falta de puesta en valor. Ejemplo de ello son los incendios forestales. Se queman más hectáreas de las que se plantan. En bosque nativo la intervención es informal e inadecuada en la mayoría de los casos. La erosión y desertificación afecta a todas las regiones de Chile por 48.334.000 hectáreas, más del 50% del territorio nacional. Es muy poco lo que se hace por revertir este proceso.

GRÁFICO 1
SUPERFICIE AFECTADA POR INCENDIOS V/S FORESTACIÓN (HA)



Fuente: CONAF

En cuanto al agua este, recurso también está sobreexigido, especialmente en la zona Norte y Centro del país. La contaminación, la falta de respeto de los caudales ecológicos más la sobreexigencia de aguas subterráneas que se recuperan en siglos, más los efectos del cambio climático hacen cada vez más sensible, escaso, valioso y vital este recurso natural; Chile por otra parte, puede exhibir altos porcentajes de cobertura de agua potable y alcantarillado y un aumento del tratamiento de aguas servidas, lo que es un muy importante logro para la salud humana, sobre todo en un planeta en que, según datos de la ONU, fallece cada 15 segundos un niño por carecer de condiciones mínimas sanitarias. Para los sistemas de agua potable rural se está institucionalizando por ley su administración y asistencia técnica.

INFRAESTRUCTURA PARA REVERTIR EL CENTRALISMO

La clave para poner en valor y actividad los potenciales de las distintas regiones del país está, entre otras acciones, en desarrollar una infraestructura de acceso y servicios desde las propias regiones y localidades que contemplen sus propios diseños, modos de ejecución, según sus condiciones naturales y culturales, respetando los distintos estándares de servicio adoptados a nivel nacional.

Para ello se requiere de una proyección de las regiones considerando todo su potencial humano y natural. Esto se puede lograr al menos de tres formas:

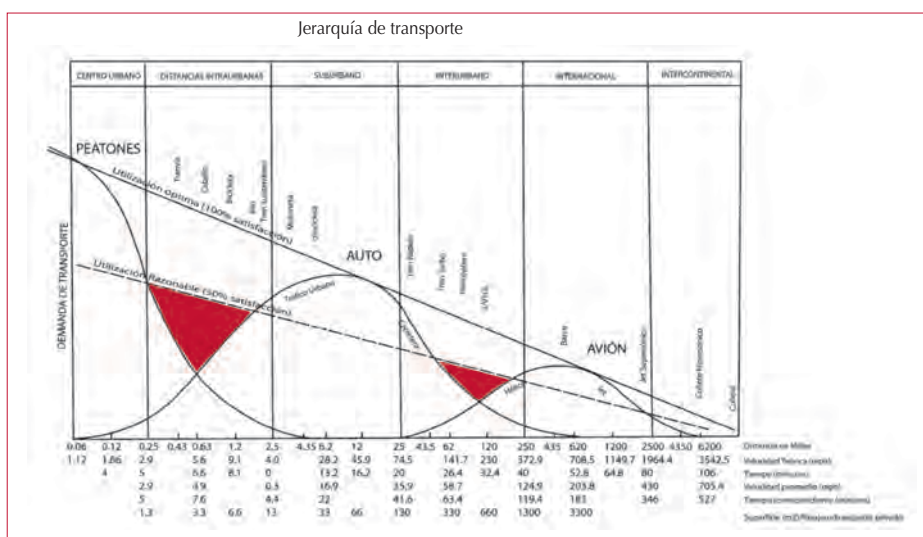
1. Otorgando más facultades con autoridades electas en cada región y en forma descentralizada al interior de éstas, para evitar el centralismo regional;
2. Empoderando a los habitantes con instrumentos de planificación estratégica y participación en fases tempranas;
3. Impulsando los casos exitosos de las iniciativas regionales y locales y aprendiendo de las experiencias negativas. Al igual que el ser humano, las comunidades locales y regionales, por un proceso de prueba y error, harán crecer el país.

La generación de infraestructura juega un rol relevante para el proceso regionalizador y para el desarrollo armónico del país. El que se señale que los fondos públicos en más de un 50% son administrados por las regiones resulta engañoso, pues los jefes de programas, servicios, secretarías regionales ministeriales, gobernadores e intendentes, son nombrados y hacen carrera desde el nivel central y los fondos se manejan desde este mismo.

Es necesario empoderar a la ciudadanía en todos sus niveles y organizaciones, a fin de exigir que las distintas opciones de desarrollo se armonicen y se definan sus compatibilidades e incompatibilidades para garantizar la sustentabilidad. Estos

acuerdos deben tener base legal para hacer exigible su cumplimiento. La participación en fases tempranas bien informada permite salir del laberinto que tiene trabadas estas opciones de las regiones afectadas por la mentalidad centralista. Los instrumentos de planificación estratégica son el ordenamiento territorial, OT; la zonificación del borde costero, ZBC y el manejo integrado de cuencas, MIC. Estos procesos contemplan una participación público-privada. El país cuenta con ZBC en la Región de Aysén (DS 153/2005, Subsecretaría de Marina) en las comunas del litoral de la Región del Bío Bío y en algunas comunas de la Región de La Araucanía. Con OT cuentan la Región Metropolitana y la Región de Aysén, sin embargo, no tienen aún sustento legal. El MIC, compromiso asumido por el Gobierno con motivo de la reforma al Código de Aguas, no ha podido aún materializarse. Solo se realiza, en lo que se refiere a los cursos de agua, en los ríos Copiapó, Cachapoal y Baker. Los territorios de las comunidades locales resultan violentados o desplazados por una cantidad de proyectos que no consideran la dimensión ambiental, social y cultural de las regiones, y por ello resultan también económicamente adversos. El sistema de evaluación de impacto ambiental carece de una vinculación entre la decisión técnica y política a nivel regional y es claramente influida por el nivel central.

Cada modo de transporte, terrestre, aéreo y marítimo, satisface las necesidades de tiempos y distancias, según sean pasajeros o carga. El gráfico siguiente muestra los niveles de satisfacción para los distintos modos de transporte, según las distancias y tiempos considerados. Esta jerarquía de los modos de transporte en la infraestructura chilena no está bien representada. Como ejemplo se mueve preferentemente carga en largas distancias por vía terrestre (camiones), siendo más eficiente el modo marítimo o ferroviario. El cabotaje, más que por infraestructura no se utiliza por el gran laberinto administrativo que exige. En esta figura también se demuestra la necesidad de priorizar modos de transportes urbanos, como lo son el de peatones, tranvías y ciclovías, para lo cual, además de infraestructura, hay que otorgar seguridad ciudadana.



Fuente: G. Bouladon.

Tenemos también en nuestro país casos de discontinuidad territorial que afectan a las regiones, teniéndose casos en que se privilegia el sistema marítimo con transbordadores que están sujetos a cupos, itinerarios, condiciones climáticas y mayores costos. Es el caso de la ruta Austral, en que por no construir los 90 kms., que faltan en el área del Parque Pumalín, se tiene subutilizada una infraestructura de 1.100 kms., más todos los caminos transversales, dejando en desmedro la Provincia de Palena y la Región de Aysén completa.

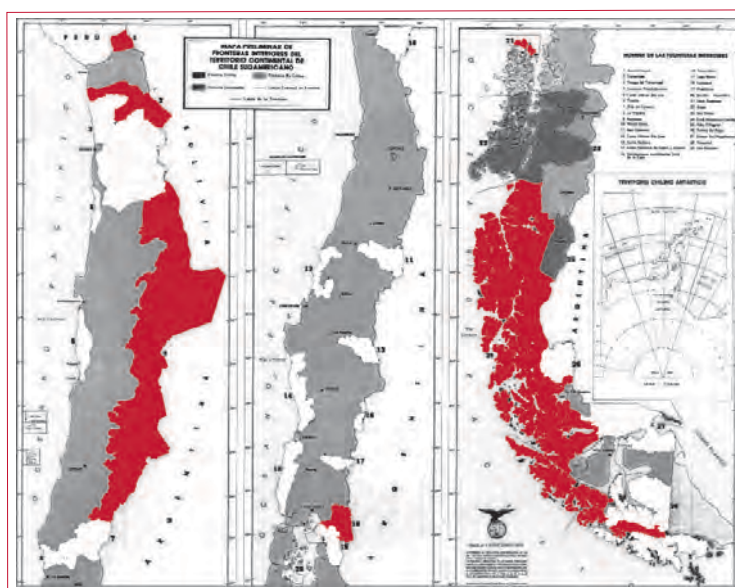
La evaluación de los proyectos públicos, con indicadores económicos como el TIR y VAN, tienen muy poca consideración social y ambiental, lo que reafirma el crecimiento desmedido de las áreas metropolitanas y su demanda de infraestructura, así como de las rutas que resulten del interés del nivel central.

Infraestructura de las zonas aisladas

Chile tiene prácticamente el 50% de su territorio aislado, sin conexión física y carece de los servicios básicos para sus habitantes, lo que inhibe el desarrollo de su potencial productivo. Desde los años 80 se ha realizado una evaluación de los factores relevantes de estas áreas que las caracterizan por su aislamiento denominándose éstas como fronteras interiores, que se señalan en la siguiente figura. Las áreas marcadas con rojo señalan las fronteras interiores críticas y con blanco las fronteras interiores intermedias.

La reciente Ley General de Educación atenta aún más con los sectores aislados y rurales al rebajar a 6 años el ciclo básico, sin garantizar el que los nuevos primeros y segundos medios sean dictados en 4.041 escuelas.

Esta situación, que se arrastra por décadas, ha producido una



Fuente: Ejército de Chile

migración y abandono de estas áreas del país sin desarrollarlas convenientemente saltándose un paso clave de la economía, la agregación de valor, y agravando los problemas sociales y deteriorando la calidad de vida en las zonas metropolitanas.

Las siguientes estadísticas muestran una baja relativa de la población rural del país en el tiempo.

CENSO AÑO	POBLACIÓN URBANA	POBLACIÓN RURAL
1970	6.675.137	2.209.631
	75,1	24,9
1982	9.316.120	2.013.616
	82,2	17,8
1992	11.140.405	2.207.996
	83,5	16,5
2002	13.090.113	2.026.322
	86,59	13,4

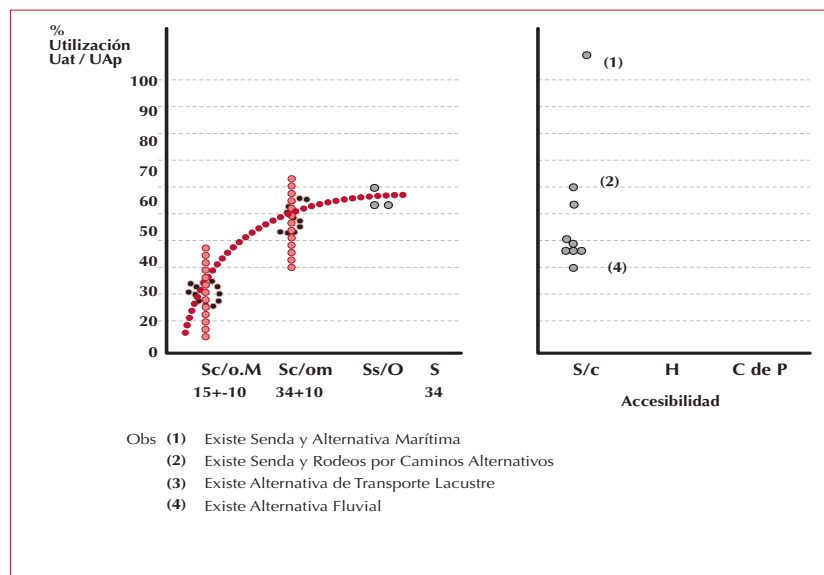
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

Resulta de interés contar con una visión desde las regiones para la realización de una infraestructura apropiada. La experiencia en la concepción y construcción del camino Austral en Aysén, tuvo desde sus inicios una fuerte componente regional, por cuanto el nivel central se opuso originalmente a la obra, por priorizar la recuperación de la red vial desde Santiago a Puerto Montt que se encontraba muy deteriorada, al año 1974. De esta experiencia, que ha permitido incorporar la zona Austral de Chile al país, conviene destacar lo que resulta aprovechable para el resto de las zonas aisladas de Chile.

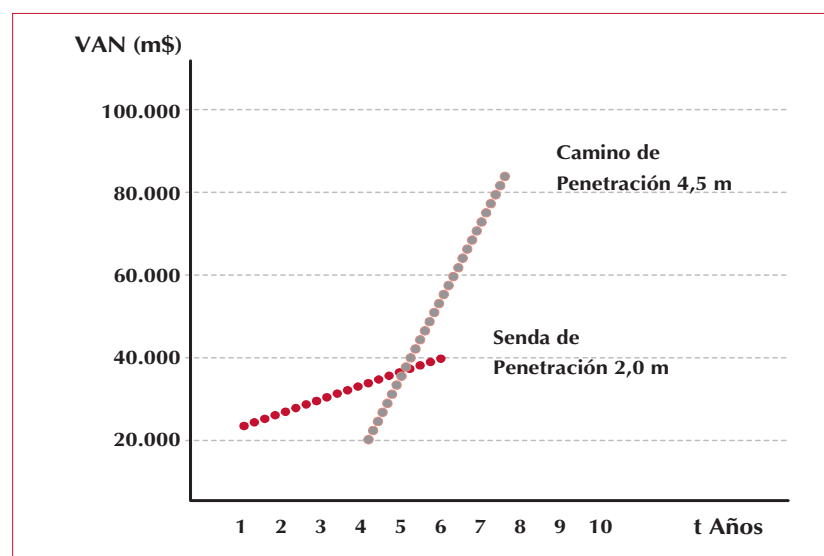
Las claves fueron la construcción por etapas y la participación comunitaria, de empresas regionales y de la propia Dirección de Vialidad. El aprovechamiento de los recursos escasos y la adaptación de la naturaleza, más diseños propios, permitieron realizar esta red vial estructurante de la región a muy bajos costos y lograron lo que muchos consideraban imposible: unir Puerto Montt con la Región de Aysén y a futuro con Magallanes, es decir, conectar el 34% de la superficie del país.

Se comenzó con la realización de senderos para el paso de animales bovinos, ovinos y caballares en base a diseños de ingeniería para caminos. Esto significó crear una metodología de evaluación que no solo permitiera la realización de caminos de penetración, sino que convencer al Ministerio de Hacienda y llegar incluso al otorgamiento de préstamos de organismos internacionales.

Esta metodología y modo de construcción de la infraestructura no resulta fácil, pues a las autoridades nacionales no les atrae inaugurar sendas, pasarelas y balsas; sino puentes definitivos, viaductos, pavimentaciones, lo que vale también para muelles, rampas, aeropuertos y conjuntos habitacionales. Estas experiencias exitosas se pueden fundamentar en las gráficas adjuntas y que son válidas para todas las regiones del país. Estos ejemplos positivos de las distintas regiones requieren ser difundidos convenientemente. La realización de infraestructura no se resuelve solo con dar facultades a las regiones y elegir sus autoridades, tiene que asociarse a ello un proceso educativo y de conciencia ambiental que tenga las diversas proyecciones de las propias regiones.



Fuente: Revista Trapananda N° 5.



Fuente: Revista Trapananda N° 5.

Infraestructura urbana

El establecer y cumplir metas de políticas nacionales, como reducir el déficit habitacional ha llevado, con algunas excepciones positivas, a un deterioro de las ciudades del país. Caracterizan al centralismo la metropolización, concentración urbana, pocas áreas verdes (10% de cobertura arbórea respecto del 40% recomendable) en la Metropolitana respecto a lo que indica la OMS), casas, edificios y conjuntos habitacionales “tipo”, aplicados en todo Chile, de Arica a Magallanes, poblaciones de lata, trenes de casas pareados como campamentos con pasajes estrechos y patios en que no caben la leña

ni los vehículos, edificios de servicios públicos iguales, aplicados en todas las regiones. A lo anterior se suman diseños sin participación ciudadana, burlando la ley, cambiando las denominaciones como autopistas por autovías para evitar las evaluaciones de impacto ambiental, rompiendo y deteriorando barrios completos en vías concesionadas sin ninguna protección de áreas verdes, barrios, sectores culturales y a los propios árboles. El centralismo afecta al propio Santiago y este alto costo lo paga el país entero.

Esencialmente la participación ciudadana en etapas tempranas resuelve estos temas y permite recuperar las áreas dañadas, armonizar las distintas opciones de uso del suelo y de las cuencas y generar una proyección regional motivadora. La evaluación del alto costo para la sociedad chilena, del centralismo es una tarea pendiente para poder fundamentar mejor las políticas públicas de la regionalización. En esta materia también el sector privado también tiene una labor complementaria, puesto que el sistema central conlleva a la concentración de los actores económicos.

Infraestructura para las áreas de conservación

Chile tiene casi el 18,94% de su territorio en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE) que se aumenta con los parques privados. El 82,8% de éstos está en la zona Austral. De continuar esta tendencia con parques privados al Sur del paralelo 40° S, se frenará la construcción de infraestructura y el desarrollo armonizado del 34% de la superficie de Chile. Resulta prioritario completar el SNASPE desde Arica a Puerto Montt, reforzar la representación de los sitios prioritarios para la biodiversidad y ajustar las áreas de amortiguamiento en torno a éstos con infraestructura que permita visitarlos, estudiarlos y protegerlos de: plagas, extracción de tierra de hoja, fuego, contaminación, cambios de uso de suelo y otras amenazas. Un ejemplo de ello fue el incendio del Parque Nacional Torres del Paine, el que, para contenerlo y apagarlo, hubo que construir centenares de kilómetros de camino. Un ejemplo positivo es el caso del Parque Nacional Queulat, que es atravesado por 100 kms. del camino Austral, lo que ha permitido el trabajo de CONAF y el acceso para su valoración.

Infraestructura y cambio climático

El cambio climático debido a los gases de efecto invernadero, produce alzamiento de líneas de nieves, disminución de glaciares y cambios en los caudales esperados por fuera de los que tenían valor estadístico histórico. Se requiere acondicionar la infraestructura (puentes, caminos, muelles, ubicación de ciudades, defensas fluviales) a través del rediseño de la existente y de la por realizarse, agregando forestación intensiva, defensas fluviales, mecanismos de control y protección del suelo y cuidado del agua en calidad y cantidad. Este urgente acondicionamiento por sus beneficios económicos, sociales y ambientales, requiere de un plan de infraestructura concebido necesariamente desde las regiones, que son las directamente afectadas. La infraestructura pública requiere de servicios regionales empoderados y de contratistas bien enraizados localmente.

Recursos naturales y energías renovables

Las redes de infraestructura responden también a las vocaciones y recursos naturales para los planes que se definan las regiones y macroregiones. La influencia de la diversidad de los recursos naturales posibles de intervenir, requiere de una infraestructura especial, algunos ejemplos son el bosque nativo con 13.430.603 hás., en su fracción aprovechable (10%), y la forestación de un potencial de 4 millones de hectáreas, teniendo en consideración que 48.334.300 hás., sufren de erosión y desertificación en todas las regiones del país. También requieren de accesibilidad y de infraestructura de servicios en las zonas respectivas, la acuicultura diversificada, la pesca en todo el litoral, fiordos y canales, el turismo de intereses especiales, la energía, fundamentalmente las renovables, y la minería, con todos los encadenamientos de servicios acorde con los instrumentos participativos mencionados.

El potencial de energías renovables, según se señala en la tabla siguiente, requiere del desarrollo de una infraestructura especial para acceder a estas distintas opciones, además ésta requiere de un sistema de interconexión para poderlas integrar al sistema Interconectado Central y al sistema de la zona Norte y reforzar los sistemas de interconexión eléctrica

de las distintas regiones del país. Chile, con este potencial puede convertirse en una plataforma para otros países del continente y del mundo para el desarrollo de estas energías renovables. Además, en las zonas fronterizas, con Perú, Bolivia y Argentina, se plantea otra opción desarrollo de las regiones a través de la integración energética.

Para una buena administración local de los recursos, éstos deben ser llevados a cuentas patrimoniales regionales. El potencial de estas cuentas, que evalúan la calidad y cantidad de los recursos, como el agua, hidrobiológicos, patrimonio silvestre y biodiversidad, fundamenta aún mejor esta generación de infraestructura para preservarlos o desarrollarlos.

REGIONALIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA

La proyección en base a los potenciales productivos y de servicios de cada una de las regiones, más su interconexión, debe asociar un programa de infraestructura con concepción, diseño y realización propios de cada una de éstas. Para su realización se requiere de un registro de consultores y contratistas regionales en cada una de las categorías, a fin de tener un semillero permanente de emprendimiento en cada región. Las obras deben poner parte de un programa mínimo de mediano y largo plazo y concebir programas presupuestarios de varios años. Las regiones deben evitar la agrupación de obras de manera que se puedan licitar las obras a empresas y consultoras de registros nacionales e internacionales. Es usual el que se agrupen caminos, puentes, viviendas, a fin de aumentar los montos de licitaciones, en las que no pueden participar las empresas regionales que están usualmente en categorías más bajas de los registros de los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Salud y Educación.

Cada región tiene las experiencias positivas de sus propias iniciativas y las negativas, producto de decisiones tomadas por una mentalidad centralista (que también se da en regiones).

Resulta claro que el centralismo es la antítesis del sistema democrático, pues los ejemplos negativos se asemejan a los resultados de los sistemas socialistas tipo soviético (homogeneidad sobre diversidad).

Los servicios públicos regionales tienen que tener la capacidad de poder diseñar, construir y evaluar infraestructura en una proporción mínima del presupuesto permanente, de modo de generar las competencias y las innovaciones tecnológicas para poder interactuar positivamente con el sector privado y las comunidades locales.

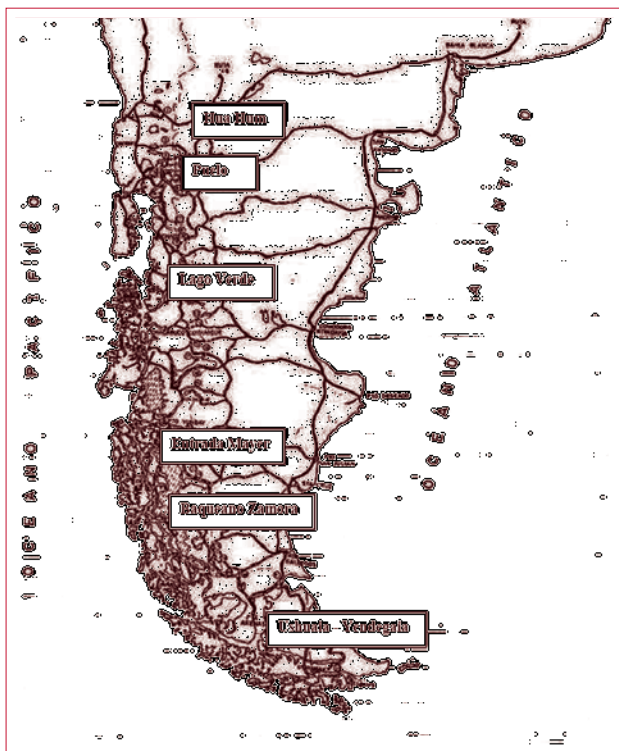
Los habitantes de las regiones debemos aprender a cortar toda relación que pretenda cooptar por parte del nivel central las capacidades regionales, como lo son el nombramiento de autoridades, revisiones, vistos buenos, convenios de programación, préstamos internacionales, y otras fórmulas que caracterizan la burocracia central. El desarrollo de las regiones pasa por establecer organismos públicos y privados para activar sus potenciales y armonizarlos con oportunidad. Un ejemplo lo constituyen las comisiones regionales de uso de borde costero que deben ser perfeccionadas. Lo mismo vale para el manejo integrado de cuencas y el ordenamiento territorial.

Las especificaciones técnicas y los diseños, así como las evaluaciones económicas y ambientales, pueden ser realizadas por estas instancias a fin de evitar de que los servicios públicos funcionen como enclaves independientes de las decisiones regionales. Como ejemplo se señala la proyección de una Patagonia integrada en el Cono Sur Americano, con una red vial con infraestructura portuaria y aérea que puede ser activada por prioridades locales y regionales, generando condiciones óptimas para el desarrollo mutuo entre regiones y provincias del vecino país. Hasta la fecha no prospera por cuanto estas decisiones se toman exclusivamente con enfoque y de nivel nacional y central. Esto agrava el aislamiento de muchas comunas y tiene inhibidos sus potenciales de desarrollo y servicios.

Son muchos los ejemplos de infraestructura ligada a los potenciales de desarrollo, algunos de estos son: la integración de canales de riego con pequeñas centrales hidroeléctricas, las redes turísticas regionales, el sistema de caminos costeros con la revitalización de 125 poblados (PNCHF).

Similar situación se da con la infraestructura de interconexión con los vecinos países. Son muchas las iniciativas regionales o acuerdos con las provincias vecinas que no fructifican por trabas en las consideraciones de los niveles centrales de los respectivos países; es el caso del camino Arica-Iquique con Bolivia y Brasil en el que se han hecho avances en nuestro país, faltando la correlación de Bolivia. En el caso de la zona Sur Austral, varios pasos internacionales permanecen

trabados por falta de acuerdo del nivel central. Es el caso del paso Hua Hum en la Región de Los Ríos, los pasos Manso, Puelo, Lago Verde, Entrada Mayer, Baqueano Zamora y Ushuaia-Yendegaia, según se señala en la mapa siguiente.



El resultado de la regionalización de la infraestructura asegura un uso eficiente de los recursos públicos y aumenta notablemente la rentabilidad económica y social de éstos. En esto gana cada una de las regiones y solo así el país. No podemos vivir encadenados a un sistema centralista que asfixia a Chile.

La Ley de Transparencia permitirá detectar las acciones que coartan la iniciativa regional. Las organizaciones regionalistas tienen aquí una oportunidad para favorecer una administración descentralizada, hacerla más visible, y con ello menos riesgosa, en el mal uso de los medios públicos y de la corrupción.

Una infraestructura realizada por las regiones, con la participación temprana de las comunidades y con autoridades elegidas por ellos, asegura un uso eficiente de los recursos públicos y aumentará notablemente la rentabilidad económica, social y ambiental de éstos. En esto gana cada una de las regiones y también el país. No podemos vivir encadenados a un sistema centralista que está asfixiando a Chile.

EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO REGIONAL

IAN THOMSON*

En general, una mayor accesibilidad favorece el desarrollo de las regiones apartadas de un país y reduce las desigualdades entre ellas. El sistema actual de transporte en Chile implica subvenciones y por ende, mejora la accesibilidad de las zonas más apartadas y promueve así, su desarrollo. Pero la motivación detrás de esas subvenciones no siempre es precisamente el desarrollo regional, ejemplo de ello son las rebajas de tarifas camioneras, productos de la devolución del impuesto específico aplicado al combustible, que no se concedieron con el fin de fomentar el acceso al mercado capitalino de los agricultores de regiones lejanas, sino más bien de poner fin a un paro de camioneros. De la misma manera, la subvención implícita a los pasajes en tren entre Santiago y Chillán, costoso aunque sean en términos absolutos, es una consecuencia de una evaluación efectuada inadecuadamente (o no efectuada), cuyo resultado fue la puesta en marcha de un servicio ferroviario incapaz de cubrir sus costos de explotación.

Mucho se ha hablado, especialmente en este año electoral, de la posibilidad de construir en Chile un ferrocarril de alta velocidad, para pasajeros, entre la capital y Valparaíso o hacia el sur. Por el valle central sería económicamente viable (aunque absolutamente caro) la construcción de un ferrocarril de tipo TGV al sur. Sin embargo, por la demanda potencial de sus servicios, y la eficiencia del transporte aéreo y autobusero con que competiría, por ahora sería muy difícil justificarlo.

EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO REGIONAL

El presente ensayo es la oportunidad para referirse a la interacción entre el sistema de transporte de un país y sus perspectivas de desarrollo regional, un tema que ha interesado a investigadores a lo menos desde la obra pionera de Von Thunen, en 1826, que intentó formalizar la relación entre la accesibilidad proporcionada por el sistema de transporte y la rentabilidad, e implícitamente en la frontera agrícola (J. H. Von Thünen, texto publicado en alemán en Stuttgart, en 1826, y resumido en distintos libros posteriores, disponibles en español o inglés). Otro hito importante, referente a las decisiones de ubicación industrial fue la teoría de Weber, publicada en 1929 (A. Weber, *Theory of the location of industry*, Universidad de Chicago, 1929). La literatura posterior sobre el tema es muy extensa.

No son solamente las actividades agrícolas e industriales las que se localizan en función de la accesibilidad proporcionada por el sistema de transporte, sino toda la actividad económica y social (y cada vez más importante, además del sistema de transporte, la red de comunicaciones y especialmente las telecomunicaciones).

En tiempos pre globalización, de grandes impedimentos al transporte de bienes y personas, había medios no acuáticos de corta distancia, los intercambios entre regiones eran muy limitados, lo que generó agudas diferencias en niveles de bienestar y estilos de vida, entre los habitantes de unas zonas y otras. Esto provocó un desaprovechamiento generalizado de las potenciales economías de escala y una incapacidad de ampliar la frontera de producción.

En las décadas recientes, en los tiempos de globalización, tanto en los costos e inconvenientes de transporte como en las barreras arancelarias o el intercambio comercial, junto a un desarrollo explosivo en las telecomunicaciones, la

* Economista de transporte, B.A. (Economía), Universidad de Manchester. Consultor en temas de transporte.

humanidad se ha impulsado hacia niveles de producción y consumo nunca antes imaginados, y a una mayor uniformidad de estilos de vida.

El interés de los gobiernos en fomentar el desarrollo de un sistema eficiente de transporte, quizás más en Chile que en el promedio de los países, no se ha relacionado solamente con consideraciones económicas, sino también militares, especialmente la necesidad de movilizar tropas en tiempos de conflicto bélico, real o potencial, y con las consideraciones integracionistas, especialmente en el caso chileno, después de la Guerra del Pacífico, que dio como resultado la incorporación en el territorio nacional de provincias lejanas de la capital y potencialmente sujetas a presiones separatistas de origen interno o externo. El tramo entre La Calera y La Serena de la línea principal de la red Norte ferroviaria se construyó como parte de un proyecto de integración y se ubicó inicialmente en el interior, tomando en cuenta argumentos militares, a pesar de que las consideraciones de conectividad favorecían una ruta costera.

LA CONECTIVIDAD REGIONAL Y EL DESARROLLO DE LA RED FERROVIARIA

En el presente ensayo se enfoca la atención especialmente en el transporte ferroviario, y particularmente en el de pasajeros, recordando que, en otros países, tanto europeos como asiáticos, se han construido nuevos ferrocarriles para el transporte interregional de pasajeros. Proyectos comparables han sido sugeridos para Chile.

Cuando nació el ferrocarril chileno a raíz de propuestas del sector privado, cuyo olfato se dirigía a invertir donde hay perspectivas de lucro, en dos casos -Santiago a Valparaíso y al Sur- hubo además otro objetivo, a lo menos intermedio, verificado por una participación estatal en las empresas ferroviarias correspondientes, es decir, la promoción de la conectividad regional. Luego, se dio cuenta que este objetivo fue pocas veces congruente con la rentabilidad privada, dando como consecuencia el retiro de los capitales privados, dejando al Estado solo la tarea de extender la red longitudinal al sur de Curicó, al oriente de Quillota y al norte de La Calera, con evidentes propósitos de promover la conectividad, muy destacados en casos como hacia La Araucanía, una vez concluida la pacificación de esta, y al Norte Grande, tras el final de la Guerra del Pacífico (Véase: I. Thomson y D. Angerstein, *Historia del ferrocarril en Chile*, DIBAM, 2ª. edición, Santiago, 2000).

Los contratos de construcción y posterior explotación de la red Norte ferroviaria y del Ferrocarril Longitudinal, de Pueblo Hundido a Pintados, consideraron como segura que su operación podría autofinanciarse. Sin embargo, eso nunca fue posible, y es difícil imaginar que los especialistas en ferrocarriles del gobierno del día realmente hubieran contemplado que fuera posible, por los muy bajos volúmenes de tráfico potencial (I. Thomson, *Red Norte: la historia de los ferrocarriles del norte chileno*, Instituto de Ingenieros de Chile, Santiago, 2003).

LA CONECTIVIDAD REGIONAL Y EL DESARROLLO DE LA RED CAMINERA

Llegó tarde la provisión en Chile de una red interprovincial de carreteras pavimentadas, comenzando la construcción de la ruta longitudinal recién afines de la década del '40, con el tramo Santiago - La Serena, por iniciativa del entonces presidente Gabriel González Videla, no completándose hasta principios de la década del '70, época en que el país finalmente llegó a contar con una carretera pavimentada desde Puerto Montt hasta Chacalluta, cuyo mantenimiento fue financiado por peajes cobrados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP). En 1960, como parte de un Programa Nacional de Desarrollo Económico, el país invirtió enormes sumas en la modernización tanto de la red de carreteras (US\$ 480 millones, en precios de 1960, equivalentes a US\$ 340 millones en valores actuales) y, al mismo tiempo, en la de EFE- Ferrocarriles del Estado (US\$ 2.200 millones en moneda actual). Aunque esa inversión habría dado como resultado mejoras en la accesibilidad interregional y, por ende, impulsado la especialización espacial de la producción y menores disparidades regionales, el mercado de transporte de esa época se encontraba sujeto al alto grado de intervención gubernamental, extendiéndose a materias como la importación de camiones, las tarifas de pasajes en buses y trenes y los derechos de operar servicios de buses interurbanos, lo que habría influido en los padrones de accesibilidad. Esa política de intervencionismo no se invirtió hasta mediados de los '70.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, con Ricardo Lagos a cargo del MOP, se concesionaron la reconstrucción de la autopista de la carretera longitudinal, ahora conocida como la Ruta 5, entre Puerto Montt y La Serena, obra que tuvo

un importante componente de conectividad regional, puesto que los usuarios de los tramos más cercanos a la capital –los más transitados– efectivamente subvencionan los de las secciones más apartadas. A partir de 2000, se han inaugurado tramos de una carretera costera, sin peaje, que proporcionará una alternativa a la Ruta 5 y además, conectividad a pueblos como Tocopilla, Taltal, Tomé y Tranapuete, hasta ahora relativamente aislados por quedar apartados de dicha ruta. El MOP ha invertido montos cuantiosos en carreteras, sin cobro de peajes, varias de las cuales competen con líneas férreas administradas por empresas obligadas a financiar su propia infraestructura.

Es evidente que la política vial de los años recientes ha favorecido el desarrollo regional. Ha habido intentos de hacer lo mismo también respecto a los ferrocarriles, sin que sus resultados siempre hayan sido tan claros. El gobierno impulsó la operación de trenes para pasajeros no rentables sobre la red Sur, particularmente entre Victoria - La Paloma (en cercanías de Puerto Montt), y Santiago - Temuco, los que no fueron necesariamente respaldados por evaluaciones sociales rigurosas. Esos trenes no corrieron más de un par de años hasta suspenderse, sin provocar fuertes objeciones populares, por la existencia en el mercado de buenos substitutos, terrestres o aéreos. Supuestamente por motivos estratégicos, el gobierno trató de insistir en la transitabilidad del ferrocarril longitudinal hasta la ciudad de Iquique, pero eso no se ha logrado, en parte por robo de durmientes y rieles y el asfaltado de la vía férrea en cruces con caminos, realizada por autoridades municipales. La ausencia de servicios sobre el ferrocarril longitudinal tampoco ha provocado protestas.

LA DECADENCIA DE LOS TRENES DE PASAJEROS EN LAS DÉCADAS RECIENTES

Una serie de factores ha contribuido a una reducida competitividad y consecuente decadencia aguda de los servicios de trenes interurbanos de pasajeros, durante las pasadas tres décadas:

- La ya mencionada construcción de la red longitudinal de carreteras pavimentadas;
- La falta de reglamentación económica del transporte autobusero no urbano, (Véase: I. Thomson, El transporte interurbano de pasajeros en Chile, informe LC/R. 520/Rev. 1, CEPAL, Santiago, febrero de 1987);
- Una flexibilización de la reglamentación económica aplicada a la aviación comercial;
- Las obligaciones impuestas, en principio, a EFE de autofinanciar su operación, las que no se cumplieron, aunque los intentos modestos de hacerlo dieron como consecuencia un estilo de gestión esencialmente cortoplacista, categorizado por una creciente desatención al mantenimiento de la infraestructura y la supresión de los trenes que mayores pérdidas arrojaron.

En 1977, los servicios de pasajeros de EFE ofrecieron sobre 1.250 km de la línea troncal, entre Valparaíso a Puerto Montt, más una serie de unos 29 ramales; en 2009 quedan solamente a una atención residual sobre 400 km de la línea troncal y los últimos tres servicios rurales en las regiones VII, VIII y IX. Por otra parte, los servicios suburbanos han sido reforzados, en las regiones V, Metropolitana y VIII, y el volumen total del tráfico se mantiene cerca de los máximos absolutos históricos, aunque concentrándose masivamente en unas pocas líneas, en lugar de dispersarse espacialmente a lo largo del país (véase el cuadro 1). Ningún servicio actualmente operado por EFE es rentable para los privados y existen serias dudas sobre la rentabilidad social de algunos.

CUADRO 1
ÍNDICES DEL TRÁFICO FERROVIARIO DE PASAJEROS EN CHILE, AÑOS SELECCIONADOS DESDE 1918 A 2007

Año	1918	1927	1959	1969	1983	2007
Índice de tráfico ferroviario de pasajeros	100	114	291	276	196	322

Nota: los índices se basan en el volumen de tráfico, expresado en pax-km, tomando en cuenta todos los ferrocarriles, no solamente los de EFE, sin contar los trenes corren sobre ruedas con neumáticos.

Fuente: elaboración propia.

EL TRANSPORTE Y SU INFRAESTRUCTURA NO SE PLANIFICAN INTEGRALMENTE

Se destaca una ausencia de un plan integral de inversiones en infraestructura de transporte, una manifestación de la cual es la asignación al MOP de la responsabilidad de la red caminera y al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) de la red ferroviaria, especialmente la parte de jurisdicción estatal. Sin embargo, EFE se maneja con considerable autonomía, especialmente a partir de su incorporación, en 2002, en el Sistema de Empresas Públicas (SEP), que implicó una efectiva repartición de la supervisión de la empresa entre el Ministerio y ese sistema, con consecuencias desafortunadas. Las empresas ferroviarias privadas actúan con relativa libertad, aunque corresponden institucionalmente al MTT y están siempre sujetas a una competencia desleal, especialmente al norte de La Serena, donde el sector camionero tiene a su disposición la red caminera sin pagar peajes y, a partir de 2009, tampoco el impuesto específico sobre el combustible. La planificación no integral del sistema de transporte es un factor que ha contribuido a la decadencia de los trenes de pasajeros y de las desventajas competitivas del transporte ferroviario en general.

En el MOP se planifica el desarrollo de la red de carreteras, ocupando herramientas de evaluación social de proyectos, como la versión cuarta del *Highway Design Model* (HDM-IV). Algunos observadores han detectado entre algunos funcionarios del MOP un posible antagonismo hacia el medio ferroviario, y ha sido sugerido que lo estarían considerando como competidor, más que un medio complementario en un sistema integrado de transporte. Esa actitud no es obviamente, oficial y tampoco uniforme, y algunos representantes del Ministerio, como el ex ministro Eduardo Bitrán, han propuesto un papel mayor para el transporte ferroviario de cargas, en circunstancias en que las ventajas competitivas le favorecen. Sobre corredores como de Arica a la frontera con Bolivia, y de la mina Candelaria a la fundición de Potrerillos y al puerto de Caldera, una transferencia de tráfico desde los camiones a los trenes, le convendría al MOP, rebajar el tránsito de los camiones pesados que dañan la infraestructura caminera e inflar los costos de conservación. A pesar de eso, es evidente que en casos importantes, la evaluación de proyectos viales no considera posibles alternativas ferroviarias.

En distintas ocasiones se ha propuesto la transferencia de la infraestructura ferroviaria, a lo menos la de EFE, al MOP, que la administraría en principio, de la misma manera que en el caso de la red caminera. (Véase: (i) I. Thomson, *Ferrocarriles del Estado: una empresa accidentada*, presentado a la Comisión del Transportes del Senado, 15 de marzo, 2007¹; (ii) reportaje "Bitar propone que EFE sea parte del MOP y respalda plan de Jorge Rodríguez", *Diario Financiero*, 19 de junio, 2009). La materia es complicada, puesto que las empresas ferroviarias del norte gozan de algunos privilegios de características monopólicas, y podría ser inaceptable, desde la perspectiva social y política, tomar medidas que transfieran el tráfico al medio ferroviario si hay una sola empresa transportadora en condiciones de aceptarlo (Véase: I. Thomson, *Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario*, *Revista de la CEPAL*, número 67, Santiago, abril de 1999).

EL SISTEMA ACTUAL DE TRANSPORTE FAVORECERÍA EL DESARROLLO REGIONAL, POR DEFECTO

Ya se ha comentado, en la segunda sección del presente ensayo, que las diferencias regionales, de ingresos y hasta de estilos de vida, son inversamente proporcionales con los niveles de accesibilidad prestados por el sistema de transporte. En las presentes circunstancias, es pertinente darse cuenta que estarían subvencionados segmentos importantes del sector transporte en Chile, a lo menos los siguientes:

- El transporte caminero de cargas, especialmente mediante vehículos de gran tonelaje por eje, al que se le devuelve el impuesto específico sobre el combustible, en todo el país, y que paga peajes solamente por el uso de la Ruta 5 al sur de La Serena y unas contadas otras carreteras;
- El transporte autobusero, que paga peajes en las mismas carreteras y el impuesto específico, ambos a escala rebajada;
- El transporte ferroviario interurbano, puesto que los trenes operados por EFE son todos deficitarios respecto a sus costos de explotación.

Definitivamente no subvencionado es el transporte ferroviario de cargas en el norte y el tránsito de vehículos livianos sobre las carreteras interurbanas concesionadas.

¹ El mismo autor propone también la transferencia de responsabilidad ministerial de proyectos de riego, del MOP a Agricultura, y de los de plantas hidroeléctricas, del MOP a Energía, con el fin de evitar que el MOP alcance proporciones que lo haría difícil de administrar.

Aunque el objetivo de los probables subsidios concedidos a las tres categorías de transporte identificadas arriba de ninguna manera es promover el desarrollo regional, debiéndose más a las presiones gremiales y a la mala evaluación de proyectos, sí favorecen los subsidios ese desarrollo. La materia merece un mayor análisis, que está todavía por hacer. En principio, podría ser investigado mediante la aplicación de un modelo de simulación integrada de transporte y uso de suelo, de las características de uno ya ocupado por el MOP (Véase: *Modelo Nacional*, Ministerio de Obras Públicas, Santiago, junio de 1997). En décadas pasadas, subsidios explícitos fueron concedidos al transporte ferroviario de carga sobre largas distancias, con el fin de mejorar la posición competitiva en el mercado santiaguino de productores en regiones (I. Thomson, *La competencia entre la carretera y el ferrocarril en Chile: una perspectiva histórica*, monografía aún no publicada).

DESEQUILIBRIOS Y ERRORES EN LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS

La no consideración, en las evaluaciones llevadas a cabo por o para el MOP, de opciones ferroviarias es solo uno de los obstáculos que enfrentan la implantación de proyectos ferroviarios; entre otros, cabe destacar los siguientes:

- Las empresas privadas, como Ferromor o Antofagasta Railway (FCAB), evalúan proyectos desde una perspectiva privada, sin contabilizar beneficios (y tampoco costos) externos a su contabilidad empresarial, y
- El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) parece interpretar erróneamente el concepto de la tasa de descuento apropiada en evaluaciones sociales, dando como consecuencia la especificación de una tasa también errónea y, muy probablemente, excesivamente alta, lo que actúa en contra de proyectos, como la mayoría de los ferroviarios, costosos de implantar pero largos en términos de vida útil.

EL TRANSPORTE FERROVIARIO EN DESVENTAJA EN LAS ACTUALES CONDICIONES CHILENAS

EFE, en los años recientes, y con toda razón, tiene enfocados sus planes de desarrollo en proyectos de transporte de cargas y de pasajeros suburbanos, los que, en el corto plazo, poseen las mayores perspectivas de alcanzar un adecuado nivel de rentabilidad social. Las experiencias desalentadoras, relacionadas con el billonario (en dólares) Plan Trienal 2003-2005, que contempló la reposición de servicios de trenes interurbanos de pasajeros, como entre Santiago -Temuco (diurno y nocturno) y Victoria - La Paloma, que muy luego tuvieron que dejar de correr, no le anima a proponer nuevos servicios de esa naturaleza.

De todos modos, la verdad es que no es fácil, en el Chile actual, justificar la operación de trenes interurbanos para pasajeros, ni siquiera en términos sociales, porque el tamaño del mercado no permite alcanzar la escala de operaciones necesarias para viabilizar el transporte ferroviario, lo que se debe a:

- La eficiencia y buena cobertura de la oferta de líneas aéreas y de buses, y
- La inexistencia de ciudades de más de medio millón de habitantes a intervalos de entre 200 y 400 km a lo largo de la línea férrea longitudinal.

Para viabilizar el transporte ferroviario de pasajeros se necesitan volúmenes importantes, los que, en general, faltan en Chile (véase el cuadro 2, que compara los servicios de TerraSur con los de dos concesionarios británicos). Es evidente la menor escala de las operaciones de TerraSur. Para aproximarse a la escala de operaciones de Inglaterra, los trenes de EFE tendrían que conquistar la totalidad del tráfico de los buses, lo que solo sería factible si se decretara la suspensión de los servicios competitivos.

CUADRO 2

UNA COMPARACIÓN ENTRE LA ESCALA DE OPERACIONES DE SERVICIOS FERROVIARIOS INTERURBANOS EN INGLATERRA Y CHILE

Servicio/corredor	Distancia media por pax, en km	Pax-km/año en 106	Km de línea operada	Pax-km, en 106, por año por km de línea
EFE, TerraSur, 2007	300*	163.1	398	0.43
EFE, TerraSur, 2007, si llevara todo el tráfico actualmente con los buses	300*	976.2	398	2.46
Gran Bretaña, costa este, 2007/08	244.4	4 301.9	1 473	2.92
Gran Bretaña, costa oeste, 2007/08	193.3	4 213.5	1 172	3.60

Nota: el concesionario inglés de la costa oeste es subvencionada; el de la costa este, paga cañón al gobierno.

Fuente: elaboración propia a base de: (i) EFE, y (ii) The modern railway, Ian Allan Publishing, Inglaterra, 2009. Las cifras identificadas

por * son estimadas subjetivamente, a base de la experiencia del autor.

Si fuera efectivamente subsidiada la competencia enfrentada por el ferrocarril, se podría justificar el pago de bonificaciones compensatorias a EFE, o eventualmente a otros operadores de trenes de pasajeros, las que redirigirían hacia los trenes a lo menos una parte de la demanda que necesitan para generar las economías de escala correspondientes a una operación eficiente. Sin embargo, fuera de las zonas urbanas, cualquier subsidio al transporte de autobuses sobre recorridos competitivos con los trenes de pasajeros de EFE, sería de monto reducido, puesto que sobre las carreteras concesionadas, al tránsito de autobuses le son cobrados peajes y sobre el combustible se aplica un impuesto específico (aunque ambos a tasas rebajadas), significando que sería de valor reducido cualquier subsidio implícitamente concedido a transporte por buses. En 1993 se estimó en un clp 0.13 por pasajero-km el valor de la bonificación compensatoria que merecería EFE por el subsidio efectivo a los buses; ese monto equivalía meramente a un 2% de la tarifa media cobrada por la empresa.

El subsidio efectivamente recibido por las empresas de buses que operan sobre los caminos transversales será mayor, por bus-km, que las que corren sobre las carreteras concesionadas, puesto que por el uso de los primeros, en general, no se cobran peajes y los costos de la conservación vial son mayores, por vehículo-km. Sin embargo, la operación de trenes para pasajeros sobre ramales paralelos a dichos caminos, exigirían subsidios muy superiores.

Algunas de las ventajas sociales asociadas con el medio ferroviario en otros países, no regirán con la misma fuerza en Chile. Es interesante observar por ejemplo, que los trenes interurbanos de pasajeros, en las condiciones chilenas actuales, se asocian con tasas de accidentes muy superiores que las en los países OCDE, debido a realidades como: (i) la mayor incidencia de cruces; (ii) una Ruta 5 con categoría de autopista, con una separación física entre las vías para tránsito hacia el norte y las correspondientes al sentido contrario, y (iii) una línea férrea de una sola vía al sur de San Fernando, cuyo uso está compartida entre trenes de pasajeros y otros de carga, de velocidades muy dispares entre sí. No son los pasajeros ferroviarios las víctimas de esa mayor accidentabilidad, sino los peatones, los ocupantes de vehículos que cruzan la línea férrea.

PROYECTOS DE NUEVOS FERROCARRILES PARA PASAJEROS, POSIBLEMENTE SOCIOECONÓMICAMENTE FACTIBLE EN UN FUTURO PREVISIBLE

La justificación de trenes para pasajeros sería más evidente si la segunda ciudad más poblada del país, Concepción, cuya provincia alberga casi un millón de habitantes, se ubica sobre la línea férrea longitudinal. Por ser digno de análisis un servicio ferroviario para pasajeros que partiera desde Santiago, que es una ciudad que cuenta con unos cinco millones de residentes, y que llegase a Concepción sin cubrir más de 520 km, continuando luego a Temuco con sus 400.000 habitantes ubicados a unos 700 km de la capital. Sin embargo, tal como está, Concepción permanece a casi 570 km

de Santiago por una vía férrea que se bifurca de la línea longitudinal en el pueblo, ferroviariamente histórico de San Rosendo, antes de doblarse reiteradamente, como serpiente, por la orilla norte del río Bío Bío para arribar a la capital de la VIII Región. Sobre algunos tramos del borde de ese río, a los trenes nunca se les ha permitido correr a velocidades mayores de 30 km/hr., lo que, junto con la mayor distancia de la ruta ferroviaria, pone al transporte ferroviario en desventaja casi insalvable frente a los autobuses, a lo menos para servicios diurnos. Los trenes que, alguna vez, partieron de Concepción para Temuco, tuvieron que volver primero a San Rosendo, antes de seguir rumbo al sur, puesto que nunca se construyó la línea de conexión propuesta, en distintas ocasiones, entre Curanilahue y el ramal de Lebu a Los Sauces.

Existió una vez una ruta ferroviaria alternativa entre Santiago y Concepción, que nunca fue aprovechada para servicios directos para pasajeros. Consistía en la línea central de la red Sur hasta Rucapequén, un pueblo situado un poco al sur de Chillán, luego cruzando la VIII Región en diagonal, pasando por Nueva Aldea, Coelemu, y Dichato, antes de llegar a Concepción por la costa desde el norte. Puso la capital de la VIII Región dentro de 550 km ferroviarios de la nacional. Se ha estimado en unos US\$ 380 millones el costo de construcción de una nueva línea sobre el mismo eje general, para trenes de pasajeros que corrieran hasta 220 km/hr. (Estudio: *Análisis implementación programa de asesorías de transporte terrestre*, VI etapa, encargado por SECTRA). Se desconoce la rentabilidad privada y social, de esa propuesta nueva variante, pero debería considerarse como una opción interesante, aunque todavía muy difícil de justificar.

Varias veces ha sido propuesta la construcción de un nuevo ferrocarril directo, entre Santiago y Valparaíso/Viña del Mar, pero su factibilidad económica, privada o social, tampoco ha sido comprobada. El proyecto más reciente fue elaborado por el consorcio Fe Grande/Dusán, a mediados del decenio de 1990. El consorcio estimó en un 11% su tasa de retorno (privada), basada en supuestos posiblemente optimistas referentes a materias como el costo de construcción de túneles. En esos años, EFE recibía una bonificación de clp 0.13 por pasajero-km transportado, como compensación a un estimado subsidio al transporte autobusero, pero aún contabilizando una bonificación equivalente a favor del concesionario del propuesto ferrocarril, que habría cambiado solo marginalmente la tasa de retorno. La licitación no se llevó a efecto.

Algún día, sería conveniente construir un nuevo ferrocarril sobre ese eje, pero la tecnología más indicada para él podría ser diferente de la adoptada para los nuevos ferrocarriles de alta velocidad de Europa y Asia. Difícilmente sería rentable para la empresa concesionaria y su construcción dependería de un subsidio estatal, el que no sería muy fácil de defender, puesto que la demanda de sus servicios provendría de ciudadanos que incluiría a los más adinerados del país.

En los debates previos a la campaña presidencial 2009, ha sido propuesto un proyecto de “tren bala”, entre Santiago y Puerto Montt, específicamente por el señor Paul Fontaine, coordinador del programa económico del candidato Marco Enríquez-Ominami. Proyectos de trenes comparables han sido propuestos también en algunas otras partes de Sudamérica, como entre la ciudad de Buenos Aires y Rosario, pero solo el eje entre Río de Janeiro- São Paulo tendrá posibilidades de implantarse en un futuro previsible, siendo pronosticada una licitación, de construcción y posterior explotación para el año 2010, que mantengan las esperanzas que entre en servicios antes del primer partido de la Copa Mundial de 2014, que se celebrará en Brasil. El gobierno brasileño reconoce que el interés del sector privado dependerá de una contribución (no especificada) de recursos federales, a pesar de que se estima que llevaría 31 millones de pasajeros en su primer año de operación, la mayoría sobre tramos parciales. La inversión en ese ferrocarril de unos 500 km ascendería a unos US\$ 15 mil millones. El territorio entre Río y São Paulo es bastante más ondulado que el del valle central del sur chileno, pero aun así, sería difícil imaginar que un “tren bala” sobre los más de mil kilómetros entre Santiago y Puerto Montt, que costaría menos de US\$ 10 billones.

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

Están en marcha distintas tendencias globales que favorecen el regreso de los trenes interurbanos de pasajeros, como: (i) preocupaciones sobre el calentamiento atmosférico; (ii) las alzas en los costos de la energía, y (iii) el creciente costo de la mano de obra especializada.

Sin contar los de muy alta velocidad, los trenes son eficientes en términos de su consumo de energía, y pueden ocupar fuentes primarias, como los ríos, el viento y las plantas nucleares, que son relativamente inocentes en términos medioambientales y de contribuciones al cambio climático. Chile posee en abundancia recursos en las dos primeras fuentes mencionadas.

Sin embargo, la ventaja del tren a veces se exagera, por compararse con el auto o el avión, en lugar del bus, que en condiciones chilenas muchas veces es el modo alternativo². Las emisiones de CO₂ asociadas con un tren interurbano, de tracción a diésel, han sido estimadas por una fuente en 112 gramos por pasajero-km, versus 151 en el caso de la aviación comercial y 115 del de un auto compartido entre dos personas, aunque un pasajero-km por bus genera solo 35 gramos (M.J. Bradley & Associates, *Comparison of energy use & CO₂ emissions from different transportation modes*, para la “American Bus Association”, Manchester, U.S.A., mayo, 2007). Un tren rápido, de 200 km/hr., es relativamente económico en términos de consumo de energía y de emisiones de CO₂, aunque sea a diésel; mayores dudas rodean otro, de más alta velocidad, corriendo a 350 km/hr., (véase el cuadro 3). Los trenes de muy alta velocidad podrían convertirse en necesarios, puesto que el tiempo de viaje ya no es tan improductivo como antes, a raíz del uso en viajes de teléfonos celulares, computadores portátiles, etc., los que permiten a sus portadores ocupar de manera útil dicho tiempo. Las alzas en los costos de energía, que seguramente continuarán en el largo plazo, evidentemente favorecen los modos de menor consumo, que incluyen los trenes de velocidad razonablemente rápidos.

CUADRO 3
LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE MODOS DIFERENTES EN VIAJES INTERURBANOS

	Automóvil (marca VW, modelo Passat)	Aviación comercial (A321, configurado para clase económica)	Tren eléctrico de alta velocidad, 350 km/hr. de tipo EuroStar	Tren eléctrico rápido a 200 km/hr tipo IC225, Londres a Edimburgo
Distancia en km	600	600	600	630
Consumo de energía (por asiento)	34.8 litros	16.0 litros	57 KWh	30 KWh
Equivalente en consumo primario	10.9 litros	20.0 litros	22.0 litros	11.5 litros

Fuente: revista *Modern Railways*, edición de junio de 2004.

Es mucho más fácil automatizar la operación de los trenes que la de los buses, autos o aviones y, por eso, los crecientes costos de la mano de obra especializada favorecen también el medio ferroviario. Todo indica que un día, vamos a volver a viajar en tren, probablemente de características no reconocibles por nuestros padres, y quizás tampoco por nosotros mismos.

¿SE JUSTIFICARÍA EN CHILE LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS FERROCARRILES PARA PASAJEROS?

En Europa (EU27) el ferrocarril retiene un 42% del mercado del transporte terrestre de pasajeros por medios públicos, en los Estados Unidos un 8% y en Japón un 82%. Respecto al transporte de carga, excluyendo los ductos, pero incluyendo el transporte fluvial, la participación del ferrocarril es de un 18%, 53% y 6%, respectivamente (datos de la Comisión Europea.³). En Chile las fracciones correspondientes son del orden del 1% y 8%, respectivamente. (Estimaciones propias). Referente al transporte ferroviario de pasajeros, el porcentaje del mercado retenido por el medio ferroviario en Chile es aún inferior al correspondiente de los Estados Unidos, debido en parte al rechazo popular en ese país del transporte interurbano en buses⁴. En los Estados Unidos, tras una caída abrupta en su participación en el mercado, desde 75% en 1930 a una décima parte de ese porcentaje cuarenta años más tarde, el gobierno federal creó la empresa estatal Amtrak,

2 En Europa occidental, frecuentemente existen fuertes restricciones impuestas al transporte autobusero interurbano, el que, por lo tanto, no se presenta como alternativa interesante para el pasajero.

3 No es totalmente clara la cobertura de estos porcentajes. Los referentes al mercado de pasajeros excluyen los viajes efectuados por metro o tranvía, pero parecen incluir los realizados por bus o tren urbano o suburbano. Por esas incertidumbres, los valores deberán ser considerados con cautela. Los estimados por el presente autor, referente a Chile, se refieren exclusivamente al transporte fuera de las áreas urbanas.

4 En los Estados Unidos, la aviación comercial tiene una participación en el mercado que casi cuadruplica la de los buses, y que es cuarenta veces la de los ferrocarriles.

con el fin de evitar la extinción de los trenes interurbanos de pasajeros, un objetivo que se logró, aunque su participación en el mercado siguió bajando, descendiendo a 3 % en 1990 (F. Wilner, *The Amtrak story*, Simmons-Boardman Books, Omaha, 1994). No ha bajado el interés en los Estados Unidos en una resurrección del tren de pasajeros; por ejemplo, a fines de 2008, una mayoría de los votantes del Estado de California aprobaron una medida de emitir bonos, por un valor de US\$ 10 billones, como contribución al financiamiento de un ferrocarril para trenes rápidos entre San Francisco y Los Ángeles. Sin embargo, por la enorme deuda de ese estado, y del país al que pertenece, tiene que seguir habiendo dudas referentes a la realización en el corto plazo del proyecto.

La baja participación del ferrocarril en el transporte de pasajeros en Chile, aunque notoria, no es muy diferente que en otros países latinoamericanos, en muchos de los cuales esa forma de transporte, actualmente, es virtualmente inexistente⁵. Es así por una serie de razones, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

Las redes ferroviarias actuales son ocupadas por trenes de carga, de baja velocidad, y es raro que ni siquiera las líneas principales cuentan con más de una vía, la que tiene que acomodar trenes en los dos sentidos. La calidad de la infraestructura, aunque adecuada para la circulación de trenes de carga de baja velocidad, no sirve a trenes rápidos de pasajeros.

Por lo tanto, para que pudieran correr trenes rápidos de pasajeros, las rutas actuales tendrían que mejorarse muy sustancialmente, o tendrían que construirse nuevas, a un costo que varía mucho según las condiciones topográficas, pero siempre estaría fuera del alcance de un sector privado interesado en que su capital rinda un retorno comercial.

Entre los ambientes más favorables para la construcción de un ferrocarril de alta velocidad, figuran los del valle central al sur de Santiago; aún así, la inversión necesaria no bajaría de US\$ 10 millones el kilómetro, significando un costo de a lo menos US\$ 10 billones para un ferrocarril de alta velocidad entre Santiago y Puerto Montt, a través de la mayoría de las ciudades de mayor importancia del sur, como Chillán, Concepción, Temuco y Osorno. Inversiones de ese orden de magnitud son muy difíciles de financiar. Sin contar la ondulada topografía de la zona, el eje São Paulo- Río de Janeiro es ideal para la construcción de ese tipo de ferrocarril, que tendría una distancia de unos 500 km, a un extremo del cual habría una ciudad de 18 millones de habitantes, y al otro una de 12 millones. Aun así, el gobierno del Brasil reconoce que, sin una inyección de recursos federales, una concesión de construcción y posterior explotación del ferrocarril, no sería interesante para el sector privado.

Un ferrocarril de alta velocidad chileno tampoco sería interesante para el sector privado, aunque su administración comercial fuera muy eficiente, permitiendo que el concesionario pudiera internalizar para sí mismo la mayor parte de los beneficios recibidos por los usuarios, por reducciones en el tiempo de viaje, etc. Una pregunta clave es si se justificarían aportes estatales para convertirlo en una realidad, la respuesta depende en parte de los costos externos asociados con los medios alternativos, que son reducidos en el caso del transporte autobusero y no cuantificados en el del aéreo.

Sin embargo, en el pasado, en Chile se han construido ferrocarriles con fines estratégicos, sin justificación social en el corto plazo. Quizás haya llegado el momento de hacerlo de nuevo.

5 En países como Colombia, Ecuador o Paraguay no circulan trenes interurbanos para pasajeros. En Brasil los hay exclusivamente sobre dos ferrocarriles pertenecientes a la empresa minera Vale de Río Doce, sin contar algunos trenes turísticos. El turismo es el fin exclusivo de los trenes de pasajeros en el Perú. En Argentina, la situación es fluctuante, sin contar sobre el eje Buenos Aires - Mar del Plata, donde existe una mayor estabilidad. En Uruguay corre un servicio de cercanías, aunque en algunos corredor en Bolivia, sigue habiendo trenes interurbano para pasajeros.

PLANIFICACIÓN LOCAL Y PARTICIPATIVA DE LA INFRAESTRUCTURA, REQUISITO PARA LA COMPETITIVIDAD

SERGIO ALMARZA*

FUNDAMENTACIÓN

Las ciudades más exitosas, no son necesariamente aquellas que tienen los edificios más altos, las obras de ingeniería más complejas, ni los sistemas de transporte más espectaculares. Sin duda, una infraestructura de alto nivel y sustentable, constituye una base sobre la cual se puede construir una sociedad que permita integralmente el bienestar individual y colectivo, pero resulta fundamental antes de construir grandes obras, planificar con eficacia, es decir, con una efectiva participación ciudadana y de los agentes económicos locales.

Así ha quedado demostrado en nuestro país, en proyectos de diferentes ámbitos pero con un elemento común: planificación que adolece de ambos requisitos. El TranSantiago, es un caso dramático a este respecto. Se requiere, por lo tanto, que cada región y especialmente cada ciudad construya una "Visión" sobre su futuro y su rol en el país, que estimule la imaginación pero, a la vez, se perciba como alcanzable. Esto, porque es en los centros urbanos donde se concentra el 87% de los chilenos. La idea es que la visión sea comprendida y compartida por la mayoría de los ciudadanos y los agentes económicos -ya que de otra forma no empujarían en la misma dirección- y vaya evolucionando a través del tiempo adaptándose a los cambios que ocurren cada vez con mayor frecuencia. De esta forma se favorecerá la calidad de vida y la competitividad de las ciudades, clave de su desarrollo e inserción en el mundo globalizado que vivimos.

Para poder identificar y, a partir de ello, desarrollar proyectos socialmente rentables se requiere que operen en un sistema de precios reales para los bienes y servicios, es decir, aquellos que se forman a partir de todos los elementos involucrados. Solo de esa manera cada agente podrá hacer los cálculos correctos para tomar sus decisiones, generando un agregado positivo. Por el contrario, si los precios están distorsionados, se tomarán decisiones equivocadas y el resultado agregado será deficiente, llegando al extremo del estancamiento y el empobrecimiento.

Por otra parte, con un adecuado manejo del sistema de concesiones y subsidios a la demanda, de acuerdo a lo planteado por el Nuevo Modelo para el Desarrollo y Gestión Urbanos de Chile¹, el país podría dotarse en un plazo relativamente breve de toda la infraestructura urbana necesaria para satisfacer la demanda de personas y empresas, acorde a las necesidades y fortalezas de cada centro urbano, con una calidad de servicio muy superior al estándar disponible hasta ahora.

El capital liberado para el Estado, por su parte, permitiría otorgar subsidios a la demanda a los segmentos de menores ingresos para complementar su capacidad de pago, permitiéndoles así acceder a los servicios, al poder pagar los precios reales de mercado. Así se generarían los recursos necesarios para implementar infraestructura de primer nivel.

PROPUESTA

Toda planificación debe estar basada en la definición de la visión de cada centro urbano, la que requiere ir acompañada por un plan de acción que establezca la infraestructura, recursos, participación y plazos necesarios para alcanzar las metas establecidas.

* Ingeniero Civil Industrial, Licenciado en Ciencias de la Ingeniería. Gerente General, Sergio Almarza Consultores Ltda.

¹ Propuesta elaborada el año 2008 por un equipo multidisciplinario de RedAlmarza, encabezados por Sergio Almarza Alamos, consultor, experto en desarrollo urbano.

Construir una visión de futuro compartida por la comunidad y generar capacidad de adaptación oportuna de las ciudades, solo puede lograrse exitosamente si los procesos de estudio, debate y toma de decisiones se hacen a nivel local y con una efectiva participación ciudadana y de los agentes económicos.

Ello implica dar lugar a un traspaso profundo de poder y recursos desde el gobierno central a los gobiernos locales, incluyendo la creación de los gobiernos de las ciudades.

Como consecuencia deben modificarse también organismos del gobierno central y crearse otros organismos para hacer la institucionalidad urbana coherente con una economía de mercado productivamente eficaz, pero que sea al mismo tiempo socialmente inclusiva, para lograr así maximizar la competitividad económica y la calidad de vida de los centros urbanos. Ambos aspectos son sinérgicos y, de hecho, a nivel internacional, se miden y publican paralelamente, ya que ambos parámetros son los que las empresas y personas consideran a la hora de decidir donde establecerse o ir de visita. En sociedades cada vez más abiertas al mundo, las ciudades compiten para generar el mejor ambiente, puesto que este influye agregando o restando competitividad a las personas y a las empresas. Así se transforman en plataformas donde se conecta lo local con lo global, transformándose en nodos de la red global.

- Planificación para el desarrollo

El proceso de planificación debería enfocarse equilibradamente para lograr tanto competitividad, como calidad de vida.

- Se construiría una “visión” del desarrollo de la ciudad a mediano y largo plazo.
- Habría metas explícitas sobre calidad del espacio público y condiciones ambientales.
- Se identificarían las principales acciones y su encadenamiento en el tiempo para el logro de la visión.
- Contendría también la identificación de proyectos anclas.
- Las acciones y proyectos identificados serían aquellos cuya materialización dependiera fundamentalmente del gobierno local, y los proyectos privados que generarán un impacto muy significativo, sobre los cuales el gobierno local podría realizar acciones de promoción.
- Incluiría proyectos de revitalización urbana de zonas deterioradas.

- Nueva industria de concesiones para generar oportunamente proyectos socialmente rentables

El costo de la infraestructura y servicios urbanos se trasladaría totalmente a los usuarios, promoviendo, al mismo tiempo, la inclusión de los ciudadanos de menores ingresos a través de subsidios a la demanda. Se requeriría que el Estado concesionara la operación de la infraestructura y servicios urbanos de su propiedad, incluyendo el espacio público.

En este contexto, correspondería que los concesionarios aportarán la totalidad del capital invertido en infraestructura y elementos de operación, los que no tendrían que ser recuperados durante el período de la concesión.

Esto porque a su término sería relicitada y, en caso de no ganarla el concesionario anterior, el nuevo adjudicatario debería aportar el capital a pagar al saliente (según valor de libros) y, eventualmente, el monto adicional que se requeriría para ampliar y/o mejorar la infraestructura en el nuevo período de concesión.

De esta forma, el concesionario debería tarificar considerando solamente el costo del capital, los costos de operación, incluyendo el desgaste de la infraestructura y equipos, y el margen deseado, con lo cual las tarifas podrían reducirse significativamente, en comparación a obras actualmente concesionadas.

La baja podría reforzarse aumentando la concurrencia de oferentes, lo que se estimularía con la extensión de los plazos de concesión.

Con esta nueva política, el país podría dotarse, en un plazo relativamente breve, de toda la infraestructura urbana necesaria para satisfacer la demanda de personas y empresas, en general, con una calidad de servicio muy superior al estándar disponible hasta ahora.

El capital liberado que se generaría, al recibir el Estado, a precio real, el capital invertido en la infraestructura concesionada y al discontinuar la inversión en nueva infraestructura, se destinaría a subsidios a la demanda para los segmentos de

menores ingresos, fortaleciendo, con ello, su capacidad de acceso a los servicios urbanos de alta calidad que estarían disponibles para el resto de la población a precios de mercado, como los demás bienes y servicios de la economía.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

En el caso de las ciudades, existiría una institución encargada de generar propuestas de visión objetivo y sus respectivos programas de acción para lograrlas.

La institución estaría dirigida por un consejo de alta calidad técnica, constituido con: 1/3 de los consejeros designados por los gobiernos municipales, 1/3 de los consejeros designados por organismos empresariales, y 1/3 de los consejeros designados por organizaciones relacionadas con actividades que se vinculan con la calidad de vida.

Durante todo el proceso habría total transparencia en relación a la construcción de las sucesivas propuestas, existiendo mecanismos para recoger las opiniones de los ciudadanos, para favorecer así, la discusión en el seno de la comunidad respectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, existiría un mecanismo formal para consultar la opinión de “los que saben”², de acuerdo a las distintas materias. Los antecedentes del proceso de consulta serían transparentados, incluyendo las opiniones y propuestas del equipo técnico de la institución.

Finalmente, la institución propondría una o más alternativas de visión objetivo, con sus respectivos programas para lograrlas.

Las propuestas serían sometidas a la comunidad, la cual se pronunciaría en plebiscito siendo su resultado vinculante para el gobierno local.

La visión objetivo y plan de desarrollo debería revisarse plebiscitariamente en un plazo máximo de 5 años desde la última revisión.

La institución tendría una labor permanente de seguimiento de la realidad en comparación a los proyectos de desarrollo, formulando propuestas de ajuste.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

1. La adecuada planificación de la infraestructura unida a la instalación de la nueva industria de concesiones, generarían una modernización sin precedentes en la oferta de bienes y servicios urbanos, la cual llegaría sin exclusiones a todas las capas de la sociedad, convirtiendo al sector en un gran motor que empujaría el crecimiento por un par de décadas, creándose cientos de miles de empleos.
2. Proyectos bien planificados, es decir, generados a partir de la participación de los futuros usuarios locales y los impactos reales que generarían en el entorno, darían lugar a un compromiso creciente de las respectivas comunidades locales con el proceso de desarrollo, creándose así un círculo virtuoso de inversión y crecimiento económico.
3. La necesaria corrección de fondo que se realizaría a la institucionalidad urbana para hacerla coherente con una economía de mercado productivamente eficaz, y al mismo tiempo socialmente inclusiva, induciría un efecto de modernización del Estado a nivel global.

² La expresión “los que saben” se refiere a académicos, empresarios, profesionales y expertos relacionados con cualquier disciplina incidente en la vida urbana, y a las instituciones que los agrupan.

APORTES AL CONOCIMIENTO

La propuesta sobre infraestructura se enmarca en un análisis más general sobre como hacer coherente un modelo de desarrollo y gestión urbanos con la economía de mercado, con el objeto de maximizar la competitividad de los centros urbanos para la creación de riqueza, en armonía con la calidad de vida de sus habitantes.

Publicaciones

Almarza S. Alamos (2008). Nuevo Modelo para el Desarrollo y Gestión Urbanos de Chile.

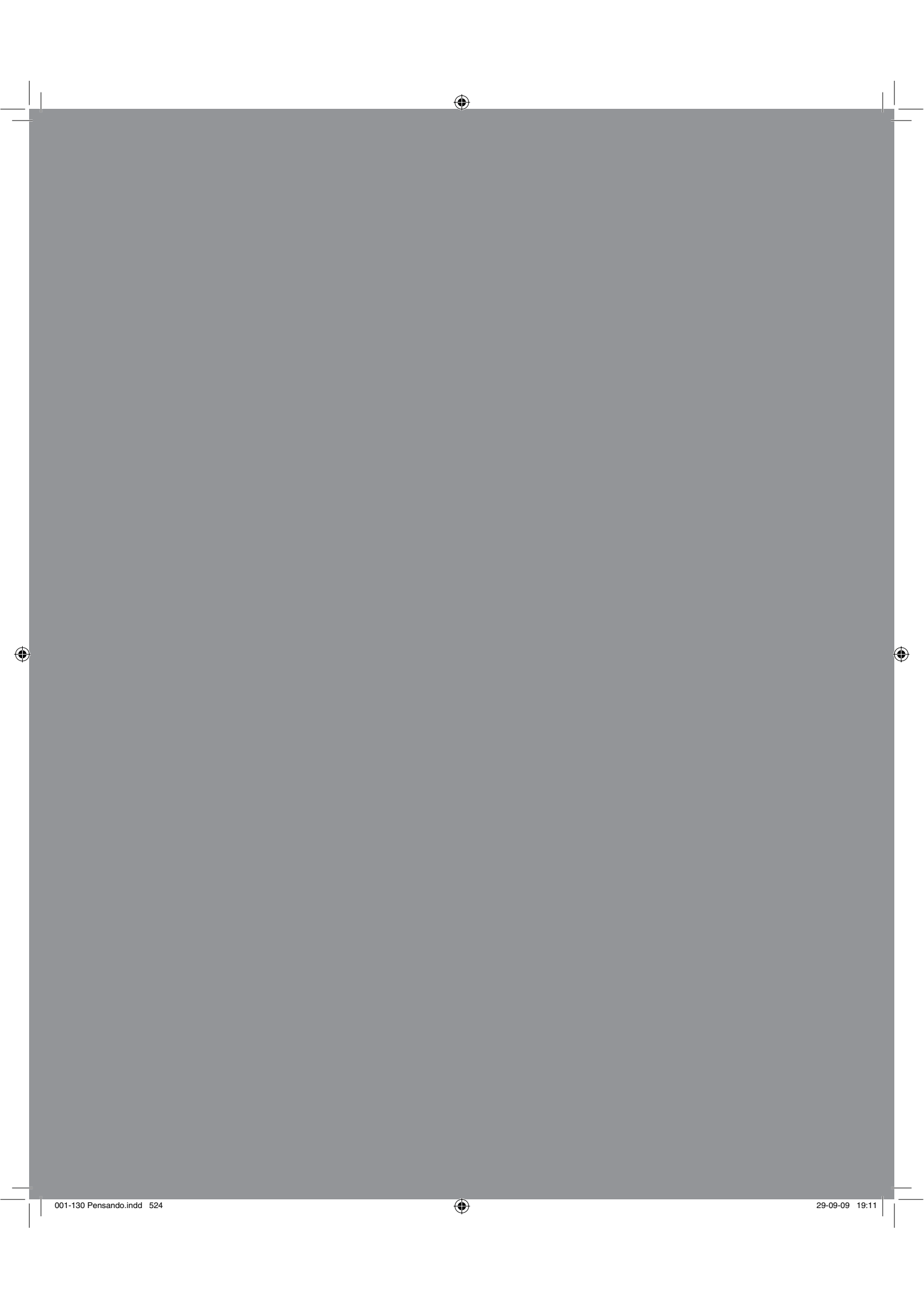
COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

La implementación de la planificación participativa de la infraestructura, es parte de la reforma urbana integral -detallada en extenso en el documento Nuevo Modelo para el Desarrollo y Gestión Urbanos de Chile- y requiere de líderes capaces de convocar al país para llevar adelante reformas profundas y de gran impacto económico-social, para que nuestro país alcance con ello de una vez el desarrollo.

Sin embargo, como observador de la realidad nacional e internacional, el autor no visualiza que la actual clase dirigente sea capaz de abordar por sí misma esta reforma y dado que se trata de una propuesta que no está motivada por el interés académico, sino orientada a generar acciones concretas, resulta fundamental romper la inercia, impulsando los cambios desde la base.

Solo a partir de la opinión y experiencia organizada de quienes efectivamente serán los usuarios de las futuras reformas podremos llegar a contar con políticas, programas y proyectos que eleven la calidad de vida de todos los chilenos.

Iniciativas como Red Sinergia Regional están llamadas a movilizar la participación de los ciudadanos organizando instancias de reflexión que capturen los verdaderos intereses y necesidades locales, impulsando una creciente conciencia ciudadana sobre la urgente necesidad de implementar reformas políticas y administrativas cuyo sello principal sea la descentralización a favor de las comunidades locales.



2.7 ENERGÍA

OBJETIVO:

Desarrollar el pleno potencial de generación y utilización de recursos energéticos disponibles en cada una de las regiones de Chile, e instituir incentivos tributarios de carácter permanente destinados a iniciativas de desarrollo de las comunidades y territorios intervenidos por la generación y transmisión de energía.

ENRIGÍ A

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES REGIONALES PARA LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES¹

JORGE PONTT*

Chile es un país afortunado con una enorme variedad de recursos naturales, lo que sustenta la formulación de urgentes desafíos y detección de oportunidades para un plan nacional de desarrollo, destacando la importancia estratégica de impulsar la eficiencia energética y desarrollo de energías renovables no convencionales, con importante impacto en el desarrollo e innovación tecnológica, la creación de empleos y mejoramiento de la calidad de vida, con un crecimiento sustentable. La singular geografía del país y el conjunto tan variado de recursos y actividades de sus regiones, justifica impulsar un desarrollo estratégico descentralizado y diversificado, que promueva la participación activa de los actores regionales, tanto en la generación como en la utilización de sus respectivos potenciales energéticos, con los consiguientes impactos en el desarrollo de sus territorios y comunidades.

1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

1.1 El calentamiento global

La humanidad enfrenta un desafío global dado por el cuidado del medio ambiente y la sustentabilidad de las actividades humanas. En el desarrollo de nuestra civilización, en los últimos 10.000 años, el medio ambiente en que vivimos ha provisto un habitat apropiado para la vida en la tierra incluyendo a la especie humana. Sin embargo, en la actualidad el calentamiento global es un hecho único en la historia, que amenaza cambiar el delicado equilibrio conocido hasta el momento por la civilización contemporánea.

a. Efectos del calentamiento global

El calentamiento global provoca cambios dramáticos en el clima, derretimiento de glaciares, creación de desiertos, inundaciones, sequías, con un importante efecto en las condiciones de vida, con efectos desfavorables en la disponibilidad de agua fresca, habitabilidad de terrenos, con gran impacto en la vida vegetal, animal y humana.

b. Causas del calentamiento global

El crecimiento de la población mundial y la creciente demanda de bienes y servicios provocan un aumento persistente de la industrialización y crecimiento de espacios urbanos con el consiguiente aumento del consumo de energía, materias primas, recursos naturales, reducción de áreas verdes y aumento de pasivos ambientales.

* Ing. Civil Electricista, Magister Ingeniería Eléctrica. Profesor Depto. de Electrónica, Director Núcleo Milenio Electrónica Industrial, Mecatrónica y Control de Procesos - NEIM, Universidad Técnica Federico Santa María.

¹ Deseo expresar mi reconocimiento a los profesionales de las diversas instituciones, organismos y empresas que con información, discusión y análisis han contribuido a la síntesis del trabajo: "Estudio potencial de energías renovables no convencionales y eficiencia energética a la matriz eléctrica, 2008-2025", que ha sido la base de este documento, destacando la participación de Pedro Maldonado y su equipo del PRIEN (U. de Chile) y los colegas de NEIM y CIE (UTFSM) Gerd Reinke, Roberto Leiva, Patricio Núñez, Jaime Espinoza, Germán Ubilla, Rafael Bolocco, Carlos Pontt, Mario Orellana, Nicolás Faúndez, Daniel Díaz y Pedro Velásquez. En especial, se destaca el aporte de Sara Larraín de la Fundación Chile Sustentable y a las instituciones que aportaron los recursos financieros que hicieron posible dicho estudio: Universidad de Chile, Universidad Técnica Federico Santa María, ICM-Mideplan a través de NEIM, Natural Resources Defense Council, Fundación Chile Sustentable, Fundación Heinrich Boll, Fundación Weden, International Rivers, Energy Solutions, Stephen Hall & Associates y Rocky Mountain Institute.

c. *El impacto de la generación y uso de la energía eléctrica*

El uso de recursos fósiles en la generación de energía eléctrica genera gases de efecto invernadero como el CO₂ lo que plantea el primer desafío de cuidar los recursos fósiles para fines más nobles y buscar métodos para un uso más limpio y eficiente de los combustibles fósiles. La generación de energía eléctrica con fuentes renovables emerge como una alternativa relevante para procurar la energía necesaria para el progreso humano con un importante reducción de las emisiones, como ha sido reconocido por los países más desarrollados, [REN21, Report 2006], en que para el año 2010, la mayoría de los países ha planteado una meta de al menos un 10% de uso de ERNC.

1.2 La energía como parte de un problema general de mayor amplitud

a. *Un problema de optimización multivariable*

El desafío actual de la humanidad se puede plantear conceptualmente como un problema de optimización multivariable en que se integran tres componentes –necesidades, restricciones y capacidades–, con el objetivo de encontrar una solución consistente en un conjunto de acciones que usando las capacidades disponibles, resuelva en forma simultánea dicho problema.

- Componente: Necesidades

Las necesidades están formadas por el conjunto de requerimientos básicos de alimentación, vivienda, salud y bienestar de la población mundial. Estas necesidades crecen constantemente por el aumento de la población mundial y el progreso que conlleva la expectativa de mejores niveles de vida, lo que incide en un requerimiento creciente de energía.

- Componente: Restricciones

Las restricciones están formadas por el conjunto de características mínimas que aseguren una estabilidad del habitat y entorno de la humanidad, como la limitación del nivel de emisiones que provoca el calentamiento global, el cuidado del medio ambiente, la responsabilidad social, destacando la capacidad de producir alimentos sanos, mantener las reservas de agua fresca y la reducción de ocurrencia de catástrofes climáticas y sus consecuencias.

- Componente: Capacidades

Las capacidades son los recursos naturales, el conocimiento, la tecnología y la organización de la sociedad que constituyen las herramientas para aplicar asertivamente los procedimientos eficaces basados en la ciencia y tecnología, que aseguren un desarrollo sustentable en armonía con el medio ambiente.

En este marco y enfocando el tema de la energía, se puede resumir el desafío energético como el conjunto de toma de decisiones para el desarrollo de un programa de acción, que permita el desarrollo sustentable. El programa de acción debiera efectuar el estudio permanente, identificación y desarrollo de las necesidades, restricciones y capacidades críticas, para la planificación energética de corto, mediano y largo plazo.

b. *Solución del problema de optimización: Rol de la Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica*

El desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación tecnológica cumple un rol esencial en proveer el conocimiento científico-tecnológico para apoyar el emprendimiento en la identificación, evaluación y desarrollo de los componentes anteriormente señalados: necesidades, restricciones, capacidades; para resolver el problema enunciado.

1.3 Las emisiones y algunas situaciones

a. *Emisiones de CO₂ en Chile*

Considerando el Sistema Interconectado Central (SIC) del país, con la matriz energética actual, un MWh generado significa la emisión equivalente del orden de unas 0.5 Toneladas de CO₂. En el caso de Alemania, esta emisión es del orden de 0.6 Ton de CO₂. Esto significa que en Chile, por cada MWh que se ahorre o que se genere con energías limpias, se produce un ahorro de 0.5 Toneladas de emisiones de CO₂ equivalente.

b. Ejemplos del uso de la energía

La producción de cobre en Chile tiene un consumo promedio entre 3 y 4 MWH/tmf, para proceso de mineral óxidos y sulfuros, para mina de tajo abierto y subterráneo, respectivamente [Cochilco, 2007]. En agricultura de exportación, como ejemplo la palta en que hay unas 25.000 ha, el riego tecnificado principalmente en laderas de cerros, consume del orden de 10.000 m³ Agua/ha, que a un promedio de 10 Ton/ha de producción, significa el uso de 1 m³ Agua/kg de palta, con un importante consumo de energía y costo de producción. En opinión del autor hay un espacio importante para la I+D+i, en que un mejor conocimiento de los procesos habilita innovaciones para optimizar el uso del recurso agua y energía, junto con la mitigación de emisiones.

c. Combustión de leña e incendios forestales

La leña es uno de los combustibles más populares en Chile, sin embargo, el uso en cocinas y estufas primitivas provoca una enorme contaminación ambiental en las ciudades, con fuerte detrimento en la calidad del aire que respiran los habitantes de las localidades afectadas, sobretudo en invierno en ciudades como Temuco, Valdivia, Puerto Montt. Por otra parte, todos los años se producen en Chile, grandes incendios forestales, con enorme perjuicio patrimonial, ecológico y con riesgo a la seguridad de las personas y calidad de vida. Ciertamente que estos eventos son evitables con mayor inteligencia aplicada.

d. Manejo de residuos y desechos

En la actualidad, la mayoría de los residuos y desechos residenciales, comerciales e industriales son botados en basurales. Es urgente el manejo apropiado, clasificación y reciclaje, para un mejor cuidado del medio ambiente en que vivimos los chilenos. A modo de ejemplo, las aguas servidas pueden ser tratadas y reutilizadas. La biomasa puede ser reciclada para bio-combustible o compostaje con lombricultura, lo que implica un importante ahorro de emisiones y de recursos naturales. Materiales como papeles, cartones pueden reciclarse para producir papel reciclado. Materiales de desecho como ropas, muebles, pueden triturarse y quemarse en altos hornos, reduciendo el consumo de combustibles fósiles.

e. Contaminación ambiental en las ciudades

El nivel de partículas en el aire que se respira en las grandes ciudades es muy grande, lo que hace evidente la necesidad de políticas, normativas y acciones para su mejoramiento. La calidad del pavimento y su limpieza diaria para reducir el polvo en suspensión es una de las tantas medidas que falta aplicar. La detención de la erosión es otra medida que urge evitar y así evitar entre otros perjuicios el polvo ambiental, que se forma luego de una lluvia en la zona centro norte del país. La potencialidad de vehículos híbridos y eléctricos, para uso particular, locomoción colectiva o transporte, abre una gran oportunidad.

f. Gestión de cuencas y del agua

Siendo el agua un recurso precioso junto a la riqueza intrínseca de la cordillera de Los Andes, que contribuye con microclimas y patrimonio fitosanitario presentes a lo largo del país, es importante la necesidad de un adecuado manejo de cuencas, embalses y canalizaciones para el adecuado uso de aguas lluvias y estabilidad de las napas subterráneas para el uso agrícola, industrial y residencial. Además, el manejo inteligente de las aguas permite la aplicación de microcentrales hidroeléctricas de pasada y eventualmente de centrales almacenadoras de energía como muy buen complemento de energía de tipo solar y eólica.

g. Erosión y desertificación

Chile tiene una biosfera única, pero nos falta despertar la conciencia sobre este activo. El manejo adecuado de las quebradas, la reforestación y manejo del bosque nativo, sobre todo en la zona norte y central, es una necesidad imperiosa para mitigar y reducir la erosión, las avalanchas, los incendios de pastizales y la desertificación.

h. El rol de las regiones y las ERNC

• **Gestión de energía solar**

En las regiones del norte y centro del país, se destaca que dentro de las energías renovables, la energía solar aporta grandes oportunidades. Efectivamente, siendo Chile un país muy rico en el recurso de radiación solar, hay

un desafío importante en su aplicación, tanto para uso residencial, comercial y turístico con colectores solares, como celdas fotovoltaicas y sistemas de concentración solar para aplicaciones de nicho. Especialmente en zonas aisladas, hay un impacto notable en la valorización de activos y la calidad de vida, además del relevante ahorro de recursos fósiles y de emisiones.

- **Vínculo entre la Minería y Energías limpias**

Los desafíos de la minería son el control y mitigación de sus impactos ambientales, destacando la huella de carbono y la huella de agua junto a los residuos y pasivos ambientales. Siendo la minería una de las mayores actividades económicas de la zona norte y centro del país, con una característica energo-intensiva, emerge la importancia de reducir su huella de carbono con la incorporación de energías limpias.

- **Vínculo entre la Agricultura y Energías limpias**

La agricultura y la agro-industria que se desarrollan principalmente entre las regiones del Norte Chico, centro y sur del país, tienen importantes desafíos globales para el desarrollo de sus productos de exportación. Solo por destacar algunos, hay desafíos en el desarrollo de tecnologías limpias de costo-efectivo y desarrollo de variedad y calidad de sus productos. El uso de energía y el manejo de residuos abren la oportunidad para el desarrollo y la aplicación de sinergias tecnológicas para la eficiencia energética (Ejemplos: riego tecnificado, uso de micro centrales con recursos de aguas de riego y procesamiento de la biomasa).

- **Vínculo entre la Acuicultura y Energías limpias**

La acuicultura, con gran presencia en las regiones del sur, requiere de fuentes de energía limpias y confiables para sus actividades productivas. El empleo de nuevas energías, basadas en energías del océano, plantea un potente desafío que permitiría resolver el problema de la disponibilidad y seguridad energética junto a la menor dependencia de combustibles fósiles, cuyo transporte y disponibilidad son inciertos por las difíciles condiciones de navegación en sectores marítimos y canales sometidos a condiciones de mareas y clima.

- **Gestión de energía mareomotriz**

Siendo nuestro país rico en costas de tipo continental e insular, hay un enorme potencial que aún no se ha evaluado en su real magnitud, lo que plantea un importante desafío, que es doble porque en el mundo aún es incipiente el desarrollo de aplicaciones comerciales de energías del mar, ya sea usando corrientes, mareas y olas.

- **Vínculo entre el Turismo y Energías limpias**

El turismo es una actividad humana y económica de alto valor y potencial de crecimiento en todas las regiones del país. Los desafíos en el uso de energías limpias, el manejo apropiado de residuos industriales y el desarrollo del carácter de regiones limpias y sanas, constituyen elementos poderosos y cada vez más valorados como atractivos y el esparcimiento de los conciudadanos y de los visitantes extranjeros.

i. *Intermitencia de las ERNC*

Algunas energías renovables como la eólica y solar tienen la característica de ser variables en el tiempo y que dependan de condiciones atmosféricas y estacionales, lo que hace que no presenten una “potencia firme” que pueda ser “despachable”. Sin embargo, esta característica se puede combinar con otras fuentes de generación existentes que pueden proveer la regulación necesaria. Además, el desarrollo de la tecnología como los métodos de pronósticos meteorológicos y las tecnologías de almacenamiento energético, ofrecen mejorar la capacidad de predicción de disponibilidad de estas energías.

1.4 La energía eléctrica en Chile y potencial de las energías renovables

a. *Situación en Chile*

Para este documento se ha tomado como base el estudio realizado por [PRIEN-UCH, NEIM-UTFSM, 2008], en relación a la estimación del potencial del uso de la eficiencia energética (UEE) y energías renovables no convencionales (ERNC) en el sistema interconectado central (SIC) al año 2025. En el SIC, durante los últimos 20 años, la demanda de energía eléctrica en Chile se ha incrementado en forma sostenida, a una tasa promedio anual de 6,7%. Por su parte, la oferta

de energía eléctrica se ha desarrollado básicamente a partir de fuentes de energía convencionales (combustibles fósiles e hidroelectricidad), cuya incorporación oportuna se ha visto comprometida debido a imperfecciones regulatorias, a señales poco atractivas para las inversiones en el sector generación; y a un mercado centrado en la oferta. Esta situación ha generado una grave vulnerabilidad en el suministro eléctrico, intensificada por factores climáticos (sequías) y restricciones en el abastecimiento de gas natural desde Argentina. Todo ello ha redundado también en una volatilidad del precio con el encarecimiento sostenido de la energía eléctrica.

b. Impacto económico de la indisponibilidad de energía eléctrica

Según diversos medios oficiales, se ha informado en distintos medios de comunicación, citando fuentes oficiales, de que la falta de energía eléctrica durante el año 2008 produjo una reducción del crecimiento del PIB de un 1%, lo que equivale a una cifra cercana a los 1.300 Millones de dólares americanos.

c. Posición de Chile frente a las ERNC

En los años recientes, las autoridades del sector han intentado subsanar las debilidades del marco legal reduciendo las incertidumbres y creando incentivos a la inversión en fuentes convencionales y estableciendo algunos beneficios y cuotas de participación para facilitar la introducción de las energías renovables no convencionales (ERNC) (Leyes 19.940 de 2004; 20.018 de 2005 y 20.257 de 2008²). Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes para acelerar el desarrollo de estas opciones energéticas. En las mismas reformas, si bien se ha intentado incorporar el fomento al uso eficiente de la energía eléctrica (UEEE), se aprecia que aún no se ha contemplado estímulos especiales que dinamicen las inversiones.

d. Las ERNC como recurso estratégico

Chile debe concebir las ERNC no como un recurso marginal, sino como un suministro de importancia para la red troncal y para los usuarios finales en un esquema de generación distribuida. El país también debe reconocer el UEEE no solo como una estrategia de ahorro en períodos de escasez de la oferta, sino como un recurso energético generado a partir de la racionalización de la demanda y de la gestión eficiente de la energía en los distintos usos finales y procesos productivos. En efecto, los estudios efectuados en el extranjero (McKinsey Report, Dec., 2007) y la experiencia internacional demuestran que las ERNC y el UEEE aportan dinamismo y diversificación al mercado energético, reduciendo la vulnerabilidad y contribuyendo al abatimiento de gases de efecto invernadero. Por ello, es urgente estimar el potencial de las ERNC y del UEEE en el país y definir las políticas públicas que permitan su materialización a fin de que ellas se constituyan en un recurso fundamental para la matriz energética del futuro.

e. Estructura del estudio de potenciales de UEE y ERNC

Con este fin, el estudio presentado en (PRIEN, U. de Chile, NEIM-UTFSM, 2008) ofrece un análisis de los potenciales técnicos, económicamente factibles y alcanzables de las ERNC, del UEEE y de la cogeneración como aporte al abastecimiento del Sistema Interconectado Central (SIC), identificando los obstáculos que impiden su desarrollo y ofreciendo recomendaciones de políticas que permitan materializar los potenciales identificados. El horizonte de análisis del estudio es el año 2025 y la estructura del mismo distingue cuatro temas principales:

- Funcionamiento del mercado eléctrico chileno y estimación de la demanda del SIC para el horizonte del estudio, al año 2025.
- Estimación de los potenciales alcanzables de ERNC y UEEE, en tres escenarios: conservador, dinámico y referencial³.
- Identificación de barreras de mercado e institucionales para el pleno desarrollo de las ERNC y del UEEE.
- Propuesta de políticas para el desarrollo de ERNC y UEEE.

² La ley de energía n° 20.257 (marzo 2008) impone a las empresas generadoras o abastecedoras de distribuidoras o clientes finales inyectar un 5% de la energía que comercializan a partir de fuentes renovables entre 2010 y 2014; e incrementar en 0,5% anual desde 2015, para llegar en 2024 al 10% del total comercializado (N. de los A.).

³ Dichos escenarios guardan relación con el diseño y aplicación de las políticas energéticas. El escenario referencial supone en el caso de las ERNC, una inflación de los precios de la energía superior a la establecida en los escenarios anteriores y en el caso del UEEE, que las tecnologías rentables para los usuarios se adoptan en su totalidad; es decir, una entrada absoluta de las mismas. Los escenarios conservador y referencial se desarrollan en los estudios que dan origen a este documento, y en el Informe Consolidado”.

Si bien los análisis de dicha investigación se focalizan en el Sistema Interconectado Central (SIC), que representa casi el 70% del parque eléctrico nacional, las metodologías para la estimación del aporte de las ERNC y del UEEE podrían ser aplicadas y sus resultados extrapolados⁴ al Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). Este es uno de los trabajos cuyos resultados aportan antecedentes y elementos conceptuales para el debate y cursos de acción por parte de los diversos actores responsables del futuro desarrollo energético en Chile. Se debe reconocer que la reciente creación del Ministerio de Energía y el Centro de Energías Renovables de la CNE, son pasos positivos.

f. *El Mercado Eléctrico en Chile*

A partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL N° 1) en el año 1982, el mercado eléctrico se estructuró en los segmentos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, siendo estos dos últimos sometidos a regulación de precios, dada sus características de monopolio natural. Simultáneamente, a través de un proceso de privatización, el Estado delegó en agentes privados la responsabilidad del abastecimiento eléctrico del país, asumiendo desde entonces solo funciones de regulación, fiscalización y de planificación indicativa de inversiones en generación y transmisión⁵.

La industria eléctrica nacional está integrada por un conjunto de empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras. En conjunto, las empresas suministran una demanda agregada nacional que en el 2006 alcanzó los 52.701 GWh⁶. Esta demanda se localiza territorialmente en cuatro sistemas eléctricos⁷: Sistema Interconectado del Norte Grande (SING), con 30,17% de la capacidad instalada; Sistema Interconectado Central (SIC), con 69,01% de la capacidad instalada⁸; Sistema de Aysén, con 0,28% de la capacidad; y Sistema de Magallanes, con 0,54%

En el mercado eléctrico nacional, los consumidores se clasifican en tres grandes grupos:

- Clientes regulados: cuya potencia conectada es inferior o igual a 2.000 kW;
- Clientes libres : cuya potencia conectada es superior a 2.000 kW;
- Clientes con derecho a optar por un régimen regulado o de precio libre, (por un período mínimo de cuatro años de permanencia en cada régimen): cuya potencia conectada es superior a 500 kW e inferior o igual a 2.000 kW⁹.

Cabe destacar que el mercado eléctrico chileno es el más concentrado de América Latina. Un estudio de CEPAL¹⁰, utilizando la clasificación del Departamento de Justicia de Estados Unidos (que emplea el Índice Herfindahl-Hirschman, HHI), ubica a Chile en el primer lugar de la categoría “altamente concentrado”, (con un valor HHI de 3.541), seguido a distancia por Brasil, con un HHI de 2.004¹¹.

2. PROYECCIÓN DE LA DEMANDA

En la fijación de precios de nudo correspondiente a abril de 2008, la Comisión Nacional de Energía estimó, para la demanda eléctrica del SIC, un escenario más restrictivo que el de la fijación anterior (octubre 2007), utilizado en los estudios de base para este trabajo. La previsión de la demanda de la CNE cubre el período 2008-2018. Para los años

4 Con la consiguiente adecuación y adaptación a las características de los recursos energéticos y condiciones de uso de la energía en el área geográfica del SING.

5 Sin embargo, las recomendaciones en materia de transmisión tuvieron carácter no vinculante para las empresas, situación modificada con la ley N° 19.940 (12 de marzo de 2004). Las últimas modificaciones establecen obligaciones a los prestadores del servicio de transmisión troncal y de subtransmisión, en cuanto a desarrollar las inversiones requeridas en aumentos de capacidad. Este proceso no ha estado exento de dificultades al presentarse discrepancias entre los criterios de la autoridad y las empresas transmisoras (N. de los A.).

6 Balance Nacional de Energía, 2006. Comisión Nacional de Energía

7 Fuente: Comisión Nacional de Energía, www.cne.cl.

8 Las regiones III a la X, abastecidas por el SIC, agrupan un 92,52% de la población nacional (Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, www.inec.cl).

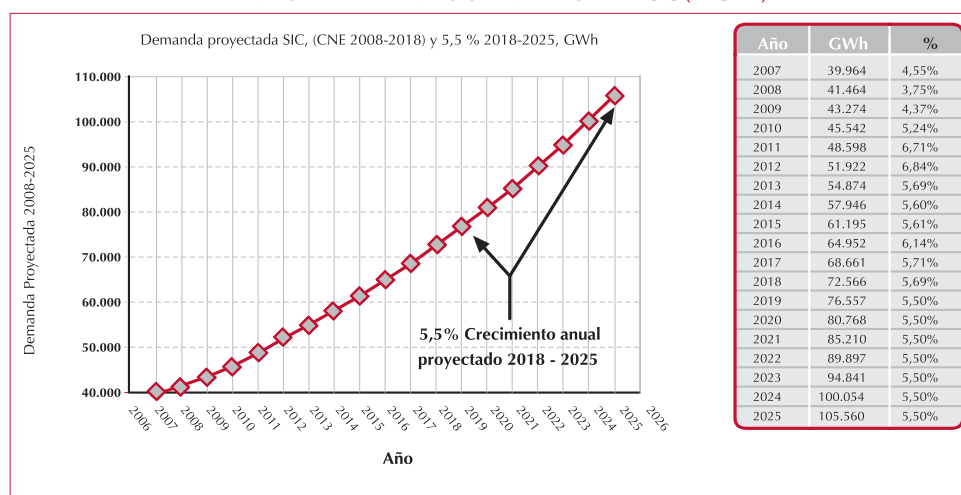
9 Conforme a las modificaciones incorporadas a la Ley General de Servicios Eléctricos por la ley 19.940.

10 Pedro Maldonado G. y Rodrigo Palma B, “Seguridad y calidad de abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur”, Serie 72, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, julio 2004. Índice Herfindahl-Hirschman, (HHI) que divide a los mercados en tres segmentos (mercado no concentrado, HHI inferior a 1.000; moderadamente concentrado HHI entre 1.000 y 1.800; altamente concentrado, HHI superior a 1.800).

11 Fuente: Serie 72, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL.

2018-2025 los autores de este estudio consideraron una tasa promedio de crecimiento anual de 5,5%. Esta proyección se utilizó para definir el escenario base contra el que se comparó los escenarios de aporte potencial de ERNC y UEEE al abastecimiento del SIC. El gráfico 1 muestra la curva de demanda del escenario base.

GRÁFICO 1
TENDENCIA DE LA DEMANDA GLOBAL DE ENERGÍA EN EL SIC (EN GWh)



Fuente: Informe Técnico Definitivo Fijación de Precios de Nudo abril 2008; Estimación propia para los años 2018-2025

Respecto de los sectores de consumo, el Balance Nacional de Energía (BNE) elaborado por la Comisión Nacional de Energía, evidencia que al año 2006 el consumo total de electricidad en Chile fue de 52.701 GWh¹². De ese total, a nivel país, los sectores Cobre, Industrias y Minas Varias, Residencial, Comercial, Gran Industria y otra Minería¹³ representan más del 90%, del consumo de electricidad. Para evaluar el potencial aporte del UEEE al abastecimiento del SIC se consideraron los mismos sectores y subsectores.

3. PRECIOS DE LA ENERGÍA

Para estimar los potenciales de ERNC y UEEE, se consideró como referencia los precios definidos en la fijación de precios de nudo para el SIC de octubre de 2007¹⁴ como unidad de medida base, debido a que estos precios reflejan los costos de suministro asociados a un determinado plan de obras de generación; e internalizan los costos de los distintos combustibles con que operan las unidades térmicas actuales y futuras. Más específicamente, los precios de nudo reflejan el costo mínimo de abastecimiento (inversión, operación y racionamiento), para el plan de obras de generación. Estos precios orientan el desarrollo de la oferta energética, proporcionando al inversionista la información requerida para seleccionar las unidades generadoras más rentables y/o de menor costo.

Si bien la base de referencia es la misma, en el caso de las ERNC sus precios deben competir con la oferta de los generadores convencionales, lo que los vincula al precio de suministro a la red troncal. Por el contrario, para el UEEE la referencia es

12 Aunque el BNE incluye los sistemas Aysén y Magallanes, su representación en el total es muy baja (menos de 1%), por lo que este estudio asume que los valores del BNE corresponden a la suma de consumos en el SIC y el SING.

13 Se ha definido como Gran Industria y otra Minería a las ramas industriales cuyo consumo se individualiza en el BNE y a la Minería del Hierro y del Salitre.

14 Cuando se publicó la fijación de precios de nudo de abril 2008, el trabajo estaba prácticamente terminado. La utilización de los precios de octubre 2007 refuerza los resultados obtenidos ya que entre las dos fijaciones el precio subió.

el precio que pagan los distintos usuarios: tarifa negociada por el cliente libre, tarifa regulada que normalmente paga el industrial, minero o gran comercio (tarifa AT4-3) y para el cliente residencial y pequeño comercio (tarifa BT1).

En consecuencia, para la estimación del potencial aporte del UEEE se adoptaron como referencia las tarifas siguientes:

- Precio libre monómico: 51,141 [\$/kWh]
- Precio AT4: entre 61,801 [\$/kWh] y 71,967 [\$/kWh]¹⁵
- Precio BT1: \$93,823 [\$/kWh]

A su vez, para la estimación del potencial aporte de las ERNC se adoptaron como referencia los precios siguientes:

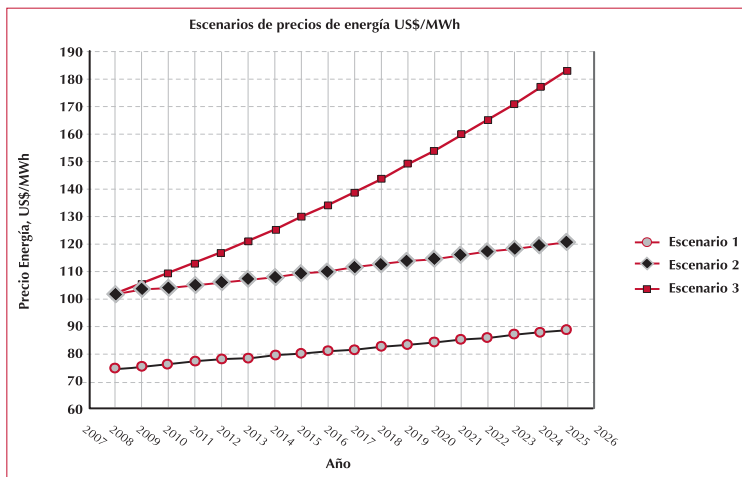
- Precio de la energía de US\$ 75/MWh más un crecimiento anual de 1%, para un escenario conservador en el precio de la energía.
- Precio de la energía de US\$ 102/MWh más un crecimiento anual de 1% para un escenario dinámico del precio de la energía.
- Precio de la energía de US\$ 102/MWh más un crecimiento anual de 3,5% para un escenario dinámico-plusdel precio de la energía.

El precio de US\$ 75/MWh equivale al precio que la CNE estima para el futuro, suponiendo una oferta estabilizada en el SIC. Los US\$ 102/MWh corresponderían a dicho precio más la multa por no cumplir con la exigencia de inyectar la cuota de ERNC a la red; y es equivalente a los valores actuales del precio medio de mercado.

En el contexto actual, parece muy difícil que el precio de la energía baje en el futuro mediano. Analistas financieros como Goldman Sacks de Estados Unidos o CIBC World Market de Canadá indican que es muy posible que la tendencia actual de los precios de la energía se mantenga y que el mercado deba enfrentar, en el corto plazo, precios del petróleo que podrían llegar a US\$ 200/barril¹⁶. Todo lo anterior justifica los US\$ 102/MWh como un precio consistente con la situación energética mundial; y los US\$ 75/MWh. como un precio conservador.

GRÁFICO 2

ESCENARIOS BASE DE PRECIOS DE LA ENERGÍA: (1) CONSERVADOR(2) DINÁMICO Y (3) DINÁMICO-PLUS EN US\$/MWh



Fuente: PRIEN, U de Chile ; NEIM-CIE, UTFSM, junio 2008.

15 El menor valor corresponde al costo monómico asociado a una industria que no consume energía en horas de punta y el mayor a una industria que presenta consumos en este período.

16 A la fecha el precio del petróleo se encuentra cercano a los US\$ 140/barril. A su vez los precios del gas natural y del carbón siguen la tendencia de los del petróleo.

IV. ESTIMACIÓN DEL APOORTE POTENCIAL DE LAS ERNC AL ABASTECIMIENTO DEL SIC

1. Disponibilidad física de las ERNC en el territorio nacional

La estimación de los potenciales brutos o de disponibilidad física de las ERNC se estima que podría estar entre unos 130.000 y 190.000 MW (Tabla 1), según información recogida de diversas fuentes, entre las que destacan: CORFO, ENDESA Chile, Comisión Nacional de Energía, Dirección de Obras Hidráulicas e instituciones académicas.

TABLA 1:
POTENCIALES BRUTOS. ESTIMACIÓN AL 2025.

Recurso ERNC	Potencial Bruto- MW
Hidráulica (1)	20.392
Geotérmica (2)	16.000
Eólica (3)	40.000
Biomasa (3)	13.675
Solar (4)	40.000 - 100.000
Fotovoltaica (FV) (5)	1.000
Total, MW	191.067
SIC (2025), MW	22.736
% SIC	840%

Fuente: NEIM-CIE "Estimación del Aporte Potencial de ERNC al SIC 2008-2025", junio 2008

Notas:

- 1) Energía hidráulica: en base a estadísticas ENDESA e información CNE.
- 2) Geotermia: en base a información de la CNE y A. Lahsen.
- 3) Biomasa y energía eólica: en base a CORFO, GTZ, CORMA, INFOR y CNE.
- 4) Solar térmico: en base a 0,5 MW/há y una penetración de 80.000 a 200.000 ha.
- 5) Solar fotovoltaica: en base a penetración en 250.000 hogares (2 kW/hogar) y 100.000 aplicaciones en empresas, instituciones y comercios (5kW/instalación)

2. Definición de los escenarios para el desarrollo de las ERNC

Para la estimación del potencial de ERNC, se consideró el funcionamiento del mercado eléctrico según el marco regulatorio vigente y en un ambiente de economía de mercado, donde los proveedores de energía son entidades privadas que generan y comercializan la electricidad directamente a los usuarios y empresas, según diversos modelos de negocios, priorizando aquellos de mayor impacto económico y rentabilidad. Para el cálculo del potencial de penetración de las ERNC en el SIC, se consideraron aquellas fuentes energéticas que cuentan con mayor desarrollo técnico y comercial a nivel nacional e internacional: eólica, hidráulica, biomasa, geotérmica y solar, cuya generación y aplicación representa un potencial muy significativo para el desarrollo de las regiones.

También se incorporó en los escenarios, las disposiciones de la nueva Ley de ERNC, que introduce metas obligatorias a las empresas generadoras, las que deberán asegurar a partir del año 2010, que un 5% de su abastecimiento a distribuidoras y clientes libres provendrá de ERNC, aumentando dicho porcentaje en 0,5% anual a partir de 2015, para llegar a un 10% el año 2024. Para la evaluación económica de las distintas fuentes de ERNC, se adoptaron los siguientes supuestos para los proyectos:

- Horizonte de 20 años y tasa de descuento de 10%.
- Precio de energía referencial en tres escenarios: conservador con US\$75/MWh, dinámico con US\$102/MWh¹⁷ y dinámico-plus (ver gráfico 2).
- Crecimiento del precio de la energía a un ritmo de 1% anual (escenario conservador y dinámico) y crecimiento 3,5% para escenario dinámico-plus.
- Precio de la potencia de 8.97 US\$/kW/mes.
- Acceso al mercado de bonos de carbono por reducción de emisiones.

Para evaluar la viabilidad económica de estas alternativas, se utilizó una estimación del Costo de Generación de la Energía (COE), su distancia a los centros de consumo y un grado de penetración en el tiempo de acuerdo a la rentabilidad relativa de las opciones, su aporte a la diversificación de las fuentes, las condiciones de acceso para la instalación de los proyectos, los riesgos implícitos en las distintas opciones y la reducción eventual de dichos riesgos en el futuro¹⁸.

En forma específica, para la evaluación de las posibilidades de penetración de las ERNC, se consideró los proyectos en curso y representativos de cada fuente energética, y se sensibilizaron respecto a la variación del precio de la energía (conservador con US\$75/MWh y dinámico con US\$102/MWh), y del valor de las inversiones.

3. Potencial de penetración técnica y económicamente factible de las ERNC al SIC, 2008-2025

En términos operacionales, el potencial técnico del aporte de las ERNC (basado en las tecnologías actualmente disponibles, los factores promedio de planta y el marco regulatorio existente), se estima en unos 10.800 MW, lo que corresponde a un 48% de los requerimientos del SIC al año 2025. En términos del potencial económicamente factible, en un escenario conservador (1) y dinámico (2), la tasa de penetración oscila entre 15% y 19%, respectivamente.

TABLA 2
POTENCIA INSTALABLE, SIC (EN MW). PERÍODO 2008-2025.

Recurso ERNC	Factor Planta	Potencia Instalada. Año 2007.	Potencial Bruto	Potencial Técnicamente factible, Año 2025.	Potencial Económicamente factible 2025. (Escenario 1). Conservador	Potencial Económicamente Factible 2025 (Escenario 2). Dinámico	Potencial Económicamente Factible 2025. (Escenario 3). Dinámico-plus
Hidráulica	0,6	117	20.392	3.003	1.421	1.653	1.850
Geotérmica	0,8	0	16.000	1.500	810	940	1.400
Eólica	0,3	18	40.000	1.500	330	998	1.200
Biomasa	0,8	191	13.675	3.249	461	501	903
Solar	0,2	0	100.000	1.051	210	210	250
FV	0,15	0	1.000	500	100	100	150
Total MW		326	191.067	10.803	3.332	4.402	5.753
SIC		8.729	22.736	22.736	22.736	22.736	22.736
% SIC		3,7%	840%	47,5%	14,7%	19%	25,3%

Fuente: NEIM-CEI "Estimación del Aporte Potencial de ERNC al SIC 2008-2025", junio 2008

Notas: 1) Factor de planta: en base a información de proyectos conocidos y promedios internacionales.

2) Potencia instalada actual, corresponde a la potencia de ERNC instalada en el SIC en el año 2007.

3) Potencial bruto: en base a la disponibilidad física de ERNC en la zona del SIC.

4) Potencial técnicamente factible: en base a condiciones de operación, factores de carga, regulación actual, tendencias del mercado.

5) Potencial económicamente factible, escenario 1: estimado con precio de la energía a US\$75/MWh.

6) Potencial económicamente factible, escenario 2: estimado con precio de la energía a US\$102/MWh.

¹⁷ El escenario conservador se desarrolla en detalle en el informe Consolidado.

¹⁸ "Estimación del Aporte Potencial de ERNC al SIC 2008-2025", NEIM-CEI, U.Sta.Maria; junio 2008.

La tendencia de precios crecientes de los energéticos convencionales y la disminución de costos de inversión en las tecnologías de ERNC, junto a una decidida política pública de promoción de estas últimas, debería traducirse en un incremento significativamente mayor del aporte de las ERNC al SIC, aprovechando al menos el potencial técnicamente factible que podría abastecer casi 50% de la demanda en 2025. La gran interrogante es si el país deberá esperar hasta que las condiciones de mercado sean tan favorables que ellas se impongan por sí solas; o si estratégicamente debiéramos establecer políticas proactivas para que el proceso de inserción de las ERNC se inicie con fuerza desde ya, a fin de permitir el desarrollo de una matriz energética más limpia y menos dependiente de los combustibles fósiles importados.

En cuanto a los potenciales de generación (GWh/año en base a la tabla anterior), se estima que sería posible abastecer la demanda de electricidad del SIC al año 2025 con alrededor de 17.700 GWh/año en el caso del escenario conservador y con unos 21.900 GWh/año para el escenario dinámico, lo que representa entre 17% y 21% de la demanda estimada del SIC para el año 2025, respectivamente. Es necesario destacar que el potencial técnicamente factible es muy superior, pudiendo abastecer del orden de un 53% de la energía demandada por el SIC al año 2025 (55.500 GWh/año), si se remueven los obstáculos que impiden su pleno desarrollo y se diseñan políticas eficientes para su inserción en la matriz eléctrica.

TABLA 3
CAPACIDAD DE GENERACIÓN INSTALABLE, SIC: PERÍODO 2008 - 2025 (GWh/año)

Recurso ERNC	Factor Planta	Generación Instalada. Año 2007.	Potencial Bruto	Potencial Técnicamente factible, Año 2025.	Potencial económicamente factible 2025. (Escenario 1). Conservador	Potencial económicamente Factible 2025 (Escenario 2). Dinámico	Potencial económicamente Factible 2025. (Escenario 3). Dinámico-plus
Hidráulica	0,6	615	107.180	15.784	7.469	8.688	9.724
Geotérmica	0,8	0	112.128	10.512	5.676	6.588	9.811
Eólica	0,3	47	105.120	3.942	867	2.623	3.154
Biomasa	0,8	1.339	95.834	22.734	3.231	3.511	6.328
Solar	0,2	0	175.200	1.841	368	368	438
FV	0,15	0	1.314	657	131	131	197
Total MWh/año		2.001	596.776	55.470	17.743	21.909	29.652
SIC, GWh		40.528	105.560	105.560	105.560	105.560	105.560
% SIC		4,9%	565%	52,5%	16,8%	20,8%	28,1%

Fuente: NEIM-CEI, UTFSM; junio 2008

La puesta en marcha de centrales generadoras que utilicen ERNC permitiría además acumular experiencia, reducir riesgos de inversión e incrementar la capacidad de servicios, facilitando la formación de clusters especializados en torno a las ERNC.

En cualquier caso, los potenciales estimados permiten superar ampliamente las metas definidas por la reciente ley 20.257. En el caso del escenario dinámico, se alcanzaría un 7% en 2010, un 12% en 2015, un 18% en 2020 y un 21% en 2025.

Las tablas siguientes muestran para los años mencionados la estructura del aporte en potencia y en energía de las distintas fuentes de ERNC, para el escenario dinámico.

TABLA 4
CAPACIDAD DE POTENCIA INSTALABLE, EN MW (ESCENARIO DINÁMICO) COMPARADO CON LA DEMANDA ESTIMADA DEL SIC

Año	Hidráulica	Geotérmica	Eólico	Biomasa	Solar	FV	Total ERNC	SIC	% SIC
2008	247	-	18	191	-	-	456	8.931	5%
2010	289	-	98	200	-	-	587	9.809	6%
2015	676	130	298	314	10	4	1.432	13.181	11%
2020	1.198	485	618	420	110	20	2.851	17.396	16%
2025	1.653	940	998	501	210	100	4.402	22.736	19%

Fuente: NEIM-CIE, UTFSM, junio 2008

TABLA 5
CAPACIDAD DE GENERACIÓN POTENCIALMENTE FACTIBLE, EN GWh (ESCENARIO DINÁMICO), COMPARADO CON DEMANDA ESTIMADA PARA EL SIC

Año	Hidráulica	Geotérmica	Eólico	Biomasa	Solar	FV	Total ERNC	SIC	%
2008	1.298	0	47	1.339	0	0	2.684	41.464	6%
2010	1.519	0	258	1.402	0	0	3.178	45.542	7%
2015	3.551	911	783	2.201	18	5	7.468	61.195	12%
2020	6.298	3.399	1.624	2.943	193	26	14.483	80.768	18%
2025	8.689	6.588	2.623	3.511	368	131	21.910	105.560	21%

Fuente: NEIM-CIE, UTFSM, junio 2008

5. EFICIENCIA ENERGÉTICA: APOORTE POTENCIAL AL SIC (2008-2025)

La estimación del aporte potencial del UEEE al abastecimiento del SIC demandó elaborar proyecciones de demanda para los principales sectores de consumo eléctrico, definir las estructuras de uso de la energía para dichos sectores y subsectores, identificar las tecnologías dominantes y sus alternativas más eficientes, evaluar la rentabilidad de la introducción de las tecnologías energéticamente eficientes y definir las tasas de penetración de dichas tecnologías, teniendo en cuenta las características de los usuarios, su propensión relativa a la innovación, los ciclos de vida de las tecnologías y la importancia de las inversiones requeridas.

5.1 Sectores de consumo y estructura de usos finales

La estimación de los potenciales de UEEE se circunscribió a los sectores Minería del Cobre, Industrias y Minas Varias, Residencial (distinguiendo urbano y rural), Comercial (distinguiendo gran comercio y pequeño comercio), Gran Industria y otra Minería (fundamentalmente Salitre y Hierro), de acuerdo a las categorías generales definidas por el balance nacional de energía de la CNE.

Como no fue posible elaborar proyecciones sectoriales a partir de modelos econométricos, debido a la no existencia de información regionalizada del producto, ni previsiones de la evolución de los sectores para el horizonte 2025. La estructura sectorial de la demanda se enmarca en la proyección global de la CNE¹⁹; y se ha estimado en forma simplificada.²⁰ Bajo estas condiciones, la proyección de la demanda para la mayoría de los sectores y subsectores se basó en sus tendencias históricas y en la evolución prevista de la demanda global del SIC.

Un análisis especial se realizó en el caso de la Minería del Cobre y del sector residencial. En el primero de ellos se adoptaron los resultados de estudios de Cochilco para evaluar la demanda de la industria cuprífera en el SIC y previsiones no oficiales de posibles proyectos de la minería del cobre hasta el año 2017, para los años siguientes se supuso que

¹⁹ A la excepción del período 2018-2025 que corresponde a una estimación de los autores.

²⁰ En consecuencia, los potenciales que deriven de dicha estructura variarán gruesamente en forma similar a los cambios que experimente la demanda, es decir se mantendría a grandes rasgos el porcentaje de ahorro total, ello incluso en el caso que se produjesen eventuales desviaciones de la estructura de dicha demanda.

se mantenía de la tendencia del período previo. En el caso de la demanda residencial se consideró las proyecciones de población y hogares del INE y CELADE y la tendencia en el incremento de consumos específicos que resultan del aumento de los ingresos familiares. La estimación de la proyección de la demanda para estos sectores y subsectores²¹ se presenta en la Tabla 6. La cogeneración se trató en forma separada por estar presente en varios sectores.

TABLA 6
DEMANDA DE ENERGÍA POR SECTOR [GWh]

Año	Cobre	Gran industria y minería	Ind. y minas varias	Residencial	Comercial	Otros (*)	Total
2008	6.886	8.086	9.993	8.614	6.197	1.688	41.464
2010	7.319	9.197	11.017	9.292	7.095	1.621	45.542
2015	9.521	12.731	14.061	10.988	9.951	3.943	61.195
2020	11.064	17.697	17.945	12.684	13.956	7.422	80.768
2025	13.140	24.689	22.903	14.379	19.574	10.874	105.560

Fuente: PRIEN; junio 2008

(*) Otros sectores: consumos asociados al sector público, transporte y otros propios del sector energético.

Para la estimación de potenciales de mejoramiento de la eficiencia eléctrica se estableció una estructura aproximada de los consumos por uso final, en base a estudios anteriores realizados por los autores e información proporcionada por empresas representativas. La tabla 7 resume, en promedio, dicha estructura.

TABLA 7
ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE ENERGÍA POR SECTOR Y USO FINAL

Sector	Subsector	Participación en el consumo de energía eléctrica				
		Fuerza motriz	Iluminación	Climatización	Refrigeración	Otros
Cobre(*)		75%	10%			15%
Gran industria y gran minería		70%	5 a 7%			23 a 25%
Industrias y minas varias		75%	5 a 7%			18 a 20%
Residencial			40%		30%	30%
Comercial	Gran comercio(**)	7%	29%	63%		1%
	Pequeño comercio		10%		70%	20%
Público		10%	60%	30%		

(*) Para la minería del cobre el análisis de los potenciales de ahorro se realizará por área de producción: mina, concentradora, fundición y refinera;

(**) La estructura presentada corresponde a la de los mall. En el caso de los supermercados, la refrigeración corresponde a un 45% del total, la iluminación un 24%, la climatización un 15% y los otros usos, el resto.

21 No contempla los sectores Público, Transporte ni Energético, ya que no se estimó posible evaluar sus potenciales de UEEE por falta de información adecuada o porque no representaban un porcentaje significativo del consumo total.

5.2 Determinación del potencial económico y potencial alcanzable factible del UEEE

La selección de las tecnologías alternativas a aquellas existentes en el país (definidas como tecnologías estándar), contempló las que están comercialmente disponibles en el mercado y que son fácilmente incorporables por los usuarios. Se consideró que un equipo en uso no es reemplazable, excepto cuando éste ha alcanzado el fin de su vida útil (recambio de equipos).

Para estimar el potencial económicamente factible, se evaluó el Costo de Ahorrar Energía (CAE) comparando el costo anualizado de las alternativas estándar y eficientes (para el ciclo de vida de las mismas), dividido por la diferencia de los consumos anuales de energía (para la opción estándar y eficiente), con el costo de la electricidad para el usuario correspondiente.

Con el objeto de asegurar una eventual reducción de los precios de referencia de la electricidad en el futuro²², se consideró como punto de corte un 75% de dicho valor. El factor de recuperación del capital consideró una tasa de descuento de 12%

La estimación de los potenciales se abordó en base a:

- Al costo de ahorro de energía (CAE) para la gran mayoría de las tecnologías transversales (es decir, aplicables a varios sectores).
- Al "benchmarking" o consumo específico de referencia para la evaluación de procesos, específicamente en la minería del cobre.

5.3 Aporte potencial del UEEE para el abastecimiento del SIC

La estimación del potencial aporte del UEEE al abastecimiento del SIC se definió en función de la dinámica de penetración de las tecnologías eficientes energéticamente; es decir, del grado de compromiso expresado en las políticas públicas – incluyendo el control de su implementación–; disposición de los distintos sectores usuarios a la innovación; y complejidad, costo y vida útil de las mismas.

El potencial de reducción del consumo total para el SIC, se estimó entre 10.500 GWh y 16.400 GWh para el año 2025, en los escenarios conservador y dinámico, respectivamente. Ello corresponde a un 9,9% y un 15,5% del consumo total de electricidad del SIC para ese año. La tabla 8 muestra los potenciales para el escenario dinámico.

TABLA 8
POTENCIALES DE DISMINUCIÓN EN EL CONSUMO (EN GWh). ESCENARIO DINÁMICO.

Año	Potenciales de disminución en el consumo, en GWh						TOTAL		
	Cobre	Gran Industria y Minería	Industrias y Minas Varias	Cogeneración	Sector Comercial	Sector Residencial	Consumo SIC		
							Línea Base (GWh)	Total Ahorros (GWh)	% Ahorro
2008	32	29	30	242	30	990	41.464	1.353	3,26%
2010	102	82	77	408	143	1.299	45.542	2.111	4,64%
2015	372	363	308	1.228	581	1.692	61.195	4.544	7,43%
2020	672	1.010	780	2.958	1.462	2.452	80.768	9.334	11,56%
2025	1.100	2.305	1.609	5.550	2.552	3.271	105.560	16.388	15,52%

²² Aunque ello parece altamente improbable, como ya se ha señalado.

Las pérdidas totales del sistema (desde la generación hasta el consumidor final), se calcularon en aproximadamente 8,2%, bajo el supuesto que los clientes regulados se conectan a la red de distribución y los libres al sistema de transmisión²³. El hecho de considerar pérdidas en la transmisión y en la distribución de la energía, implica que al haber una disminución de la demanda energética al nivel del cliente final, necesariamente habrá una disminución mayor a nivel de la generación.

TABLA 9
POTENCIAL DE DISMINUCIÓN DEL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA A NIVEL DE CONSUMIDOR FINAL Y A NIVEL DE GENERACIÓN (EN GWh). ESCENARIO DINÁMICO.

Año	Escenario dinámico		
	Potencial de disminución a nivel de consumidor final (GWh)	Potencial de disminución a nivel de generación (GWh)	%
2008	1.353	1.475	3,6
2010	2.111	2.301	5,1
2015	4.544	4.952	8,1
2020	9.334	10.172	12,6
2025	16.388	17.858	16,9

Fuente: PRIEN, U.Chile, junio 2008

En base al potencial de disminución del consumo de energía a nivel de generación, es de 16,9% e el escenario dinámico y de casi 25% en el escenario dinámico-plus; en base a dicho potencial es posible calcular la disminución de la demanda de potencia media, alcanzable mediante políticas de eficiencia energética, tal como presenta en la tabla 10.

TABLA 10
POTENCIAL DE DISMINUCIÓN EN LA DEMANDA MEDIA DE POTENCIA GENERADA.

Año	Escenario dinámico		
	Potencial de ahorro a nivel de generación [GWh]	Potencial de disminución de la demanda de potencia media generada [MW]	%
2008	1.475	226	2,5
2010	2.301	353	3,6
2015	4.952	760	5,8
2020	10.172	1.561	9,0
2025	17.858	2.740	12,1

Fuente: PRIEN, U.Chile, junio 2008

23 Esta simplificación es conservadora, ya que las distribuidoras también abastecen algunos clientes libres.

La reducción de la demanda de potencia media, como consecuencia de la disminución del consumo de energía a nivel de generación, sería aproximadamente entre 1.700 MW (escenario conservador) y 2.700 MW (escenario dinámico), al año 2025.

Resulta evidente el alto impacto que una decidida política de eficiencia energética podría implicar en los requerimientos de potencia en el SIC entre los años 2008 y 2025. Para el año 2025, la reducción de los requerimientos energéticos equivaldría a la potencia de varias de las centrales térmicas e hidroeléctricas más grandes construidas en Chile a la fecha²⁴.

6. APOORTE POTENCIAL TOTAL DE LAS ERNC Y EL UEEE AL ABASTECIMIENTO DEL SIC 2008-2025

El aporte potencial total de las ERNC y del UEEE²⁵ al abastecimiento eléctrico del SIC (de acuerdo a la metodología utilizada en este estudio y la factibilidad económica presentada), son de casi 30.000 GWh/año, en el escenario conservador hacia el año 2025; y casi 40.000 GWh/año, para el escenario dinámico, hacia el mismo año. En la tabla siguiente se presenta el aporte potencial total para el escenario dinámico.

TABLA 11
APOORTE POTENCIAL TOTAL EN ENERGÍA DE LAS ERNC Y EL UEEE AL ABASTECIMIENTO ELÉCTRICO DEL SIC.

Año	Escenario dinámico			
	ERNC (GWh/año)	UEEE (GWh/año)	TOTAL (GWh/año)	%
2008	2.684	1.475	4.159	8,1
2010	3.178	2.301	5.479	12,0
2015	7.468	4.952	12.420	20,3
2020	14.483	10.172	24.655	30,5
2025	21.909	17.858	39.767	37,7

A su vez, los aportes en capacidad instalada de las ERNC y la disminución en la demanda de potencia por UEEE es de 5.086 MW en el escenario conservador; 7.142 MW en el escenario dinámico y 9.874 MW en el escenario dinámico-plus al año 2025. Ello equivale a 22,3%, 31,4% y a 43,4% de la capacidad instalada al año 2025, presentando un horizonte completamente diferente a las proyecciones convencionales sobre el desarrollo eléctrico del país.

TABLA 12
POTENCIAL DE POTENCIA MEDIA APORTABLE AL SIC POR LAS ERNC Y EL UEEE, EN MW

Años	Escenario dinámico			
	ERNC (MW)	UEE (MW)	TOTAL (MW)	%
2008	456	226	682	7,6
2010	587	353	940	9,6
2015	1.432	760	2.192	16,6
2020	2.851	1.561	4.412	25,4
2025	4.402	2.740	7.142	31,4

24 Por ejemplo, Ralco la mayor de las centrales existentes en Chile, tiene 690 MW de potencia. (Endesa, 2008).

25 Considerando el potencial de disminución del consumo de energía eléctrica a nivel de generación.

7. BARRERAS DE MERCADO E INSTITUCIONALES

Los potenciales determinados en este estudio corresponden al potencial de ERNC que comienzan a ser competitivas con las fuentes convencionales y al mejoramientos de la eficiencia en el uso de la electricidad mediante tecnologías que resulten claramente rentables para los usuarios. Sin embargo, la materialización de estos potenciales se ha visto obstaculizada por un conjunto de barreras institucionales y de mercado, generales y específicas.

7.1 Energías Renovables

En base los estudios que respaldan este documento se puede señalar, para el caso de las ERNC, que la gran mayoría de las barreras son genéricamente muy similares entre ellas y pueden resumirse de la siguiente manera ²⁶:

- **Insuficiente catastro de recursos:** aunque el país cuenta con un gran potencial de ERNC, no existen estudios comprensivos que cuantifiquen el potencial disponible, lo que dificulta la formulación y desarrollo de proyectos de uso de ERNC sobre bases sólidas²⁷.
- **Condiciones geográficas y estructura del SIC:** la geografía del país y las líneas de transmisión troncal del SIC dificultan la incorporación de las ERNC al sistema, debido a su ubicación lejos de los centros de consumo y porque el sistema de transmisión del SIC presenta limitaciones de capacidad para su incorporación.
- **Falta de experiencia y madurez tecnológica:** estas limitaciones frenan y encarecen el desarrollo de las ERNC y el UEE: la falta de recursos humanos especializados, la débil infraestructura tecnológica, la escasa capacidad de manufactura y servicios asociados y la falta de capacidad industrial local (cluster de energía), etc.
- **Ausencia de incentivos:** el sistema regulatorio actual no dispone de incentivos suficientes para estimular la inversión en el uso de ERNC, las cuales, al ser energías innovativas tienen un costo de inversión mayor, particularmente al comienzo de su aplicación.
- **Los precios de la energía no revelan los costos efectivos para la sociedad:** la no incorporación de las externalidades que derivan de la exploración, explotación, transformación, transporte y uso de la energía, constituye una distorsión de mercado que limita la competitividad de las energías renovables.
- **Falta de métodos de evaluación de activos y pasivos, huella de carbono equivalente y huella de agua de las diversas faenas productivas.** En efecto, los productos de exportación pudieran verse afectados si se muestra que su producción genera externalidades negativas o pasivos en forma incontrolada.

En forma específica se puede destacar el caso de la energía geotérmica cuya principal barrera está dada por la alta inversión inicial de las exploraciones del recurso geotérmico, lo que aumenta el costo, incertidumbre y el riesgo financiero de esta fuente energética.

7.2 Eficiencia Energética

En relación al UEEE, si comparamos los resultados de las políticas públicas nacionales y las estrategias en países con mayor trayectoria y mejores resultados en esta materia, parece evidente que en Chile los usuarios finales o agentes responsables de tomar decisiones al nivel de las inversiones en equipos, edificios o instalaciones, no han interiorizado completamente la opción del uso eficiente de la energía. A diferencia de las ERNC, muchas de las barreras al pleno funcionamiento del mercado para la asignación de recursos de inversión al UEEE, se asocian a las características de los principales agentes involucrados. Algunas de estas son:

- Industria de la Energía:*
 - Superación del círculo vicioso “ventas-utilidad”: Tradicionalmente, las empresas energéticas han basado su accionar en el supuesto “a mayores ventas, mayores utilidades”, ignorando que la venta de servicios energéticos

²⁶ En el informe Consolidado se incluyen las barreras específicas para las distintas fuentes de ERNC.

²⁷ Esta barrera se aplica a casi todos los usos posibles de ERNC, principalmente a la energía hidráulica en centrales de pasada y eólica.

puede constituir un negocio más rentable que la venta de energía, dado el mayor valor agregado de los servicios sobre el recurso bruto.

- Los precios de la energía no revelan los costos efectivos para la sociedad: La no incorporación de las externalidades que derivan de la exploración, explotación, transformación, transporte y uso de la energía, constituye una distorsión que limita la competitividad de la eficiencia energética.
- Falta de reconocimiento de las inversiones en UEEE: El sistema tarifario no reconoce las inversiones que pudiesen realizar las empresas de la industria de la energía para mejorar la eficiencia con que los usuarios utilizan la energía.

b. Sector industrial y minero

- Falta de información en las empresas sobre las potencialidades y beneficios de invertir en eficiencia energética; limitada disponibilidad de datos relevantes, y falta de capacidades para recoger, elaborar y analizar esta información.
- La tendencia en las empresas a adoptar decisiones de inversión privilegiando el menor costo de inversión en lo inmediato, en vez de considerar el costo del ciclo de vida de los equipos.
- Retencia a adoptar nuevas tecnologías, poco difundidas a nivel nacional, sin experiencia probada o comprobable a nivel local.
- Prioridad de la negociación de las tarifas o contratos de suministro sobre la inversión en el mejoramiento de equipos para una mayor eficiencia, aunque su desempeño sea igual al de equipos poco eficientes.

c. Sector residencial

- Tendencia a adquirir equipos más económicos en su precio inicial (de compra), en vez de considerar los gastos de operación y mantención durante su vida útil.
- Problema cultural respecto a la eficiencia energética, la cual se asocia a escasez, restricción y falta de confort, resultando poco atractivo para los usuarios.
- Oferta limitada de equipos eficientes a nivel de importaciones, menos aún de producción.
- Lenta rotación de equipos electrodomésticos y obsolescencia de sus sistemas de aprovechamiento de energía, lo que se traduce en un mayor consumo.

d. Sector comercial y público

- Lenta rotación de los edificios y equipos atenta contra la entrada acelerada de tecnologías energéticamente eficientes.
- No consideración de la eficiencia energética en decisiones que afectan el uso de la energía, tales como criterios de construcción, compra de equipos, componentes y materiales, etc. Las decisiones energéticas son adoptadas por personas que no utilizarán los edificios.

8. PROPUESTA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ERNC Y EL UEE

En el estudio indicado, las ERNC constituyen una componente relevante y de alto potencial para diversificar la matriz energética nacional, contribuyendo a la seguridad y autonomía en el abastecimiento eléctrico. Para desarrollar y aprovechar a cabalidad estos recursos, es recomendable considerarlos como una opción estratégica, que amerita el diseño y aplicación de programas de I+D+I, formación de RR/HH y adaptaciones tecnológicas, como parte de la política energética nacional. Algunas opciones para el fomento de las ERNC son:

8.1 Energías Renovables

- Reforzamiento de la institucionalidad, siendo esencial la existencia de una Agencia Nacional de Energías Renovables, con suficiente autonomía, descentralización regional y recursos humanos, técnicos y financieros. El nuevo centro de ERNC-CNE va en esta dirección.
- Generación de información: desarrollo de catastros, mediciones y exploraciones de recursos naturales energéticos.

- Establecimiento de un sistema de administración geográfica computacional que gestione la información técnica de los recursos energéticos y ofrezca servicios a los potenciales inversionistas.
- Integración de los proyectos energéticos en regiones, con los planes de desarrollo estratégico regional (turismo, agro-industria, minería, pesca).
- Perfeccionamiento de mecanismos e instrumentos regulatorios para facilitar el aprovechamiento de las ERNC.
- Generación de infraestructura para incorporar las ERNC al Sistema Interconectado Central (SIC) y a sistemas de generación distribuida.

8.2 Eficiencia Energética

Contrariamente a lo que ocurrió en los países que asumieron la eficiencia energética como una opción estratégica de su política energética, (incorporando agresivos esquemas normativos o “voluntarios” para enfrentar sus desafíos energéticos y ambientales) Chile, durante más de 30 años, se marginó de esta corriente y centró sus esfuerzos en tratar de responder a los desafíos energéticos desde el lado de la oferta. Si bien destacan los esfuerzos recientes realizados por el Programa País de Eficiencia Energética (PPEE), ellos representan el inicio de un proceso que requiere consolidarse institucionalmente, fundamentalmente en lo que respecta al respaldo político y a la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros. Algunas opciones para un fuerte impulso a esta estrategia, a nivel general y según sectores de consumo, son:

a. *Marco institucional para una política de eficiencia energética*²⁸.

La experiencia internacional muestra la conveniencia de diseñar leyes destinadas a asegurar que las distintas actividades económicas usen la energía en forma eficiente. Particularmente importante es el establecimiento de regulaciones específicas para las empresas energo-intensivas (EEI). También se estima indispensable la existencia de un centro o agencia de EE o cuerpo autorizado por el Estado, dependiente del Ministerio de Energía, pero con autonomía operativa y suficientes recursos técnicos, administrativos y financieros, junto a claras metas de desempeño.

b. *Marco conceptual para la eficiencia energética*

Dado el significativo aporte potencial del UEEE a la matriz energética nacional, debe diseñarse un conjunto de acciones que den cuerpo a una política energética destinada a materializar dicho potencial, eliminando parte importante de las barreras ya indicadas. Específicamente, se requiere:

- Incorporación de externalidades ambientales a proyectos de energía.
- Promoción de la innovación tecnológica.
- Asimilación del concepto de uso eficiente de la energía en la sociedad: difusión y capacitación.
- Política educacional y cultural que incorpore los conceptos de UEEE y genere una cultura de eficiencia energética.
- Acceso a las tecnologías de EE a precios competitivos.

c. *Sector residencial*

Se propone avanzar a una segunda etapa en el etiquetado de los refrigeradores y ampolletas; y la introducción de estándares mínimos aceptables, (es decir, que no se puedan vender en el mercado refrigeradores o ampolletas de categorías inferiores a una categoría dada, por ejemplo D o E). En la misma línea, se debiera categorizar, etiquetar y eventualmente introducir estándares mínimos para otros artefactos eléctricos actualmente no etiquetados.

d. *Sector Gran Industria y Minería o Empresas Energo Intensivas (EEI)*

Como parte de la legislación de eficiencia energética propuesta, se debería destinar parte importante de este cuerpo regulatorio a normas, mecanismos e incentivos que regulan el uso de la energía en las empresas energo-intensivas y al gran comercio.

28 En base a documento preparado por Pedro Maldonado, “Estudio sobre empresas energo intensivas y su posible contribución a programas de eficiencia energética”, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2008, en prensa.

e. *Minería e Industrias varias*

Adicionalmente al Programa de Preinversión en Eficiencia Energética de CORFO para pequeñas y medianas empresas, se requiere un programa con recursos suficientes para cubrir al menos unas 4.000 empresas en un espacio máximo de 10 años. A la fecha se dispone de un préstamo de la KfW²⁹ (US\$ 50 a 60 millones), el cual puede constituir un programa piloto destinado a evaluar tanto el funcionamiento de la institucionalidad como de los instrumentos para el manejo de los fondos³⁰.

8.3 Un ejemplo de eficiencia energética en la minería

En (J. Rodríguez, J. Pontt et Al, 2002) se presenta la aplicación de un innovador sistema de correas regenerativas de una potencia de accionamiento de 20 MW, que permite el transporte de mineral grueso desde la mina hasta la planta concentradora, en una distancia de unos 13 km con una diferencia de altura de unos 1300 metros, lo que posibilita la generación de energía de aproximadamente 15 MW, empleando la energía potencial del mineral, en forma similar a lo que hace una microcentral hidro-eléctrica, usando la energía potencial del mineral transportado.

COMENTARIOS Y CONCLUSIONES

El aporte potencial de las ERNC y UEEE al año 2025 es significativo

Aunque solo se consideraron las ERNC con tecnologías disponibles comercialmente, con referentes de aplicación en el extranjero, en el estudio base, se establece un significativo aporte de las ERNC y del UEEE al abastecimiento eléctrico del SIC, estimado, en alrededor de 40.000 GWh y 7.100 MW al año 2025, (en el escenario dinámico) suponen una contribución importantísima a la sustentabilidad del sistema eléctrico nacional. Esto significa una reducción de la vulnerabilidad y mejoramiento de la calidad del servicio, disminución de la dependencia energética, aumento de la competitividad y productividad de las empresas, reducción de los impactos ambientales locales asociados a la producción y uso de la energía, reducción de la inequidad social, incremento del empleo y facilita el avance en el cumplimiento de la agenda ambiental nacional e internacional. En síntesis, un futuro diferente en el ámbito del desarrollo energético.

Actualización del estudio y proyección al año 2030

Para una actualización del estudio y una extensión del rango de tiempo de la proyección por ejemplo para el año 2030, se debiera considerar la proyección de la aplicación de otras fuentes primarias de energía como la energía mareomotriz, el empleo de las tecnologías del hidrógeno, el uso de los hidratos de metano, como también una actualización de los costos de inversión de las nuevas tecnologías, que proyectan una reducción, en la medida que van madurando las tecnologías.

Proyectos hidráulicos con potencias sobre 20 MW

En el estudio base se consideraron los potenciales de los proyectos hidráulicos de hasta 20 MW. Cabe destacar que hay una importante potencial de proyectos hidráulicos en el sur del país, regiones La Araucanía y Los Lagos, cuya incorporación no fue considerada y cuya barrera es la infraestructura de transmisión del SIC.

Impacto en el nivel de emisiones de CO2 equivalente

En lo relativo a la reducción de gases de efecto invernadero, (estimando conservativamente una emisión de 400 a 500 toneladas de CO2 por GWh)³¹ la materialización de las potencialidades estimadas de ERNC y UEE permitiría, en el

29 KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau. Banco Alemán de Cooperación.

30 Para mayor detalle ver: Estudio de factibilidad para el fomento de la eficiencia energética en Chile a través de los fondos del KfW, elaborado por el Programa de Estudios e Investigaciones en Energía de la Universidad de Chile para el Banco de Cooperación alemán KfW, julio 2007.

31 De concretarse los proyectos de generación en base a centrales convencionales a carbón en la expansión del SIC, este factor de emisión será significativamente mayor.

escenario dinámico, reducir del orden de 16 a 20 millones de toneladas de CO₂ cada año en el escenario dinámico y 22 a 28 millones de toneladas de CO₂ por año en el escenario dinámico-plus.

Los esfuerzos realizados son insuficientes

Materializar los potenciales señalados requiere superar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las ERNC y que el mercado opere plenamente en la asignación de los recursos destinados al UEEE, ellos son de distinto tipo: técnicos, económicos, institucionales y culturales. Los esfuerzos realizados a la fecha en ambos ámbitos son claramente insuficientes y se requiere avanzar decididamente en el establecimiento de políticas de ERNC y de eficiencia energética que cuenten con respaldo político y recursos humanos, financieros y tecnológicos consistentes con la envergadura del desafío que se debe enfrentar nuestro país.

Necesidad de implementación de políticas

Dichas políticas deben apuntar al establecimiento de una institucionalidad robusta para las ERNC y el UEE, que incorpore no solo instituciones rectoras sino también un conjunto de normativas e incentivos de distinto tipo, cuya eficacia depende de las sinergias que se establezca entre ellas.. Normalmente, estas políticas incluyen entre otros: programas de capacitación y difusión, mecanismos de financiamiento de pre-inversión e inversión, subsidios, medidas fiscales, cuotas y/o tarifas, exigencias a las empresas energo-intensivas, acuerdos voluntarios y estándares mínimos, entre otros.

Centro Nacional de ERNC y UEEE

Una política proactiva en ERNC y UEE requiere de la existencia de centros o agencias nacionales de Energías Renovables y de Eficiencia Energética, dependientes del Ministerio de Energía, pero con autonomía operativa y suficientes recursos técnicos, administrativos y financieros que permita enfrentar en forma sistemática y continua los desafíos que impone la satisfacción de los requerimientos energéticos del país; y avanzar en metas de largo plazo. Se debe reconocer que el recientemente creado Ministerio de Energía y el centro de energías renovables ERNC-CNE, significan un importante paso para el desarrollo de las ERNC y el UEEE.

Desarrollo de infraestructura y recursos humanos

Esta política debiera promover el desarrollo de infraestructura tecnológica con capital humano y capacidades de servicios para la gestión de recursos naturales y energéticos, la innovación tecnológica necesaria en la transferencia y adaptación tecnológica que soporten las energías limpias.

Desafíos y recomendaciones prioritarias de corto plazo

El estudio desarrollado para la estimación de los potenciales de las ERNC y UEEE al año 2025, más que definir cifras absolutas, su objetivo fue estimar tendencias, metas posibles y compromisos necesarios para el mejoramiento de la seguridad y sustentabilidad energética. Sus conclusiones preliminares muestran la conveniencia de profundizar en el conocimiento de los recursos energéticos locales, específicamente de los renovables; desarrollar una capacidad tecnológica nacional; dar el soporte a la I&D y al conocimiento sobre: la estructura por usos finales de la energía, las tecnologías utilizadas en el país, la antigüedad de los equipos y los aspectos culturales que determinan la forma en que se usa la energía.

Falta de gestión de evaluación y administración de los recursos naturales

Uno de los mayores obstáculos para la evaluación de los potenciales de las ERNC y del mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía se refiere a la falta de información detallada respecto de los catastros de recursos, las capacidades locales, las externalidades de la producción y uso de la energía en cada sector usuario final. Asimismo la existencia de marcos regulatorios que obstaculizan la plena expansión de ambas fuentes energéticas.

Plan estratégico y medidas prioritarias y necesarias en el corto plazo

Es necesario desarrollar un plan de desarrollo estratégico para las ERNC, con metas definidas, que reduzcan las limitaciones actuales y creen nuevas capacidades locales de infraestructura, recursos humanos y competencias en los distintos niveles requeridos: científico, profesional, técnico y de personal de operación y mantención.

Asignación de recursos

Para el desarrollo de capacidades locales y regionales para la evaluación comprensiva de los catastros de recursos de ERNC. Se aprecia que la mayor prospección de recursos eólicos ha permitido el desarrollo de importantes proyectos en el período 2008/2009.

Capacidad de mediciones y de evaluación de externalidades al nivel de la producción y uso de la energía

Esto requiere montar un equipo multidisciplinario de alta calificación y disponer de dos a tres años para su realización. Un estudio preliminar permitiría orientar la asignación de recursos a opciones cuyo balance entre externalidades positivas y negativas sea más favorable.

Conocimiento de la estructura de los usos finales por fuente y usuario

Profundizar en el conocimiento de la estructura de los usos finales por fuente y usuario. Generar muestras estadísticamente representativas de los principales sectores y sub sectores abordados en este estudio, identificando los principales equipos usuarios, sus características técnicas, sus condiciones de uso, antigüedad, datos de producción, etc. Con estos antecedentes se debería realizar un balance de consumo de energía neta y energía útil al nivel usuario.

Estudio de incorporación de inversiones en ERNC y en EE en el esquema tarifario

Esta medida, aunque compleja, es indispensable para incorporar las ERNC al mercado, con un precio remunerativo y para acelerar el desacoplamiento de la relación venta-utilidades en el sector eléctrico. En principio, se requiere definir los precios remunerativos y su incidencia en el precio total de la electricidad; como también reconocer las inversiones que las empresas energéticas realicen para mejorar la eficiencia con que sus clientes usan la energía eléctrica.

Estudiar el impacto de una política proactiva en ERNC y UEE sobre el empleo

Existe un relativo consenso de que reducciones de consumo mediante medidas de EE o concretar una elevada penetración de ERNC en el mercado eléctrico, permiten generar significativamente más empleos permanentes y de calidad que construir y operar centrales eléctricas de tamaño equivalente. El país requiere estudios rigurosos que descarten o confirmen que ello sería igualmente positivo en Chile.

Realizar un estudio de costos de los distintos recursos destinados a la generación de electricidad en las distintas regiones

También es indispensable realizar para Chile un estudio que defina el valor medio de los distintos recursos y/o tecnologías disponibles para generar electricidad en las distintas regiones. El objetivo de este ejercicio, sería sentar las bases para un cambio de enfoque en el desarrollo del sector eléctrico, que privilegie una evolución del parque en función del menor costo relativo de generación, considerando obviamente el UEEE como una de las alternativas de abastecimiento eléctrico³².

Impacto del desarrollo de la UEEE y ERNC en las regiones

Las diversas regiones del país aportan sustancialmente al incremento de los activos nacionales, a la creación de valor y a las características de país desarrollado. Las regiones necesitan reconocer sus propios potenciales y desafíos energéticos, plantear un plan de desarrollo tecnológico para que trabajando junto a sus respectivos gobiernos y empresas regionales y al gobierno central se diseñen las políticas y planes pertinentes de creación de valor, incremento de activos regionales

32 Una herramienta de este tipo puede servir si se adopta como estrategia el desacoplamiento de la relación ventas-utilidades.

y nacionales. Enfrentar el desafío para el desarrollo del uso eficiente de la energía (UEEE) y de las energías renovables no convencionales (ERNC), constituye un magnífico eje para el desarrollo cada una de las regiones y del país.

En el tema de la energía, se puede resumir el desafío energético del país y sus regiones como el desarrollo de la I+D+i multisectorial con una estrategia y un programa de acción para el estudio permanente, identificación y desarrollo de las necesidades, restricciones y capacidades críticas de cada región, para la planificación energética de corto, mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- REN21, Report 2006., REN21 Renewables Global Status Report 2006 Update, www.ren21.net
- PRIEN-UCH, NEIM-UTFSM, (2008). "Aporte Potencial de energías renovables no convencionales a la matriz eléctrica 2008-2025", Jorge Pontt, Pedro Maldonado, M. Paz Aedo, Sara Larraín, PRIEN-U. de Chile, Núcleo Milenio Electrónica Industrial y Mecatrónica, UTFSM, Agosto, 2008.
- McKinsey Report, (2007). "Reducing U.S. Greenhouse Gas Emissions: How much at what cost?", U.S. Greenhouse Gas Abatement Mapping Initiative, December, 2007
- COCHILCO, (2007). "Coeficientes unitarios de consumo de energía de la minería del cobre, 1995-2006", COCHILCO, Depto. de Estudios, DE/07/2007. Registro 166882.
- J. Rodríguez, J. Pontt, G. Alzamora, N. Becker, O. Eienkel, J. Cornet and A. Weinstein, (2002). Novel 20 MW Downhill Conveyor System Using Three-Level Converters, IEEE Transactions on Industrial Electronics, Vol. 49, Nr. 5, pp. 1093-1100.

LAS REGIONES Y LA MATRIZ ENERGÉTICA DE CHILE

RODRIGO GARCÍA*

EL CENTRALISMO

Deben ser muy pocos los países donde en una sola ciudad habita el 40% del total de su población. Sobre este centralismo desmesurado ha habido bastante discurso, pero aquí le daremos una mirada desde el punto de vista de la energía que es, como se verá, un enfoque de la mayor importancia.

Si se va a hablar de energía, es preciso reconocer previamente que aún no se tiene una definición precisa para la energía, lo que seguramente se debe a que la energía está presente en todo, y no es posible, en pocas palabras, describir semejante amplitud conceptual. Sin embargo, es el conocimiento de las leyes que gobiernan el comportamiento de la energía lo que ha permitido el impresionante progreso de las ciencias. Desde el punto de vista de la física, materia-energía es lo único que existe en el universo. El resto es vacío absoluto. Así de importante es la energía. Utilizamos esta palabra compuesta porque la materia no es más que la forma corpuscular o tangible en que se presenta la energía, que es considerada como algo abstracto; pero materia y energía, en el fondo, son la misma cosa.

También desde de la física puede decirse que cualquier ente animado, para mantenerse y sobre todo para crecer, requiere energía. Así, un “monstruo central” como la ciudad de Santiago, para crecer en dimensión, demanda cantidades de energía cada vez mayores que engulle de forma tal, que justifica haber usado ese apelativo.

De lo expuesto puede desprenderse que si bien el proyecto HidroAysén ha recibido muchas críticas, lo que no se ha hecho con suficiente fuerza es preguntarse:

¿Vamos a construir más de dos mil kilómetros de línea de transmisión, exclusiva, de punto a punto sin que nadie más la pueda utilizar, para seguir alimentando el crecimiento del monstruo central?

Mirado desde la perspectiva de las regiones, el Sistema Interconectado Central, por su gran extensión longitudinal, puede verse como el cordón umbilical a través del cual las regiones alimentan de energía el incontrolable crecimiento del monstruo. En otros países de lógica distinta, los sistemas eléctricos son muchos y de menores dimensiones, y por lo tanto cada ciudad crece conforme a la capacidad de abastecimiento energético desde las regiones cercanas, logrando un crecimiento más parejo de las ciudades y una energía más barata al evitar grandes pérdidas por transmisión.

Parece ser que en Chile, a pesar del discurso políticamente correcto que dice lo contrario, hay más avance de la centralización que de la descentralización. Con seguridad, esto se debe a la falta de un plan estratégico de largo plazo que oriente las decisiones de política económica. La orientación descentralizadora de un plan, que hoy no tenemos, daría como respuesta que la energía de Hidroaysén debería servir para sustentar el crecimiento relativo de otras ciudades y regiones más cercanas a los puntos de generación, haciendo así disminuir el tamaño relativo del monstruo y evitando además las enormes pérdidas de energía que involucra la transmisión eléctrica a distancias absurdas por lo desmesuradas.

* Ingeniero Civil, Universidad de Chile. Director, Asociación Chilena de Energías Renovables Alternativas.

UN PLAN ENERGÉTICO PAÍS

La crisis energética ocurrida en Chile entre noviembre de 1998 y junio de 1999, dejó de manifiesto la vulnerabilidad del sistema por la falta de diversificación de la matriz eléctrica, concentrada excesivamente en la generación mediante recursos hídricos sin el suficiente respaldo de otras tecnologías para enfrentar un año seco. Parece importante hacer notar aquí que los efectos de la sequía de 1998 no fueron mayores a los de 1968, que fue el año más seco del siglo XX. En 1968-69 no hubo crisis energética debido a que las generadoras hidroeléctricas contaron con el respaldo suficiente de generación térmica para enfrentar la sequía, porque en esa época las inversiones en energía respondían a un plan estratégico de largo plazo y, por lo tanto, no estaban entregadas a las decisiones cortoplacistas del mercado.

Ahora, cuando el plan de largo plazo no existe, las decisiones de inversión se están tomando en base a proyecciones de los precios de mercado. Entonces lo que ocurrirá, será un reemplazo del gas natural argentino por carbón, GNL y bastantes generadores diésel para los períodos más críticos. Así, para el año 2010, una vez disminuido el riesgo de racionamiento, la dependencia de las importaciones de energía primaria habrá aumentado en forma sustantiva y la matriz eléctrica no se habrá diversificado. Y todo esto con el objetivo de seguir haciendo crecer al monstruo. Esta no es la solución que han adoptado otros países más preocupados de su estabilidad energética y medioambiental en el largo plazo y que cuentan con un plan energético país.

Los criterios de eficiencia económica son bien manejados por los mecanismos del mercado para la conducción del corto plazo, pero resultan totalmente inadecuados en la asignación de los recursos necesarios para una política estratégica de largo plazo. Es evidente que una política de minimización de los costos de generación en el corto plazo no fomenta las inversiones tendientes a diversificar la matriz energética, el desarrollo regional y la protección medioambiental, que requieren previamente la definición de un proyecto país y los consiguientes incentivos que permitan materializar las inversiones de largo plazo.

La producción mundial de petróleo está por alcanzar su máximo alrededor del año 2030 o antes. Después de alcanzado el máximo, los futuros niveles de costos y de seguridad de abastecimiento harán colapsar los sistemas económicos de los países que no podrán satisfacer su demanda. Parece haber consenso en que esta es la causa de las guerras ocurridas recientemente y de las que están por venir. La seguridad energética hoy es un tema fundamentalmente geopolítico y significa que un país tiene seguridad solamente cuando sus fuerzas armadas pueden resguardar sus fuentes de abastecimiento energético. No solamente las guerras de Irak demuestran esta aseveración. El caso general entonces será que los países deberán obtener los recursos energéticos de su propio territorio elaborando un plan estratégico con ese objetivo. Algunos ejemplos de proyecto país en el área energética:

- a. El comité de energía de la Real Academia Sueca de Ciencias, preocupado por el desarrollo sustentable y de largo plazo de su país, establece que los suministros globales de petróleo parecen estar llegando a su máximo, lo que se revela por los elevados y crecientes precios del petróleo, que presenta serias amenazas de escasez y futuros niveles de costos inabordables que podrían hacer colapsar su economía. Así, Suecia se propone dejar de depender del petróleo en el año 2020 y reemplazarlo por energías renovables.
- b. El Reino Unido, por razones similares, está yendo más allá del Protocolo de Kyoto, comprometiéndose a reducir las emisiones de CO₂ en 60% hasta 2020, avanzando hacia el desarrollo sustentable, pero teniendo como objetivo principal el dejar de depender del petróleo extranjero cuando los pozos petroleros del Mar del Norte se sequen dentro de algunos años. Se trata de un plan absoluto de seguridad estratégica.
- c. Varios otros países, entre los que se puede destacar Dinamarca, Alemania, España y Portugal, han tenido logros sustantivos y avanzan rápidamente en la incorporación de energías renovables en sus matrices energéticas.

Aunque las economías de los países mencionados pueden ser consideradas como paradigmas de la economía de mercado, sus decisiones estratégicas están siendo llevadas a cabo mediante una orientadora planificación estratégica, incentivando las inversiones privadas conducentes al cumplimiento del objetivo perseguido. El plan estratégico de un país no puede ser llevado a cabo exclusivamente por el mercado. No hay ningún país en el mundo que haya intentado diversificar su matriz energética y/o una efectiva descentralización, sin complementar los criterios de eficiencia económica del corto plazo que otorga el mercado, con una política y un plan de seguridad estratégica en el largo plazo.

Un Plan Energético País para Chile es de la mayor importancia dado que se trata de un tema geopolítico. La dependencia estratégica de las importaciones de energía primaria ha crecido desde un 48%, en 1990, a un 72%, en 2004, y probablemente superará el 80% en 2010. Lo primero que deberá tener en cuenta tal plan, es la geografía y los recursos energéticos que presenta cada región, donde se observan las siguientes características evidentes para cualquier ciudadano que haya recorrido el país:

1. Carencia de petróleo y gas natural, e insuficiencia de carbón de calidad adecuada (96% importado en 2004). Afortunadamente, ello significa menos emisiones de gases y de calor de combustión al ambiente. Además, se ha visto que el petróleo parece haber comenzado su fase de culminación y existe un plan generalizado de reemplazarlo por energías renovables.
2. Todo el país es recorrido por buenos vientos, por lo que la energía eólica constituye un recurso importante.
3. La gran cantidad de volcanes a lo largo de todo el país indica que el recurso geotérmico debe ser importante.
4. La calidad de país marítimo determina que debemos desarrollar una intensa investigación tecnológica, para poner a nivel de explotación comercial la energía de las corrientes marinas y de las olas.
5. La zona norte cuenta con presencia generosa de energía solar.
6. Abundancia de recursos hidráulicos en las regiones del centro y principalmente en las del sur.

En resumen, la lógica geográfica indica que a futuro la matriz energética de Chile debería basarse en energías soberanas: energía eólica, geotérmica y oceánica a lo largo de todo el país; agregando energía solar para las regiones del norte y energía hidráulica para las regiones del centro y del sur. Por otra parte, la gran mayoría de las energías soberanas se encuentra distribuida en las regiones, de modo que promoviendo estas tecnologías podrían las regiones autoabastecerse de la energía necesaria para sustentar su desarrollo y tender hacia la generación distribuida para disminuir su dependencia de los grandes sistemas interconectados.

LOGRAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Afortunadamente, las energías con que cuenta el país, además de ser soberanas, son renovables, lo que permitiría a futuro alcanzar un desarrollo sustentable. En efecto, es imperativo lograr un estilo de desarrollo que detenga el aumento de la contaminación ambiental, que haga el agua potable, el aire respirable y que no agote los recursos finitos que pertenecen también a todas las generaciones futuras.

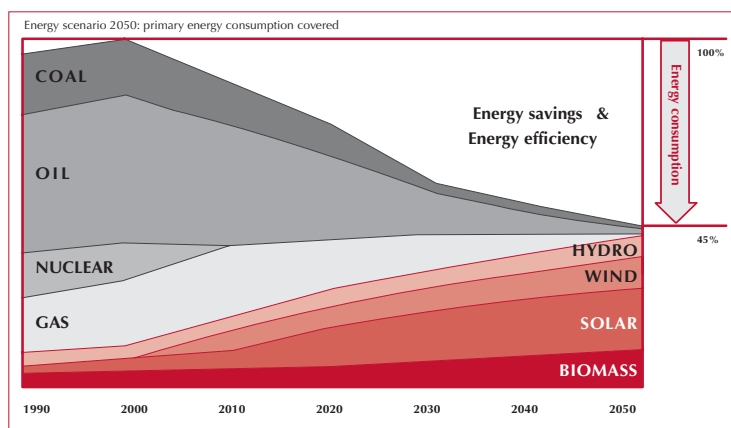
Mucho se habla de desarrollo sustentable, pero no se ha explicado claramente en qué consiste. La definición más difundida tiene mucho de retórica pero no invita a la acción: "desarrollo sustentable es satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas".

Antes que nada, sustentable, quiere decir en el tiempo, es sinónimo de inagotable. Si se está pensando en basar el desarrollo en un recurso que se agotará en 100 ó 200 años, no se está pensando en un desarrollo sustentable.

Tenemos la obligación moral de no agotar los recursos finitos que deberá utilizar la secuencia interminable de generaciones futuras que nos sucederán, abandonando a la brevedad el actual estilo de desarrollo depredador de recursos agotables. El verdadero desarrollo sustentable solo se logrará cuando los requerimientos de energía de la sociedad dependan exclusivamente del flujo de energía y no del stock que, por definición, es agotable. Así, las energías renovables, que son finalmente un flujo proveniente del Sol, del calor interno de la Tierra o de la gravitación, constituyen el único recurso a utilizar y promocionar para alcanzar un desarrollo que pueda ser calificado de sustentable.

En la Figura 1 se muestra un gráfico, publicado por la German Wind Energy Association, que ilustra cómo conciben y proyectan en Europa un auténtico desarrollo sustentable.

FIGURA 1
ASÍ VEN EN EUROPA EL DESARROLLO SUSTENTABLE



LOS COSTOS EXTERNOS DE GENERACIÓN Y LAS REGIONES

Un costo externo aparece cuando las actividades económicas de un grupo de personas (grupo emisor) tienen un impacto sobre otro (grupo receptor), y ese impacto no es compensado por parte del grupo emisor. Por ejemplo, una planta generadora termo eléctrica que produce emisiones de CO_2 , SO_2 y otros contaminantes, causando daño a la agricultura, a los materiales de construcción, a la salud humana y al medioambiente, impone a la sociedad un costo externo.

En este ejemplo, los costos medioambientales son “externos” porque, aunque son costos reales desembolsados por los miembros de la sociedad, los propietarios de la generadora no se hacen cargo de los costos del daño causado.

La externalidad de los costos externos no deriva de los fundamentos de la economía o de los negocios. Deriva del sistema legal. Si la ley exige que los costos originados por la operación de una compañía reviertan sobre dicha compañía, el costo será interno. Si la ley establece que dicho costo sea satisfecho por terceros, el costo será externo.

Por principios de equidad social, el sistema económico-legal debe asegurar que los precios reflejen los costos totales de una actividad, incorporando el costo de los daños causados aplicando impuestos, subsidios u otros instrumentos.

Desgraciadamente, aquí también las perjudicadas son las regiones, porque las plantas generadoras que alimentan al monstruo se ubican en regiones y no reciben compensación por los daños causados. Los ejemplos de este perjuicio son innumerables y bien conocidos.

Últimamente el gobierno impulsa un proyecto de ley que obligaría a las generadoras a pagar un monto a las regiones donde se instalen dichas plantas de generación. Pero el espíritu de ese proyecto de ley no es compensar los costos externos, solamente pretende agilizar los trámites de aprobación que se ven entorpecidos por la oposición de los residentes cercanos a la futura planta. Si se quisiera compensar los costos externos, los montos a pagar serían de otro orden de magnitud.

En efecto, para estimar y valorizar los costos externos con el objeto de incluir esos valores en el diseño de políticas para corregir el desequilibrio socioeconómico causado por los daños, la Unión Europea desde 1991 viene estudiando estos costos en el proyecto ExternE (Costos Externos de la Energía) de la European Research Network (ERN), que ha involucrado más de 50 equipos de investigación en más de 20 países. Esta investigación ha jugado un rol decisivo en el suministro de respaldo científico a la toma de decisiones políticas. Como resultado de ExternE en Europa se evalúan los costos externos de generación, sin considerar el costo del calentamiento global y el cambio climático, con las siguientes cifras resumen: viento 2,6 €/MWh; carbón 20 a 150 €/MWh. Esto significa que si se tomara en cuenta el costo externo en forma de daños

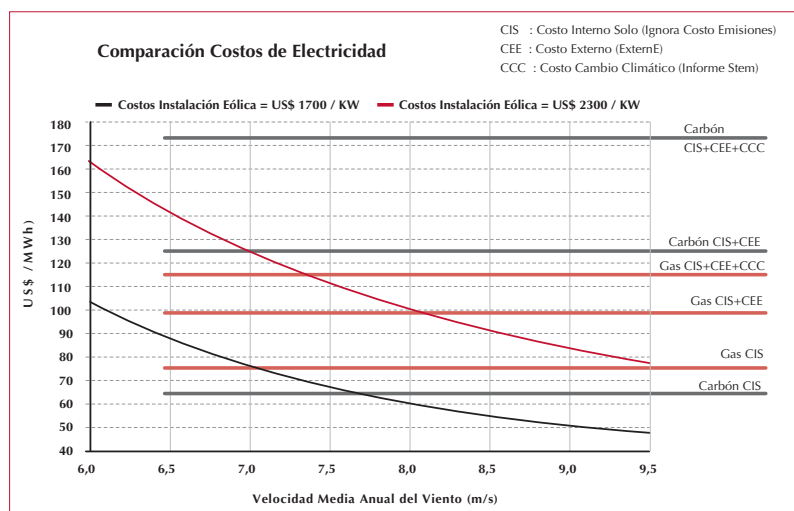
al medio ambiente y a la salud, el costo de generación de electricidad mediante carbón se duplicaría y mediante gas natural sería un 30% más caro.

Más aún, se estima que estos costos significan entre 1-2% del PGB de la UE o €85.000 millones a €170.000 millones, sin considerar el costo del cambio climático y el calentamiento global. Este es el monto del subsidio oculto que reciben las energías contaminantes cuando no se internaliza el costo social y medioambiental, lo que obviamente perjudica y atrasa el desarrollo de las energías limpias. Aquello de que “el que contamina paga” en Chile al menos no se cumple. En general pagan las regiones, porque es donde se localizan las plantas contaminantes.

Si bajo el pretexto de no distorsionar el mercado, ya distorsionado con subsidios ocultos, se sigue comparando solo costos internos en decisiones de política, sin incluir la componente social, medioambiental y regional, además de la enorme inequidad social perpetrada, es de temer que, tanto el Desarrollo Sustentable como el ingreso de Chile a la OECD, queden solamente en el discurso.

La figura 2 presenta un cuadro, elaborado por Megawind S.A., basado en información de Wind Power Monthly, de costos de generación de electricidad mediante carbón y gas natural comparados con una central eólica ubicada en lugares con distinta velocidad media anual del viento. Los costos externos, que no incluyen el costo del calentamiento global y el cambio climático, son los entregados por ExternE; y los costos del calentamiento global y cambio climático son los calculados en el informe *Stern Review: The Economics of Climate Change*, contratado por el gobierno británico.

FIGURA 2
COMPARACIÓN DE COSTOS DE GENERACIÓN



COSTOS EXTERNOS DE GENERACIÓN CON ENERGÍA NUCLEAR

En una encuesta de opinión en el Reino Unido resultó que el 85% de los consultados apoya las energías renovables, el 81% está a favor de la energía eólica y el 60% estaría feliz de vivir a 5 kilómetros de un parque eólico. Es posible que en Chile se obtuvieran cifras parecidas; pero, aunque técnicamente otro “Chernobyl” es muy improbable, ¿qué porcentaje de la población estaría feliz de vivir no a 5, sino a 50 kilómetros de una central nuclear? Hacemos la pregunta desde el punto de vista de las regiones, porque probablemente una central nuclear se ubicaría bastante lejos de Santiago.

Aunque en este caso no hay costos externos por emisiones de gases a la atmósfera, existen costos adicionales que terminan siendo asumidos, como costos externos, por la población del país que cobija esas instalaciones. Estos costos externos son:

- a. El de crear un fondo para financiar el caro desmantelamiento y clausura de una planta nuclear, una vez terminada su vida útil.
- b. El de crear y mantener toda una institucionalidad para la planificación, ejecución y control de la disposición de los residuos radiactivos, especialmente el Combustible Nuclear Gastado y Residuos de Alta Actividad (CNG/RAA).
- c. El de afiliación del país a organismos internacionales de investigación y desarrollo y de seguridad nuclear.
- d. El de contratación de seguros que cubran todos los daños a terceros, incluyendo mortalidad y morbilidad asociada a la exposición humana a la radiación debida a accidentes nucleares o derrames de (CNG/RAA) en el proceso de disposición y almacenamiento de los residuos radiactivos. El seguro por daños a terceros parece que no existe en ninguna parte del mundo. Así, el riesgo de mortalidad y morbilidad por exposición a radiación lo asume gratuitamente la población. Si la probabilidad de accidentes de la tecnología moderna es tan baja como se dice, debería haber varias compañías de seguros dispuestas a asegurar esos riesgos. Cabe destacar en este punto, que en Japón un sismo de apenas grado 6 dejó fuera de operación una planta nuclear, que por razones de seguridad ya enteró dieciocho meses en reparaciones, y nadie asegura que podrá volver a entrar en operación.

Si todos los costos mencionados los asumen las empresas generadoras y no el Estado, se podría efectuar una comparación equilibrada entre la energía nuclear y las tecnologías que no requieren de instituciones especiales para una operación segura.

Pero existen otras dificultades importantes que plantea la energía nuclear en Chile:

- a. Los costos externos institucionales mencionados son fijos e independientes de la potencia nuclear instalada. Así, el costo por MWh generado es desmesurado si la potencia nuclear instalada es inferior a unos 10.000 MW.
- b. Las centrales nucleares técnicamente tienen gran inercia, tanto para entrar y salir de producción, como para ajustar su potencia de salida. Económicamente presentan tendencia a operar a potencia máxima, pues, por su alto costo de inversión, deben generar al máximo para solventar la deuda de capital. Así, las centrales nucleares siempre cubren una buena parte de la carga de base de los sistemas eléctricos donde operan. (Carga de base es la demanda mínima de potencia del sistema, generalmente coincide con el consumo mínimo nocturno y es del orden de un 35% de la potencia instalada del sistema).
- c. Lo anterior provoca un conflicto inmediato con las centrales de energías renovables, como por ejemplo, las centrales hidráulicas de pasada y las eólicas, que tienen primera preferencia para abastecer la carga de base, tanto por su bajo costo operacional (el flujo de agua y viento es gratis), como porque deben aprovechar los períodos de buen caudal del río y de buena velocidad del viento, respectivamente. Al no tener control sobre esos flujos, no pueden regular su potencia de salida. Así, estas plantas siempre abastecen un buen porcentaje de la carga de base; y la demanda de punta se satisface con las centrales que tienen control sobre su potencia de salida (centrales hidráulicas de embalse y generadoras térmicas), que pueden entrar y salir del sistema controladamente y con gran flexibilidad. En Bélgica la generación nuclear parece tener mayor capacidad que la carga de base, pues no habría otra explicación para justificar que las carreteras de ese país estén intensamente iluminadas durante toda la noche. Esto significa que en Bélgica no podrían suministrar energía a la red, las plantas eólicas durante buenos vientos nocturnos o las plantas hidráulicas de pasada durante las noches de temporadas de buenos caudales. Con seguridad, es la gran capacidad nuclear lo que ha atrasado el ingreso de las energías renovables en Francia y en Bélgica.

CONCLUSIONES

El centralismo desmesurado, mirado desde el importante punto de vista de la energía, ha provocado obstrucciones y retrocesos en el desarrollo de las regiones. En efecto, recapitulando lo explicado en este trabajo puede afirmarse que:

1. El abastecimiento de energía a través del Sistema Interconectado Central es lo que ha permitido el desmesurado crecimiento de Santiago. Si ese flujo no creciera, el monstruo no podría seguir creciendo; y un racionamiento del flujo; impediría que el aumento del centralismo perjudicara a todo el país. Sería una forma de iniciar una verdadera descentralización, logrando además una mejor y más igualitaria distribución de los recursos energéticos y un ahorro importante de energía al disminuir las pérdidas por transmisión.
2. La falta de un Plan Energético País hace que el mercado libremente decida por aumentar el centralismo, que parece ser lo más conveniente a los intereses cortoplacistas predominantes.
3. Los costos externos originados en la generación de energía para abastecer el centralismo han debido ser pagados mayoritariamente por los habitantes de regiones, debido a que no contamos con legislación que exija el pago de los daños a quien los ocasiona.
4. La falta de desarrollo de las energías renovables soberanas ha impedido a las regiones autoabastecerse de energía con recursos propios y cercanos, obligándolas además a una dependencia absoluta de los grandes sistemas interconectados.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES (ERNC)

ROLF FIEBIG*
MARIO MANRÍQUEZ**

FUNDAMENTACIÓN

Incentivar las ERNC en toda el país y en forma muy particular en regiones debe constituirse en una Política de Estado de cualquier gobierno futuro, dirigida hacia una generación distribuída, un desarrollo autónomo, consistente, sólido y poderoso de las Regiones, y, como meta y consecuencia final, a lograr un autoabastecimiento del país utilizando nuestras muy extensas –y hasta hoy, lamentablemente, absolutamente subutilizadas– fuentes de energía propias, independizándolo de combustibles importados que son contaminantes y que tendrán precios crecientes en el tiempo, de proveedores poco confiables, etc.

El potencial energético de fuentes renovables de Chile en regiones es verdaderamente enorme, ver cuadro a continuación, y alcanzaría para suplir por los próximos 100 o más años las necesidades anuales adicionales de energía requeridas por el crecimiento de la economía y permiten postergar la discusión sobre la necesidad o no de plantas nucleares por esa misma cantidad de años, plazo en el cual seguramente se solucionarán las externalidades negativas de estas plantas y/o se desarrollarán nuevas tecnologías.

Potencial Energético	
Tipo de Energía	Potencial
Geotermia	5.000 MW
Pequeñas y medianas centrales	33.000 MW
Mareomotriz	> 50.000 MW
Solar	937.000 MW
Eólica	> 5.000 MW

MEDIDAS

Las siguientes medidas deben ser tomadas a la brevedad posible y con una clara visión de futuro para lograr un Chile mejor para ésta y nuestras futuras generaciones y descentralizar el país dándole a las regiones la posibilidad de transformarse en sólidos pilares y elementos de desarrollo y progreso real y consistente de la nación:

1. Cada municipalidad de regiones y en forma muy especial las más pequeñas, debe tener en lo posible su propia planta de generación hidroeléctrica, eólica, por biomasa, solar, de gases provenientes de la basura municipal o cualquier otra alternativa renovable que exista (puede ser también una combinación de dos o más de estas fuentes) para abastecer

* Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Presidente, Asociación Chilena de Energías Renovables Alternativas, ACERA A.G.
** Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Vicepresidente Ejecutivo, Asociación Chilena de Energías Renovables Alternativas, ACERA A.G.

su propio consumo, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, aliviar la red de transmisión de energía y obtener, dado el caso, ingresos adicionales al vender sus excedentes a la red.

2. A cada comunidad indígena rural, donde ello sea posible, se les debería instalar pequeñas plantas hidroeléctricas, eólicas, solares, etc. para abastecer su propio consumo y mejorarles su calidad de vida, posibilitarles actividades artesanales o industriales y/o fuentes de trabajo *"in situ"* para evitar la emigración y que tengan ingresos adicionales con la venta de los excedentes a la red (con estos ingresos podrían establecer becas de estudio para los mejores estudiantes, mejorar sus condiciones sanitarias (agua potable, plantas de tratamiento aguas servidas), de salud para la comunidad en general y para los niños y ancianos en particular, construir escuelas, postas y centros comunitarios, ayudar a los más desposeídos, etc. Un programa bien diseñado de este tipo colaboraría a disminuir las crecientes tensiones motivadas por reivindicaciones territoriales etc en las zonas más conflictivas de la Araucanía. Resultados muy exitosos de una política de este tipo se ven en comunidades indígenas canadienses y de EE.UU.
3. Se debe lograr (mediante incentivos, créditos blandos de largo plazo, subsidios), que cada pequeño o gran agricultor o empresario forestal, fruticultor, etc de región instale, cuando esto sea posible, su propia generadora con ERNC en su predio para abastecer su consumo propio y vender los excedentes a la red: ello reduciría sus costos, aumentaría la competitividad de sus productos (llegarían a precios menores al consumidor final, a la población chilena en general, que mejoraría así su calidad de vida) ayudaría a descongestionar las redes de transmisión, liberaría energía para ser utilizada en los grandes centros industriales y poblados, entre otros.
4. Siendo Chile verdaderamente privilegiado con una extraordinaria radiación y consecuentemente enorme potencial solar en el Norte, cercano a 1.000.000 de MW (¡99 veces la capacidad de generación instalada actual de Chile!), en las regiones del norte y centro y del país debe buscarse la fórmula para que cada casa tenga paneles fotovoltaicos para su consumo propio y venta a la red de sus excedentes. Si nos fijamos la meta de instalar un promedio de 5 kW en cada uno de solo 500.000 hogares del país, tendríamos una generación total de 2.500 MW. Esto representa casi la cuarta parte de la capacidad total instalada de aproximadamente 11.000 MW que tiene nuestro país. Ello también mejoraría la calidad de vida de las regiones nortinas, descongestionaría las redes del norte y centro, liberaría energía actualmente generada mediante plantas de carbón, petcoke y diesel altamente contaminantes y con precios muy pronto nuevamente crecientes a nivel mundial, una vez recuperadas las economías china, india y otras asiáticas así como las industrializadas de la actual crisis económica mundial.
5. Indispensable para poder explotar y aprovechar nuestras energías renovables es que, tal como el Estado ha construido caminos para poder llevar los productos agrícolas, forestales, pisciculturas etc. a los centros de consumo y puertos y aeropuertos para exportarlos, construya accesos y las líneas de transmisión eléctrica necesarias para evacuar la energía desde estas miles de plantas generadoras ecológicas ubicadas en lugares apartados en la alta cordillera de Los Andes o de la Costa o a orillas del mar (energía eólica, de las olas o de las mareas, geotermia, pequeñas hidroeléctricas, etc.) hasta las subestaciones más cercanas. Es la carencia de estas líneas quizá la más importante barrera para la instalación masiva de estas plantas de ERNC y al subsecuente aprovechamiento de este enorme potencial en energías soberanas de que disponemos a lo largo y ancho de nuestro vasto territorio.
6. Si vamos un poco más lejos en nuestros razonamientos y consideramos que en nuestro país el agua está íntimamente ligada a nuestra fuente principal de energía, cual es la hidroelectricidad, y ante los anuncios de una cada vez más cercana escasez mundial de agua dulce (15 a 20 años más), elemento indispensable para la vida –y aquí debemos recordar que se puede prescindir de la energía pero “no hay vida humana sin agua”– debemos ser tremendamente previsores con este elemento y comenzar ahora, antes de que sea demasiado tarde, a preocuparnos de cuidarlo, conservarlo y almacenarlo. Es necesario optimizar su uso desde la alta cordillera donde se generan los arroyos por derretimiento de nuestras nieves y glaciares y van creciendo al descender por las quebradas y valles de nuestros 120.000 Km² de cordillera de Los Andes hacia el valle central donde, sumados, se transforman en ríos: primero, desde los aproximadamente 1.500 mts. sobre el nivel del mar, altura a la cual ya se forman caudales suficientes para ello y hasta el Valle Central, debe dársele un uso no consuntivo en la generación hidroeléctrica mediante la instalación de pequeñas centralitas, una o más, en serie, en cada uno de estos miles de esteros y ríos así como su uso también “no consuntivo” (aquel donde las aguas no son consumidas, no desaparecen, sino que son utilizadas en un punto o tramo y luego restituidas al cauce natural inmediatamente aguas) en la piscicultura y otros desarrollos de producción de alimentos. A continuación ya llegando al Valle Central necesariamente viene la utilización “consuntiva” (las aguas se

consumen) en riego para nuestra agricultura, fruticultura, agua potable para la población, aguas de uso industrial etc. Finalmente y una vez debidamente tratadas las aguas, desde el Valle Central hacia el mar se puede volver a generar. En la primera etapa de generación mediante miles de pequeñas centralitas ubicadas en la alta cordillera se hace necesario virar completamente en nuestra forma de pensar ecológica y temerosa de los embalses, y con clara visión de futuro, tomando en consideración las necesidades de nuestras generaciones futuras, debemos incentivar decididamente la instalación de un pequeño tranque para acumular agua ojalá en cada una de estas miles de pequeñas centrales hidroeléctricas a fin de poder asegurar la vida, mediante la disponibilidad de agua suficiente, a futuras generaciones, ésta es una responsabilidad enorme, la que no podemos eludir. (Yendo aún más lejos con nuestro razonamiento y siendo aún más previsores en este tema, es necesario tener en consideración que el poseer agua puede llegar a transformar a nuestro territorio en presa interesante para países más poderosos que el nuestro cuando lleguen a tener problemas de escasez de este elemento y, aprovechando nuestra condición de país minero con una larga y alta cordillera, debemos desde ya almacenar agua en minas abandonadas de la alta cordillera y, en lo posible, construir nuevos túneles para lo mismo, antes de que sea tarde. Estas reservas pueden ser utilizadas también para generar energía mientras se va renovando el líquido elemento.

7. Las universidades regionales deben desarrollar programas de investigación en nuevas fuentes de energías renovables con ayuda financiera del estado y de las empresas.
8. Las universidades deben crear carreras especializadas en las energías y en el aprovechamiento óptimo del agua y las fuentes de energía renovable. En la pequeña generación hidroeléctrica en particular es necesario formar profesionales capaces de desarrollar conceptos sencillos, prácticos, eficientes y económicos para la construcción de plantas de pequeño tamaño: Nuestros ingenieros hidráulicos y eléctricos están acostumbrados a desarrollar megaproyectos pero no es lo mismo una planta de 400 MW que una de solo 4 MW, no basta con reducir la escala proporcionalmente y aplicar los mismos criterios en cuanto a seguridad, redundancias etc. ya que el así hacerlo va a conducir a proyectos no factibles.
9. Otra misión que pueden tomar las universidades en regiones es transformarse en divulgadores de las distintas ERNC existentes, de las ventajas de las mismas, de la forma de aprovecharlas, de los pasos a seguir para ello, de las dificultades y barreras existentes que del potencial regional, entre otros, mediante seminarios, invitando a especialistas en distintas áreas, a interesados en desarrollar proyectos, a funcionarios del estado encargados de los organismos que deben dar las autorizaciones necesarias, entre otras acciones, a participar en los mismos a fin de simplificar los trámites, aunar esfuerzos, unificar criterios, eliminar exigencias y trabas inútiles, reducir los tiempos de aprobación, etc.

DIFICULTADES PARA EL DESARROLLO DE LAS ERNC

1. Dificultades y barreras generales de las ERNC

Dentro de los principales obstáculos a la penetración de las ERNC en el SIC, se cuentan elementos culturales, políticos y territoriales, que en términos generales es posible categorizar como:

a. Escasa información y débil catastro de recursos

Aunque el país cuenta con un gran potencial de energías hidroeléctricas, geotérmicas, eólicas, biomasa y solar no explotadas, éstas se encuentran mal identificadas y no existen estudios exhaustivos que cuantifiquen el potencial disponible en cada región y territorio; lo que dificulta la formulación y desarrollo de proyectos en ERNC sobre bases sólidas.

b. Condiciones geográficas, localización de las fuentes de ERNC y estructura del SIC

La geografía longitudinal del país y la red que integra el SIC dificulta la incorporación de mini/micro-centrales al sistema, ya que -en general-, estos recursos energéticos están ubicados lejos de los centros de consumo y el sistema troncal de transmisión del SIC presenta limitaciones para su conexión. La localización rígida de estas fuentes implica costos significativos de las líneas de transmisión en el caso de proyectos generalmente pequeños.

c. Capacidad de negociación con proveedores y tiempos de espera

La provisión de equipos y sistemas en el caso del pequeño mercado chileno, y donde además no existe un plan de desarrollo de largo plazo (con requerimientos de escala) compite con la alta demanda de otros países y usuarios, lo que genera tiempos largos de espera y costos mayores en la compra de insumos.

d. Ausencia de incentivos

El sistema regulatorio actual no dispone de incentivos adecuados para estimular la inversión en ERNC, las que al requerir tecnologías innovativas o de desarrollo y masificación mas reciente tienen un costo de inversión mayor, particularmente al comienzo de su aplicación. En países más avanzados en esta materia (Alemania, Costa Rica, Brasil), la implementación de programas de incentivos ha sido fundamental para la incorporación de ERNC a la red eléctrica, como también para el desarrollo tecnológico y la generación de externalidades positivas.

f. Falta de cultura, experiencia y madurez tecnológica

Un desarrollo tecnológico maduro permite reducir los riesgos en la implementación de proyectos de generación eléctrica basados en ERNC. En Chile, la adaptación, aplicación y soporte de la tecnología actualmente disponible a nivel mundial presenta severas debilidades, que frenan y encarecen el desarrollo de estas fuentes. La falta de recursos humanos especializados; la débil infraestructura tecnológica; la escasa capacidad de manufactura y servicios asociados, junto a la falta de capacidad industrial local (*cluster* de energía) entre otros, constituyen obstáculos para el uso de estas fuentes ampliamente disponibles en el país.

2. Dificultades específicas según tipo de energía

a. Energía hidráulica, centrales de pasada

Falta definir adecuadamente aspectos relevantes en la gestión de los recursos hídricos y derechos de aguas, tales como la compatibilidad de diversos usos y los caudales ecológicos; el acceso a subestaciones de subtransmisión y el acceso a datos del SIC para la gestión técnica de proyectos, y el diseño de incentivos para proyectos que combinen riego y generación. Para las nuevas empresas, a ello se suman dificultades de gestión técnica, financiera y de contratos, para dar viabilidad a sus proyectos.

b. Energía geotérmica

La principal barrera para aprovechar esta fuente energética es la alta inversión inicial requerida para las exploraciones del recurso geotérmico, lo que aumenta el costo, incertidumbre y el riesgo financiero. También existe una dificultad adicional de acceso a este recurso debido a la concentración en la propiedad de las concesiones de las fuentes geotérmicas y la falta de protocolos adecuados para la participación de las comunidades locales en los beneficios que conlleva su uso, especialmente en yacimientos ubicados en territorios bajo reclamaciones ancestrales de comunidades indígenas. El acceso a estos recursos supone además obras de infraestructura como caminos, accesos, instalación de faenas, traslado e instalación de plataformas que encarecen los estudios de potencial y la exploración.

c. Energía eólica

Los catastros y mediciones de comportamiento de viento en alturas de 50 a 80 metros, necesarias para el análisis de factibilidad y diseño de proyectos eólicos, es prácticamente inexistente en Chile. Tampoco existen en el país protocolos para generar información, estudios de potencial y para el acceso al recurso tanto en predios públicos como privados. También existen costos asociados a las líneas de transmisión, los que son muy significativos para proyectos pequeños. Finalmente, no existen regulaciones que permitan inyectar la energía al SIC sin contar con respaldo proveniente de otra instalación generadora.

d. *Energía de biomasa*

Su principal dificultad reside en la ubicación dispersa del recurso. Los requerimientos de recolección de la biomasa, el costo de la logística de adquisición del recurso y de su transporte limita el tamaño y rentabilidad de los proyectos. Las plantas de generación en base a biomasa tienen ventajas de aplicación para iniciativas de cogeneración, donde se empleen residuos o desechos; pero respecto de la generación eléctrica, compite con otros usos como la generación de agro combustibles.

e. *Energía termo-solar eléctrica*

Para el aprovechamiento del importantísimo potencial solar a nivel nacional, existe poca información sobre mediciones del potencial energético. Dichas mediciones además, no están calibradas, ni validadas con parámetros internacionales, lo que dificulta tanto la formulación de proyectos, como la atracción de inversiones para su aprovechamiento. El desconocimiento de las tecnologías termo solares en Chile y la ausencia de científicos y técnicos en esta área hacen difícil en el corto plazo la concreción de proyectos que aprovechen este recurso para generar electricidad que se inyecte al SIC

f. *Energía solar fotovoltaica*

Aunque existe mayor conocimiento y desarrollo de esta tecnología, su presencia se concentra en los programas de electrificación rural y en lugares aislados. Para una penetración más dinámica, la principal dificultad reside en el costo de inversión y comparativamente, en la ausencia de incentivos económicos (del tipo subsidios o tributarios), lo que ha hecho posible su masificación en países industrializados como Alemania y España y mas recientemente en países asiáticos.

VALORIZACIÓN ENERGÉTICA DE BIOMASA FORESTAL: ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

ALEX BERG*

KARINA VON BAER**

FUNDAMENTACIÓN

La leña ha servido al hombre como fuente de energía desde los inicios de la humanidad. Solo con el avènement de la Revolución Industrial el carbón y posteriormente el petróleo y el gas natural desplazaron a la madera como principal producto energético en muchos países del mundo. En Chile, sin embargo, la leña, aserrín, astillas y corteza -materiales que reciben el nombre genérico de "biomasa forestal"- siguen teniendo un rol protagónico, ya que el 17% de la energía primaria se obtiene de esta fuente. Es decir, la biomasa forestal usada en empresas, para producir energía eléctrica y térmica, y en residencias, como calefacción y en cocinas, es un energético de gran significación estratégica, superando en importancia incluso al carbón y a la hidroenergía usada para generar electricidad (CNE, 2007). Chile dispone de 2,2 millones de hectáreas de plantaciones, cuya explotación genera muchos subproductos susceptibles de ser usados con fines energéticos. También el bosque nativo, cuya superficie supera las 12 millones de hectáreas entre las regiones del Maule y de Aysén, podría ser una importante fuente de energía si se implementan sistemas de manejo sustentable. Incorporar estos recursos como alternativa productiva bajo criterios de sustentabilidad, constituye un desafío para el país que permitiría valorizar una materia prima actualmente desaprovechada.

La combustión de biomasa libera calor, aproximadamente 3.500 kcal por cada Kg. de biomasa (con una humedad de un 20%). Esta energía puede servir para generar vapor, el que a su vez puede impulsar una turbina para producir electricidad. En el caso del bosque nativo, por ejemplo, un estudio de GTZ – Conaf (2007) establece que por cada 25.000 hás. se podría alimentar una planta de cogeneración energética de 25 megawatt en forma sustentable.

Entre los diversos tipos de biomasa forestal, al aserrín de madera le cabe una importancia particular. Se trata de un producto que prácticamente no contiene azufre, nitrógeno o metales pesados -características importantes para todo combustible- y está disponible masivamente: su generación anual se calcula en aproximadamente 1,2 millones de ton (en base seca) (INFOR, 2006), lo que en términos energéticos corresponde a cerca del 10% del consumo de combustibles fósiles a nivel domiciliario en todo Chile. Actualmente el aserrín se usa como combustible industrial, para calderas y plantas de cogeneración, con un valor agregado muy bajo, ya que el precio de comercialización es de solo 13.000 \$/ton (en base seca). De hecho, si se compara este precio con el que se paga por gas licuado (se considera balón de 45 kg), se concluye que existe una diferencia mayor a un 2000% entre ambos combustibles (3,2 \$/Mcal vs 70 \$/Mcal).

Por otra parte, cabe reconocer que la biomasa forestal presenta problemas; ellos son: la emisión de contaminantes gaseosos, si es usada inadecuadamente (principalmente con un alto nivel de humedad y en equipos de combustión inadecuados) y un alto costo de transporte, dado que su densidad energética es muy baja. Por tanto, el desafío es superar estos inconvenientes, a través del desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, la adopción de medidas de gestión adecuadas y la creación de conciencia en la sociedad, respecto a los grandes beneficios que el uso sustentable de este recurso trae consigo. Hasta hoy esto desgraciadamente no ocurre, ya que las políticas estatales de fomento a las energías alternativas y renovables se orientan predominantemente, al impulso de soluciones de gran envergadura, dudosos beneficios ambientales y de interés potencial solo para grandes consorcios empresariales. El desarrollo de biocombustibles vehiculares es un típico ejemplo en este sentido.

* Ingeniero Civil Químico. Director Ejecutivo, Unidad de Desarrollo Tecnológico, Universidad de Concepción.

** Ingeniero Agrónomo. Directora Ejecutiva, Soprossem S.A., Granotop S.A.

PROPUESTA

La posibilidad de usar aserrín como combustible domiciliario requiere de una densificación energética que facilite su transporte y uso.

Desde una perspectiva tecnológica, existe la posibilidad de transformar aserrín de madera en un líquido denominado Bio Oil, mediante pirólisis rápida, con un rendimiento másico de hasta un 80%. De esta manera la densidad energética se puede aumentar de 800 kcal/m³, en el caso de aserrín seco, hasta 5.000 kcal/m³; es decir, por un múltiplo mayor a 6. Desgraciadamente la tecnología de pirólisis rápida aún está en etapa de demostración industrial, por lo que cabe esperar que recién en cinco años más se pueda contar con plantas industriales en Chile. Se calcula que éstas tendrán una capacidad mínima de 30.000 ton de Bio Oil/año y el costo de inversión será de 10 a 20 millones de dólares, dependiendo de las especificaciones de la planta. Dada las ventajas de esta tecnología -con relación a tamaño de planta, requerimiento energético y posibilidades de integración con otros procesos de valorización de la madera- se debiera acentuar los esfuerzos de investigación y desarrollo a nivel nacional.

Una segunda alternativa, cuya implementación puede ser inmediata, es la densificación de aserrín, para producir pellets. Éstos, poseen una densidad de 650 kg/m³, lo que equivale a una densidad energética de 3.000 kcal/m³; es decir, un aumento cercano a un 300%, en comparación al aserrín. Actualmente existen tres plantas industriales de peletizado de aserrín en Chile, las que desgraciadamente están produciendo a muy baja capacidad, debido a que la exportación de este producto a mercados del hemisferio norte es poco atractiva, por el alto costo de transporte, y a que no existe un mercado operativo a nivel nacional.

Esto puede y debe cambiar. ¿Cuál es el problema? El uso de pellets para calefacción residencial requiere de estufas especiales, las que existen en el mercado, pero son de un costo significativamente mayor al de las tradicionales estufas a leña. Este mayor costo puede verse compensado en el mediano plazo, ya que estos equipos tienen ventajas, en cuanto a mayor eficiencia energética y la posibilidad de que operen de manera automática y no manual, respecto a alimentación del combustible y regulación de temperatura ambiente. En este sentido, por tanto, son tan confortables como sistemas de calefacción basados en combustibles gaseosos o líquidos convencionales. Por ello y los menores costos de los pellets con respecto a kerosene, gas licuado o gas natural, el uso de éstos es una alternativa económicamente atractiva. Su introducción en el mercado, sin embargo, requiere de incentivos económicos, ya que:

- No existe un mercado de pellets competitivo. Consecuencia: los precios de los pellets es aún muy alto.
- No existe un sistema eficiente de distribución del producto. Consecuencia: los pellets se venden en bolsas en algunos pocos supermercados y no en camiones, a granel, que descargan el producto con bombas a estanques del cliente final, tal como ocurre en Europa.
- No se cuenta con una oferta amplia y competitiva de estufas a pellets. Consecuencia: existen pocos modelos y los precios son altos.

Vale decir, se requiere de un subsidio al usuario final que implemente estufas a pellets, para romper las barreras de entrada de la tecnología; en especial, en ciudades medianas y grandes de la zona sur del país. Cuando exista una masa crítica de consumidores, se materializarán los beneficios del producto para el usuario (bajo costo de combustible, con relación a similares fósiles, y manejo más fácil, con respecto a leña) y para la sociedad (fomento al desarrollo económico local y a PYMES, creación de nuevo empleos, menores emisiones de contaminantes atmosféricos, etc.).

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. El Estado debiera ser el responsable de diseñar o licitar el diseño de las medidas destinadas a la introducción exitosa y masiva del biocombustibles "pellets de madera", para requerimientos térmicos domiciliarios.

Aprobación. La aprobación de las medidas corresponde al Ejecutivo, ya que involucra recursos monetarios y de determinadas medidas de gestión. Se estima altamente conveniente, sin embargo, consensuar las medidas propuestas con empresarios forestales, transportistas y metalmecánicos; autoridades gubernamentales y municipales; investigadores de centros de Investigación y desarrollo y el público usuario, en general.

Ejecución. La ejecución debe dejarse en manos de privados, en especial, pequeñas y medianas empresas de la zona sur del país. Esto se refiere a las actividades de producción del biocombustible, la implementación de sistemas logísticos para su almacenamiento y distribución, así como la construcción y venta de equipos de combustión.

Acompañamiento. La propuesta debiera estar acompañada de un programa de fomento a la investigación y desarrollo relacionado con la medida estratégica propuesta.

Evaluación. Los beneficios sociales y ambientales deben ser monitoreados periódicamente, a través de una metodología que debe establecerse.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

El uso de pellets de madera como combustible para calefacción residencial tiene muchas ventajas:

- Es neutro en cuanto a emisiones netas de dióxido de carbono, ya que la liberación de dióxido de carbono durante una combustión es equivalente a la cantidad de este compuesto que los bosques capturan mediante fotosíntesis, si se trata de cultivos sustentables; es decir, solo se cosecha lo que crece en un área y período determinado;
- es más barato que combustibles fósiles, ya que el aserrín tiene un precio de comercialización muy bajo (aprox. 8.000 \$/ton) y el costo de producción es moderado (aprox. 30.000 \$/ton de producto);
- está disponible en grandes cantidades a nivel nacional, lo que permitiría cubrir el requerimiento de la zona sur del país; y
- su producción y comercialización involucra muchas más fuentes de trabajo que los combustibles que podría sustituir; además, fomentaría el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Investigaciones necesarias:

1. Desarrollo de alternativas tecnológicas para aumentar la densidad energética de pellets a valores mayores a los que se obtienen en la actualidad, ya sea a través de procesos mecánicos y/o transformación termoquímica de biomasa mediante pirólisis parcial o completa.
2. Producción demostrativa e introducción al mercado de pellets de biomasa forestal para fines industriales; en especial, usando corteza y residuos remanentes de la cosecha forestal.
3. Desarrollo de una tecnología de peletizado mediante plantas móviles, de baja capacidad, para acceder a subproductos de pequeños y medianos aserraderos y residuos de cosechas forestales, tanto de plantaciones como del manejo sustentable del bosque nativo.
4. Diseño y construcción demostrativa de equipos de combustión que consideren los requerimientos tecnológicos, económicos, ambientales y logísticos de las diferentes zonas geográficas del país y sean un aporte al desarrollo económico local.

BIBLIOGRAFÍA

- CNE (2007). Balance Nacional de Energía. http://www.cne.cl/archivos_bajar/balances/BNE2007.xls. 5 de abril de 2009.
- INFOR (2006). Disponibilidad de residuos madereros provenientes de la industria de la madera entre la IV y XII Región para uso energético. Informe Final. Convenio de Prestación de Servicios Profesionales Instituto Forestal (INFOR) – Comisión Nacional de Energía (CNE).
- GTZ, Conaf (2007). *Bosque nativo y bioenergía*.

RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: UNA ALTERNATIVA ENERGÉTICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

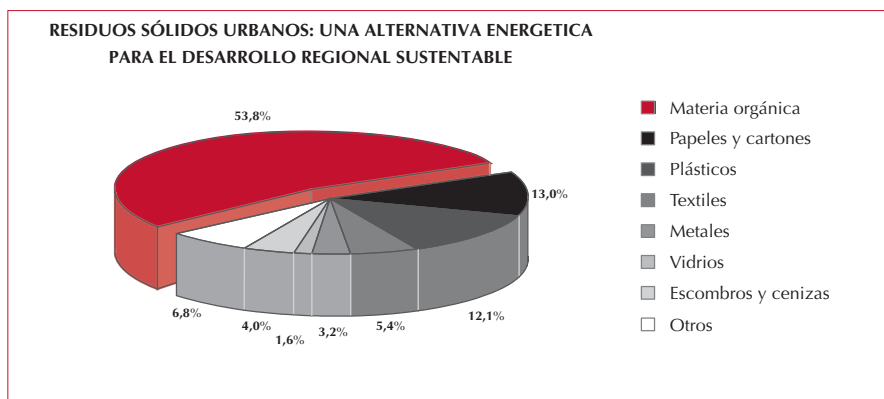
RODRIGO NAVIA*

FUNDAMENTACIÓN

La correcta gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) incide directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Los objetivos de una correcta gestión de RSU es proteger a la población de posibles enfermedades, al medio ambiente de impactos negativos y la conservación de recursos (Brunner & Fellner, 2007). El rápido crecimiento de la población, la urbanización y la industrialización han promovido un incremento en la tasa de generación de RSU, lo que ha llevado a los municipios de países desarrollados a plantear la gestión de RSU en forma integral, instalando por una parte nuevas estaciones de transferencia y rellenos sanitarios, y por otra plantas de tratamiento, de recuperación de energía y materiales, intentado paralelamente reducir en origen el volumen de los RSU generados (Navia & Ross, 2009).

La generación de RSU en Temuco asciende hoy a 0,8 kg por habitante y día, lo que significa que la generación en la comuna, considerando 245.000 habitantes, es del orden de 200 ton/día (Franchi, 2007). La composición de los RSU presenta una alta fracción orgánica (53,9%), papeles y cartones (13%), plásticos (12,1%) y otros materiales reciclables como metales y vidrio (ver Figura 1).

FIGURA 1
CARACTERIZACIÓN DE LOS RSU DE TEMUCO (FRANCHI, 2007)



Los costos en la gestión de RSU en nuestro país y región están orientados básicamente a cubrir las actividades de recolección y transporte, así como la disposición final, tal como se muestra en la Tabla 1 (Franchi, 2007). En Temuco, el costo de disposición es relativamente bajo en comparación con otras comunas del país, lo que refleja la precariedad de los vertederos de la región y la problemática que esto implica para la instalación de plantas de recuperación de energía que involucran elevados costos de operación para amortizar las inversiones. En efecto, los datos de la Tabla 2 (adaptada

* Departamento de Ingeniería Química & Núcleo Científico Tecnológico en Biorrecursos, Universidad de La Frontera.

de Tsilemou and & Panagiotakopoulos, 2007) muestran que los costos de disposición de RSU en rellenos sanitarios de tecnología de punta son mucho mayores a los de las comunas de nuestro país, lo que indica claramente que aún se deben optimizar los procesos de disposición segura de RSU, instalando rellenos sanitarios con tecnología apropiada. Adicionalmente, los costos asociados a la recuperación de material orgánico (compostaje) y de energía (incineración) de los RSU siguen siendo inalcanzables para economías en desarrollo como la nuestra.

TABLA 1
COSTOS DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE RSU EN DIVERSAS COMUNAS DE CHILE

Comuna	Habitantes	Recolección y transporte (US\$/ton)	Disposición (US\$/ton)	Total (US\$/ton)
Antofagasta	228.000	17,0	-	-
Talcahuano	248.000	18,0	-	-
Rancagua	224.000	-	14,0	-
Las Condes	265.000	-	9,7	-
Temuco	245.000	20,0	2,0	22,0

TABLA 2
COSTOS DE GESTIÓN DE RSU EN CIUDADES EQUIVALENTES A TEMUCO (EN HABITANTES) EN DISTINTOS PAÍSES DE EUROPA

Europa	Disposición (US\$/ton)	Compostaje (aire libre) (US\$/ton)	Compostaje (reactor) (US\$/ton)	Incineración (US\$/ton)
Francia	52-66	44-64	65-118	118-130
Alemania	44	-	81	130-182
Italia	67	-	69	160
Reino Unido	38	-	46-57	121

Este escenario ya ha sido analizado por Brunner & Fellner (2007), quienes proponen que en economías en desarrollo no tiene sentido aplicar la pirámide invertida de la jerarquía de la gestión de residuos sólidos, sino que los recursos disponibles para la gestión de RSU se deben utilizar en la optimización del sistema de recolección, transferencia y transporte de residuos, así como en la disposición de los RSU en rellenos sanitarios con tecnología adecuada. Se estima que el costo específico de 13 US\$ por habitante y por año (equivalentes a 44 US\$/ton en Temuco) para la gestión de RSU es el valor límite para el cual economías en desarrollo como la nuestra deben atenerse a optimizar los costos anteriormente mencionados. En la tabla 3 (adaptada de Brunner & Fellner, 2007) se muestran los costos específicos por habitante en la gestión de RSU para ciudades de distintos países (Austria, Siria y Bangladesh, respectivamente), existiendo una clara correlación con el grado de desarrollo medido a través del PIB. El costo específico en la gestión de RSU de Temuco (6,6 US\$ por habitante y año) se encuentra lejos aun de llegar al nivel de ciudades como Viena (138 US\$ por habitante y año), donde el 30% de los costos están destinados a tratamiento de RSU, mientras que en Chile y en nuestra región este ítem prácticamente no existe.

TABLA 3
COSTOS DE GESTIÓN DE RSU EN CIUDADES DE PAÍSES CON DISTINTO GRADO DE DESARROLLO ECONÓMICO

Ciudad	Habitantes	Costo total (US\$/ton)	Costo por hab. (US\$/hab año)	PIB** (US\$/hab)
Viena	1.600.000	250	138	41.178
Damasco	2.000.000	23	4,9	4.839
Dhaka	10.000.000	13	0,9	1.463
Temuco*	245.000	22	6,6	15.424

*Adaptado de Franchi (2007); **Estimación del FMI para 2009

PROPUESTA

Esta dura realidad nos lleva a pensar en que las opciones de valorización energética de los RSU están necesariamente restringidas en una primera etapa a la obtención de energía del biogás producido en rellenos sanitarios. En base a los planteamientos de la política de gestión de RSU del país y la región, se espera que en la Región de La Araucanía se instalen en los próximos cinco años al menos tres rellenos sanitarios intercomunales de alta tecnología, incluyendo captura y uso energético de biogás. En una segunda etapa, que probablemente se dará en las próximas dos décadas (una vez concluida la vida útil de estos rellenos sanitarios intercomunales), y dependiendo del nivel de inversión y aumento de los costos de gestión de RSU, se podría pensar en instalaciones de incineración o de gasificación de RSU para la región.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

La decisión respecto de la gestión de RSU pasa en primera instancia por los municipios, responsables directos de esta actividad. Sin embargo, esta gestión se enmarca necesariamente dentro de las políticas nacionales y regionales existentes para la gestión de RSU. Esto significa que el municipio deberá asesorarse para diseñar un plan de gestión que incluya la valorización energética de RSU, y el proyecto técnico que emane de ese análisis deberá contar para su funcionamiento con la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) respectiva, dentro del marco Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Para la inversión se deberán apalancar fondos públicos y eventualmente privados, y para su ejecución los municipios podrán eventualmente concesionar a privados su operación, en el entendido de que se presta un servicio público vital para la calidad de vida de la población.

IMPACTOS ESPERADOS DE LA VALORIZACIÓN ENERGÉTICA DE RSU

En el caso del uso energético de biogás de relleno sanitario, considerando para Temuco una generación de RSU de 200 ton/día, se podrían generar del orden 16.800 m³/día de biogás, los que si se inyectaran a la red de gas de ciudad poseerían un potencial de calefaccionar del orden de 4.200 viviendas, con una potencia instalada del orden de 3,3 MW (térmicos). Si esta misma energía se trasformara en energía eléctrica en un motor de combustión interna, se tendría un potencial de 1,0 MW (eléctricos), lo que significaría cubrir las necesidades de consumo del orden de 5.000 viviendas.

Esta realidad se podría ver afectada en el futuro si se restringe la disposición de residuos orgánicos en rellenos sanitarios. Esta situación ya ha sido normada en Europa, en donde actualmente no se aceptan residuos en rellenos sanitarios que posean un contenido de carbono orgánico total mayor a 5% y un poder calorífico mayor a 6.000 kJ/kg. En tal caso, los residuos orgánicos deberán ser previamente tratados o en su defecto incinerados o gasificados.

En el caso de instalar en Temuco en el futuro una planta de incineración de RSU, considerando el mismo flujo de generación de residuos, con un poder calorífico (según composición mostrada en la figura 1 y sin separación) de 8.000 kJ/kg, se tendrían disponibles del orden de 16 MJ (térmicos), lo que significaría del orden de 4,4 MJ (eléctricos). La potencia térmica cubriría la demanda de calefacción de aproximadamente 21.000 viviendas, mientras que la potencia eléctrica podría cubrir el consumo de aproximadamente 25.000 viviendas. El problema de las plantas de incineración (en el caso particular de Temuco) es que la energía térmica se transmite mediante un fluido para calefacción distrital y su uso estaría restringido a la instalación de sistemas de calefacción central en las viviendas, inversión que pudiese resultar prohibitiva en algunos casos para los ciudadanos.

Una alternativa futura interesante para la valorización energética de residuos puede ser la gasificación de RSU. Considerando que la fracción gasificable de los RSU corresponde a la fracción orgánica, papeles y cartones, y plásticos (79% del total de RSU, 158 ton/día, con un 40% humedad), el flujo de RSU gasificables ascendería a 126 ton/día con un 20% de humedad. Considerando una generación de gas de síntesis de 1.000 Nm³/ton RSU y un poder calorífico del gas de 6 MJ/Nm³ (conservador) se tendrían 8,9 MW (térmicos) disponibles, potencia que cubriría la demanda de calefacción de aproximadamente 13.000 viviendas. La ventaja de la gasificación de RSU es que el gas de síntesis producido podría ser inyectado directamente en la red de gas de ciudad, evitando así la inversión en turbinas o motores de combustión interna para la generación eléctrica y calderas para la generación de vapor.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Municipalidades y regiones con costos de gestión de RSU por debajo de los 13 US\$ por habitante y por año (44 US\$/ton en el caso de Temuco) deben focalizarse en optimizar sus procesos de recolección, transferencia y transporte, en paralelo con la disposición final en rellenos sanitarios y obtención de energía del biogás producido en estos. En la medida que estas municipalidades y regiones puedan financiar a futuro costos de gestión de RSU por sobre los 13 US\$ por habitante y por año, podría plantearse la posible instalación de plantas de recuperación energética de los RSU. En el caso de la incineración sin embargo, existiría la necesidad de inversión en sistemas de calefacción central a nivel doméstico para el aprovechamiento de la energía térmica producida, lo que pudiese ser un obstáculo para su instalación.

En el caso de la gasificación de RSU, el gas de síntesis producido podría ser inyectado directamente en la línea de gas de ciudad (al igual que en el caso de biogás de rellenos sanitarios), favoreciendo un eventual reemplazo parcial de la leña, minimizando la emisión de material particulado y mejorando sustancialmente la calidad de aire.

BIBLIOGRAFÍA

- Brunner, P. y Fellner, J. (2007). Setting priorities for waste management strategies in developing countries. *Waste Management & Research* 25, 234-240.
- Franchi, I. (2007). Desarrollo de un plan estratégico de gestión de residuos sólidos domiciliarios para la comuna de Temuco: Análisis técnico y socio-económico. Trabajo de Título de Ingeniería Ambiental, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.
- Navia, R. y Ross, D. (2009). Sanitary landfills, foundation of the waste hierarchy inverted pyramid. *Waste Management & Research* (in press).
- Tsilemou, K. y Panagiotakopoulos, D. (2006). Approximate cost functions for solid waste treatment facilities. *Waste Management & Research* 24, 310-322.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

**POTENCIAR CHILE Y SUS REGIONES,
A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE LAS
ENERGÍAS LIMPIAS Y EL MANEJO DE RESIDUOS**

JOSÉ TOMÁS VALDIVIESO*

TOMÁS KOCH**

El revuelo causado por el cambio climático ha puesto en marcha una serie de propuestas y ofertas que parecieran ser un aporte para revertir esta situación. Sin embargo, bajo el concepto “verde”, muchas veces se esconden meras intenciones de lucro o simples artimañas que quieren evitar un análisis profundo sobre qué es ser verde.

Cambiar el auto por uno que emita menos CO₂, viajar con una compañía aérea que promete plantar un árbol por cada pasajero o que los hoteles no laven las toallas para no usar tanta agua y detergente pueden ser buenas intenciones, pero es justo hacer un análisis más acabado, tomando más variables a la hora de argumentar lo verde.

Cabe entonces preguntarse: ¿qué es lo realmente verde? y frente a eso, una respuesta y una propuesta: seamos verdes como lo fueron nuestros antepasados, los que hacían compostaje en hoyos, los que generaban energía térmica con leña, los que consumían solo lo que necesitaban, que casi no generaban basura, que vivían en las comunidades que ahora todos buscamos con desesperación y en la que mucha de la gente de regiones sigue viviendo.

Es la idea de biorregión que, colocándonos en un contexto adecuado, nos sugiere preguntas cada vez más profundas: quiénes somos, de adónde llega el agua que tomamos, los alimentos que nos nutren, dónde van nuestros desechos, de dónde sacamos la energía que utilizamos en nuestras casas. La propuesta es que trabajemos en conjunto para conocer estas respuestas y buscar la mejor forma de solucionar los conflictos ambientales, que nos transformemos en lugares de ejemplo de desarrollo, y esto a través de escucharnos y pensar en cómo los profesionales, en conjunto con los mismos habitantes de la región, podemos crear juntos; en cómo los organismos públicos de la región y del país puedan tomar decisiones descentralizadas y enfocadas en la región y sus necesidades particulares.

Es necesario un proceso de diálogo, un espacio de encuentro, que permita reconocernos, valorarnos y respetarnos en la diversidad. Un lenguaje y un conocimiento común, que no oculte la diversidad, imponiendo visiones universalistas desvinculadas de la localidad, como “calentamiento global”, “crisis energética”, entre tantas otras. Mantenerse anclado a la localidad es fundamental, tal como se señala en la propuesta de “Eco-municipios” (gobiernos locales que adoptan prácticas democráticas y metas de sustentabilidad, coordinando la participación de los actores sociales)

Un rasgo distintivo del modelo de ecomunicipalidad es que focaliza en formas sociales y comunitarias de participación política, tomando los temas de sustentabilidad ambiental como claves para la gobernabilidad. Estableciendo un diálogo entre diversos actores: gobierno local y organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil.

Desde hace algún tiempo hemos visto como muchas iniciativas de desarrollo han fracasado en nuestro país. Esto se debe a que corresponden a acciones aisladas, lineamientos verticales de modelos que buscan imponer determinada forma de desarrollo. La propuesta es precisamente romper con esta visión impositiva del desarrollo y a través de la vinculación de conocimientos, actores y temáticas lograr este necesario encuentro. En este contexto, resulta necesario mirar el desarrollo como un emergente del territorio (Boisier, 2003), pasando de esfuerzos fragmentados hacia un trabajo coordinado de iniciativas vinculadas al territorio que permitan el ansiado desarrollo.

* Ingeniero Civil. Gerente, SURGENERAL Ltda. INVERSIONES VYV Ltda.

** Sociólogo, Magister en Educación. Profesor adjunto, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Austral de Chile.

En este sentido, resultan interesantes los trabajos de Kart-Henrik Robèrt, quien asume que las soluciones al deterioro ambiental van a venir de organizaciones sociales o grupos de personas que quieran cambiar el rumbo de nuestra sociedad, sin ser “una lucha ni una victoria de unos sobre otros, solo se esparcirá y será algo natural”.

Desde un punto de vista territorial, el desarrollo debe comprenderse como un emergente del conjunto de acciones y prácticas de los distintos actores del territorio, más allá de intervenciones y políticas “desde Santiago”. De esta forma, una propuesta efectiva de desarrollo energético pasa necesariamente por la consideración de las potencialidades, necesidades y límites del territorio. Las regiones del sur de Chile, tienen, desde este punto de vista, un alto potencial para el desarrollo sostenible al incorporar como eje de desarrollo las energías limpias y el manejo de los residuos.

Este desarrollo sostenible, que es entendido como un proceso de satisfacción de necesidades sin comprometer las capacidades de satisfacción de generación futuras (Brundtland, 1987), ha sido trabajado por muchas personas, siendo un referente fundamental actualmente el proceso de formulación del Natural Step framework (Marco del Paso Natural), conducido por el científico Kart-Henrik Robèrt (1991), a partir del cual se estableció un consenso científico en torno a problemas ambientales.

Desde esta perspectiva, abordamos la sostenibilidad partiendo de la idea de que “todos somos parte de la solución” (Wallace 2005) a través de cambios en las prácticas y así, construir una sociedad realmente verde.

Para lograrlo, el Marco del Paso Natural establece principios que señalan que una sociedad sustentable debe proceder sistemáticamente hacia la disminución/eliminación de la i. dependencia de combustibles fósiles, derroche de minerales y metales escasos; ii. dependencia de productos químicos y sustancias sintéticas; y iii. abuso y degradación de recursos naturales (tierra, agua, selva, bosques, etc.) (www.naturalstep.org).

Así, esta propuesta se enfoca principalmente a nivel de municipios, hogares e industrias, entendiéndolos como los principales actores del territorio y no como simples “objetos de desarrollo”.

En los municipios:

- Hacerse cargo de los residuos líquidos y sólidos más simples de tratar.
 - Hacer biodiésel con aceites vegetales usados.
 - Hacer programas de compostaje con residuos orgánicos (hasta un 70% en algunas comunas del Sur de Chile).
 - Empezar programas de separación de la basura.
 - Generar programas de reciclaje.
- Generar energía con los restos de la basura, a través de la técnica más adecuada para cada municipio (gasificación, plasma, LTC).

En las casas:

- Mejoras de eficiencia energética y disminución de pérdidas de calor.
 - Se pueden hacer pequeñas mejoras muy simples, como tapar los chiflones de aire, cubrir las ventanas o simplemente poner buenas cortinas.
- Mejoras combustión leña
 - Debemos usar leña con menor contenido de humedad (ya existen diversos programas).
 - Debemos tener buenos equipos de combustión (por ejemplo un equipo moderno de combustión de leña tiene una eficiencia cercana a 80%, mayor aún para con uno de pellets de madera). En este sentido se deben generar oportunidades a estas mejoras a través de subsidios o apoyos tributarios.
 - Disminuir la cantidad de basura y separar lo orgánico como primera etapa.

En las industrias

- Mejorar la eficiencia energética en los procesos.
- Disminuir las pérdidas de calor.
- Aprovechar instancias como las asesorías energéticas de CORFO, en las que existen importantes subsidios.

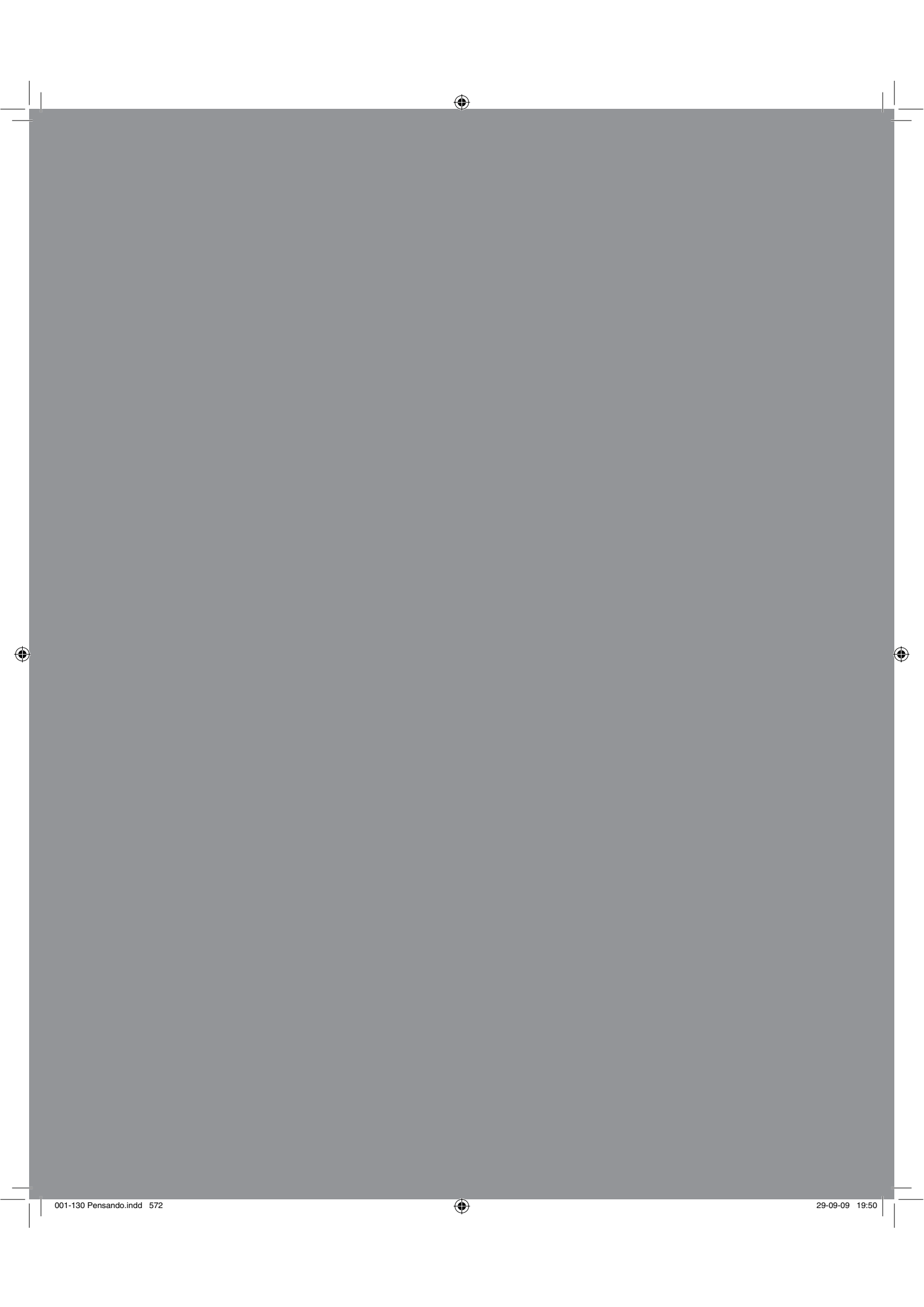
Los residuos pueden llegar a ser una **oportunidad para nosotros, pues las energías limpias no le temen a la basura, más aun se hacen cargo de ella.**

En ejemplos concretos, para realizar biodiesel se requieren aceites vegetales usados y un simple equipo en el que se mezcla el aceite con ciertos reactivos. De esta forma se obtiene biodiesel que puede ser usado en cualquier motor diesel, en particular, en el de su propio automóvil. Realizar compostaje es aún más simple, y solo se debe dejar los desechos orgánicos con lombrices en ciertas condiciones (en que se genere oxígeno principalmente), y que los carbonos se mezclen con los hidrógenos.

Creemos que todas estas propuestas significarían un progreso sustantivo, por lo que debemos seguir mejorando a través de pequeños cambios, aprender a usar todo lo que hoy no usamos, aprender a hacernos cargo de nuestros desechos y a aprovecharlos; pero, por sobretodo, debemos aprender a observar. A comprender a través de la observación, por ejemplo, que el humo que está saliendo por el cañón de nuestra estufa no solo es una pérdida de calor debido al exceso de humedad de la leña, sino que además es un contaminante atmosférico que, en exceso, provoca enfermedades de todo tipo, especialmente respiratorias, que afectan particularmente a los organismos humanos en desarrollo es decir, a los niños y a los seres humanos en gestación. En otras palabras, debemos aprender a observar que ese humo que está saliendo por el cañón de nuestra estufa afecta directamente a quienes serán el futuro de nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, S. (2003). Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Revista del CLAD *Reforma y democracia* N° 27.
- Brundtland, G. H. (1987). *Our common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Echeverri, R. (2006). Desarrollo territorial sustentable, el camino político ha la construcción territorial. Revista de *ALASRU* N°3.
- Llambí, L. y Duarte, M. (2006). Procesos de crecimiento endógeno y Desarrollo Territorial Rural en América Latina. Enfoques teóricos y propuestas de política. Revista de *ALASRU* N°3.
- Robert, K-H. (1991). Educating a nation: The natural step. *Context* 28,10-15.
- Wallace, B. (2005). *Becoming part of the solution: the engineer's guide to sustainable development*. ASCE Publications.



2.8 CONECTIVIDAD DIGITAL

OBJETIVO:

Asegurar el acceso a internet a todas las comunidades de cada una de las comunas y regiones del país y promover la máxima participación de éstas en las variadas oportunidades de utilización y desarrollo abiertas por las tecnologías de información y comunicación.

CONECTIVIDAD DIGITAL

CUANDO HABLAR DE INCLUSIÓN DIGITAL ES HABLAR SOBRE EL PAÍS QUE QUEREMOS

RODRIGO GARRIDO*

INTRODUCCIÓN

Chile ha avanzado sustantivamente en la incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el quehacer nacional en los últimos quince años¹. Como evidencia, basta citar ejemplos en telecomunicaciones, educación, economía y salud.

En telecomunicaciones, la implementación de la red nacional de Infocentros² mejoró el índice de teledensidad del país, aumentando los puntos de acceso a internet³ disponibles para la población. En educación, la red ENLACES ha incrementado sostenidamente la dotación de equipamiento TIC en establecimientos educacionales a lo largo del país, así como fortalecido las competencias tecnológicas en los docentes, vía procesos de formación continua⁴.

Desde el punto de vista de economía, el esfuerzo propiciado por la Corporación de Fomento de la Producción para facilitar la adquisición de computadores por parte de micro y pequeños empresarios, unido a iniciativas de capacitación en TIC bajo el impulso de ChileCalifica⁵, han generando un escenario tecnológico propicio para la implementación de procesos de e-comercio en este segmento de emprendedores.

Finalmente en salud, a través del establecimiento de Centros de Salud Familiares Digitales⁶, se ha asistido a una modernización de los procesos que vinculan servicio <=> paciente, con la consiguiente mejora en la percepción por parte de estos últimos, de la calidad de atención ofrecida por estos Centros⁷.

Sobre la base de esta evidencia, avalada nacional e internacionalmente (EIU, 2009; Waverman, L. & Dasgupta, K., 2009; Guerra, M; et al, 2008; DESA, 2008; PNUD, 2006), Chile se sitúa en la vanguardia de los países de la región en materia de acceso y uso de TIC.

A partir de lo anterior, entre las posibles interrogantes para lograr una mayor comprensión del fenómeno de las TIC para el desarrollo, se encuentran: ¿uso de TIC para avanzar hacia dónde? y ¿cuáles son las condiciones para el aprovechamiento óptimo de las TIC de modo de contribuir a la ampliación de capacidades individuales y colectivas?

Una posible respuesta a la primera pregunta se decanta en una definición políticamente correcta: los avances en la implementación de TIC en la sociedad tienen como finalidad generar condiciones para arribar a la sociedad del conocimiento, entendiendo por esta, aquella en la que conocimiento y creatividad son reconocidos como factores claves para el desarrollo (EU, 2007). Lo anterior, sobre la base del necesario equilibrio entre principios como respeto a la diversidad lingüística y cultural, solidaridad y competitividad.

* Profesor de Estado en Historia, Geografía y Educación Cívica, Master en Tecnología de la Educación (Ph D (c)). Investigador adscrito a la Vicerrectoría e Investigación y Postgrado, Universidad de La Frontera.

1 Estrategia Digital del Gobierno de Chile

2 www.subtel.cl

3 Se entenderá por punto de acceso a internet "cualquier espacio físico desde el cual se acceda a recursos digitales, por ejemplo: PC, internet y periféricos. Bajo esta denominación se encuentran Telecentros Comunitarios, Infocentros, Laboratorios escolares para uso de la comunidad y Bibliotecas Públicas de la Red BiblioRedes, así como cibercafé". Definición elaborada por el autor del ensayo.

4 www.enlaces.cl

5 www.chilecalifica.cl

6 CESFAM.

7 El organismo a cargo de la incorporación de TIC en el sector salud es el Departamento de Agenda Digital en Salud (DADES).

En referencia a la segunda pregunta, algunas de las condiciones que permitirían la ampliación y desarrollo de capacidades TIC de los sujetos, así como el aprovechamiento y generación de oportunidades vinculadas a la sociedad del conocimiento, son la existencia de infraestructura de óptima calidad para el acceso, uso y transferencia de información, así como procesos de formación permanente en uso de recursos digitales.

A partir de los antecedentes y preguntas señaladas, el propósito de este ensayo es exponer la noción de inclusión digital, en cuanto proceso sociotecnológico imbricado en un proyecto de desarrollo, sea este local, regional o de país, de modo que inclusión digital se entienda más allá de solo las TIC como instrumentos, posicionándola en la esfera de lo que para el autor constituye la idea de sociedad a la que se requiere avanzar por la vía de una reflexión y práctica acerca del rol de las TIC para el desarrollo.

Organizado en tres actos (diagnóstico, esbozo de propuesta e interrogantes para la acción), este ensayo reporta experiencias sobre inclusión digital (1° acto) como base para una propuesta en la materia (2° acto), concluyendo con una serie de interrogantes cuyo sentido es alentar un debate en torno al rol de la inclusión digital en procesos de desarrollo local y regional (3° acto).

Tanto en el 1° como en el 2° acto se expondrá el rol que se propone juegue la universidad regional, en cuanto actor vinculado con su entorno.

Finalmente, este documento expresa la posición del autor a partir de su trabajo de más de una década en los campos de inclusión digital y TIC para el desarrollo, así como del entendimiento de estas como herramientas útiles en la cristalización de procesos sociales y económicos (Harvey, 2007; Marshall, C. & Taylor, W., 2006). Para lo anterior, este ensayo asume como propia la perspectiva tecnológica conocida como “configuración social de la tecnología”⁸ (MacKenzie, D. & Wajcman, J., 2002), esperando asimismo ser valorado como un esfuerzo de reflexión para la acción.

PRIMER ACTO:

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA SITUACIÓN DE LA INCLUSIÓN DIGITAL

Algunos conceptos claves asociados a la inclusión digital

Inclusión digital corresponde al proceso de utilización de las TIC de forma contextualizada, con el propósito de mejorar tanto la calidad vida de las personas como incrementar sus oportunidades de desarrollo (Connected Communities, 2009). Asimismo, a través de la inclusión digital se promueve el uso de las TIC para superar la exclusión social y mejorar la situación económica, la calidad de vida, la participación y la cohesión social (EU, 2009).

Como puede apreciarse, inclusión digital involucra un concepto multidimensional, el cual se funda en dimensiones de infraestructura (tecnología y redes), habilidades TIC básicas, así como contenidos y servicios en línea. En síntesis, inclusión digital tiene como principal objetivo la reducción tanto de la brecha digital como de la exclusión social (DIT, 2009; FutureLab, 2009).

Así como inclusión digital es un concepto complejo y multidimensional, para efectos de este ensayo brecha digital se revela como una cuestión igualmente compleja, superando lo meramente tecnológico característico de las definiciones tradicionales en las cuales esta era presentada como un estado de acceso o no acceso de los sujetos a las TIC (Serrano & Martínez, 2003; NTIA, 2000).

La nueva noción de brecha digital se funda en la conceptualización realizada por Selwyn (Selwyn, 2004), cuyas etapas y descripciones asociadas se señalan en la siguiente tabla:

8 Su acepción anglosajona corresponde a social shaping of technology, entendiendo por esto el proceso por el cual diversos actores convergen en la elaboración de un producto, a partir de su conocimiento, expertizaje y retroalimentación, de modo que el producto sea capaz de satisfacer las necesidades individuales de los consumidores.

TABLA 1
ETAPAS DE LA BRECHA DIGITAL

Etapas de la brecha digital	Descripción
Acceso formal o teórico a las TIC y contenidos	Provisión formal de TIC en el hogar, comunidad y lugares de trabajo, las cuales teóricamente están disponibles para su uso individual.
Acceso efectivo a las TIC y contenidos	Provisión de TIC en el hogar, comunidad y lugares de trabajo, la cual los individuos sienten que son capaces de utilizar.
Uso de TIC	Cualquier tipo de contacto con TIC. Puede o no ser un uso significativo y puede o no acarrear consecuencias a mediano o largo plazo.
Apropiación de las TIC y contenidos	Uso significativo de las TIC. El usuario ejerce un grado de control sobre TIC y el contenido. El uso puede ser considerado útil, fructífero y significativo, en cuanto tiene relevancia para el individuo.
Resultados reales y percibidos	Consecuencias inmediatas y de corto plazo del uso de TIC.
Consecuencias reales y percibidas	Consecuencias de mediano y largo plazo del uso de TIC en términos de participación en la sociedad. Podría ser visto en términos de actividades: productivas, políticas, sociales, consumo y de ahorro.

Fuente: Adaptado desde Selwyn, 2004: 352.

Definidos los términos de inclusión y brecha digital, otro concepto emerge en este ensayo en cuanto instrumento que permite superar la brecha digital: este es apropiación social de las tecnologías de información y comunicación (ASTIC).

Este concepto surge como una expresión digital de lo citado por Harvey, Marschall & Taylor (Harvey, 2007; Marshall, C. & Taylor, W., 2006) en cuanto que la apropiación social de TIC considera que las propias comunidades o individuos adaptan las tecnologías a sus propias necesidades, más allá que sean las comunidades las que adapten sus estilos de vida a las tecnologías (O'Farrell, 2001 citado en Michiels, S. & Van Crowder, L., 2001).

Complementariamente, como lo mencionara Smile (Smile, 1991 citado en Michiels, S. & Van Crowder, L., 2001), las tecnologías son más que computadores, son la combinación de conocimiento, técnicas y conceptos (es organización, procesos y gente). De allí que (sic) el contexto cultural, histórico y organizativo en el cual la tecnología es desarrollada y aplicada, es la clave para el éxito o fracaso de los procesos de apropiación social de TIC.

En la siguiente sección se expondrá una revisión de iniciativas de inclusión digital tanto a nivel nacional como mundial, las cuales abarcan aspectos de acceso universal, desarrollo de capital humano en TIC, así como servicios y contenidos para los ciudadanos.

La intención didáctica tras esta descripción, es mostrar la forma como se imbrican algunas de las etapas del planteamiento de Selwyn hasta mostrar un proceso de inclusión digital que tiene su expresión más sofisticada en las ciudades digitales.

Inclusión digital: reporte de algunas experiencias en Chile, Dinamarca y Brasil

Lejos de intentar una presentación acabada del tema, en esta sección se reportan algunas experiencias de inclusión digital a modo de antecedentes para la formulación de una propuesta, teniendo como elemento común su vínculo con un proyecto territorial. Los ejemplos a reportar son:

a) Red de Información Comunitaria de La Araucanía, Chile

Esta red de Telecentros Comunitarios es un esfuerzo de inclusión digital desarrollado en veintitrés comunas de la Región de La Araucanía sobre la base de la implementación, operación, seguimiento y monitoreo de Telecentros ubicados en sedes comunitarias, bibliotecas, escuelas y edificios municipales (Garrido, R. et al; 2005).

Liderado por la Universidad de La Frontera, esta iniciativa se inició en 1997 a través de un proyecto financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología⁹, la cual se vio potenciada a través de esfuerzos multisectoriales (sector público, privado y tercer sector), los que contribuyeron con recursos tecnológicos, financieros, y humanos para la ejecución de esta iniciativa pionera en el campo de la superación de la brecha digital (Carvin, A. & Surman, M.; 2006).

Esta red de acceso a las TIC tenía como parte de su modelo global de implementación, submodelos de capacitación, provisión de servicios e información¹⁰, sustentabilidad y difusión, cuya vinculación sinérgica aportaba al desarrollo armonioso de la iniciativa (Hepp, P. & Garrido, R.; 2005).

A partir del Telecentro Comunitario, cuya administración estaba a cargo de un operador, se generaba una serie de dinámicas sociales, tales como reuniones, capacitaciones, acceso a información y producción de contenidos locales, superando la visión tradicional de un Telecentro caracterizado solo como un punto de acceso a las TIC.

Desde el punto de vista de la formación de capital humano, el uso pertinente de las TIC supuso un proceso de formación permanente e incremental con foco en el operador del Telecentro y las comunidades, privilegiándose, en este último caso, aquellos grupos fuera del sistema de educación formal, en el entendido que las iniciativas implementados desde la red educativa Enlaces tenían como foco directo de capacitación los docentes e indirectamente impactaban sobre los estudiantes (Garrido, R et al. 2005).

Por medio de una metodología diseñada por el equipo de la Universidad de La Frontera, tanto el operador como los profesionales de esta, implementaban constantes iniciativas de vinculación con autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil (territoriales y funcionales), de modo de ir colocando mayor densidad a la existente red social sobre la cual se había implementado el Telecentro. Esto era reconocido como la base para el proceso de sustentabilidad social, en cuanto complemento al modelo de negocios con que contaba cada uno de los Telecentros Comunitarios.

b) “Aprender Más acerca de TIC”. Campaña Nacional de Alfabetización Digital de Dinamarca¹¹

La iniciativa danesa “Aprender Más cerca de TIC”, originada en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, tiene como propósito central la mejora en las competencias y habilidades TIC de los ciudadanos daneses, por la vía de cursos avanzados de manejo de herramientas tecnológicas.

A partir de una alianza multisectorial, público- privado- tercer sector y con alcance local¹², regional y nacional, “Aprender Más acerca de TIC” involucra la generación de un cuerpo de docentes-TIC, quienes previamente formados en aspectos pedagógicos constituyen una red nacional fuera del sistema educativo formal, teniendo a su cargo la implementación de la Campaña a nivel regional. Estos docentes TIC llevan a cabo el proceso enseñanza-aprendizaje en organizaciones tanto del sector público como privado, quienes tiene a su cargo.

Tecnológicamente, los puntos de acceso a internet destinados para realizar el proceso formativo son bibliotecas públicas y centros de servicios ciudadanos.

En la difusión de la Campaña, convergen programas de televisión, avisos radiales, etc. Desde el punto de vista de los materiales didácticos, estos son producidos por el gobierno y pueden ser descargados del sitio web de la Campaña¹³.

Las principales lecciones aprendidas a partir de la implementación de la Campaña son las siguientes:

- i. Reconocer la importancia del conocimiento de las organizaciones participantes, en torno a las necesidades de los grupos hacia los cuales se focaliza la campaña, de modo de usar este conocimiento para asegurar un proyecto coherente con las necesidades reales de estos grupos.

9 FONDECYT.

10 Una de las iniciativas pioneras de la Red de Información Comunitaria de e-democracia fue la difusión de las actas de los concejos municipales a través de internet, una práctica habitual hoy en día, no obstante en la década del 90 esta era una acción novedosa, ya que se socializaba con la comunidad, información a la que solo se accedía participando presencialmente en las reuniones.

11 www.it-formidler.dk

12 Entiéndase ámbito local o municipal.

13 Ver url señalada en la 10ª referencia.

- ii. Fuerte liderazgo del sector gubernamental en orden a mantener la cohesión de los diversos actores de la Campaña, así como no perder de vista el objetivo de la iniciativa.
- iii. Valoración de los conocimientos que poseen aquellos a quienes se dirige la Campaña, en cuanto insumo para el desarrollo de contenidos y estrategias de enseñanza-aprendizaje pertinentes, de modo de responder a sus desafíos y expectativas

c) Sao Paulo, Ciudad Digital¹⁴

Considerada por Convergencia Research¹⁵ entre las veinticinco ciudades latinoamericanas con un mayor nivel de inclusión digital dentro de una muestra de ciento cincuenta urbes, Sao Paulo exhibe, complementariamente a esta posición de liderazgo regional durante el 2009, el Premio Iberoamericano de Ciudades Digitales en su categoría e-inclusión¹⁶.

Ambos galardones no son casuales, toda vez que Sao Paulo se ha transformado paulatinamente en un paradigma de la inclusión digital por la vía de diseñar e implementar una estrategia de desarrollo digital apoyada en tres pilares: acceso a TIC, capacitación en recursos digitales, así como servicios y contenidos.

En lo que respecta al acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación, Sao Paulo ha realizado sistemáticos esfuerzos para ampliar su red de acceso universal a las TIC, confluyendo en esta solución la existencia de Telecentros Comunitarios así como redes inalámbricas gratuitas a lo largo del territorio.

El proceso de formación en habilidades TIC para la población paulista, forma parte del proceso global de inclusión digital de la ciudad, a partir de un conjunto incremental de cursos accesibles desde los Telecentros Comunitarios¹⁷. Lo anterior se complementa con talleres de investigación en internet, arte digital y fabricación/reciclaje de computadores, todas actividades desarrollados en los propios Telecentros.

Finalmente, en el ámbito de servicios y contenidos, Sao Paulo ha avanzado en las diversas etapas del gobierno electrónico, desde el nivel de difusión informativa hasta el nivel de transacción, lo que se aprecia en el portal de la ciudad, así como en las áreas de educación, e-salud y seguridad digital.

En estas tres áreas, Sao Paulo exhibe diversos esfuerzos de inclusión digital: educación, una amplia plataforma de cursos vía modalidad *e-learning* disponible para educadores y alumnos; e-salud: interconexión de centros de salud e historial clínico en línea. En el caso de seguridad digital, los servicios de utilidad pública (bomberos y policía municipal) se encuentran interconectados, lo que se complementa con la posibilidad de denunciar siniestros que estén en ocurrencia.

Todo lo anterior, enfatiza el incremento en el nivel de interacción permanente entre gobierno local <-> ciudadano, lo que es propio de las iniciativas de ciudades digitales más avanzadas (Bermúdez, P. & Araos, C.; 2004).

Como se puede concluir, la convergencia de visiones en torno a desarrollo local y desarrollo digital es una práctica que se verá ampliada o contraída, de acuerdo a la posición que tenga en el diseño de un plan de desarrollo la noción de inclusión digital. Como es posible ver, el tema es un asunto de visión y audacia.

SEGUNDO ACTO:

ESBOZO DE UNA PROPUESTA DE INCLUSIÓN DIGITAL DESDE LA TEORÍA Y LAS PRÁCTICAS

Encuadre teórico/práctico de la propuesta

A lo largo de las secciones precedentes se han planteado las características que harían posible el diseño de procesos efectivos de inclusión digital: acceso teórico y efectivo a las TIC (Selwyn, 2004), uso pertinente de las TIC y la existencia

14 www.capital.sp.gov.br

15 www.ciudadesdigitales.convergencia.com

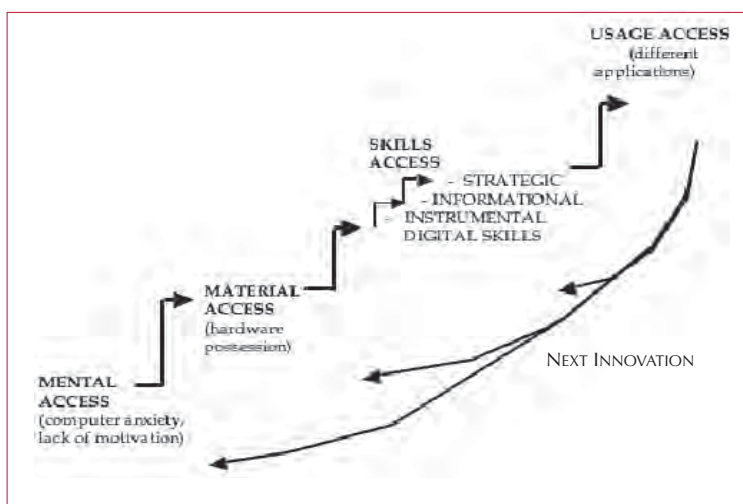
16 www.iberomunicipios.org/premio

17 www.projetoofabrica.com.br/cibernarium/espanhol/cibernarium/

de contenidos y servicios locales para las comunidades, como una unión virtuosa de tres conjuntos, la cual permite la implementación y operación de un proceso de inclusión digital.

Complementariamente en lo relativo al acceso a las tecnologías digitales, el planteamiento de Van Dijk sobre la materia resulta pertinente para modelar procesos de inclusión digital, tal como lo muestra la siguiente figura (1), en la cual, este se explica como un continuo de acciones de complejidad creciente, las que abarcan los planos cognitivos, tecnológicos, de las habilidades e instrumentales (Van Dijk, 2006), las cuales son factibles de extrapolar a los tres conjuntos señalados en el párrafo precedente.

FIGURA 1
ETAPAS PARA EL ACCESO A LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES, SEGÚN VAN DIJK

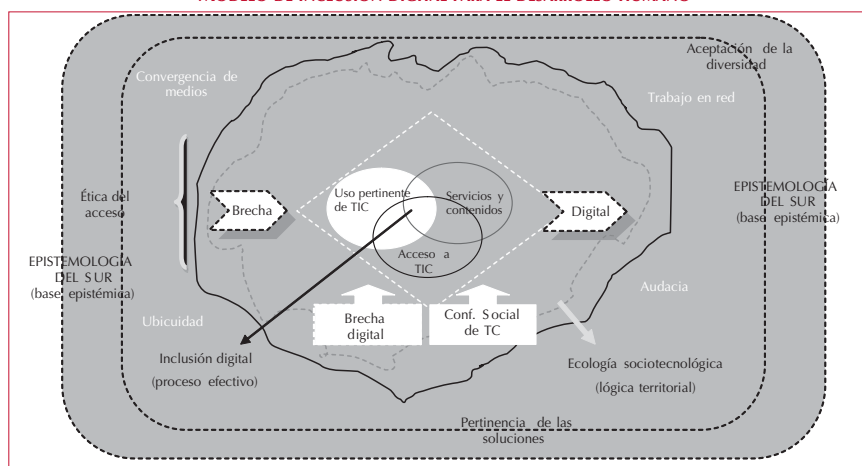


La señalada unión virtuosa de los conjuntos emerge a partir de la vinculación de dos enfoques complementarios: la reconceptualización del concepto de brecha digital en términos de Selwyn (Selwyn, 2004) y la perspectiva tecnológica denominada configuración social de las tecnologías (MacKenzie, D. & Wajcman, J., 2002), aproximación que permite reconocer en las TIC una herramienta susceptible de ser imbricada en los procesos sociales, de modo de aportar a la generación de desarrollo.

Con base en los citados enfoques, así como en algunos elementos de los ejemplos descritos, es que el propósito de esta sección es esbozar una propuesta de inclusión digital con alcance regional, epistemológicamente emancipadora (Santos, 2003; 2004) y capaz de abarcar dimensiones: estratégica, operativa e instrumental.

Desde una perspectiva visual, la propuesta que se esbozará a continuación se representa de acuerdo a la siguiente figura (2), la cual propone un modelo de inclusión digital, basado en un enfoque epistemológico (epistemología del sur), principios normativos, elementos teóricos y prácticos, junto a la unidad territorial en la que se implementará el modelo (ecología sociotecnológica).

FIGURA 2
MODELO DE INCLUSIÓN DIGITAL PARA EL DESARROLLO HUMANO



Declarar la epistemología del sur (Santos, 2003; 2004) como la base de esta propuesta de inclusión digital, resulta pertinente para el autor, en cuanto esta permite mirar el territorio desde una perspectiva de potencialidades y por lo tanto desde la lógica de lo posible, en la que el sociólogo portugués Buenventura de Sousa Santos denomina sociología de las emergencias (Santos, 2004).

Santos sitúa los procesos de desarrollo como parte de una mirada ecológica y multidimensional en tanto actores y recursos, superando las visiones monoculturales propias de discursos hegemónicos excluyentes propios de la posmodernidad occidental, que invisibilizaron el valor y potencialidades de lo local (Santos, 2003).

Para efectos de esta propuesta, la epistemología del sur tendrá su correlato en esta, a partir de las siguientes declaraciones:

TABLA 2
EPISTEMOLOGÍA DEL SUR OPERACIONALIZADA EN UNA PROPUESTA DE INCLUSIÓN DIGITAL

SOCIOLÓGICA DE LAS EMERGENCIAS		
Ecología	Descripción	Vínculo con inclusión digital
Del conocimiento	Valoración de los diversos acervos culturales existentes en un territorio.	Saberes locales se integran en el diseño de los procesos de formación en TIC.
Del reconocimiento	Reconocimiento mutuo entre sujetos y comunidades que poseen información y conocimiento diversos.	Agentes locales como facilitadores en procesos de diseño e implementación de soluciones sociotecnológicas.
De la temporalidad	Respeto y consideración por los ritmos de trabajo de sujetos y comunidades.	Operacionalización de soluciones sociotecnológicas, de acuerdo al ritmo de sujetos y comunidades.
De la trans-escalabilidad	Existencia de una dimensión territorial basada en mapas cognitivos de redes, articulando lo global y lo local.	Soluciones diseñadas e implementadas de acuerdo a contextos territoriales de redes.
De la productividad	Noción de productividad asociada al desarrollo sustentable.	Soluciones sociotecnológicas pertinentes a las formas de producción de los territorios.

Avanzando al interior de la figura se pueden apreciar los elementos que le otorgan consistencia al modelo de inclusión digital propuesto. Es así como a partir de un conjunto de principios orientadores (ética del acceso, aceptación de la diversidad y pertinencia de las soluciones), como también de características operacionales (trabajo en red, convergencia de medios, ubicuidad y audacia) se diseña este modelo.

Se debe entender por Ética del acceso aquella opción declarativa que sitúa el acceso a las TIC como un derecho humano inalienable de los individuos y comunidades del siglo XXI, lo cual resulta coherente con las declaraciones expresadas durante las Cumbres de Sociedad de la Información rubricadas tanto en Ginebra como en Túnez (UN-ITU 2005, 2003).

En lo que respecta a la **aceptación** de la diversidad, el reconocimiento de un mundo cosmopolita (Robertson, et al. 2007), estructurado a partir de una nueva geografía de límites difusos basada en redes sociales principalmente digitales, permite el contacto entre sujetos y comunidades con realidades, saberes y prácticas culturales distintas, en cuya interacción solo procesos de aceptación y reconceptualización del otro permitirán una relación para la acción.

Pertinencia de las soluciones habla de la generación de propuestas sociotecnológicas locales, territorialmente acotadas, capaces de satisfacer las necesidades de sujetos y comunidades diversas, lo que supone diagnósticos precisos y diseños participativos, de modo de representar una solución adecuada a los diferentes contextos.

En el plano de las características operacionales, la **convergencia** de medios supone una vinculación efectiva de medios tecnológicos (redes, telefonía móvil, radios y TV), configurando un entramado TIC que soporta las soluciones sociotecnológicas propuestas. Obviamente, esto es solo posible en la medida que impere una ética del acceso, la cual elimine los territorios digitalmente excluidos.

Trabajo en red, involucra la concertación de actores, a partir del diseño y ejecución de un plan de desarrollo digital construido localmente, lo cual asegura pertinencia y representatividad territorial.

Inscrito en el paradigma de la sociedad red (Castells, 2004), esta característica cobra fuerza sobre la vía de reconocer e incorporar en el diseño y accionar, la riqueza del conocimiento distribuido y la potencia de la diversidad cultural.

En lo referente a **ubicuidad**, esta supone la implementación de soluciones socio-tecnológicas cuya apropiación y uso sean posibles con independencia del espacio en el que se sitúan los sujetos y comunidades. De esta forma, las fronteras del acceso y uso de las TIC se encuentran en el plano de la cognición del usuario, más que en el material.

Finalmente, la **audacia** debe imperar tanto en el diseño como en la implementación de un proceso de inclusión digital. Hacer referencia a esto involucra sopesar el rol que las TIC tienen para el desarrollo, posicionándolo como eje de cualquier proyecto de desarrollo territorial, al mismo nivel que educación, salud y empleo.

En síntesis, se trata de otorgar a la Inclusión Digital certificado de política de desarrollo, de modo que la ruta hacia la Sociedad del Conocimiento se explica si y solo si el tejido social y los actores trabajando en red, cuentan con el respaldo político y posea los recursos financieros, humanos y técnicos, de modo de posicionar la inclusión digital como una condición para el desarrollo. Se trata, entonces, de mover el uso de las TIC desde el rol complementario y periférico en el cual se encuentra, a la posición de discurso y práctica central.

Por lo anterior, para efectos de este ensayo no se considera posible el desarrollo hacia la Sociedad del Conocimiento, sin una política de inclusión digital amparada en los principios y características enunciadas.

Descrita la noción epistemológica, así como los principios y características que avalan la propuesta de inclusión digital que se expondrá a continuación, el concepto de ecología sociotecnológica se decanta a partir de las nociones de ecología (epistemología del sur) (Santos, 2003) y configuración social de las tecnologías (MacKenzie & Wajcman; 2002).

Basado en la anterior, ecología sociotecnológica es el espacio complejo, territorial y cognitivo en el que actores sociales (personas y comunidades) asumen el uso efectivo de TIC (redes, computadores y móviles) desde una lógica de apropiación social, integrando estas a su quehacer cotidiano, con el declarado propósito de aportar a su desarrollo humano¹⁸. En síntesis, es el espacio en el cual se desarrolla el proceso de inclusión digital.

18 La definición es una elaboración del autor del texto.

Declarado el sentido de la ecología sociotecnológica, en el centro de la figura se reconocen las tres esferas operativas de este proceso: acceso a TIC, uso pertinente de estas, junto a los servicios y contenidos.

La vinculación armoniosa de esta tríada operativa permite la superación de la brecha digital en términos de la noción de Selwyn (Selwyn, 2004), ya que esta tríada aborda cada uno de los aspectos involucrados en esta fractura tanto digital como cognitiva, tal como queda expresado en la tabla, en la cual los conceptos de brecha y digital son vinculados sobre la base de un proceso de inclusión digital que actúa como puente entre ambos conceptos.

Descripción de la propuesta de inclusión digital

Sobre la base de los antecedentes expuestos, a continuación se describirá la propuesta de inclusión digital desde las dimensiones estratégica, operativa e instrumental.

Se entenderá por dimensión estratégica la visión político-ideológica que otorga sentido a la iniciativa, la que para efectos de esta propuesta se sintetiza como el tránsito armonioso de individuos y comunidades hacia la sociedad del conocimiento, tránsito mediado por un proceso de inclusión digital. A partir de esto, el desafío para las universidades regionales es posicionar el discurso de la inclusión digital como parte de un planteamiento vinculante con las estrategias de desarrollo regional y local.

En lo que respecta a la dimensión operativa, la propuesta da a conocer los diferentes niveles, actores e institucionalidad acordada para la concreción del proceso de arribo a la sociedad del conocimiento.

Finalmente, en términos de lo instrumental, se reportará la forma en cómo la ecología sociotecnológica se hará cargo de las dimensiones estratégica y operativa a partir del uso de tecnologías de información y comunicación.

Teniendo como fin último “el tránsito armonioso de individuos y comunidades hacia la sociedad del conocimiento, mediado a través de un proceso de inclusión digital”, este proceso se sostiene en las citadas dimensiones operativa e instrumental, cuya descripción se señala a continuación.

Desde el punto de vista operativo, existen diferentes niveles de actores intervinientes en el diseño, implementación y seguimiento de la iniciativa, dependiendo del alcance que se le quiera dar a esta. Para efectos de esta propuesta, siendo su alcance de carácter regional, los niveles que se reconocerán son dos:

- a. Nivel local: constituido por personas y comunidades participantes del diseño y seguimiento de la iniciativa a este nivel, quienes además participan en procesos pedagógicos permanentes sobre el uso de TIC, de manera de emerger como usuarios efectivos de los recursos con los cuales cuenta la ecología sociotecnológica en la que se desenvuelven.
- b. Nivel regional: formado por actores de la administración pública, empresas y tercer sector, quienes integran la mirada multisectorial en este nivel, de modo de posicionar el relato de la inclusión digital y de las TIC para el desarrollo, como discurso y práctica, esto último, en términos de proveer recursos ya sea económicos, informacionales o de redes, que permitan viabilizar la ejecución de los proyectos de inclusión digital.

Aprendiendo de diseños preexistentes, a nivel regional se sugiere reeditar las mesas TIC, en cuanto espacio de discusión, análisis y seguimiento de las iniciativas de inclusión digital. Asimismo, esta mesa regional debería otorgar coherencia y consistencia a una visión de región que avanza hacia la sociedad del conocimiento.

Instrumentos para la gobernanza de esta mesa serían la existencia de un plan de acción de inclusión digital regional, soportado por un sistema informático que permita el seguimiento de los compromisos.

Mención especial merece el rol que se propone para la universidad regional en las dimensiones estratégica y operativa, toda vez que estos centros, entendidos en su rol de organizaciones de aprendizaje, con énfasis en investigación, desarrollo e innovación, deberían estar en condiciones, desde lo estratégico, de posicionar temas de vanguardia en lo relativo a inclusión digital y apropiación social de tecnologías, así como proporcionar a los tomadores de decisiones la información pertinente para la implementación de medidas que aseguren el éxito de estas iniciativas.

Complementariamente estos centros de estudios deberían ser capaces de apoyar en la elaboración y difusión del relato de la región que avanza a la sociedad del conocimiento, tanto en el discurso a nivel cotidiano como alentando el debate público-privado-tercer sector. Una de las carencias que se constatan en este punto es la ausencia de un debate informado en torno al papel que cumplen la inclusión digital y las tecnologías para el desarrollo, a pesar del conocimiento que se tiene de la materia en algunos centros universitarios regionales.

Asimismo, en la dimensión operativa se propone que la universidad recupere su rol como integrante de las mesas regionales de TIC, de modo de aportar con conocimiento y posición, en estos espacios de construcción, debate y seguimiento de iniciativas socio-tecnológicas.

Finalmente, en términos de la dimensión instrumental se propone concretar el plan de inclusión digital, sobre la base de realización de iniciativas para cada uno de los componentes de la tríada “acceso a TIC”, “uso pertinente a TIC” y “servicios y contenidos”.

En el plano del acceso a TIC se plantea que a partir de la incorporación del plan de inclusión digital en la estrategia de desarrollo regional se concreten las siguientes acciones¹⁹:

1. Generación de una cartografía de inclusión digital regional combinada con un estudio de *e-readiness*, en la cual se representen el estado de situación y avance de las iniciativas TIC.
2. Elaboración del catastro regional de puntos de acceso a internet a las TIC y establecimiento de un mapa sensible de estos puntos de acceso, de modo de posibilitar su identificación territorial y promover su uso intensivo²⁰.
3. Definición de un estándar tecnológico de puntos de acceso a internet, entendiendo por esto las condiciones mínimas con que deben contar bibliotecas, telecentros, escuelas e infocentros, de modo que permitan su uso efectivo por parte de la comunidad.
4. Otorgar un sello de calidad a los puntos de acceso a internet que evidencien características sobresalientes, p ej.: vinculación con el medio y calidad de los servicios.
5. Programación del uso de los laboratorios informáticos de establecimientos educacionales y bibliotecas en horarios que permitan la afluencia del público que suele ser excluido del uso de las TIC, por encontrarse en horario laboral.
6. Generación de condiciones tecnológicas que posicionen a la región como un territorio inclusivo digitalmente. Lo anterior, por la vía de dotación de redes inalámbricas gratuitas, con un óptimo ancho de banda, disponibles en plazas, iglesias, hospitales, postas, ferias, terminales de locomoción colectiva, museos, bibliotecas y centros comerciales.
7. Implementación de un programa de arriendo de *netbooks* y recursos digitales para familias, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de micro y pequeños empresarios, entre otros, con el propósito de incentivar el uso intensivo de recursos informáticos.
8. Programación de giras permanentes de telecentros móviles a zonas con bajos índices de penetración digital. Estos telecentros contarán con equipamiento tecnológico, conectividad y una sección para realizar capacitación.
9. Incentivar a las empresas regionales de telecomunicaciones que promuevan el uso gratuito de aplicaciones vinculadas a la web social, tales como Gtalk, Twitter y Facebook.
10. Promover entre las empresas de móviles la disminución de los precios de aparatos que permitan el acceso a internet en zonas rurales.

En lo que respecta a “Uso pertinente de las TIC”, se propone:

1. Realización de un censo regional sobre capacidades TIC, de modo de contar con una línea base para futuras comparaciones²¹.

19 Cabe señalar que la concreción de estas acciones requieren de la adscripción de diferentes actores al modelo presentado en la Figura 5.

20 El mencionado catastro debe estar en constante revisión por actualizaciones susceptibles de realizar.

21 Esto se debe considerar como parte del estudio de *e-readiness* propuesto en el punto 1 del plano “acceso a las TIC”.

2. Implementación de una Campaña Regional de Alfabetización Informacional²² (Dudziak, 2006), con foco en personas y comunidades fuera del sistema de educación formal, de modo que en el transcurso de dos años el 60% de los miembros de este segmento social sean capaces de acreditar un uso eficiente de TIC.
3. Como parte de la concreción de este proceso formativo, se propone la generación de materiales didácticos, lo cual supone la generación de un currículo pertinente, así como la constitución de una red regional de facilitadores-TIC²³, quienes previa capacitación ejercerían su labor de acuerdo al plan de inclusión digital regional.
4. Generación de un proceso de certificación de competencias TIC avanzadas, con foco en formación para la empleabilidad.

Finalmente, en lo relativo a “servicios y contenidos”, se sugiere:

1. Utilización del sistema SMS²⁴ en los niveles de difusión, comunicación y transacción de información entre gobierno (regional, provincial y/o municipios) y ciudadanos, bajo una modalidad bidireccional.
2. Masificación del uso del sistema SMS, para la difusión de información de ferias y entidades comerciales a las cuales los usuarios se encuentren abonados.
3. Migración sistemática de los actuales municipios a municipios digitales, de modo que en un período no superior a tres años la totalidad de estos pertenezcan a esta categoría.
4. Masificación, entre otros, de los servicios de teleconsultas y visita virtual, en el sector salud.
5. Implementación de kioscos electrónicos de consulta, de modo que se acceda a información del sector público y de servicios²⁵.
6. Masificación incremental de los e-books como materiales educativos de libre disposición en bibliotecas escolares y públicas municipales.
7. Implementación de servicios de seguridad ciudadana on-line de modo que se permita prevenir la ocurrencia de delitos.
8. Generación de redes comunitarias de información a partir de barrios, incentivando el desarrollo de estrategias de hiperperiodismo local.

Complementariamente, y debido al carácter particular de algunas de las acciones anteriores, se sugiere que los servicios públicos realicen una revisión de los actuales PMG²⁶ de gobierno electrónico, de modo de evolucionarlos a PMG de inclusión digital. Asimismo, se propone institucionalizar un premio anual referido a inclusión digital en el contexto regional, de modo de reconocer las buenas prácticas que en esta materia se desarrollen en los sectores público, privado y sociedad civil.

TERCER ACTO: PREGUNTAS PARA LA ACCIÓN

A modo de cierre, y como una invitación a nuevos debates, se plantea a continuación un conjunto de preguntas abiertas posicionadas en el plano de las políticas públicas, la concertación de actores y el rol de la universidad regional, en consideración de su vínculo con una potencial iniciativa de inclusión digital a nivel regional.

En materia de políticas públicas

- 22 Proceso pedagógico destinado a construir sujetos emancipados, por la vía de la concreción de tres niveles de complejidad: énfasis en información (alfabetización computacional), énfasis en el conocimiento (alfabetización cognitiva) y énfasis en el aprendizaje (alfabetización crítica).
- 23 Se sugiere considerar a docentes jubilados, jóvenes de enseñanza secundaria y superior, como potenciales miembros de los círculos de facilitadores-TIC.
- 24 Servicio de Mensajes Cortos.
- 25 Ejemplo de información en este ámbito sería contenidos relativos a oferta turística, tales como distancia a centros hoteleros y costos de alimentación.
- 26 Sigla del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

- a. ¿El tema de inclusión digital es una prioridad para los tomadores de decisiones a nivel regional?
- b. ¿De qué forma pueden vincularse políticas nacionales en temas TIC, a los contextos regionales de forma de generar iniciativas de inclusión digital pertinentes?
- c. ¿Qué condiciones deben darse para el ejercicio de procesos de *accountability* de las políticas públicas con uso de TIC, por parte de las comunidades?

En materia de concertación de actores

- a. ¿Existe una visión regional común, en torno a la importancia que tienen las TIC para el desarrollo?
- b. ¿Existe la disposición para generar un plan de acción de inclusión digital como parte de la estrategia de desarrollo regional?
- c. ¿Qué nivel de consenso existe en relación a reconocer a las TIC como un instrumento para la superación de la pobreza?

En materia del rol de la universidad regional

- d. ¿Existe una masa crítica en las universidades regionales disponibles para diseñar iniciativas destinadas a la inclusión digital?
- e. ¿Qué grado de consenso puede generar la epistemología del sur, como enfoque normativo de un diseño de inclusión digital?
- f. ¿Qué grado de validez y aplicabilidad posee una política de inclusión digital regional implementada bajo el enfoque de un Modelo de Apropiación Social de TIC?

A lo largo de las páginas precedentes se ha pretendido plasmar una visión ideológica e instrumental en torno a los procesos de inclusión digital, en el entendido que el investigador no puede estar ajeno a los contextos en que se desenvuelve, a su capital cultura y a su historia. Esto, a juicio del autor, es lo que lo impele a vincularse con el medio.

De esta forma, los planteamientos enunciados resultan como corolario de la historia de más de una década de iniciativas que en el campo de la superación de la brecha digital, ya sea en el quehacer académico, en el diseño de la política pública y en la acción en el territorio, en las cuales el autor del texto ha tenido el privilegio de participar, junto a otros muchos compañeros de labores.

De allí que al cerrar este ensayo se exprese el profundo convencimiento de la existencia de condiciones objetivas en La Araucanía, tanto en el plano de inteligencia, la preparación y creatividad, los cuales permitirían avanzar hacia la sociedad del conocimiento. Lo que resta, es un asunto de audacia y convicción, la convicción del avanzar hacia el desarrollo a través de procesos incluyentes que sumen de manera virtuosa individuo, sociedad y tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

- Bermúdez, P. & Araos, C. (2004) *Libro Blanco sobre Ciudades Digitales*. 15 de Mayo de 2009. www.ahciet.net.
- Carvin, A. & Surman, M. (2006) *From the Ground Up*. Ottawa: IDRC
- Castells, M. (2004). The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. II *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Comité de Ministros para el Desarrollo Digital (2007) *Estrategia de Desarrollo Digital 2007- 2012*. Santiago de Chile. 32.
- Connected Communities (2009), Flipping the circle: social capital approaches to digital inclusion. 30 de Mayo de 2009. <http://connectedcommunities.rsablogs.org.uk/category/digital-inclusion/>.
- DESA (2008) *UN e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*. 225 United Nations: New York.

- DIT (2009) The Digital Inclusion Team. 16 de Junio de 2009. <http://cdiukfeasibility.wordpress.com/2009/06/16/digital-inclusion-definition>.
- Dudziak, E. A. (2006). Information Literacy as an Emancipatory Process Directed to Social Inclusion in a Knowledge Society. Paper presented at the World Library and Information Congress: 72nd IFLA General Conference and Council (20-24 August), Seoul, Korea.
- EIU (2009) E-readiness rankings 2009. The usage imperative. A report from the Economist Intelligence Unit. 23 de Junio de 2009. <http://graphics.eiu.com/pdf/E-readiness%20rankings>.
- Europe-Union (2007). Employment and Social Affairs Knowledge Society Knowledge Society - Homepage. 18 de Marzo de 2007.
- EU (2009) Europe's Information Society Thematic Portal. E-Inclusion 15 de Marzo de 2009. http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/index_en.htm.
- FutureLab (2009) Glossary. 20 de Junio de 2009. www.futurelab.org.uk/glossary.
- Garrido, R.; Villarroel, A.; Morales, M. & Millar, E. (2005) Red de Información Comunitaria: siete años aportando al cierre de la brecha digital en La Araucanía. Flacso: Santiago de Chile.155.
- Guerra, M.; Hilbert, M.; Jordán, V. & Nicoli, C. (2008) *Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las Tecnologías de Información y Comunicación*. Naciones Unidas: Santiago de Chile. 255.
- Harvey, D. (2007). *The Limits to Capital*. Verso: London. 478.
- Hepp, P. & Garrido, R. (2005) Community Telecenters in A. Badshah, S. Khan & M. Garrido (eds.) *Connected for Development information Kiosks and Sustainability*. United Nations: New York.
- MacKenzie, D. & Wajcman, J. (2002). *The Social Shaping of Technology*. Open University Press: Buckingham. 462.
- Marshall, S. & Taylor, W. (2006). Editorial: Using ICT to empower marginalised groups. *International Journal of Education and Development using Information and Communication Technology*, 2(3), 2-3.
- Michiels, S. & Van Crowder, L. (2001) Discovering the "Magic Box": Local appropriation of information and communication technologies (ICTs) 12 de Noviembre de 2007. www.fao.org/sd/2001/KN0602a_en.htm.
- NTIA (2000) National Telecommunications and Information Administration. Falling through the net. Toward digital inclusion. 15 de Mayo de 2009. www.ntia.doc.gov/ntiahome/fttn00/contents00.html.
- PNUD (2006) *El Desarrollo Humano en Chile. Las Nuevas Tecnologías: ¿un salto al futuro?* Santiago de Chile: PNUD. 269.
- Robertson, S., Novelli, M., Dale, R., Tikly, L., Dachi, H. & Ndebela, A. (2007). Education and Development in a Global Era. Ideas, actors and dynamics in the global governance of education.: London: DFID
- Santos, B. (2003) The World Social Forum: Toward a Counter-Hegemonic Globalisation (Part I-II), paper presented at the XXIV International Congress of the Latin American Studies Association. Dallas, USA, March 27-29.
- Santos, B. (2004) The World Social Forum: A User's Manual. University of Wisconsin-Madison: Madison. 156.
- Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. *New Media & Society*, 6(3), 341-362.
- Serrano, A. & Martínez, E. (2003) La Brecha Digital. Mito y realidades. Editorial Universitaria de la Universidad de Autónoma de Baja California: Mexicali.125.
- UN-ITU (2003) *Geneva Commitment*. United Nations: New York.
- (2005) *Tunis Commitment*. United Nations: Tunis.
- Van Dijk, J. (2006) *The network society: Social aspects of new media*. Sage: Thousand Oaks, CA.
- Waverman, L. & Dasgupta, K. (2009) Connectivity Scorecard 2009. 27 de Marzo de 2009. www.connectivityscorecard.org/countries/chile

ENTORNOS LOCALES PARA LA INCLUSIÓN DIGITAL COMUNITARIA

ENZO ABBAGLIATI*

FUNDAMENTACIÓN

El acceso universal a tecnologías de información y comunicación, en general, e internet, en particular, es ya en la actualidad piedra angular para el desarrollo individual y colectivo en todas las dimensiones en las sociedades contemporáneas (Benkler, 2006). En un mundo que avanza hacia un estado de ubicua y permanente hiperconexión, en el que las más diversas actividades, desde la simple comunicación entre personas hasta la realización de complejas transacciones internacionales entre empresas o estados, dependen cada vez más del acceso a esas tecnologías (Castells, 2004), asegurar un equitativo acceso a las mismas para todos los sectores de nuestro país, independiente de su ubicación geográfica o nivel socioeconómico, representa una dimensión fundamental para garantizar adecuados niveles de inclusión social.

En Chile, no obstante los avances significativos en masificar el acceso a estas herramientas ocurrido en la última década, en la que se duplicó el número de usuarios de internet (UC, 2008), existen aún al llegar nuestro bicentenario, una inmensa mayoría de nuestra población que no tiene acceso ni posee las competencias digitales básicas que les permitan aprovechar las oportunidades que internet presenta. Esta situación es especialmente significativa en las pequeñas ciudades, pueblos y zonas rurales de nuestro país, concentrando las grandes ciudades las mayores tasas de conexión y apropiación social de la Red. Incluso, dentro de éstas, los sectores de menores recursos, poseen niveles de inclusión digital más precarios.

Cabe indicar que en las zonas indicadas, esperar que el mercado de provisión de servicios de internet opere en forma autónoma, entregando una oferta a precios razonables para las personas y que dé cuenta de toda la demanda, no es una solución viable, por lo menos en el actual estado de desarrollo de las telecomunicaciones en Chile. Las dificultades asociadas a las complejas características geográficas de Chile, implican altos costos de inversión para asegurar conectividad de calidad para todas las zonas del país.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Como una respuesta integral a los desiguales niveles de acceso y aprovechamiento de Internet en Chile, que afectan con especial énfasis a los sectores de menores recursos o que viven en condiciones de mayor ruralidad y/o aislamiento geográfico, se propone la constitución de entornos locales para la inclusión digital comunitaria de manera permanente.

Estos entornos locales estarán basados en una red articulada por bibliotecas públicas, telecentros comunitarios y espacios de conexión inalámbrica (WIFI), con una densidad mínima de un punto integrado a esta red por cada 2.500 habitantes. La responsabilidad de coordinación a nivel local de esta red recaerá en los municipios. Su público objetivo serán personas mayores de edad, que se encuentran fuera de la comunidad escolar, y que por ello no se benefician de los servicios que el sistema educacional público presta para nivelar las desigualdades en el acceso a tecnología e internet.

Entre los servicios que estos entornos locales brindarán a las comunidades y usuarios atendidos, se encontrarán:

- **Acceso gratuito a internet**, a través de conectividad de banda ancha (1.5 Megabytes o superior), usando equipamiento fijo (computadores) presente en bibliotecas y telecentros, o a través de equipamiento móvil (notebooks, netbooks, etc) de los propios usuarios, que se conectarán a través de acceso inalámbricos;

* Historiador, Licenciado en Historia, Magister en Estudios Internacionales. Coordinador Nacional del Programa BiblioRedes. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam).

- Programa de **desarrollo de competencias digitales para la ciudadanía**, que permitan a las personas desarrollar destrezas esenciales para ejercer una ciudadanía plena. El programa contempla desarrollos diferenciados según perfil de usuarios, usos y nivel de profundidad requeridos;
- Oferta de **servicios de segunda generación**, diseñados para responder a necesidades muy específicas de públicos especiales (e-salud, e-government, e-learning, etc);
- Espacios para la **constitución de comunidades virtuales** entre los usuarios de estos entornos locales, facilitando la interacción entre personas que estando separadas geográficamente comparten necesidades, intereses y proyectos de desarrollo personal y colectivo.
- **Difusión de las mejores prácticas** de impacto del uso y aprovechamiento de la tecnología como palanca de desarrollo personal y social.

A través de este conjunto de servicios, las personas que se conviertan en usuarios de estos entornos locales podrán recibir una oferta integral de servicios, siendo acompañados en todas las dimensiones del acceso a tecnologías de información y comunicación, evitando que las lógicas de exclusión propias de la Sociedad de la Información exacerbén las brechas preexistentes (van Dijk, 2005):

- La dimensión motivacional, a través de la cual las personas enfrentan la pregunta: ¿para qué me sirve internet?
- La dimensión física, pudiendo conectarse a través de la infraestructura dispuesta para la comunidad
- La dimensión de competencias, garantizando la existencia de espacios de formación (presenciales y en línea) en los cuales las personas puedan desarrollar en forma permanente las competencias requeridas;
- La dimensión estratégica, en la que las personas logran aplicar de manera concreta sus competencias para la solución de problemas definidos (comunicarse con otra persona, realizar transacciones en línea, acceder a un trámite del gobierno electrónico, responder a una necesidad de información)

Estos entornos locales, al estar focalizados en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, promoverá una efectiva inclusión digital comunitaria, garantizando un óptimo y permanente acceso a la Red para actores hasta ahora marginales en los modelos de desarrollo local y regional en Chile.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. Ministerio de Economía (Estrategia Digital); Subsecretaría de Telecomunicaciones (Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones); Subsecretaría de Desarrollo Regional; Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Programa BiblioRedes); Asociación Chilena de Municipalidades; Asociación de Telecentros Activos de Chile (ATACH).

Aprobación. Ministerio de Economía (Estrategia Digital); Subsecretaría de Telecomunicaciones (Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones); Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Ejecución. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Programa BiblioRedes); Municipalidades; Asociación de Telecentros Activos de Chile (ATACH).

Acompañamiento. Intendencias y gobiernos regionales; Servicios Públicos y Empresas Privadas proveedoras de servicios digitales de segunda generación; Medios de Comunicación Nacionales, Regionales y Locales; Juntas de Vecinos, Asociaciones y Colectivos locales.

Evaluación. Universidades, Centros de Estudios y Consultoras especializadas en Sociedad de la Información.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

A través de estos entornos locales de inclusión digital para las comunidades de menores recursos, o que viven en condiciones de alta ruralidad y/o aislamiento geográfico, se generará los siguientes impactos:

- Mayor participación ciudadana, promoviendo una más continua interacción entre las personas y los gobiernos locales y central a través de internet;
- Desarrollo de competencias digitales en las personas viviendo en condiciones de vulnerabilidad.

- Desarrollo focalizado de oportunidades de negocio para el micro y pequeño emprendimiento en las comunidades locales.
- Mayor integración de los territorios, a partir de una comunicación más permanente con el resto de la región y el país.

APORTES AL CONOCIMIENTO

De Ugarte, David (2007). El poder de las redes. Manual ilustrado para personas, colectivos y empresas abocados al ciberactivismo. <http://www.deugarte.com/manual-ilustrado-para-ciberactivistas>. Consultado el 17 de agosto de 2009.

Varios Autores (2008). *Inclusión Digital y Telecentros en América Latina*. 1ª Edición. Ariel / Fundación Telefónica, Barcelona.

BIBLIOGRAFÍA

Benkler, Y. (2006). The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Market and Freedom. http://cyber.law.harvard.edu/wealth_of_networks. Consultado el 17 de agosto de 2009.

Castells, M. (2004). *The Network Society: a Cross-Cultural Perspective*. 1ª Edición. Edward Elgar Pub., México D.F.

Van Dijk, J. (2005). *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*. 1ª Edición. Sage Publications, Thousand Oaks.

Universidad Católica de Chile (2008). Los internautas chilenos y sus símiles en el resto del mundo: resultados del estudio WIP-Chile 2008. http://fcom.altavoz.net/prontus_fcom/site/artic/20080418/mmedia/MULTIMEDIA_220080418230431.pdf. Consultado el 17 de agosto de 2009.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

ACERCANDO LA RED A LA GENTE: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA PARA FORTALECER EL DESARROLLO COMUNITARIO

FRANCISCO VALDIVIA*

FUNDAMENTACIÓN

A medida que se acerca el cierre de la primera década del siglo XXI, el país es capaz de demostrar sólidos avances en términos de conectividad, desarrollo digital y uso de tecnologías de información y comunicaciones (TICs) que lo posicionan como líder en la región y un ejemplo a seguir. En este sentido el *"Global Information Technology Report 2008 – 2009"* en su *Networked Readiness Report* posiciona a Chile en el lugar 39 de 136 países, y el primero a nivel latinoamericano.

Tanto el Estado como el sector privado han venido invirtiendo en los últimos 10 años de forma tal que hoy unos ocho millones de chilenos se pueden describir como usuarios de internet, hay 1.450.000 conexiones a internet en los hogares y empresas del país, mientras que la totalidad de las escuelas del país y un importante número de las bibliotecas públicas cuentan con equipamiento computacional y acceso a internet.

Sin embargo, al revisar con algo más de detalle estas cifras, es posible detectar un conjunto importante de oportunidades de mejora. En primer lugar, la mayor cantidad de servicios y aplicaciones tecnológicas de servicios públicos se concentran al nivel central, el nivel de desarrollo de servicios digitales en los municipios del país es dispar, la brecha entre el quintil más adelantado de las municipalidades y el más retrasado ha venido aumentando en los últimos años, alcanzando el 41% el año 2007.

Más aún, si en el año 2006 el 98% de las grandes empresas del país contaban con acceso a internet, tan solo del 62% de las pequeñas empresas lo hacían ese mismo año. Aún "subsisten grandes diferencias de adopción de nuevas TICs entre grandes y pequeñas: tan solo en las tecnologías más básicas la PYME presenta indicadores de adopción competitivos".

Paralelamente, el mercado, en forma casi autónoma ha venido instalando la tecnología de equipos celulares cada vez más potentes y con mayores capacidades de servicios, de forma tal que hoy, prácticamente el 100% del país tiene acceso a servicios de celulares y casi cada persona tiene uno. De hecho, en la actualidad hay casi 15 millones de conexiones de celulares funcionando en el país.

La aparición de nuevas tecnologías de conectividad a internet vía celulares y los nuevos equipos computacionales ultralivianos (*netbooks*) permite hoy obtener un "casi" computador con acceso completo a internet que tiene grandes capacidades de movilidad (peso, duración de batería) como el celular.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Una combinación que incluya la instalación de nuevas TICs ya masificadas y de bajo costo para los usuarios, junto a una estrategia que fomente el desarrollo de aplicaciones y servicios digitales de impacto local, asociado a actividades productivas y sociales locales, abre la oportunidad de:

* Ingeniero Civil de Industrias, Mención Computación. Director de Desarrollo Tecnológico, Instituto Profesional DuocUC.

- i. Acercar los servicios digitales a la gente en el marco de su comunidad (ya sean servicios de carácter públicos, productivos o sociales), aumentando la participación y relevancia de las soluciones generadas tanto a nivel nacional como a nivel local;
- ii. Desarrollar aplicaciones y soluciones innovadoras, replicables y exportables a otras zonas geográficas, creando industrias de servicios tecnológicos de alta especialización y valor agregado, asociados a los *clusters* intensivos en el uso de materias primas como los que desarrolla el país;
- iii. Desarrollar aplicaciones y soluciones de servicios del gobierno central y, especialmente, de los gobiernos municipales que sean pertinentes para la realidad de las comunidades locales y que sean distribuidos mediante las nuevas tecnologías de comunicación y movilidad, tales como celulares, *netbooks*, *wifi*, etc.

Considerando que se puede argumentar que mediante el uso de estas nuevas TICs y movilidad que la cobertura nacional (y local) es hoy casi completa y su expansión es de bajo costo y alto impacto, los esfuerzos se deben enfocar en el desarrollo de aplicaciones, servicios, contenidos y soluciones locales, por sobre el fortalecimiento infraestructura o grandes soluciones de escala nacional, que ya existen.

Más que una única iniciativa, se trata de un conjunto de medidas que permitan articular proyectos públicos y privados existentes, junto al desarrollo de acciones innovadoras que potencien el impacto local del uso de TICs a las personas y empresas de menor tamaño en la totalidad del país y, especialmente, en las zonas donde se concentran los clusters de desarrollo productivo.

En definitiva, la propuesta trata de definir, impulsar e implementar una Estrategia Nacional de Desarrollo Digital (la Estrategia) de cuarta generación para el país, que desarrolle una serie de líneas de acción apuntadas a:

- Potenciar la incorporación de aplicaciones y servicios digitales por parte de los gobiernos locales (a nivel de municipalidad) mediante la implementación de servicios de relevancia local para fomentar la participación y el desarrollo social y económico, mediante el uso de fondos concursables apuntados al desarrollo y difusión de dichas aplicaciones y servicios.
- Fomentar el desarrollo de aplicaciones y servicios digitales para apoyar los procesos productivos y comerciales entre las empresas (grandes y de menor tamaño) relacionadas a los clusters productivos del país. Esto, mediante la generación de fondos concursables (vía proyectos de innovación), junto a incentivos tributarios que permitan establecer capitales semilla y proyectos integrados donde participen grandes empresas, empresas de menor tamaño (pymes y microempresas), junto a universidades locales y centros de desarrollo tecnológico, para la constitución de emprendimientos focalizados en las necesidades comerciales y productivas específicas los participantes.
- Generar contenidos, aplicaciones y servicios educativos, de fomento a la integración del acervo cultural local (de la comunidad, comuna, población, etc.) y de extensión de los servicios de los establecimientos educacionales, las bibliotecas y otros centros comunitarios locales. Para financiar estas iniciativas, se podría contar con recursos vía fondos concursables, a los que postularán instituciones locales, organizaciones, gobiernos locales (municipalidades) y empresas con presencia local.

Todos los proyectos desarrollados por vía de esta Estrategia deben considerar, al menos, que:

- Para cada caso el modelo de financiamiento contempla aportes de financiamiento de contraparte por parte de los participantes.
- Se espera el desarrollo de aplicaciones innovadoras, escalables y replicables en otras condiciones y zonas del país; como también deben ser fácilmente exportables.
- En el caso de los proyectos productivos, se espera garantizar su operación, durante al menos 5 años posterior al financiamiento.
- En cuanto al desarrollo tecnológico, se espera la incorporación de tecnologías innovadoras y flexibles tales como *mesh applications*, aplicaciones móviles, Wi-Fi, entre otras.
- Se busca generar aplicaciones y servicios que fomenten la participación, el desarrollo de contenidos por los usuarios y genere un valor real a la participación y la transparencia de los procesos públicos, productivos, comerciales, sociales, educativos y culturales que se implementen.

Luego de 4 años de implementación, debieran entregarse resultados del impacto alcanzado por esta iniciativa, tanto a nivel nacional como en cada una de las regiones del país, para evaluar su continuidad y extensión en una segunda versión mejorada. La idea es hacer evaluaciones permanentes de manera de poder realizar correcciones y ajustar los planes y acciones estratégicas.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Al momento de definir en mayor detalle esta Estrategia, se propone que la Secretaría Ejecutiva de la Estrategia Digital de Chile www.estrategiadigital.gob.cl –dependiente de la Subsecretaría de Economía– mediante licitación pública designe a una empresa consultora de para que incorpore a diversas instituciones de carácter regional (al menos una por cada región del país) y que incluya a representantes de los sectores productivo, social, educativo, cultural y público para asegurar la representatividad del proceso de diseño. Como resultado, es preciso definir los mecanismos de gestión, las etapas de implementación y el detalle de recursos requeridos para cada etapa.

Luego, para llevar a cabo esta estrategia se propone que, desde la Secretaría Ejecutiva de la Estrategia Digital de Chile, nuevamente mediante licitación pública, se designe a una universidad regional del país para tome la dirección ejecutiva de la Estrategia Nacional de Desarrollo Digital. Esta dirección ejecutiva será la responsable de implementar los concursos públicos (según las condiciones y características que se han definido previamente), supervisar su avance, difundir los resultados y llevar a cabo una evaluación de impacto de los resultados de la iniciativa.

Al mismo tiempo, se hace necesario que la Dirección Ejecutiva de la Estrategia cumpla un rol de coordinación con otras iniciativas e instituciones de impacto nacional como Enlaces, Biblioredes, SUBTEL, CORFO, SUBDERE, entre otras, para la integración de recursos y esfuerzos entre todos. Al mismo tiempo y a nivel regional, se deben establecer consejos que incluyan la participación de universidades, empresas, instituciones sociales y de gobierno que dirijan los focos y prioridades de desarrollo de los concursos en cada una de las regiones del país.

La siguiente tabla indica la participación de las diversas instituciones en las diferentes etapas de ejecución de la iniciativa:

Diseño	Aprobación	Ejecución	Acompañamiento	Evaluación
Empresa consultora, con participación de representantes regionales de los sectores productivo, social, educativo, cultural y público	Secretaría Ejecutiva Estrategia Digital de Chile. – Nivel Central del gobierno.	Dirección Ejecutiva de la iniciativa – Universidad Regional designada		
		Asociaciones, empresas, instituciones y gobiernos regionales relacionados con clusters de desarrollo del país.	Consejos Regionales Enlaces, Biblioredes, Subtel, Corfo, SUBDERE, entre otras	Secretaría Ejecutiva Estrategia Digital de Chile. – Nivel Central del gobierno.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

La Estrategia Nacional de Desarrollo Digital genera impactos en dos niveles distintos a nivel del país. En primer lugar, se espera lograr un mayor nivel de penetración y uso de las nuevas TIC y movilidad, para dar mayor valor a las actividades públicas, productivas y sociales de las personas, particularmente en relación a los *clusters* productivos del país. Los productos, servicios y desarrollos obtenidos buscan generar un verdadero aporte a la calidad de vida de las personas que los aprovecha, de forma de dar mejores y nuevas oportunidades de participación ciudadana, potenciar la inclusión social, a partir del desarrollo de las comunidades y las empresas de menor tamaño del país.

Por otra parte, se ha buscado fomentar el desarrollo de una (o más bien varias) industria tecnológica de alto valor agregado, de impacto real y local, que mediante el desarrollo de aplicaciones y soluciones tecnológicas innovadoras, asociadas a los sectores productivos relevantes de las regiones del país, permitan crear mayor valor a las comunidades locales, incorporando – además - nuevo conocimiento a los productos y servicios que el país exporta.

BIBLIOGRAFÍA

- Dutta, S., y Mia, I. (2009). *The Global Information Technology Report 2008 – 2009*. Mobility in a Networked World. World Economic Forum & INSEAD, Génova.
- Lever, G. et al (2009). *La Economía Digital en Chile 2009*. Centro de Estudios de la Economía Digital. Santiago: Editorial Cámara de Comercio de Santiago.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones (2009). Información Estadística, http://www.subtel.cl/prontus_subtel/site/artic/20070212/pags/20070212182348.html, 2 de abril de 2009.
- Subsecretaría de Economía (2007). *Acceso y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en las Empresas Chilenas*. Ministerio de Economía, Santiago.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

TRANSFORMAR EL ACCESO A LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES EN UN SERVICIO BÁSICO

J. ENRIQUE HINOSTROZA*

HANS IOST**

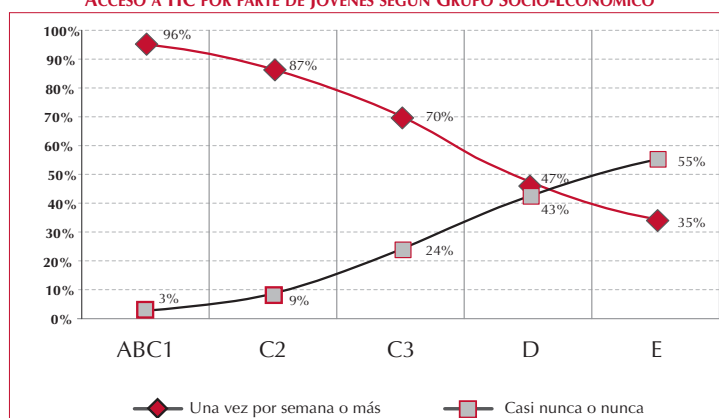
FUNDAMENTACIÓN

Las TIC han demostrado ser una herramienta efectiva para el desarrollo económico de distintos países, tanto desarrollados (ej. Irlanda) como algunos en vías de desarrollo (ej. India). En estos países, dadas ciertas condiciones de acceso y uso de TIC, éstas han actuado como palancas, amplificando las oportunidades de desarrollo económico de diversas áreas, incluidas las directamente relacionadas con TIC (OECD, 2003).

Más aún en la última década en Europa, según datos de la Unión Europea, la importancia del sector TIC en la Unión Europea se ha duplicado, llegando a un 8% del PIB. Desde otra perspectiva, en el contexto internacional se ha logrado un consenso respecto a la importancia del acceso a TIC para el desarrollo humano. Este se materializó a través de los objetivos de desarrollo para el milenio, señalando *“velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”* (UN, 2005). Con esto, se reconoce la necesidad de generar las condiciones para que las personas adquieran, al menos, las competencias básicas de uso de TIC.

En Chile, existen varias iniciativas o programas tendientes a masificar el acceso a las TIC en las escuelas, centros comunitarios, bibliotecas, entre otros espacios públicos. Sin embargo, aún existe una gran brecha en cuanto al acceso que un ciudadano promedio tiene a las TIC y la que debería tener para efectivamente aprovechar las potencialidades de las TIC. Tal como muestra el gráfico a continuación, esta brecha es significativamente mayor entre los chilenos de menores ingresos (INJUV, 2008).

FIGURA 1
ACCESO A TIC POR PARTE DE JÓVENES SEGÚN GRUPO SOCIO-ECONÓMICO



* Ingeniero Civil de Industria, PhD. Doctor en Filosofía. Director, Instituto de Informática Educativa, Universidad de La Frontera.

** Instituto de Informática Educativa, Universidad de La Frontera.

Considerando esta situación, se ha demostrado que a mayor acceso a las TIC existirá mayor apropiación de estas tecnologías y en consecuencia mayor oportunidad de aprovechamiento como palanca de desarrollo (Dasgupta, Lall, & Wheeler, 2005). Esta realidad afecta transversalmente a niños, jóvenes y adultos. En efecto, desde una perspectiva de desarrollo social, Selwyn (2004) identifica distintas etapas de la brecha digital, que se muestran a continuación.

TABLA 1
ETAPAS DE LA BRECHA DIGITAL

Acceso formal/teórico a TIC y contenidos	Provisión formal de TIC en los hogares, comunidades, escuelas, lugares de trabajo que teóricamente está disponible para ser utilizado por las personas.
Acceso efectivo a TIC y contenidos	Provisión TIC en los hogares, comunidades, escuelas, lugares de trabajo que las personas sienten que pueden utilizar.
Uso de TIC	Cualquier tipo de contacto con TIC. Puede o no ser significativo y puede o no traer consecuencias de mediano/largo plazo.
Apropiación de las TIC	Uso significativo de las TIC. Uso en el cual la persona ejerce un grado de control y elección sobre la tecnología y contenidos. El uso puede ser considerado útil, fructífero, valioso y tiene relevancia para la persona.
Resultados – concretos y percibidos	Consecuencias inmediatas/de corto plazo del uso de TIC.
Consecuencias – concretas y percibidas	Consecuencias de mediano/largo plazo del uso de TIC en términos de la participación en la sociedad de la información. Puede ser visto en términos de las actividades: • Productivas • Políticas • Sociales • Consumo • Ahorro

(Adaptado y traducido de: Selwyn, 2004, p. 352)

Considerando este marco, el acceso efectivo (frecuente y personal) a TIC constituye una condición necesaria para comenzar a superar la brecha digital (ITU, 2009; Noce & McKeown, 2008), y con esto, poder avanzar a las etapas siguientes de uso de TIC, logrando hacer uso efectivo de ellas y desde ahí obtener los beneficios concretos asociados a estas tecnologías, para finalmente lograr el impacto esperado.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta es “transformar el acceso a computadores e internet en un servicio básico”, como lo son hoy los servicios de agua o de electricidad.

Para implementar esto, se proponen las siguientes iniciativas:

- Incorporar la instalación de computadores y acceso a internet en los hogares a través del subsidio habitacional. Esto es, se incluirá un computador básico y servicio de acceso a internet por un periodo mínimo de 1 año en cada hogar que haya sido beneficiado con el subsidio habitacional (familias de clase media y baja).
- Lanzar un programa, que incentive (entregue un subsidio) a las empresas constructoras para incluir un computador básico y servicio de acceso a internet por 1 año en las viviendas destinadas a la clase media.
- Lanzar un programa, que permita a los hogares de menores ingresos, acceder a un subsidio para la compra de un computador y el pago de servicio de acceso a internet por un periodo de 1 año, renovable con un co-pago.

Para implementar la **Iniciativa A**, se requiere modificar la normativa y/o leyes relativas al subsidio habitacional, incorporando, dentro del subsidio otorgado, los recursos para la compra de los equipos y el pago del servicio de acceso a internet.

Para la **Iniciativa B**, se requiere diseñar un programa de incentivo destinado a las empresas constructoras, probablemente desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Para la **Iniciativa C**, se requiere diseñar un programa progresivo de subsidios (una cantidad de subsidios otorgados cada año) al que las familias pueden postular. Este programa puede ser implementado desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo o Ministerio de Economía (SubTel).

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

El diseño de la iniciativa debería estar a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Estrategia Digital (<http://www.estrategiadigital.gob.cl>) y su implementación debería involucrar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y al Ministerio de Economía (SubTel).

El acompañamiento de la iniciativa debería estar de cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Estrategia Digital.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Tal como se ha planteado, los beneficios asociados al acceso, uso, apropiación y aprovechamiento de las TIC se asocian a múltiples ámbitos (ver por ejemplo: Dzidonu, 2003), entre otros, los siguientes:

- **Educación:** el mayor acceso y uso de TIC tienen impactos positivos en el acceso a recursos educativos y en el desarrollo de otras habilidades en los alumnos (Hinostroza, Labbé, & Claro, 2007; OECD, 2006).
- **Economía:** respecto al potencial beneficio socio-económico atribuido al uso y apropiación de las TIC, estudios en países desarrollados muestran una importante contribución de la inversión en TIC al crecimiento económico, así como una creciente participación de este sector en el producto interno de los países (Björkström & Hearn, 2007; OECD, 2004, 2006).
- **Salud:** crecientemente se está observando que el acceso a TIC tiene impactos positivos en indicadores relacionados con la salud, en particular en relación a la información disponible y el acceso remoto a especialistas (Morawczynski & Ngwenyama, 2007).
- **Social y cultural:** el acceso a las TIC es un factor importante de equidad social y es un elemento que puede aportar significativamente a la preservación y difusión de la cultura (Vaughan, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

- Björkström, J., & Hearn, S. (2007). The impact of communication on economic growth. London: Department for International Development, UK.
- Dasgupta, S., Lall, S., & Wheeler, D. (2005). Policy reform, economic growth and the digital divide. *Oxford Development Studies*, 33(2), 229-243.
- Dzidonu, C. K. (2003). Suitable indicators for measuring the impact of the ICT for development (ict4d) process. Paper presented at the World Summit on the Information Society, Geneva.
- Hinostroza, J. E., Labbé, C., & Claro, M. (2007, 27-28 March). ICT in Education Policy in Chile: Contributions and Impacts for Development. Paper presented at the CAL07: Development, Disruption & Debate, Dublin, Ireland.
- INJUV (2008). Quinta Encuesta Nacional de Juventud. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).

- ITU (2009). Measuring the information society: The ICT development index. Geneva: International Telecommunication Union.
- Morawczynski, O., & Ngwenyama, O. (2007). Unraveling the impact of investments in ict, education and health on development: An analysis of archival data of five west african countires using regression splines. *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 29(5), 1-15.
- Noce, A. A., & McKeown, L. (2008). A new benchmark for Internet use: A logistic modeling of factors influencing Internet use in Canada, 2005. *Government Information Quarterly*, 25, 462-476.
- OECD (2003). Seizing the benefits of ICT in a digital economy. Paris: Organisation for economic Co-operation and Development.
- OECD (2004). The economic impact of ICT: Measurement, evidence and implications. Paris.
- OECD (2006). Are students ready for a technology-rich world? What PISA studies tell us Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. *New Media & Society*, 6(3), 341-362.
- UN (2005). UN Millennium development goals Retrieved August, 2006, from <http://www.un.org/millenniumgoals/goals.html>
- Vaughan, D. (2007). ICT4D policy and social inclusion: A framework for evaluating policy outcomes Partners in Micro-development Inc.

2.9 INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y FRONTERIZA DE LAS REGIONES

OBJETIVO:

Fortalecer la capacidad de las regiones para establecer vínculos directos de cooperación internacional en ámbitos de sus particulares potencialidades y vocaciones y de integrarse con sus homólogas de países vecinos en iniciativas de interés recíproco.

INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y FRONTERIZA

LA INTERNACIONALIZACIÓN DESDE LAS REGIONES

LUIS GUASTAVINO*

INTRODUCCIÓN

Chile limita hoy con el mundo. Mirar al país desde la región permite verlo mejor. Pensarlo desde las regiones esclarece la inteligencia nacional. Nuestro país se está haciendo, ¿quién dijo que ya estaba terminado? Es una obra en construcción. Es tiempo de mapas nuevos. Es el territorio humano entero el que se está modificando. Y aprehender ese aserto resulta capital. Ello permite vislumbrar mejor que deberemos “crear” nuevas regiones, comprender mejor que lo que existe no está detenido ni inmóvil. En lo físico cuantitativo ni en lo político cualitativo. En lo cuantitativo, sostengo que en dos o tres decenios más no seremos solo quince regiones. En lo cualitativo, sostengo que en ese período habrá regresado la política como el supremo y maravilloso instrumento, que hoy no es, y que volverá a ser para abrir relaciones superiores entre los ciudadanos, alentará una más seria y sana vida de la sociedad, comportará ideales, valores, desarrollos reales, que no es lo mismo que crecimiento.

Condición de lo anterior es aprender a conquistar nuevas visiones de las cosas y del mundo, estudiar, no dejar de ser alumnos, aprender a soñar despiertos, nutrir la imaginación, ayudar a la inteligencia.

Las siguientes páginas son ajenas por completo a la coyuntura inmediata, a las tiranías del minuto que vivimos. Se refieren, en cambio, a un tema eminentemente estratégico, de los llamados “de medio y largo plazo”, de los que requieren otear y escrutar el porvenir. Pero el tiempo en el que escribimos, con ese sentido, choca con un escenario lapidado por el inmediatismo, por la coyuntura despiadada que te quiere clavar en el hoy, en el episodio cotidiano, en que al mañana se le deja esperando y el pasado mañana ni siquiera emociona ni es objeto de atención. Es el negocio de este minuto el que interesa.

Y con esa mentalidad jamás conseguiremos que el país tome conciencia de que no será tal si no aprende y actúa para desarrollar todo su cuerpo y no solo algunas de sus partes; si no aprende del ejemplo español que ha hecho más grande a España porque su Constitución de 1978 entregó autonomía y poderes a sus 17 comunidades regionales; si no aprende que una cosa es **descentralizar** y otra muy distinta es **desconcentrar**, que sirve para fortalecer antes que nada el centralismo, y que es lo que se practica principalmente en Chile; si no aprende de una vez que una prueba de voluntad de descentralización, y que debiera primar en cualquier programa y postulación presidencial, es que los Intendentes Regionales sean elegidos directamente por las respectivas ciudadanía regionales (Chile es uno de los pocos países occidentales en que esto no ocurre); si no aprende que es hora de descentralizar Santiago, descentralizar habitacionalmente Santiago, y que en los próximos 20, 30 ó 50 años, a través de un programa racional y calendarizado hay que preparar algunos focos regionales del país para el traslado de un millón de personas desde Santiago, con todo lo que ello implica; en fin, si no se aprende que hay que iniciar un proceso real para la **descentralización fiscal**, entre algunos de los grandes rubros **para mirar y pensar a Chile desde sus regiones**.

Sin embargo, hay que perseverar en que corresponde pensar en grandes medidas para grandes períodos. El siglo XXI viene preñado de potenciales buenaventuras, pero también de amenazantes frustraciones. Corresponde planificar los tiempos futuros. Corresponde reflexionar acerca de qué es una estrategia, qué es un plan maestro regional. Corresponde interrogarnos si comprendemos todo esto; si comprendemos que el mundo está cambiando, y lo está haciendo de manera

* Profesor de Castellano, Licenciado en Literatura. Asesor Internacional de la Unidad de Relaciones Internacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE. Ex Parlamentario e Intendente de Valparaíso.

muy desafiante para nuestro escritorio conceptual, para nuestra idea de qué es y qué debe ser una región, para acertar en la comprensión de qué es, y sobre todo qué debe y puede ser nuestro país.

En ello creo encontrar el mérito central de la idea de este libro, meritorio desde su mismo título.

Por mi parte, para producir estas páginas me apoyo en mi condición de persona de acendrado regionalismo, de regidor (concejal) por dos períodos en la Municipalidad de Valparaíso, de parlamentario elegido para tres períodos legislativos en la que en mis tiempos era la Provincia de Valparaíso, y por mis ricas experiencias como Intendente de esa Región cuando el Presidente Ricardo Lagos me convocó para ese ejercicio. Hago referencias muy concretas en este texto a ese bagaje y recorro a episodios y escritos vivamente generados en esas vivencias directas.

A través del presente trabajo, entonces, quisiera subrayar algunos tópicos vinculados a una activa potencia útil para el desarrollo de las regiones y, en particular, para la vida de cada uno de sus estamentos e instituciones. Me refiero a los temas de la internacionalización que en el país entero cobran ya multivariadas, acuciantes y decisivas dimensiones.

UNA ASIGNATURA QUE BUSCA DESARROLLO

La lucidez en la política consiste en descubrir y saber individuar las grandes perspectivas **viables de materialización**. Y la perspectiva internacional es incuestionablemente desafiante, necesaria, ofertante y promisoría para la vida de las regiones.

Se trata de una asignatura que exige dedicación y estudios especializados. Debemos partir por ser capaces de modestia intelectual para reconocer que no gozamos de la experticia que requeriríamos para abordar debidamente los nuevos escenarios mundiales que se ofrecen con tan abundantes posibilidades de ventajas para el país y para cada una, para todas sus regiones.

Chile era un país periférico del mundo. La geografía lo puso casi colgado del mapa universal, prácticamente en los patios traseros de los centros mundiales importantes. Su destino estaba circunscrito a lo que podría considerarse en general una “provincia lejana” del globo. Apenas un país exportador de materias primas, que afortunadamente los grandes mercados estaban obligados a adquirir. Pero sus posibilidades, en cambio, para los generosos intercambios de todo tipo aprovechables con el mundo, y desde luego en los variadísimos campos de las exportaciones y las importaciones mundiales le estaban vedados hasta hace pocos años y lo limitaban drásticamente.

Todo ello hay que visualizarlo, referido a las consecuencias generales que comporta en todos los planos de la realidad nacional. Porque, además de los aspectos económicos para la vida del país, también debe pensarse en las consecuencias que ello representa para los aspectos intelectuales, científico-tecnológicos, académicos y culturales en general; para la visión del mundo, para la comprensión de la realidad y de los otros fenómenos contemporáneos universales que un país como el nuestro debe tener.

No debemos desconocer que la mundialización (prefiero arbitrariamente este término al de globalización, y lo puedo explicar), como ocurre con todo, no puede ser aceptada o rechazada apriorística ni indiscriminadamente, a ciegas o con generalizaciones huérfanas de análisis. La mundialización puede ofrecer posibilidades formidables o puede arrastrar a resultados perniciosos. Pero es tarea de la inteligencia comprender que el mundo está ante una realidad inexorable. Se ha incorporado a la vida de todos los países este fenómeno que puede ser espléndidamente utilizado para los respectivos desarrollos y progresos.

Desde esta consideración decisoria es que está reservado un insustituible papel teórico y analítico a todas las entidades pensantes y, desde luego, al gobierno, a las universidades y al mundo empresarial de las regiones. La mundialización es por sobre todo un fenómeno trascendente, lo que significa que sus desplazamientos no ocurren indiferentemente para la sociedad humana, para los continentes, para los países, para cada comunidad territorial.

Como dijimos, los cambios y las consecuencias del fenómeno son hondos, multivariados y polifacéticos. Y aquí está el punto que quiero resaltar: un fenómeno de ese carácter convoca necesariamente a una rigurosa teorización; a una profundización de las dialécticas causas-efectos; a la organización de un sistema académico de análisis y de instancias

curriculares para la obtención de visiones largas y limpias, todo lo cual empalme con las ciencias sociales para prever los resultados de las aplicaciones de la mundialización y para proponer orientaciones para su mejor encauce.

No es una tarea ni menor ni simple, y se inserta entre las razones de ser de inteligencias dispuestas a la auto-exigencia, a la permanente “puesta al día”, al examen constante de su deber de conciencia crítica y constructiva de la sociedad y sus decursos, ansiosas de un horizonte de mundo, de vislumbrar otro mundo, de vaticinarlo. Como en algún momento lo dijimos, ahora, ante temas tan densos como la mundialización, las entidades pensantes de la región, articuladas todas en una lúcida asociación público-privada, deben ser como los focos neblineros de un vehículo a fin de poder divisar en noches que a menudo aparecen cerradas y oscuras; deben tener algo del hálito propio del vate, que ve donde otros no ven.

Pero también es cierto que este instrumento no se ofrece de manera milimétricamente igual a todos los países y ni siquiera a todos los territorios regionales de un mismo país. Hay unos que están o pueden estar en mejores condiciones o capacidades para su aprovechamiento. Y va en este sentido mi apunte en cuanto a que si éramos hasta hace pocos años un país muy periférico del mundo, el cuadro se ha modificado muy sustantivamente para nuestro beneficio.

Sí, porque los cambios universales cobraron las más diversas expresiones en cada zona, y en el caso de Chile significaron que nuestra geografía nada notoria de ayer adquirió una valía antes insospechada: nuestros más de 4.000 kilómetros de longitud se abrieron como un ventanal gigantesco frente a todo el mundo emergente que comenzó a protagonizar muy determinantemente el decurso del conjunto del planeta. Es la colosal realidad de los países del Asia Pacífico, que otorgan a Chile una oportunidad inigualable. Además, nuestro país pasó a ser un puente de comunicación necesario para otras naciones que se desviven en un afán de vinculaciones con el gigante asiático.

De este modo, Chile ha quedado de frente y casi “avecindado” hacia todo el globo. A los monstruos de América del norte y de Europa se suma ahora un Asia en impresionante despegue. Es un tema para profundo estudio. Es un desafío de ineludible análisis para nuestros gobiernos regionales, nuestro mundo empresarial y nuestras universidades. Tenemos que prepararnos para obtener los beneficios que la mundialización, ofrece a Chile. Los campos de la internacionalización esperan nuestra inventiva, nuestro adiestramiento, nuestra audacia creativa.

En varios gobiernos regionales se está abordando el tema internacional con un sello más preocupado que antes. Los avances son incuestionables, aunque distantes de lo que deberían y podrían ser. Influye que se trate de un tema que requiere tiempo y tenacidad, que tiene que sortear las urgencias del día a día, que está inscrito en la agenda estratégica, y que ello obliga a trabajar con plazos que suponen a un grado de mayor planificación para las regiones. Es por ello doblemente meritorio que en no pocos lugares esta área esté siendo objeto de mejor atención.

Es la hora de convencernos de que los desarrollos regionales no serán tales si cada región no trata a fondo y no resuelve la mejor fórmula para construir un equipo pensante y actuante sobre este tema y si no elabora un plan concreto de acciones que contemplen los variados aspectos que deben atenderse.

Debe ser un plan para un período de años. Debe aventurarse un criterio práctico al respecto, lo mejor estudiado que se pueda, conglomerando a todos los organismos y personeros regionales que conviene hacer participar, logrando que ese plan sea conocido y que involucre todas las energías que se puedan hacer converger para finalidades que tomen muy en cuenta las características propias de la región, su mayor o menor disponibilidad para una u otra orientación de la política que se asuma, la real capacidad de su aparato productivo y comercial público y privado, las necesidades de transferencias tecnológicas desde otros países que guarden relación con las posibilidades de una inserción superior de la región en el campo internacional.

No tengo para qué abundar. Creo que se extiende una mayor comprensión de lo que este tema representa para lograr un real desarrollo regional. La internacionalización es un tema que llegó para quedarse entre nosotros. Y para quedarse rodeado de cuidadosas atenciones.

LA INTERNALIZACIÓN DENTRO DE LA ESTRATEGIA REGIONAL

El año 2010 debe encontrar a Chile con regiones en deliberados y francos procesos constatables de internacionalización. Ello es parte de la reconversión consciente para la cual se precisa generar amplio acometimiento y programadas realizaciones.

En cuanto a la Región de Valparaíso, hasta 1980 ella gozó de un significativo parque industrial, con miles de puestos de trabajo. Prácticamente todo eso desapareció en ese tiempo sin visualizarse otros caminos para la vida económica y social de la región. No hubo elaboración clara de políticas de desarrollo, definición de áreas prioritarias, señalización de énfasis principales ni de opciones decididas con sólida fundamentación.

Agréguese que por largo tiempo los escenarios de gobierno de esos años de dictadura no conglomeraban al conjunto de la nación y el propio advenimiento de la democracia no comportó mecánicamente condiciones de estabilidad, que hoy atesoramos como capital seguro para diagramas que excedan lo cotidiano y coyuntural, que tengan aliento estratégico de medio y largo plazo, que permitan avizorar desarrollos de futuro para el país y sus regiones.

Recién en abril de 1993, además, con el gobierno de Presidente Patricio Aylwin, el país se encaminó hacia el proceso de institucionalización de los gobiernos regionales creados por la ley 19.175, de inicial consolidación durante el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, con el que se iniciaron las elaboraciones de las 13 estrategias de desarrollo regional de aquel tiempo, en diciembre de 1994.

Anoto estos condensados datos solo para subrayar el hecho de que una reconversión, entonces, de la situación incierta del desarrollo regional de decenios no fue fácilmente encarable sino hasta que el gobierno del Presidente Ricardo Lagos representó un asentamiento estable en rubros vitales de la vida del país, como hoy está universalmente reconocido.

Y nos hemos puesto a pensar en la región de Valparaíso y sus años futuros. Creamos para ello el Centro de Estudios Regionales, CER. Editamos una revista-libro como expresión del pensamiento regional en movimiento y con ojos en el mañana. **Región que no se piensa a sí misma**, tendrá incierto y seguramente magro destino. Para tratar el tema principal de estas páginas, me resulta necesario contextualizar algunos ámbitos colaterales, como el tipo de región o de universidades que necesita Chile, a lo que aludiré más adelante. Ello es básico para poder pensar bien al país desde las regiones.

La internacionalización, individuada por nosotros como uno de esos ámbitos, fue objeto en la región de Valparaíso de estudio y elaboración. Aprovecho de anotar que buscamos -por cierto- que la política específica que íbamos diseñando estuviera complementada también por claras políticas regionales en otros grandes ítemes, como fomento productivo, tecnología, agricultura, obras públicas, educación, salud, vivienda, cultura, transporte, turismo, trabajo, minería y desarrollo social. Y lo anoto especialmente, porque una región debe saber otear su futuro, escudriñar sus posibilidades, resolver sobre sus planes de desarrollo global y no unilateralmente. Para eso hay que estudiar, organizar seminarios aprovechados; preparar retiros colectivos, calmados, para pensar, escuchar y exponer, seleccionando ideas consensuadas que nutran el bagaje esencial con el cual definir las políticas específicas por áreas y, coherentemente entonces, la estrategia general de desarrollo de la región en un período definido de años. Elaborar una estrategia es como "construir" o "inventar" un ajedrez; es como la partitura de una sinfonía.

En la Región de Valparaíso elaboramos durante el año 2003 todas esas políticas por áreas. En julio del 2004 iniciamos un estudiado proceso de profundización en cada área con el objetivo de en a generar los insumos con los cuales proceder durante, el año 2005, a la actualización de la estrategia regional que databa del año 2000. Fue así como los días 6 y 7 de enero de 2005, en un recinto aislado de Olmué, durante todo el día, finalizamos ese proceso con la presentación por parte del Intendente Regional del estudio que se venía efectuando en grupos de trabajo integrados por casi un centenar de dirigentes y funcionarios del aparato ejecutivo del gobierno regional. Con ese material abrimos paso frontal a la actualización (aggiornamento) de la estrategia de desarrollo con la que nuestra región orientaría la concreción de los objetivos definidos para el período 2006-2010. El paso frontal significa un programado proceso de participación de la ciudadanía a través de sus instituciones pertinentes.

Esa estrategia regional debe ser una suerte de estación central de ferrocarriles desde la que salen trenes por distintos andariveles y ramales, cubriendo todo el territorio temático a través de un articulado sistema ferroviario. Y ello requiere,

entre muchas otras exigencias, conocimiento del objeto, vista larga, planificación, realismo, idealismo, coordinación y capacidad ejecutiva.

UNA POLÍTICA REGIONAL PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN

Con esos empeños elaboramos una propuesta para el andarivel a que nos convocaba la mundialización en ese período. La llamamos "Hacia una Política Regional de Inserción Internacional", como una manera de explicitar que no era un decálogo petrificado sino una incitación a más profundas visiones para acertar con los derroteros que condujeran al pleno aprovechamiento de la internacionalización para la región en la perspectiva del Bicentenario de la Independencia Nacional. Y eso se hacía con cinco años de anticipación.

Hablamos de inserción internacional de la región en el mundo, pero tenemos en el cerebro también la inserción del mundo en la región, y dispusimos de iniciativas para ambas implementaciones. Hablamos de ir con nuestra región al mundo, pero definimos a qué partes concretas del mundo queríamos llegar preferentemente. Hablamos de traer el mundo a Valparaíso como región, pero distinguimos con qué partes del mundo buscábamos abrochar relaciones y negocios diversos a través de sus concurrencias directas a nuestro territorio.

Así, nuestra política regional en la materia contempló 6 dimensiones:

1. Binacional con la Provincia de Mendoza;
2. Latinoamericana;
3. Con América del Norte y énfasis especial en Canadá;
4. Con Europa;
5. Con los países árabes, y
6. Con el mundo asiático.

ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA

La Región de Valparaíso tiene construida con Mendoza una estrecha relación política, empresarial, turística y académica, en constante dinámica. Nuestra región organizó una fructífera misión a ciudades de China y Corea en noviembre de 2004. Fuimos 30 integrantes de los sectores empresariales, académicos y públicos de nuestra región. Invitamos al gobernador de la provincia de Mendoza, Ing. Julio César Cobos, hoy Vicepresidente de la nación Argentina, y se sumaron 20 integrantes mendocinos de los mismos sectores. Los asiáticos se admiraban de tener por primera vez la visita de una delegación binacional pero de regiones.

Queríamos que el viaje produjera frutos. Y hoy se cuenta con numerosas operaciones en marcha, hijas de esa iniciativa. Solo como ejemplo, anotemos que en San Antonio, el empresario en áridos, Miguel Ángel Díaz, a quien visité una semana antes de afinar estas líneas, es hoy representante para Chile de empresas chinas de camiones, retro-excavadoras, bulldozers y toda clase de máquinas pesadas para movimientos de tierra y construcciones camineras, en excelentes condiciones de comercialización. Emocionaba ver una cincuentena de enormes máquinas en los terrenos de la empresa de Díaz en San Antonio y constatar los frutos de una iniciativa internacional bien planificada. Y lo cuento porque todavía quedan mentalidades menores que cuestionan los viajes de funcionarios públicos a otros países. Son voces de los túneles del pasado y no de los amaneceres del mañana.

Y me detengo en esto porque no es asunto indiferente. Es criterio muy dañino para la internacionalización de las regiones y del país. Si el ex Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle no hubiera viajado para colocar a Chile en el mundo como acción persistente de su gobierno, no habría sembrado las semillas para que en el período siguiente el Presidente Ricardo Lagos cosechara y pudiera suscribir los valiosos Tratados de Libre Comercio, Tecnológicos y Culturales que han sido claves para la fecunda inserción que beneficia a Chile en la desplegada internacionalización que vive el mundo.

Y no puedo silenciar que en materia de mentalidades atrasadas, también las hay entre funcionarios del oficialismo. Conozco a lo menos siete casos de Intendentes Regionales que han sido prohibidos desde el gobierno central para

viajar encabezando delegaciones de sus territorios a abrirse paso en otros países. Y ello ha ocurrido como producto de burocracias, miopías, consideraciones menores de política interna o del “qué dirán”. ¿Y hablamos de descentralización y hacemos discursos con la “autonomía” regional?

Hay que viajar sistemáticamente. Es de las cosas importantes que las regiones deben hacer hoy día. Lo será muchísimo más mañana. El tema es preparar y hacer bien los viajes.

Volvamos. Con Mendoza operamos de conjunto en marzo de 2004 para transformar el Comité de Frontera, existente por años con ese nombre entre las dos regiones, en Comité de Integración, con otro carácter y sentido hacia el futuro. Dicha iniciativa fue adoptada luego por las otras seis regiones de Chile que tienen esos Comités y fue acogido también por las respectivas provincias argentinas. Hoy es semántica oficial de las dos naciones. Los corredores y los pasos fronterizos son factores de integración.

Estas experiencias han ido promoviendo una superior concepción del trabajo interregional en ambos países, sobre la base de problemas comunes en territorios subnacionales contiguos, tanto dentro del país como binacionalmente. Es por ello que en junio de 2005 tuvo lugar en Valparaíso un encuentro de trabajo al que invitamos a los Intendentes chilenos de las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Libertador Bernardo O’ Higgins, junto a los Gobernadores argentinos de las Provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y Mendoza.

Las flexibilizaciones para el libre paso de un país a otro, como es la rica experiencia europea; la intensificación de intercambios y de inversiones pero, particularmente en el caso con Mendoza, la reposición del tren transandino, aún pendiente, y las obras viales y los cobertizos eso sí en plena construcción para el Paso Libertadores; las facilitaciones recíprocas para la multiplicación del turismo, constituyeron grandes tareas y beneficios recíprocos para hoy y para los próximos años desde esta dimensión binacional de nuestra política internacional.

LA DIMENSIÓN LATINOAMERICANA

En cuanto a la dimensión latinoamericana, tenemos dos principales frentes de trabajo. Por una parte, junto a Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, nuestra región conjuga su mejor capacidad para atender teórica y prácticamente las tareas que conduzcan al pleno ejercicio de un Corredor Bioceánico que una las comunicaciones viales desde el Océano Atlántico al Pacífico, en que las regiones físicamente involucradas de los cinco países obtengan el resuelto involucramiento de los respectivos gobiernos nacionales, cosa no plenamente lograda, para las infraestructuras mayores de conectividad necesarias. En Valparaíso ha tenido su sede la secretaría ejecutiva del corredor, cuyo funcionamiento reclama pronta mejoría.

Conviene relevar que este Corredor, significativo para todos los países latinoamericanos directamente concernidos, tiene sin embargo para Valparaíso una trascendencia mayúscula toda vez que será nuestro cada vez más moderno sistema portuario y marítimo el que cimentará la base de la plataforma de servicios que podremos ofrecer, tanto para que los países del Corredor salgan a los crecientemente gravitantes mercados asiáticos, por ejemplo, como para que reciban las cargas marítimas que les lleguen desde esos países.

Y el segundo importantísimo frente de trabajo de la dimensión latinoamericana de nuestra política internacional ha sido la decisiva ejecutoria que desplegamos en la construcción y el desarrollo de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios, OLAGI, creada por iniciativa de Valparaíso en la Primera Cumbre de Gobernadores, Prefectos e Intendentes de los Países Latinoamericanos, los días 6 y 7 de diciembre de 2004, en Guayaquil, Ecuador.

La originaria reunión preparatoria la habíamos realizado los días 22 y 23 de abril de 2004 en Viña del Mar, a invitación nuestra, y asistieron representantes de once países. Allí constituimos el Foro de Gobiernos Regionales, FOGORE, como primera instancia de una estructura definitiva a cargo de cuyo diseño quedó una comisión de coordinación ejecutiva compuesta por los gobernadores de Mendoza, Córdoba y Misiones, por Argentina; los Intendentes de Coquimbo, Maule, Valparaíso y Bío Bío, por Chile, y el gobernador de Santa Catarina do Sul, por Brasil.

El Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador, CONCOPE, solicitó ser la sede de la primera Cumbre, que tuvo el gran éxito de contar con representantes de 15 países latinoamericanos y del Caribe; acordar sus estatutos y reglamentos, y

establecer su asamblea general, su consejo directivo y su presidente. Por unanimidad, Chile fue elegido para la Presidencia de OLAGI para los tres primeros años. Hoy, el presidente es el gobernador ecuatoriano de la Provincia de Azuay, Ing. Paúl Carrasco.

OLAGI es, pues, un gran logro que ha crecido consistentemente. No basta la relación entre los estados; se precisa una red de las regiones de nuestros países. Europa construyó la Comunidad de los Estados Europeos, pero creó también la Asamblea de las Regiones de Europa. Todo es más provechoso así para el desarrollo de los territorios regionales. Es un paso grande de la descentralización de las naciones. OLAGI es un Foro Coordinador latinoamericanista para el tratamiento y conocimiento de nuestros problemas regionales comunes, para facilitar el intercambio comercial, cultural, tecnológico, académico, turístico y de todo tipo. Y todo ello, sin las tensiones que suelen instalarse en las relaciones entre los estados.

OLAGI concibe que la **integración** de nuestros países y pueblos, es tema cardinal para América Latina y busca potenciar la comprensión del concepto y de la práctica de la **integración**, lo que debemos intensificar en cada una de las regiones chilenas.

Es valioso que la creación de OLAGI provenga de una región, y específicamente de una región chilena. Es el producto de pensar a Chile y al continente desde las regiones.

AMÉRICA DEL NORTE, EUROPA Y EL MUNDO ÁRABE

La tercera dimensión de la política regional de inserción internacional de la región de Valparaíso fue América del Norte. Pusimos el acento en Canadá, país con el que practicamos vivísimas relaciones de mutua satisfacción. Diversos proyectos de beneficioso interés para la región deben seguirse implementando en los próximos años con Canadá. De los que ya están en curso, destaca el proyecto MARGAMAR, en perseverante dinámica gracias en parte contundente a la empresa canadiense BAIRD, de la que hay tanto que aprender. Ese proyecto consentirá un salto estratégico para el desarrollo de Viña, con fuerte impacto de beneficio regional. Nuestra política eligió a Canadá como un valioso socio, amigo estratégico del progreso regional.

En la cuarta dimensión de la política internacional de la región se inscribe Europa con la que Chile tiene suscrito un Tratado de Libre Comercio. No hay que abundar demasiado. Con Europa tenemos grandes cercanías, particularmente con algunos países y, más en particular aún, con algunas regiones de países europeos.

Hoy es notable el programa paradiplomático que impulsamos desde el área de Relaciones Internacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, en orden a vincular en negociaciones de cooperación directa a regiones de Chile con regiones de otros países. Lo hacemos con España, Francia, Alemania y otras naciones europeas. Ha cobrado particular relieve el Programa Italia-Chile, a través del cual en los dos últimos años diez regiones chilenas han establecido relaciones en terreno de ida y vuelta con doce regiones italianas en proyectos, intercambios y negocios de recíproco interés.

Una quinta dimensión de nuestra Política en Valparaíso fue la dirigida al mundo árabe. Ella brotó de la existencia histórica de una dinámica colectividad árabe en nuestra región, a la que esa colectividad ha enriquecido con todos sus valores. Y surgió la idea de la organización de una misión de personas e instituciones de toda la región, comerciantes, industriales, académicos, dirigentes de los sectores públicos y privados que viajó a diversos países árabes, a partir de la famosa Feria de Damasco. Un enorme mérito de esta notable y peculiar iniciativa estuvo en que la propia colectividad árabe residente se organizó ejemplarmente para dar vida a esta acción.

Es por eso que la autoridad regional resolvió dictar una resolución constituyendo una comisión especial de su gobierno para trabajar en este objetivo, invitando a destacados personeros e instituciones de la colectividad árabe a integrarse directamente a ella.

EL GRAN DESAFÍO ASIÁTICO

Y la sexta dimensión de nuestra política internacional, aunque no la última en interés, es la que se encaminó a la inserción de Valparaíso en Asia, con preferente focalización en China, aunque no solo en ella.

En noviembre de 2005 se inició la gran marcha con el viaje de la delegación binacional Valparaíso-Mendoza a la que ya nos referimos.

Hablamos de China, pero focalizamos todos los empeños regionales preferentemente hacia dos de sus provincias: Guandong, con 93 millones de habitantes, y Liaoning, con 36 millones de habitantes. Con ellas se crearon importantes lazos, que continúan en desarrollo.

Valparaíso puede conquistar la condición de plataforma estable de servicios para las negociaciones chinas en un amplio arco de países latinoamericanos, como ya comentamos. Se firmó un TLC entre China y Chile. Y China nos mira con interés y quiere adiestrarse en nuestra experiencia de país negociador de tratados. Por su parte, los chinos son hábiles negociadores y nosotros tenemos que aprender de ellos. La educación en China busca dotar también con una gran capacitación emprendedora a sus estudiantes. Todo indica que en China hoy se hace futuro, y aliarse con el futuro es decisión clarividente.

China pugna por dominar más y más tecnologías. La exportación de alimentos a China está abierta. Ambas áreas son aprovechables por nuestras regiones.

El 80% de las exportaciones chilenas a China son mineras, apenas el 1, 3% son agrícolas. Es un mercado escrutable y posible para nosotros.

El 75% de los juguetes y relojes; el 55 % de los zapatos; el 50% de las cámaras digitales, y el 35% de los teléfonos celulares que ya en 2006 se usaban en el mundo se producían en China. Y la Organización Mundial del Comercio agrega que hace 15 años no había supermercados en China. Hoy hay 60.000.

Parece que efectivamente estuviéramos viviendo el “Siglo Chino”. Nuestra política Regional acertó al poner atención y acción en este coloso asiático que gravita hacia todas las áreas de las sociedades del mundo

EL TIPO DE REGIÓN QUE NECESITAMOS

Para explotar debidamente las ofertas que representa la mundialización, Chile necesita regiones capacitadas, cultas, productoras, productivas, auto-sostenidas. Regiones que sepan qué son, qué quieren ser, qué pueden ser, cuándo lo serán. Se trata de propulsar el desarrollo estratégico de las regiones del país para que comprendan y emprendan el camino de la internacionalización junto a otras definiciones a que obliga el desarrollo.

Concebimos a su vez ese desarrollo, el crecimiento y la modernidad con un definido sentido valórico, con conciencia y sin elusión de los temas que causan el desamparo de gruesos segmentos humanos de la sociedad, de la injusticia social, de la extrema miseria, de la brecha irritante entre la opulencia y la indigencia, del imperio insano del mercado salvaje, del individualismo enfermizo, de las necesidades de redistribución de los ingresos, de las desigualdades y las competitividades perniciosas, de la existencia y poder de los intereses creados, de las distorsiones y el centralismo en la vida de las propias regiones. En fin, se trata de una voluntad de desarrollo y de una internacionalización regional que enfrenten la realidad de los problemas y obstáculos para no dibujar panaceas sino diseñar caminos ciertos.

La regionalización y el exitoso usufructo de la nueva realidad internacional solo serán plenamente culminados si logramos construir lo que insisto en llamar una cultura de la estrategia de la que el país –tantas veces preñado de coyunturalismo y cotidianeidad- aún carece, aunque son ostensibles los esfuerzos que se emprenden y los avances que se registran. Necesitamos regiones con visión de futuro, de perspectivas, de definición de horizontes. La simple coyuntura es peligrosamente asfixiante y obnubilante para el desarrollo. Es preciso identificar las necesidades y las potencialidades regionales. Definir las identificaciones estratégicas, las reconversiones necesarias, la descentralización exigible también del sector privado, el auto-abastecimiento intelectual de la región.

Un gobierno regional para ser tal hoy día y lanzarse a la conquista de su inserción en el escenario internacional, debe estar en condiciones de contribuir a que la región se descubra a sí misma, a que conozca y explote sus ventajas comparativas, a que crezca mejor, a que sortee sus dificultades para enfrentar los cambios, a incorporar con sabiduría y eficiencia al empresariado productivo, a formar sus especialistas, a encontrar caminos para atraer y aprovechar a profesionales jóvenes en sus regiones, a saber buscar la colaboración con la interesante intelectualidad que desarrollan las Fuerzas Armadas, a diseñar atractivos para la inversión privada nacional e internacional en la región.

Tenemos que saber concretar los frutos del pensamiento y del conocimiento para virtualizar desarrollos. Mundialización y regionalización son realidades sincrónicas hoy complementarias, dos caras de una misma moneda.

LAS UNIVERSIDADES QUE REQUIEREN NUESTROS DESAFÍOS REGIONALES

Pensar en el ideal de Universidad en una región requiere imaginarla con un sello o impronta que le dé un carácter o naturaleza esenciales, que la haga y proyecte desde un cimiento inconfundible y sólido. La internacionalización del mundo de hoy, los desafíos que comporta para las regiones y las necesidades de tensar las capacidades de pensamiento y de análisis sobre los nuevos fenómenos que emergen ante la sociedad, nos proponen reconfirmar la razón de ser misma de nuestras casas de estudios superiores.

Hemos anotado ya algunos contornos y perfiles constituyentes de una universidad para el desarrollo. Queremos distinguir ahora un sello que debe caracterizarla, al que otorgamos una ciudadanía que es propia de esta época mundial y con sentido de siglo XXI.

Se trata de la innovación. Una universidad de y para la Innovación, como sinónimo de invención, descubrimiento, novedad; como antónimo de rutina, esquematismo, languidez. Una universidad para aceptar, analizar y comprender las nuevas realidades nacionales e internacionales; predisuestas a que esas nuevas realidades reciban la bienvenida de sus claustros; para aprehender los cambios inexorables; para aprender a “ser” en los nuevos contextos; para disponerse a la introspección del quiebre interior de los seres y de los fenómenos; para acoger los quiebres y la ruptura como normales ejercicios de la inteligencia.

Una universidad, entonces, para aprender realmente a aprender, única fórmula para poder enseñar. Una universidad que sepa unir prudencia y audacia para querer ser innovada, para formar juventud innovadora, para desear una ciudadanía innovadora, para llegar a tener un país innovador.

Un modelo de universidad con ese componente – entre otros- no se decreta; se siente como un desafío; se intelectualiza cabalmente; se vive como un proceso, pero también con la emoción de estar dentro de una utopía.

El siglo XXI, que hace ya casi dos décadas venía dando pasos de ingreso a la escena entre nosotros, convoca a profundas reflexiones, que no son antojadizas y nos insertan en las grandes interrogantes sempiternas de la humanidad. Vivimos un tiempo de quiebre colosal. Un cuestionamiento vital toma posición alterante en medio de lo que considerábamos inamovibles ordenamientos fundamentales, los latidos de la época, el tipo de civilización en que veníamos desplazándonos. El fenómeno de la internacionalización nutre vivamente estos punzantes cuestionamientos y alentadoras auto-interrogaciones.

¿Qué está pasando? ¿Qué sentido tiene lo que está pasando? ¿Qué somos en medio de lo que está pasando? En fin, ¿hacia dónde vamos?

El cuestionamiento tiene plena justificación. Una suerte de extrañeza o admiración nos agujonea día a día ante cosas y fenómenos antes no imaginados, ni vistos, ni oídos. El panorama mundial agudiza esos estremecimientos. Inveteradas categorías, antes de presencia y apariencia consustancial e inmovible en nuestras rutinas, hoy ceden el paso y casi desaparecen. **Nada menos que las nociones del tiempo y del espacio**, por ejemplo. La ciencia, la tecnología y sus ávidas aplicaciones demuelen y construyen cotidianamente en el mundo más o menos consciente de las percepciones humanas. Imperan las telecomunicaciones casi alucinantes. La internacionalización irrumpe desbordante de nuevas visiones para todo y en todo, descomponiendo los conceptos mismos de las cosas, componiendo ópticas del todo novedosas.

El mundo es cada día más grande e inasible y cada día más pequeño y al alcance de la mano. Dimensiones y medidas por siglos establecidas son ahora licenciadas. La computación obsoletiza sin pausa métodos y costumbres apenas hace poco inaugurados. Nada pareciera permanecer. El globo entero, instalado ayer en una suerte de navegación aérea sin grandes movimientos o con movimientos previsibles, parece estremecido hoy por el ingreso a zonas de movedizas e inciertas turbulencias que auto-interrogan y sobresaltan, que no pueden dejar indiferentes a los ocupantes de la nave terráquea.

Hace tan solo 10 ó 20 años el mundo era otro, en todo. Y derramaba universalmente concepciones, imágenes y percepciones que componían una sólida “idea de las cosas”. Se hablaba de una “conciencia de la época”. ¿Cuál es hoy la “idea” que tenemos de las cosas?, ¿cuál es la “conciencia” de la época, si hasta ella parece reemplazada, si todo, hasta la geografía universal resulta trastocada, si al respecto hasta Chile cambió su ubicación geográfica en el mundo, como lo decíamos al comienzo?

El cuestionamiento es vital y ese quiebre colosal entorna, casi en primer lugar, a las universidades, y cruza sus portales y campus al modo de un allanamiento. Tan fuerte como eso es el impacto.

Ante el fenómeno, la universidad en general, pero la universidad regional, en particular, no tienen sino el camino de la investigación de las cosas, del querer saber, del tratar de comprender y del aprender a prepararse para cumplir a su vez su responsabilidad de preparar y orientar al entorno en medio del cual se desenvuelven. Quizás para todo ello su deber sea pensar en re-nacer.

Mi apuesta es que una eficaz tentativa de respuesta viene dada desde la innovación, que postulo como naturaleza necesaria de la universidad que el país requiere. Creo que su sello es la impronta que de natura reclaman la problemática, los diagnósticos y las aspiraciones que vengo subrayando. Es la realidad total del mundo que antes desconocíamos y que ahora comenzó a llegar y seguirá llegando aun más potentemente hasta nosotros, dando vida a una nueva realidad nacional, lo que está tomando examen a la tradicional batería de nociones y conceptos nuestros, que hoy reclaman reemplazos, profundas adecuaciones, casi quirúrgicas mutaciones.

Innovar es comprender las transformaciones que advienen sobre las cosas, que normalmente tenían o se creía que tenían un estado consolidado de existencia o funcionamiento; sobre las cosas que, a su turno, ya habían hecho su rodaje y tenían una práctica estable.

Innovar es comprender que las cosas entraron en crisis, pero buscar superarla, alterando el estado en que se desenvolvían esas cosas a través de la introducción de factores novedosos, comprendiendo que las crisis no son estados nocivos, no tienen que serlo, sino movedizos terraplenes para el despliegue.

La innovación es una suerte de rebelión, desde luego contra lo aparentemente petrificado, contra la resistencia al cambio, contra la inanición espiritual, contra las dicotomías intelectuales, contra los dogmas que ciegan las interpretaciones díscolas, contra la ortodoxia uniformante, contra la mirada solo lineal del mundo y sus cosas.

Un espíritu innovador está mejor predispuesto a construir lo nuevo, al descubrimiento de la alternativa ante las crisis, a alargar la vista para abarcar las perspectivas que la internacionalización pone a disposición de las regiones del país.

Se aprende a innovar. No se nace innovador. Ni las personas, ni los gobernantes, ni los seres públicos, ni los dirigentes, ni los empresarios, ni los académicos, ni los educadores, ni los rectores, ni las universidades. Se llega a serlo. Creo que nunca como ahora eso resulta una exigencia, una especie de deber de la inteligencia.

Innovación y valores debieran ser los cimientos con los cuales levantar el modelo de universidad y de universidad regional a que nos estamos refiriendo.

EL FUTURO SE LLAMA HOY

Creo que se va comprobando que este tema está encarnado en variados y crecientes sectores de las regiones. Lo que nos falta no puede oscurecer lo que estamos avanzando. Instalar los dispositivos intelectuales, culturales y orgánicos a que convocan el diseño y la funcionalidad práctica de toda una política internacional en una región, no es asunto de 24 horas.

Más y más gente va escuchando y reflexionando sobre el discurso internacionalista. Más y más instituciones van incorporándolo a sus agendas, van elevando la vista más allá de las fronteras nacionales, van acometiendo medidas para destinar personeros y organismos suyos que se dediquen a este tema.

Surgen seminarios y jornadas de estudios al respecto. Vamos conociendo de universidades que resuelven dar vida a su interior a institutos de estudios internacionales. Aparecen más publicaciones sobre estas materias. Sabemos de inquietudes curriculares y de iniciativas universitarias de formación profesional dirigidas a las exigencias que va imponiendo la mundialización. Más y más representantes de todos los estamentos de la vida regional-municipal, universitario, marítimo y portuario, empresarial en sus diversas expresiones, gremial, cultural, deportivo, asociativo- van escudriñando las posibilidades de multiplicar sus vínculos internacionales y de establecer relaciones novedosas y fructíferas con sus homólogos o socios posibles que hasta hace poco tiempo no estaban en sus cálculos.

Y no tanto como sería necesario, pero la preocupación por el dominio de otros idiomas va indicando también que el tema internacional gana espacios en más amplios sectores de la vida regional.

Es que el tema internacional hoy ya no es tema del futuro. Hoy, y geoméricamente, generando múltiples otros temas colaterales, lo internacional invade ahora todos los cajones del escritorio regional. Nada queda exento de su influencia, y ello va a ser más potente con el tiempo. Creo que una suerte de atenta intuición generalizada impulsa a querer prepararse para no quedar al margen de este proceso planetario. Se sabe que el vértigo de los cambios actúa o aguarda inexorablemente a todos, instituciones y personas. Se sabe que los cambios instalan realidades nuevas inevitablemente procreadoras de márgenes significativos de incertidumbres. Y esa suerte de intuición a que aludí, busca y quiere reducir las incertidumbres de mañana. Ello lleva, más o menos conscientemente, a prepararse para lo que está viniendo desde el mundo y –sobre todo– para lo que viene o se puede ver que viene.

Se precisa que la región camine por pavimentos seguros, que no busque avanzar a ciegas, que no tenga que desandar más tarde lo que no supo prever, planificar y direccionar oportunamente.

Todo eso facilita los rumbos a que me refiero. Y todo ello también cimenta la decisión con que al mismo tiempo que abogamos por una clara política internacional para nuestra región, aboguemos por singularizar y custodiar nuestras propias identidades, **las que nos hacen ser nosotros mismos como país, como región, como provincia, como comuna, como lugareños**. En alguna otra ocasión postulé: Llegar al mundo, pero desde nuestra cabaña; conocer al mundo, pero conociendo cada día mejor nuestra cabaña; intercambiar con todo el mundo, pero sin que se desdibuje la huella digital que nos identifica como habitantes inconfundibles de nuestra peculiar cabaña.

Una sana política de internacionalización es la que preserva esos valores. Por eso es que hoy más que nunca cobra urgencia inteligente que temas como éste se bazamenten en una integral política educacional, que garantice la formación de niños y jóvenes que muy pronto se verán encarados a una dinámica universal para la que debieran estar mucho mejor preparados que nuestra actuales generaciones.

Leía hace poco el Informe de Naciones Unidas “Estado de la Población Mundial”. En él se proporciona la relevante información de que cada año se suman 76 millones de personas al mundo, el que para el año 2050 contendrá 8.900 millones de habitantes. Serán 2500 millones más de terrícolas que sustentar, que era el total de la población mundial en 1950, hace apenas 60 años atrás.

Esas son algunas de las dinámicas del mundo que está ad portas, del mundo que en estos tópicos y en otros también de similar entidad, se está desplegando ya ahora ante nosotros.

Es por eso que todo aconseja trabajar con políticas estudiadas, analizadas, consensuadas lo más amplia y conducentemente posibles. Estamos en el tiempo afortunado de que nuestras regiones lo hagan no sólo en el potente tema de la internacionalización y sus perspectivas, sino en el conjunto de sus estrategias de desarrollo hacia el Bicentenario que, en cualquier sentido que se orienten siempre deben poner al ser humano en el centro de sus preocupaciones.

ESPACIOS SUBNACIONALES Y RELACIONES INTERNACIONALES

RAÚL GONZÁLEZ*

INTRODUCCIÓN

El documento siguiente busca introducir el interés por el eventual rol que dentro de procesos de integración latinoamericana pudiesen jugar los gobiernos subnacionales¹. Estos últimos se les entiende tanto en sus niveles o escalas tanto regionales como comunales (municipales).

Lo anterior está asociado a la fuerza que pudiese cobrar el desarrollo de la dimensión de relaciones internacionales en el quehacer de estos niveles de gobierno. Esta dimensión se plantea que es un fenómeno significativo que se está masificando en distintas áreas geográficas del mundo, aun cuando, en el caso latinoamericano, no sea aún claro cuáles son sus alcances ni sus orientaciones, las que no son mecánicamente integracionistas, según muestra un análisis inicial de la experiencia chilena.

Sin embargo, el análisis del desarrollo y potencialidad de las iniciativas de política internacional desde los niveles subnacionales en particular en relación a la envergadura que alcancen necesita ser realizado en el marco del fenómeno más amplio de los roles e importancias que los gobiernos y niveles subnacionales puedan llegar a tener o ganar al interior del Estado Nacional.

Esta discusión, por su parte, parece necesario ser ubicada en el contexto histórico de la globalización de relaciones y de flujos, materiales y simbólicos, y de cómo en dicho proceso están quedando, y deberían quedar, situadas las entidades subnacionales de gobierno y administración. Este es el punto de partida de este artículo para luego incursionar en el propósito central antes señalado, cual es el de abrir la reflexión sobre la función que pudiesen jugar las relaciones internacionales subnacionales en una mayor integración latinoamericana.

I. GLOBALIZACIÓN Y AGENTES LOCALES

La existencia del proceso de globalización y la constitución de una masa mínima crítica de agentes globalizadores -es decir que actúan a la escala del mundo- ha llevado a preguntarse qué ocurre con los agentes y realidades locales ante la caída o el debilitamiento de diversos tipos de "fronteras". En términos sintéticos, esto se ha planteado como qué ocurre en la relación entre "lo global" y "lo local".

1. Aproximaciones a la relación global-local

En una visión esquemática acerca de cuáles han sido las maneras en que ha sido conceptualizada -o implícitamente descrita- la relación señalada, podemos distinguir cuatro posiciones (González, 2006).

La primera sostiene que la tendencia actual es la disolución de lo local en lo global, la que se fundamenta, especialmente, en la lectura de los procesos económicos y culturales, contemporáneos. En lo económico se va a destacar el papel

* Economista, Doctor en Ciencias Sociales (Mención en Desarrollo) Universidad Católica de Lovaina. Docente e Investigador del Área de Economía, Estado y Gestión, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

1 Aquí se utilizará el concepto de subnacional por aparecer más utilizado en Chile y América Latina. Sin embargo, es necesario señalar que hay una discusión teórica en torno a cuál sería el concepto correcto: subnacional, no central o subestatal (como en Europa).

determinante de las grandes empresas trasnacionales y el capitalismo financiero en la estructuración y cambios de la geografía económica mundial. En lo cultural, la pérdida de las identidades y culturas, locales, en beneficio de símbolos y representaciones que se hacen universales, lo que, en el límite, para algunos autores críticos, significa un proceso de “genocidio cultural” (Mancilla, 1998).

La segunda ha llamado la atención sobre la emergencia de “lo local” como espacio/sujeto de identidades reforzadas que se explican como reacción o resistencia frente a la “agresión” de los agentes de carácter global –“globalizadores” (Santos, 2000) y al debilitamiento del Estado Nacional (y de lo nacional)². Esta resistencia puede ser leída como fundamentalismo pre-moderno o como resistencia moderna frente a los poderes globales, según opciones ideológicas o experiencias específicas. En este análisis, los fenómenos de las culturas e identidades, locales, han cobrado importancia, aunque con propósitos distintos y, aun, opuestos (Debuyst, 1998).

Una tercera aproximación postula, más bien, que si bien es cierto que lo local es penetrado por lo global, ello no ocurre como si lo local fuese un espacio vacío de historia, instituciones, bases económicas y cultura, por lo que se producen complejos procesos de hibridez (García-Canclini, 1997). Así, las tendencias a la estandarización propia de la globalización es mediatizada por las reapropiaciones que de ella ocurren en los territorios locales, los que en algún grado también seleccionan lo que viene de afuera y la combinan con la herencia “material” e “ideal” de la localidad. Esta aproximación puede expresarse, también, en un lenguaje más político en que, explícitamente, se destaca la existencia de agentes locales que articulan sus intereses y entran en procesos de negociación con los agentes de escala global.

Por último, podemos distinguir una visión que ha destacado que la actual competitividad globalizada le ha terminado por dar a los espacios locales un significado clave para que las empresas puedan sobrevivir y desarrollarse dentro de aquella. Por un lado, la calidad del “territorio” en variadas dimensiones se definiría por la existencia o ausencia de un conjunto de características propias que permiten a las empresas, localizadas en él, ventajas o desventajas, respecto de las localizadas en otros territorios: tradición empresarial, capacidad innovativa, redes de cooperación, valores en relación al trabajo y otros (Piore y Sabel, 1984). Por otra parte, determinados productos exportables adquieren un plus en la medida que se asocian a determinados territorios, haciendo parte de su identidad y dando un sello de calidad.

2. Los agentes locales relevados en la literatura de los últimos dos decenios y medio

Dentro de las perspectivas que no comparten la idea de la disolución de lo local en lo global, se han destacado procesos locales que tendrían “fuerza endógena” en los que ciertos agentes internos adquieren protagonismo. En la literatura de los últimos decenios podemos identificar a cuatro de estos. Esto nos permite situar en un campo mayor ciertas lecturas presentes sobre la importancia de los niveles estatales subnacionales (González, 2008).

Un primero, son los pequeños y medianos empresarios locales, los que fueron destacados a partir de su liderazgo en ciertos procesos locales de desarrollo económico, siendo el más paradigmático el del centro-norte italiano. En dichos procesos los factores de identidad, de cooperación, de difusión tecnológica, de fuerte tejido empresarial y las relaciones económicas no mercantiles, fueron destacados como claves en dinámicas locales de desarrollo (Becattini, 1990)³.

Un segundo, fueron las organizaciones socioeconómicas populares que en diversas latitudes y territorios locales -en particular en América Latina- fueron destacadas como formas de enfrentar situaciones de desmedro o crisis, económicas, en particular a partir de los años 80, llamada la “década perdida” en el continente (Peemans, 2001). Se trataba de

- 2 Una literatura significativa ya proveniente de los años 70 se refiere a muchas expresiones de base local que cubrirían el vacío dejado por lo nacional. Sobre ellas se han señalado muchas ideas: i) que son muchas; ii) que algunas han sido idealizadas y que han dependido de fondos externos; iii) que han mantenido relaciones con los Estados que se mueven entre la cooperación y la oposición; iv) que han expresado una búsqueda de autosuficiencia o de autonomía; v) que no es claro si representan expresiones de poder popular o son de fácil manipulación (Alger 1988).
- 3 Este análisis se combinó con dos lecturas más generales que dieron mayor peso intelectual a la idea de “fuerzas endógenas” de desarrollo local. Una hacía referencia a que en los últimos decenios se vivió el pasaje a un nuevo “modo de acumulación” económico en que las economías internas al territorio (externas a las empresas) adquirirían preeminencia para el aumento de la productividad y competitividad. La otra fue una relectura de procesos de desarrollo de ciertos territorios en el largo plazo que buscaron mostrar la incidencia de los factores internos más que la mera difusión desde los polos centrales de crecimiento.

experiencias colectivas o familiares que generaban bienes o servicios para el autoconsumo o para terceros, de manera gratuita u orientados al mercado (Razeto et al. 1983). Ellas encontraban su arraigo y buscaban su proyección en y desde territorios locales. Esto constituyó una relectura del llamado “sector informal” en la literatura latinoamericana así como también de la lectura sobre las características de las organizaciones vecinales (González, 1998).

Un tercero, fueron los movimientos de naturaleza étnica que desde ciertos territorios locales cuestionaron su situación de subordinación histórica al interior de los espacios nacionales y, a la vez, reaccionaron frente a los impactos negativos que sobre su hábitat tenían inversiones de carácter transnacional y dirigidas al mercado mundial (Stavenhagen, 1997). Estos movimientos combinaron una acción que se desenvolvía en niveles globales y bajo principios universales como respeto a las culturas diversas y en niveles locales defendiendo soberanías o autonomías territoriales y culturas, concretas.

Por último –y es lo que más interesa en este artículo– una significativa literatura ha llamado la atención sobre una acrecentada importancia que estarían teniendo los niveles más locales del aparato del Estado, en particular los municipios. Ello a través de un traspaso de competencias y recursos; pero también a cierta activación propia frente a los variados desafíos, problemas, oportunidades o crisis que la globalización imponía a determinados territorios (Vázquez B, 1993). Generalmente esta constatación es realizada dentro de una perspectiva favorable que propone acentuar ese proceso y reclama por los insuficientes grados que presentan las descentralizaciones (González, 2008b). Para América Latina esto ha sido presentado como un movimiento histórico que busca alterar el fuerte centralismo que ha presentado el Estado latinoamericano, más allá de sus variantes unitarias o federales (Arocena, 1998).

3. Entes estatales subnacionales: nuevas posiciones y ampliación del campo de acción

En una evaluación bastante general se puede decir que de acuerdo a variados estudios hay un cierto cambio en cuanto a una posición relativa de mayor peso de los niveles subnacionales del Estado, dentro del conjunto de este. Es decir, habría un cierto proceso de descentralización estatal, en particular municipal, que se expresaría en varias dimensiones.

En lo económico, manejan más recursos y decisiones; en lo político, han aumentado las autoridades de municipios fundadas en elecciones democráticas (en América Latina) y se hace más significativo ser parte de la política local; en lo social, manejan u operan más programas y se ha acrecentado un imaginario social que les asigna mayores responsabilidades; en lo legal, se han aumentado las funciones, atribuciones y obligaciones; en lo técnico, ha crecido el número de profesionales y la racionalidad tecnocrática ha cobrado una mayor importancia en su accionar.

Junto con ello, las evaluaciones respecto a las dinámicas reales de los municipios muestran que, a pesar de lo anterior, la descentralización suele ser bastante cuestionada como proceso efectivo en términos de que sus avances son limitados y que los niveles centrales buscan retener poder. A la vez, surgen discusiones de si se ha tratado verdaderamente de procesos de descentralización o de desconcentración, e incluso desligamiento de problemas por parte del nivel central. En la misma línea de si se trata de un mero reforzamiento de las capacidades administrativas o del avance hacia verdaderos gobiernos locales y regionales. Esto puede expresarse como la diferencia entre administrar o ejecutar mayores recursos que en el pasado o transformase en una real entidad estratégica del desarrollo del territorio subnacional respectivo.

Este propósito de reforzamiento de los niveles locales ocurre, además, dentro de un marco histórico donde el Estado, como conjunto, se ha debilitado y en que ha aumentado el poder de los agentes transnacionales privados. Ello plantea la interrogante por los márgenes reales para planificar y orientar la realidad en algún sentido determinado por la sociedad política, nacional y local. Además, en el caso de América Latina, estas iniciativas de descentralización relativa de los últimos decenios estuvieron concentradas en el nivel comunal sin abarcar el nivel regional, limitando con ello los efectos en la dirección de un reforzamiento del “mesonivel” -espacio subnacional- visto como conjunto (Sanguinetti, 1997).

No obstante, lo que parece corresponder mejor a la realidad de los hechos es la afirmación de que efectivamente hay una mayor importancia relativa de las administraciones locales, pero que ello es menor que lo que señala cierta retórica descentralizadora y suele tener límites por el hecho de un debilitamiento más general del Estado y por las orientaciones liberales de los niveles centrales de este y de las propias resistencias de éstos (González, 2006).

II. ENTES SUBNACIONALES Y RELACIONES INTERNACIONALES

1. La interdependencia subnacional

Un hecho “material” básico en que se expresa la globalización es en la intensificación de las interdependencias entre territorios⁴. Es cierto, por un lado, que la constitución de una verdadera espacialidad global envuelve a los espacios locales y en parte determina la realidad de estos en un movimiento “desde arriba”. Ello es lo que permite señalar, además, que las acciones y agentes globales no son solo un “entorno” para las acciones o agentes locales, sino que tienen la importancia de ser directamente estructuradores de lo local (González, 2006).

Pero, por otro lado, la globalización acentúa la interdependencia entre espacios locales. Esto constituye una base objetiva de la relación entre instancias locales gubernamentales. En este sentido, lo local y lo global no se excluyen, sino más bien lo local es un soporte de lo global. La constatación de este fenómeno ambiguo ha hecho surgir el neologismo de “glocalización” (Robertson, 2003). Este acrecentado contexto de interdependencia conduce a reconocer que las relaciones internacionales forman espacialidades largas y múltiples “por debajo” del Estado Nacional.

A partir de ello, la pregunta que puede formularse es si esta tendencia a una mayor interdependencia entre territorios locales en conjunto con la mayor descentralización antes señalada lleva a generar las bases y la necesidad de una integración o conexión de nuevo tipo entre entes subnacionales de países distintos, de modo que potencien, gestionen, regulen y le den orientaciones y objetivos a dicha conexión.

2. Los intereses de integración internacional subnacional

Efectivamente, la intensificación de la interdependencia parece estar a la base de que surjan intereses de integración “por abajo”, desde los entes subnacionales. La región, la provincia y el municipio empiezan a desarrollar intereses propios de conexión con otros territorios. Estos intereses de integración desde territorios subnacionales, nacen sobre todo en zonas geográficas fronterizas. Incluso, algunos autores señalan que los intereses de integración de algunos espacios subnacionales con otros, es superior a los intereses integracionistas dentro de los Estados Naciones (Aguirre, 2007).

Así, comienza no solo a hacerse importante una mayor participación local y regional en materias de relaciones internacionales, sino que ello se comienza a expresar como demanda de atribuciones para tal efecto, en tanto en ello se pueden jugar cuestiones importantes para el destino de los territorios particulares. Esto significa el surgimiento de una petición o presión de cesión de competencias que pertenecían tradicionalmente al nivel nacional central, para emprender ese tipo de acciones (Aguirre, 2007).

En suma, para los gobiernos subnacionales la inserción política en la escena internacional se hace un objeto de acción más importante que en el pasado, cuestión en la que sin duda se hacen parte de un fenómeno más amplio que abarca otros muchos agentes. Puede decirse que la expansión de relaciones internacionales, para los gobiernos subnacionales, adquiere el carácter de prolongación, en esa dimensión específica, de acciones necesarias para poder cumplir sus fines internos, en particular si hay descentralización de responsabilidades y atribuciones (Vuillermoz, 2008).

3. Las estrategias subnacionales internacionales

Lo anterior ha ido conduciendo al desarrollo del campo de las estrategias subnacionales de relaciones internacionales. Podemos hablar de una estrategia y dinámica de relaciones internacionales entre niveles subnacionales cuando, al menos, hay dos condiciones presentes. Primero, cuando ocurre con un mínimo de acción autónoma respecto al gobierno central. Segundo, que sus autoridades se generen desde una base territorial propia y su legitimidad mayor provenga de quienes la habiten y las elijan (Aguirre, 2007).

4 Esta intensificación no es lineal sino que ocurre a través de la desestructuración y estructuración de relaciones entre espacios. Ello puede conducir a la pérdida de interdependencias entre territorios vecinos en beneficio de relaciones de larga distancia (Veltz, 1994).

Esto constituye un fenómeno nuevo, en tanto dentro del campo de acción subnacional tradicionalmente no se había incluido lo de hacer de la región o municipio un sujeto de relaciones internacionales. Se consideraba una materia, junto con la de “defensa”, que era impropia de niveles subnacionales. En el extremo, ello podría ser visto como la “amenaza” de un “cuasi Estado” incompatible con la idea de Estado Nación que tiene políticas únicas desde el punto de vista internacional⁵.

Sin embargo, de hecho el fenómeno ha ido ganando fuerza y grosor. Su emergencia, entre otros factores, muestra la insuficiencia del Estado Central para dar cuenta de todas las necesidades o posibilidades, subnacionales, asociadas a la mayor internacionalización e interdependencia. Esto se expresa de manera más neta en la actualidad en que las regiones más “avanzadas” están adelantando sus propias estrategias internacionales. Se trataría de un nuevo “sujeto de relaciones internacionales”. Generalmente es una estrategia orientada a asegurar recursos económicos y a forjar alianzas con otras regiones.

En definitiva, se va consolidando una actividad expresiva de las estrategias regionalistas en el contexto de la globalización: las relaciones externas. Se está tejiendo un conjunto de relaciones entre territorios con intensidad y densidad diferentes. Lo anterior está posibilitado por la tecnología la que permite un grado de interdependencia inédita. Poco a poco estos espacios se han convertido en sujetos del escenario internacional. Según análisis “se convierten hoy en los actores privilegiados de la competencia internacional” (Boisier, 2001).

Ello puede disminuir el “monopolio” de los niveles centrales del Estado en las relaciones internacionales. Sin duda, la pérdida de esa posición en el escenario internacional por parte de los Estados centrales ha sido más destacada desde el ángulo de la acción de movimientos u organizaciones y, sobre todo, de empresas, transnacionales. Pero también son parte de este fenómeno la acción de los agentes estatales subnacionales, “por debajo” del Estado Central, aunque en paralelo al también aumento de relaciones entre estos últimos.

En rigor, según estudios este fenómeno proviene desde hace varias décadas, de los países más industrializados. Países como Italia, Canadá y EE.UU. en el marco de la Convención de Viena (1980) los Tratados, permitieron explícitamente, dentro de sus legislaciones respectivas, la actuación descentralizada de sus gobiernos locales en el ámbito exterior (Aguirre, 2007)⁶. Un caso expresivo es el de EE.UU., en que los estados federados desarrollan una cantidad de convenios referidos a diversas materias incluyendo posiciones sobre situaciones que han entrado en contradicción con el gobierno federal (Paquin, 2008)⁷.

Lo que cabe decir, entonces, es que este proceso, más antiguo, ha sido fuertemente reforzado con la mayor globalización, lo que ha incitado a los Estados centrales a “modernizarse” bajo la forma de reestructuraciones que dejan más protagonismo a los entes subnacionales y locales, comprendiendo el ámbito de las relaciones internacionales (Tapia, 2003; citado por Aguirre). Los efectos que se derivan de la continua presión externa hacen que los espacios subnacionales busquen nuevas formas de integración internacional. Ello ha llevado, a la vez, a la idea que los “intereses nacionales” pudiesen ser mejor alcanzados no solo a través de la acción del nivel central, sino que debe reconocerse el rol a jugar por los entes subnacionales y los sectores de la sociedad civil involucrados. Esto ha hecho, además, que sea en los últimos decenios en que emerja una discusión académica y política más significativa⁸.

Desde esta lógica, las relaciones internacionales van siendo percibidas por autoridades locales y analistas, como componentes efectivos y potenciales de una política amplia en la gestión del desarrollo económico y social de los

5 Esto constituye una situación poco real en el caso latinoamericano, donde el despliegue de relaciones internacionales del tipo “protodiplomacia”, propia de Estados con tradición federalista como en Europa y Norteamérica, no constituye lo característico.

6 En realidad es un fenómeno que viene de mucho más atrás, pero que se comienza a masificar en Europa después de la 2a Guerra Mundial.

7 Por ejemplo castigo a empresas norteamericanas que tenían negocios en Rhodesia, o posiciones contrarias a la entrada de EE.UU. en Iraq. (Paquin, 2008).

8 Un campo especial y más antiguo está abierto en los territorios que se presentan como “una nación dentro y contra un Estado”, como es el caso de Québec, Cataluña y Escocia con aspiraciones de separación o autonomía mucho mayores (Keating, 1996). Casos especiales presentan los movimientos étnicos o, para decirlo en concordancia con la lógica de este texto, los territorios subnacionales con poder político que expresan demandas de carácter étnico. Respecto de esto, resulta importante señalar que la forma que esas expresiones han tomado han sido más bien de una “etnicidad abierta”, buscando una reinserción de nuevo tipo y con nuevos reconocimientos en la sociedad nacional (Debuyst, 1998) y apuntan a un Estado Nacional con alta descentralización política (González Casanova, 2000).

territorios bajo su jurisdicción (Ferrero, 2005). Dicho de manera radical, el cumplimiento de los objetivos de esa gestión ya no sería posible sin desarrollar aquel tipo de relaciones. Esto puede generar situaciones de tensión con los Estados centrales. Por ejemplo, posibles contradicciones entre las políticas del Estado Central -sea unitario o federal- y las unidades subnacionales en tanto estas pueden ver constreñidas sus desarrollos o intereses por ciertos acuerdos, o falta de acuerdos, internacionales, o el Estado Central puede evaluar que se pierde lo que debería entenderse como una única orientación y potestad en la representación de la nación⁹. Haciendo parte de esta dinámica de cambios y tensiones se observa en las últimas décadas la emergencia de mecanismos y de foros que tienden a acercar a cientos de gobiernos subnacionales entre sí. Se han comenzado a consolidar y reconocer los llamados “subsistemas internacionales” de “gobiernos no centrales” que agrupan autoridades comunales, de ciudades o regionales que se van abriendo espacio en el espectro internacional. Han proliferado instancias de cooperación interregional con regiones contiguas y remotas. Esto va implicando a las autoridades subnacionales en las relaciones internacionales y se generaliza como parte de sus estrategias de promoción de intereses territoriales específicos (Ferrero, 2005).

4. Conceptualización del fenómeno

Estos procesos subnacionales constituyen, con ya más importancia, un fenómeno de análisis reciente y se puede afirmar que ellos están en una fase exploratoria. Hacer de la región, provincia o municipio un sujeto/objeto del estudio de relaciones internacionales es algo nuevo que tiene un desarrollo académico menor con respecto a otros “subtipos de integración”. Sin embargo, ha dado ya origen a conceptos que buscan dar cuenta de las características del fenómeno.

Por un lado, se señala que esto expresa, junto a otros fenómenos similares, el paso de una era nacional a otra post-nacional correspondiente a una estructura monocéntrica de poder de los Estados nacionales a otra policéntrica, de una pluralidad de actores. En su límite esto se plantea como que “cada elemento es un centro” (Alger, 1988).

Se ha hablado respecto de estas acciones como si se tratara de una “pequeña política exterior”. Por otro lado surge la noción de diplomacia “multinivel” en que la diplomacia es conceptualizada como una “red de interrelaciones con un reparto cambiante de actores que actúan de distintas maneras dependiendo del tema, de los intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político multinivel”: supranacionales y subnacionales (Hocking, 1995).

También se ha hablado de “paradiplomacia”. Por esto se entiende la implicación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales a través de contactos formales e informales permanentes o *ad hoc*, con entidades extranjeras públicas o privadas con el objetivo de promover resultados socioeconómicos o políticos u otra dimensión dentro de sus competencias (Ferrero 2005; citando a Noé Cornago Prieto)¹⁰. En ese marco se ha distinguido entre paradiplomacia global, sobre la que concierne al sistema internacional como un todo, y de paradiplomacia regional, acotada a los temas propios de una cierta comunidad territorial de gobiernos subnacionales. La regional, a su vez, es dividida en macrorregional cuando ocupa a comunidades no contiguas y a microrregional cuando es entre territorios contiguos (Aguirre, 2007).

III. RELACIONES INTERNACIONALES SUBNACIONALES E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: ANTECEDENTES, REFLEXIONES Y REFERENCIAS AL CASO CHILENO

Avanzado lo anterior, puede resultar comprensible despertar un interés político y académico, sistemático, por explorar la conexión posible entre el objetivo de la integración latinoamericana y las relaciones internacionales subnacionales (RIS) en el continente. Esto puede expresarse como la pregunta por el eventual rol que la densificación de RIS, dentro de América Latina, pudiese jugar para fortalecer aquella integración. Esto lleva a explorar inicialmente cómo se presenta este

9 Estas tensiones, a su vez, pueden ser resueltas de modo diferente según tipos de Estados particulares, como el suizo, belga, español, italiano o norteamericano (Massart-Piérard, 2008).

10 La paradiplomacia se ha ido haciendo un sitio en las últimas décadas en la economía política mundial. Los estudios de ello han estado centrados en el mundo occidental avanzado (Europa, América del Norte y Australia).

proceso subnacional en el continente y si juega un rol integracionista, tomando como referencia de caso, para el análisis, la experiencia presente en Chile.

1. Amplitud e institucionalidad del fenómeno en Chile

En Chile, durante los años recientes, se verifica un aumento de las relaciones internacionales de los niveles subnacionales del Estado, regionales y locales (municipales). Tanto en la escala regional como en la comunal existe un centenar de acuerdos entre territorios jurídicos chilenos, regiones y municipios, con equivalentes extranjeros¹¹.

De acuerdo a los antecedentes, se puede decir que el proceso de RIS ha ido surgiendo de manera lenta y aun poco profunda y que presenta rasgos combinados en cuanto a sus impulsos “desde arriba” o “desde abajo”. Una cierta expansión de convenios empiezan a desarrollarse en los inicios de la década del 90 -bajo condiciones políticas del país que favorecieron la conexión política con el mundo- y, al menos en los inicios, tuvo una incidencia directa del nivel central del Estado a través de ciertos acuerdos generales¹².

La relativa magnitud y visibilidad que fue abarcando esta dimensión de RIS llevó a generar una mejor institucionalidad para atenderlas. Por ejemplo, en la entidad que agrupa a todos los consejeros regionales¹³ se constituyó una Unidad de Relaciones Internacionales que realiza actividades respecto de la materia y para lo cual pueden usar algunos recursos. También existe una unidad similar en la Asociación Nacional de Municipios aunque, en este caso, el proceso es más débil. Asimismo se observa un aumento de los espacios de discusión especializada sobre “cooperación descentralizada” que involucran a los distintos niveles del Estado y puso en relación a funcionarios chilenos con especialistas de países europeos que transmitieron enfoques y experiencias.

En consonancia con un país de fuerte tradición centralista, el fenómeno de las RIS, en lo poco que tiene de desarrollo, ha estado significativamente promovido y orientado desde el nivel central. Como han remarcado análisis más generales o de otros países, respecto de este fenómeno, ello ha necesitado resolver tensiones intraestatales entre, por un lado, los niveles subnacionales y el nivel central y, por otro, entre visiones distintas dentro del segundo, en particular entre el Ministerio de Relaciones Internacionales (RR.II), más receloso de una cooperación internacional descentralizada, vista como pérdida de monopolio de las relaciones internacionales, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), más partidaria de generar campos de autonomía subnacional, al respecto. Para ello, el Ministerio de RR.II. creó una unidad relativa al tema que se coordina con la SUBDERE. Esta institucionalidad busca conciliar, desde una perspectiva bastante centralista, la afirmación del nivel central como sujeto único de las relaciones y acuerdos internacionales del país, con abrir un cierto campo de acción correspondiente a los gobiernos subnacionales.

En el marco de esta acción conjunta de los niveles, y expresando un tipo de acción clásica de los Estados centralistas, se acuerda impulsar en todas las regiones “unidades de relaciones internacionales (URAI)” adosadas a los gobiernos regionales. Estas existen con aún baja importancia práctica en cada una de las regiones, dependen del gobierno regional y se relacionan para su trabajo con la SUBDERE y con la mencionada Unidad del Ministerio de RR.II.¹⁴. Es decir, se las

- 11 Entrevista a H. del Canto, responsable actual de la Unidad de Relaciones Internacionales en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y a Lenia Planas, antigua responsable. Esta Subsecretaría forma parte del Ministerio del Interior y es la encargada, desde el nivel central, de fortalecer los gobiernos locales y regionales y apoyar el proceso de descentralización. En términos precisos, al 2007 existían 84 convenios firmados en regiones y 436 acciones internacionales de los municipios, según datos disponibles en www.cooperaciondescentralizada.gov.cl
- 12 En términos más amplios, el Estado chileno ha tenido en los últimos decenios una marcada orientación liberal y aperturista que actuó como entorno incentivador a que los gobiernos subnacionales tuviesen políticas de “competitividad” y abiertas al mundo. Han aumentado, además, sus responsabilidades formales. Todo esto dentro de un rol más débil del Estado, en la economía.
- 13 Asociación Nacional de Consejeros Regionales (Ancore). En asuntos de poder político cada región tiene como autoridad máxima un intendente, designado por la Presidencia, y un consejo regional formado por consejeros elegidos por los consejos municipales de cada provincia que compone la Región. Se encuentra en proyecto la elección directa de dichos consejeros, aunque no ha existido mayoría política para la elección directa de los intendentes.
- 14 Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de RR.II.

define, simultáneamente, como parte de la institucionalidad de las políticas regionales y deben presentar consistencia con el nivel central.

La orientación “doctrinal” que el nivel central le da a su inserción en este proceso, en particular la SUBDERE, es el de ser “un apoyo a una política de cooperación descentralizada” en tanto señala como positivo que los municipios y regiones aumenten sus relaciones y convenios, entendiéndose esto como parte de las necesidades de un mundo más globalizado. Aun más, se señala que ello es todavía débil y que dicho proceso debe fortalecerse, para lo cual se han tomado iniciativas para deducir cuál puede ser el apoyo más adecuado a entregar a los entes subnacionales. (AGCI, 2006).

En síntesis, de acuerdo a la experiencia chilena, el proceso de las relaciones internacionales de sus niveles de gobierno y administración subnacionales es un proceso en desarrollo y que se ha estado expresando en distintas iniciativas institucionales que lo expresan y lo refuerzan. Su dinámica ha tenido tanto orígenes “por abajo” como “por arriba”. Sin embargo es aun un proceso frágil que no se consolida como una línea de acción muy significativa de los gobiernos subnacionales. Aun en su fase inicial, este proceso ha recorrido tensiones más o menos naturales entre los distintos niveles del Estado y grados de cautela de su nivel central especializado en las relaciones internacionales (Ministerio de RR.II), por un lado poco conocedor y, por otro receloso del avance de relaciones internacionales descentralizadas. Por último, es importante remarcar que el reconocimiento existente a las iniciativas sub-nacionales se las define dentro de los objetivos de la cooperación con otros territorios pero no de posiciones frente a situaciones que pudiesen implicar una tensión con la voz única del Ministerio de RR.II.

De acuerdo a los antecedentes, las materias de convenio y cooperación han sido diversas, tanto entre regiones como en los convenios bilaterales entre comunas. Por un lado, son materias que pueden ser muy significativas para el desarrollo de un territorio. Por ejemplo, el caso de la Región de Coquimbo que estableció un convenio con una región francesa, en función de la producción de agua. Otros convenios han sido la vía para cierta asistencia a determinadas comunas, como es el caso de la recepción de ayuda en carros de bomberos o de material médico. También se encuentran cooperaciones en materias que son propias de cualquier nivel subnacional, que se hacen más importante en la medidas que estos adquieren mayores responsabilidades, como es el caso del ordenamiento territorial que significó relaciones con entidades alemanas y el apoyo de la cooperación de ese país. Por último, hay relaciones que se han dado en torno al propio aprendizaje de las relaciones internacionales subnacionales.

2. Orientaciones geográficas de las relaciones internacionales subnacionales y el lugar de América Latina

En cuanto a con qué países, desde el punto de vista geográfico, se han establecido convenios, el caso de los entes subnacionales chilenos en esta fase inicial del desarrollo de relaciones internacionales nos lleva a reconocer tres características. En primer lugar, una importancia alta de las relaciones con Europa, principalmente con Italia, España y Francia. En el caso de los municipios en su mayoría los convenios son con Europa. Esto tiene como factor explicativo los acuerdos de cooperación más general con ese continente y el reconocimiento de que sus gobiernos regionales y locales tienen una historia acumulada en cuanto a relaciones de cooperación horizontal, que se ha acelerado con la globalización. De este modo, al respecto, se da una relación de transferencia de experiencia. En segundo lugar, el acrecentamiento de relaciones de este tipo con Asia, aunque todavía limitadas. En particular, convenios con Japón y China. En el primer caso un tema central en la relación ha sido el de la capacitación laboral. Esto se enmarca dentro de una acentuación relativa y absoluta de las relaciones económicas con ese tipo de países y la propia estrategia de estos por aumentar sus conexiones con América Latina¹⁵.

15 En el caso de Japón, sin embargo, las vinculaciones están mediadas a través de su Agencia de Cooperación en Chile (JICA) y no se dan a través de relaciones directas entre entidades subnacionales. Una experiencia importante de relación de este último tipo con China muestra un fenómeno interesante de relación extracontinental (América Latina), pero que conduce a una asociación intracontinental. Es el caso de un acuerdo en las ciudades de Casablanca en Chile y Mendoza en Argentina, que hicieron un acuerdo conjunto con una región de China para vender vino. Otro ejemplo es el de zonas fronterizas con proyectos de corredores bioceánicos, en función de su desarrollo.

En tercer lugar, y en relación con una pregunta central de este artículo, la relación de Chile con América Latina a nivel subnacional es aún débil, en relación a lo que pudiera desearse en la perspectiva de una “integración por abajo”. Esta no aparece como una orientación “geográfica” definida como prioritaria. Esto sería demostrativo que el aumento de RIS latinoamericano no tiene, automáticamente, una orientación latinoamericanista. En este sentido podría afirmarse que las relaciones internacionales subnacionales, en el caso chileno, no han subvertido, sino más bien expresado las orientaciones del Estado Nacional central, el que ha definido una estrategia de inserción internacional muy abierta que no está inscrita en una lógica de integración política fuerte o un regionalismo en relación con América Latina¹⁶.

Sin embargo, según algunos análisis, la falta de densificación de las RIS intralatioamericanas no parecerían expresar una característica estrictamente chilena, por sus particulares orientaciones económicas y políticas de los últimos decenios. Más bien, se concluiría que ello es, en parte, el resultado de que la integración política entre los Estados latinoamericanos es precaria y no se constituye como una orientación central en “lo subjetivo” ni en “lo objetivo”. Es decir, la debilidad de este objetivo como orientación de los niveles centrales, determinaría límites para la acción subnacional integracionista. Esto estaría explicado por el predominio en las relaciones intergubernamentales centrales de una “vivencia” de la frontera como un límite que busca separar del otro y marcar la soberanía. En un plano evaluativo algunos autores sostienen que, por ejemplo, el Mercosur no ha ofrecido posibilidades de más desarrollo de este tipo de relaciones y que hay déficit de opciones políticas en ese sentido (Botero, 2004). Ello no significa, sin embargo, la total parálisis de iniciativas institucionales, como lo muestra la creación de “Mercociudades”, aunque se la evalúa, aún, sin resultados concretos.

Esto explicaría que un tipo de orientación de las relaciones internacionales, como las fronteras, no son tan fáciles de desarrollar, pues el diagnóstico general es que los estados centrales en América Latina no propician deliberadamente una política que integre esas zonas con las de otro Estado.

Sin embargo, matizando lo recién señalado, una cuarta característica de las RIS en el caso chileno, es un relativo desarrollo último de las relaciones fronterizas. Esto en parte obedece a algunas iniciativas “desde abajo” y en parte a ciertos acuerdos “por arriba” entre las naciones, y que ha llevado al fortalecimiento de los comités de integración fronterizos. Un caso significativo del primer tipo es en el norte chileno, donde desde la segunda mitad de la década del noventa se ha generado un impulso integracionista entre ciudades, municipios y regiones del norte chileno con las áreas fronterizas de Argentina, Bolivia y Perú, y por extensión con Paraguay y el sur de Brasil. Esto, bajo la idea de una “macrozona de desarrollo”, con múltiples iniciativas programáticas, de análisis y prácticas¹⁷. Lo segundo se expresa en una cantidad importante de acuerdos y comités de integración que se han visto alimentados por ciertos pasos formales de nivel nacional. Otro proyecto emblemático es el de “Aymarás sin fronteras”, apoyado por el BID, en relación al turismo, y que ha significado un convenio entre Perú, Bolivia y Chile a nivel de sus autoridades locales. Todo esto no siempre es realizado con toda la fluidez posible; en tanto, en particular del Ministerio de RR.HH. suele tenerse preocupación por asegurar la “coherencia” de la política internacional.

Dentro de las autoridades chilenas que son proclives a una mayor descentralización de las relaciones internacionales, este desarrollo de relaciones fronterizas es visto positivamente y como un avance en esta línea de las relaciones internacionales descentralizadas. Allí han surgido materias de análisis común y de cooperación como la salud, vías de comunicación e integración física. También se dan conversaciones en torno a acuerdos portuarios, como el de provincias argentinas interesadas en capacidades portuarias chilenas para sus productos.

Este último antecedente, que se repite en otros países latinoamericanos, da sustento a la visión de que a pesar de las dificultades propias de un proceso que necesita vencer resistencias centralistas y un aumento de iniciativas locales, ello puede significar un relanzamiento de la integración latinoamericana que podría venir desde las regiones más que desde los estados (Vieira, 2005: citado, por Aguirre, 2007). Este proceso subnacional conceptualmente se podría denominar

16 Ello se expresa, por ejemplo, en el carácter parcialmente distante de Chile de los proyectos de integración latinoamericana. Sin embargo, el análisis de las relaciones fronterizas matiza, como veremos, la apreciación realizada en el texto.

17 La denominada Zona de Integración Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR).

“nuevo regionalismo” o “regionalismo por abajo”. Por otra parte, hay ciertas bases institucionales desde las cuales se pueden fortalecer los programas de RIS¹⁸.

Respecto de esas afirmaciones, el carácter emergente de un proceso tal impide tener una suficiente claridad sobre la real posibilidad de una integración con fuerte impulso “desde abajo”, pero, sin duda, al menos podría reforzar una mayor integración. Además, desde algunas perspectivas, dentro del insuficiente debate sobre integración latinoamericana, se señala que todavía no hay un suficiente desarrollo teórico acerca de cómo podría ubicarse el espacio subnacional dentro de una estrategia o proceso de integración. Esto hace importante un mayor estudio empírico y una mayor interpretación de las RIS en curso dentro de América Latina. Al respecto, se señala que en América Latina las referencias a ello han sido dispersas y la actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha carecido de atención sistemática (Ferrero, 2005)¹⁹.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

De acuerdo a lo señalado se pueden concluir algunas afirmaciones tanto en el plano analítico como en el normativo. Lo primero es que Chile y América Latina no están ausentes de experimentar un proceso de mayor desarrollo de las RIS. Ello, a su vez, es un reflejo necesario y que recoge bien la objetiva interdependencia entre los territorios locales que se produce hoy en el mundo. Estamos frente a una situación de densificación de relaciones internacionales en que la posibilidad de “desconexión” es muy baja, sin grandes costos.

¿Cuales parecen ser las consecuencias positivas de que los territorios locales desarrollen una actoría mayor en la gestión de esa interdependencia? En primer lugar, ello podría permitir que cada territorio local maximice los beneficios y minimice los costos de aquella. También puede añadirse que la capacidad del fortalecimiento de las relaciones internacionales, desde los gobiernos subnacionales, puede ser positiva para la defensa y expresión de las identidades más locales, a veces ahogadas desde la mediación nacional. Ello puede invertirse si la entrada en el mundo internacional se hace bajo la lógica de códigos únicos y es la estandarización lo que predomina. Por último, se puede decir que las RIS pueden ser un buen instrumento para el desarrollo de los espacios subnacionales al proveerlos de potenciales conexiones tanto de mercado, de cooperación como de análisis conjunto de problemas.

Sin embargo, en cuanto a las amenazas, el aumento de las RIS puede llevar a la disminución de solidaridades nacionales si es que el aumento de las relaciones y compromisos subnacionales internacionales va de la mano de la disminución de las conexiones internas a la nación. Asimismo, puede aumentar las diferencias y las distancias socioeconómicas entre las regiones y localidades. Esto, en la medida que las mencionadas relaciones internacionales se concentran en algunos espacios subnacionales que son los que están en condiciones de aprovechar mejor la conexión. Es decir, que acentúan uno de los efectos más negativos de la globalización, cual es el de la diferenciación y fragmentación socioterritorial y la generación de los “territorios perdedores”.

En lo más central, en relación a la pregunta de este artículo sobre el rol que pudiesen jugar las RIS para empujar un proceso de integración latinoamericana, la conclusión será un poco paradójica, al menos tomando el caso chileno, pero que parece más generalizable: aparentemente que el desarrollo de aquellas relaciones, aun cuando circunscritas al tema de la cooperación -y no de toma de posiciones sobre materias políticas o económicas más generales- necesita de, al menos, de una atmósfera facilitadora desde los niveles centrales.

Es decir, no resulta claro un proceso de subversión o de gran avance “por abajo” si no existen también avances “por arriba”. En cierto grado, esta percepción recoge la realidad preexistente del centralismo estatal. Esto no quiere decir que no haya márgenes de acción que, de existir estrategias desde los gobiernos subnacionales, puedan aprovecharse y generar escenarios positivos para una mayor integración latinoamericana promovida desde los niveles subnacionales.

18 Existe una red interamericana de gobiernos intermedios y que propicia la cooperación e intercambio entre regiones. También está la OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios), con sede en Quito, que promueve relaciones al margen de los gobiernos centrales.

19 Una excepción lo constituye un estudio sobre la acción exterior de las provincias argentinas que sistematizó el despliegue creciente de acciones de “gestión internacional” con incipiente orientación comercial (Ferrero, 2005).

Pero ellos pueden ser frágiles y reversibles, por lo menos hasta cierta etapa de avance, si no hacen parte de la convicción y la acción práctica de los Estados centrales. Esto parece abierto como camino a ser experimentado y tiene que ver con el mayor aumento de liderazgos políticos locales y regionales.

A favor de este desafío actúa que de todas formas dichos liderazgos deben desarrollarse pues objetivamente los gobiernos subnacionales han aumentado sus responsabilidades, no siempre sus recursos, en Chile y América Latina, y la política internacional pasa a ser un recurso para las posibilidades de responder a dichas responsabilidades. Asimismo, los flujos de interconexión internacional “por abajo” constituyen también un proceso creciente que necesita ser gestionado en provecho de las comunidades subnacionales (y con su participación).

En este sentido, se podría concluir que aún en su fragilidad o nivel incipiente de desarrollo, las RIS pueden ser valoradas como un avance real para un proceso de mayor integración en Latinoamérica, al menos en términos de mayor creación de condiciones. Esto se deduce si, tomando el caso chileno, se considera que el 33% del total de iniciativas exteriores de los municipios chilenos tienen como principal motivación una de índole integracionista, ya sea a nivel bilateral por ser zonas fronterizas, como a nivel multilateral, por ser parte de un proyecto de corredor bioceánico, o de alguna instancia supranacional como Mercociudades, o la definición de un espacio supranacional de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) (2006). Diseño de Agencias Regionales de Cooperación Internacional Informe de Avance N°2. EMG Consultores.
- Aguirre, J.C. (2007). *Los Espacios subnacionales y las relaciones internacionales*. Marco teórico para optar a la Licenciatura en Ciencia Política y relaciones Internacionales. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago.
- Alger, Ch. (1988). Le local et le mondial: comment percevoir, analyser et assumer leurs interconnexions? . En *Interconnexions entre le local et le mondial*. *Revue Internationale des sciences sociales* N° 117. UNESCO.
- Arocena, J. (1998). Les approches latino-américaines du développement local . En *Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*. Sous la direction de F. Debuyst e I. Yépez. Louvain La Neuve: Academia-Bruylant..
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?* En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario. Argentina: Madoery, O; A. Vázquez, editores.
- Becattini, G. (1990). *El distrito industrial marshalliano como un concepto socioeconómico*. En *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (Comp.). España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Botero M.H. (2003). *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Universidad del Rosario. Colombia. http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia_politica/documentos/facultades/Politica_Gobierno/cepi_desarr_regio.pdf
- Debuyst, F. (1998). *Plurisémie des discours et enjeux conflictuels*. En *Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*. Sous la direction de F. Debuyst e I. Yépez. Louvain La Neuve: Academia-Bruylant.
- Ferrero, M. (2005). *La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano*. Universidad del Rosario. Argentina. [http://www.reei.org/reei%2001/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2001/M.Ferrero(reei11).pdf)
- García-Canclini, N. (1997). Cultures urbaines de la fin de siècle: la perspective anthropologique, problématiques et perspectives. *Revue internationale des sciences sociales* N° 153. Paris
- Gonzalez Casanova, P. (2000). *Les Indiens du Mexique à l'aube du nouveau millénaire*. Alternatives Sud, vol VII. L'avenir des peuples autochtones. Le sort des premières nations. Louvain-La-Neuve: Centre Tricontinental.
- González Meyer, R. (1996). *Espacio local, sociedad y desarrollo (razones de su valorización)*. Programa de Economía del Trabajo (PET) y Universidad academia de Humanismo Cristiano (UAHC). Santiago.

- González Meyer, R. (1998). *Le microentrepreneuriat populaire. In Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*. Sous la direction de F. Debuyst e I. Yépez. Louvain La Neuve: Academia-Bruylant.
- González Meyer, R. (1999). Descentralización, política y desarrollo: experiencia chilena de los años 90. *Revista Economía y Trabajo en Chile*, 7. Programa de Economía del Trabajo. Santiago.
- González Meyer, R. (2006). *Agentes y dinámicas territoriales: ¿quién produce lo local? (los casos de Valdivia, Temuco y Arica)*. Facultad de ciencias económicas, sociales y políticas de Lovaina. Lovaina.
- González Meyer, R. (2008a). Los Agentes de las Dinámicas Territoriales: el caso de ciudades intermedias chilenas. *Revista Prisma* (en edición). Universidad Católica de Uruguay.
- González Meyer, R. (2008b). *Poderes locales, Nación y Globalización (historia de teorías y debate contemporáneo)*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Hocking, B. (1995). *Localizing Foreign Policy Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York: St Martin Press.
- Keating, M. (1996). *Naciones contra el Estado*. Barcelona: Ariel, Ciencia Política.
- Mancilla, H. C. (1998). La tensión entre tradiciones particularistas y modernas coerciones universalistas: el caso boliviano. En *Estudios Interdisciplinarios de América latina y El Caribe*. Vol. 9, N° 2. Ramft Aviv : Universidad de Tel Aviv.
- Massart-Pierard, F. (2008). L'action extérieure des collectivités régionales et fédérées : écarts et convergence . En *L'Action Extérieure des Entités Subétatiques*. F. Massart-Piérard (Dir). U.C.L. Presses Universitaires de Louvain.
- Paquin, S. (2008). La paradiplomatie des Etats américains et la cohérence de la politique étrangère des Etats-Unis. En *L'Action Extérieure des Entités Subétatiques*. F. Massart (Dir). U.C.L. Presses Universitaires de Louvain.
- Peemans, J. (2001). *Les pratiques populaires de développement*. Bruxelles: Cahiers Marxistes.
- Piore M. y Sabel C. (1984). *The second industrial divide*. New York: Basics Books.
- Razeto, Luis, et Al. (1983). *Las Organizaciones Económicas Populares*. Programa de Economía del Trabajo (PET). Santiago.
- Robertson, R. (2003). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad, en *Cansancio del leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Madrid.
- Sanguinetti, P y Porto A. (1997). La descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales y la distribución regional y personal del ingreso: situación en Latinoamérica. En *CEPAL/GTZ: Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*.
- Santos, M. (2000): *Territorio e Sociedade*. Sao Paulo: Ed. Fundacao Perseu Abramo.
- Stavenhagen, R. (1997). Organizaciones indígenas: actores emergentes en América latina. *Revista de la CEPAL*, 62. Santiago.
- Tapia, J. (2003). Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización. *Estudios transfronterizos*, 1.
- Vázquez B, A. (1993). *Política Económica Local (la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo)*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Veltz, P. (1994). *Des territoires pour apprendre et innover. La tour d'Aignes*. Paris: Editions de l'Aube.
- Vieira, E. (2005). *¿Es el libre comercio la fase de integración que debe adelantar A. Latina y en particular la Comunidad Andina?* Informe sobre el estado de la Integración. Convenio Andrés Bello-Instituto Internacional de Integración. La Paz. Bolivia.
- Vuillermoz, R. (2008). L'Etat face à l'action extérieure des collectivités subétatiques. Opportunités et/ou contraintes? En *L'Action Extérieure des Entités Subétatiques*. F. Massart (Dir). U.C.L. Presses Universitaires de Louvain.

INTERNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DESDE LAS REGIONES

PATRICIO ZAPATA*

FUNDAMENTACIÓN

Desde mediados de los años 80, el mundo ha experimentado una serie de cambios profundos en su estructura de desarrollo, vinculados principalmente al fenómeno de la globalización (Jessop, 2004; Taylor, 1994). Este proceso, entendido como una mayor interdependencia política, económica, social y cultural, de los países, sumado a las tendencias descentralizadoras, generando el surgimiento de nuevos actores en las relaciones internacionales. Los cuales motivados principalmente por promover y difundir sus zonas geográficas, han logrado establecer vínculos con el exterior independientemente de sus gobiernos nacionales. Esta capacidad de los gobiernos subnacionales, de sus empresarios, universidades, organizaciones sociales, entre otros actores, de desarrollar acciones en el ámbito de las relaciones exteriores, es lo que se conoce como Paradiplomacia (Soldatos, 1990; Keating, 2000).

Chile no ha estado ajeno a este proceso, y desde comienzos de los años 90, junto a la política nacional de los gobiernos chilenos de reinserción en el escenario internacional, las regiones, a través de diferentes iniciativas, han desarrollado distintas acciones en materia de internacionalización de sus territorios y de integración con diversas regiones y países del mundo. En este sentido, es importante destacar algunas medidas impulsadas por los gobiernos centrales, con el objetivo de promover y facilitar este proceso. Al respecto se pueden mencionar: La Ley de gobiernos regionales, que faculta a dichos organismos a participar en acciones de cooperación internacional; la creación de las unidades regionales de asuntos internacionales en cada región; entre otras.

Sin embargo, el carácter extremadamente centralista del Estado chileno que para nuestro tema se expresa en: la falta de autonomía de los intendentes para poder tomar determinadas medidas en este ámbito; la dependencia excesiva de las secretarías regionales ministeriales y servicios públicos de sus niveles centrales; el marco restrictivo en cuanto a competencias del gobierno regional para poder asignar mayores recursos, por ejemplo a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, a esta área; y la casi nula institucionalidad para que los municipios puedan participar debidamente en este proceso, son obstáculos que dificultan claramente una mejor inserción de las regiones en el contexto internacional.

PROPUESTA

Objetivo

Fortalecer la capacidad política y técnica regional, dotándola de mayores competencias, recursos y capacidades para, en el marco de la política nacional de Gobierno, pueda desarrollar una mayor y mejor gestión en materia de internacionalización e integración económica, social y cultural con el resto del mundo.

* Centro de Estudios, Universidad de Tarapacá.

Medida estratégica

Creación de una institucionalidad para las relaciones exteriores de las regiones. Lo anterior se propone materializar a través de un proyecto de ley que considere:

1. Asignar al intendente regional la responsabilidad de dirigir y coordinar las distintas acciones que la región emprenda en materia de relaciones exteriores. Lo anterior, sujeto a los marcos establecidos por los tratados y convenios que el gobierno de Chile celebre al efecto, en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación, y en plena coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
2. Todos los ministerios y servicios públicos, con la excepción de Relaciones Exteriores, Interior y Defensa, deberán coordinar sus programas y proyectos, en materia de relaciones exteriores, en que tenga interés alguna región, con la respectiva autoridad regional. Se exceptuarán de esta obligación también, aquellas iniciativas de ministerios y servicios, que la Presidencia de la República defina expresamente.
3. Creación de una Secretaría Técnica de internacionalización e integración de la región. Esta estará dirigida por un secretario técnico, el cual será nombrado por el intendente regional, y estará adscrito a la planta de confianza del gobierno regional, con un grado equivalente al de Jefe de División. De acuerdo a la importancia que el sector tenga en la región, el Intendente podrá darle rango de SEREMI, integrándolo al gabinete regional.
4. Creación de un Consejo Regional Consultivo y un Comité Técnico para la internacionalización e integración. Ambas instancias serán presididas por el Secretario Técnico, mencionado en el punto anterior. En el caso del Consejo Consultivo, estará integrado por personeros representantes de instituciones públicas y privadas. Dentro de los primeros, se considera a los seremis de Planificación y Economía; directores regionales de CORFO, Prochile y Sernatur; dos alcaldes de la región; además, de otros tres directivos públicos nombrados por el Intendente, en función del interés regional. Por el lado privado, se considera a representantes de las universidades y de organizaciones empresariales, laborales y sociales. El objetivo de este Consejo es servir de órgano de consulta del Intendente, en las diversas materias que tengan que ver con las relaciones internacionales de la región.
5. El Comité Técnico, por su parte, estará integrado por representantes técnicos de los mismos ministerios y servicios públicos nombrados anteriormente, más de otros que el Intendente estime conveniente. Su función, será coordinar operativamente las acciones que emprendan los diversos organismos en materia de relaciones exteriores de la región.
6. En materia de financiamiento, el presupuesto corriente de la Secretaría Técnica se incorporará en el presupuesto corriente del gobierno regional.

Adicionalmente, a este proyecto de ley, se propone que el gobierno incorpore anualmente en la ley de presupuestos de la nación, la posibilidad de los gobiernos regionales de destinar hasta el 2% del total del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para financiar un programa de internacionalización e integración de la región.

Como una manera de anticipar los efectos que esta medida pretende alcanzar, y considerando el tiempo que puede requerir el estudio, diseño, tramitación e implementación del proyecto de ley, se proponen como medidas de transición, las siguientes:

- Los alcances de los puntos 1 y 2 del proyecto de ley propuesto, podrían materializarse a través de un instructivo presidencial, que obligue a la institucionalidad pública a cumplirlos.
- La Secretaría Técnica señalada en el punto 3 podría materializarse a partir de las unidades regionales de asuntos internacionales, que actualmente funcionan en los gobiernos regionales. Será responsabilidad de los intendentes darle la autoridad e importancia que el proyecto de ley persigue.
- Tanto el Consejo Consultivo, como el Comité Técnico, señalados en el punto 4 podrán convocarse por parte del Intendente, siendo responsabilidad principal de éste, la importancia que puedan tener, y
- En cuanto al financiamiento, el ejecutivo debiera instruir a la Dirección de Presupuestos, para aumentar la asignación del gasto corriente de los gobiernos regionales, de acuerdo a lo señalado en el punto 5; e incorporar en la ley de presupuesto, lo propuesto respecto del 2% del F.N.D.R.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

En el diseño del proyecto de ley debieran participar principalmente: la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, representantes de los gobiernos regionales, municipios y universidades.

La aprobación corresponde en primer lugar al gobierno y posteriormente al Congreso Nacional.

La ejecución corresponde al gobierno y principalmente a los gobiernos regionales, secretarías regionales ministeriales, direcciones regionales, municipios y actores privados regionales.

La evaluación de esta medida debiera corresponder en primer lugar a los propios actores regionales, ya sea a través de los Consejos Regionales del GORE, o el Consejo Consultivo creado. Sin embargo, del punto de vista del gobierno, ciertamente la evaluación de la implementación de esta medida correspondería hacerla a la SUBDERE y a la Cancillería.

Respecto de las medidas para el proceso de transición, desde el punto de vista del gobierno, lo más importante es la voluntad presidencial que pueda existir para agilizar estas medidas. Desde el punto de vista operativo, correspondería a la SUBDERE, en conjunto con la Cancillería el diseño y desarrollo de estas medidas. Ciertamente, los gobiernos regionales, a través de los intendentes, deben jugar un rol relevante.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Con esta medida, tal cual se señala en el objetivo, se espera fortalecer la capacidad política y técnica regional, especialmente del gobierno regional, al dotarlo de mayores competencias, capacidades y recursos para, que en el marco de la política nacional, pueda desarrollar una mayor y mejor gestión en materia de internacionalización e integración de la región.

La necesidad de generar una institucionalidad con el proyecto de ley, le permitirá a las regiones darle mayor relevancia, y autoridad en consecuencia, a los organismos que se crean. Por ejemplo, la secretaría técnica y el secretario técnico, tendrán una mayor gravitación que la que tienen hoy las unidades regionales de asuntos internacionales. Los consejos consultivos y comités técnicos, por su parte, contarán con mayor autoridad y legitimidad que algunas instancias similares que se han intentado implementar en algunas regiones.

Finalmente, dado el contexto internacional analizado en la fundamentación, las regiones, con esta nueva institucionalidad podrán relacionarse de mejor manera con el exterior, sin la excesiva carga burocrática que el marco administrativo público actual, considera.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Es importante considerar al momento de hacer este tipo de propuestas, la cultura altamente centralista que existe en nuestro país, particularmente en directivos y profesionales de la administración central del Estado chileno. Mi experiencia como directivo público regional por más de trece años, incluido cinco como Intendente regional, me permite comprender lo difícil que resulta implementar este tipo de medidas, que de alguna u otra forma representan una transferencia de poder de algún nivel central, a las regiones. Mi propuesta de medidas transitorias, tienen que ver con esta realidad.

Efectivamente como se planteaba en la fundamentación, hay iniciativas importantes que se han materializado estos años, en materia de descentralización. Sin embargo, se hace imprescindible, dado los contextos de cambios internacionales, y tal cual lo señalara la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, en un informe reciente, Chile debe reforzar los gobiernos regionales, de manera que sean más independientes. La elección democrática del Intendente y de los consejeros regionales, el traspaso de mayores competencias y recursos al nivel regional y comunal, y el fortalecimiento de las contralorías regionales, son medidas importantes que el país podría adoptar al respecto, y que seguramente se han abordado en el eje temático "Proceso de Descentralización". Los avances que se produzcan en estas materias, sin lugar a dudas, facilitarán la implementación de la medida estratégica que se presenta en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas, *Revista Eure*, vol. XXX, N° 89, 25-41, Santiago de Chile.
- Keating, M. (2000). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias; en Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.); *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*; Marcial Pons; Madrid; pp. 11/28.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors; en Michelmann, Hans J., y Soldatos, Panayotis (eds.). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- Taylor, P. (1994). *Geografía Política: Economía-mundo, estado-nación y localidad*. Madrid: Trama.

¿CAFÉ PARA TODOS? ¹

JOSÉ RETAMALES*

*“Nuestra democracia no está bien.
No solo existe una brecha entre nuestros ideales como nación y nuestra realidad,
de la que somos testigos cada día...
Lo que esta mal es la brecha que hay entre la magnitud de nuestros desafíos
y la pequeñez de nuestra política
—la facilidad con que nos distraemos en lo superfluo y lo trivial,
nuestra tendencia crónica a postergar decisiones,
nuestra aparente inhabilidad para construir consensos
y enfrentar problemas trascendentes.
La competencia global —sin mencionar la desigualdad de oportunidades—
nos exige rediseñar nuestro sistema educacional...
Sin embargo, nuestro debate educacional esta estancado...
Sabemos que nuestro sistema de salud no es bueno...
Creemos ser personas tolerantes pero tenemos tensiones culturales,
religiosas y raciales...
Y, en lugar de resolverlas,
nuestra política las explota y con ello nos divide...
Quienes estamos en el gobierno reconocemos esta brecha
entre la política que tenemos y la que necesitamos...”
(Obama, 2006).*

¿Qué nos indica el recientemente electo Presidente de los Estados Unidos?

Que el mundo evoluciona y los países deben reconocer esos cambios. Que no necesariamente se mantienen en el tiempo las oportunidades que hicieron crecer a un país. En el caso del gran país del norte nos recuerda que tiene, como muchos otros, deficiencias importantes en salud, educación, en capacidades políticas.

Que no importa cuán “desarrollado” pueda ser un país el desafío siempre es mirar al futuro, aprender de nuestros problemas —y de los problemas de otros—, observar nuestras carencias y TOMAR DECISIONES.

De esto se trata este libro: De reconocer que la centralización de la información y el poder es un problema en Chile; una carencia que nos limita. Y de proponer soluciones a esa carencia.

CAMBIOS EN EL ESCENARIO MUNDIAL: EL CRECIMIENTO POBLACIONAL.

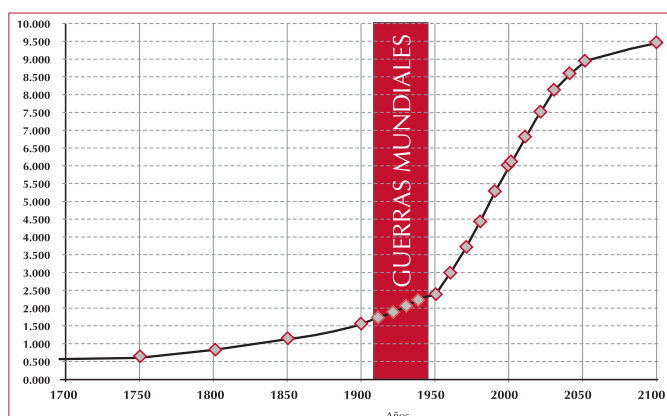
La especie humana ha existido en la Tierra hace aproximadamente 200.000 años. El Planeta Tierra es mucho más antiguo que eso. Su historia geológica ya no se mide en miles sino en millones de años.

* Director, Instituto de la Antártica Chilena

¹ El título de este ensayo, “Café para todos”, recuerda la discusión que derivó en la creación de 17 Comunidades Autónomas en España, cada una con su propio gobierno y parlamento.

En este contexto los últimos 60 años son apenas un suspiro pero, sin embargo, han visto un aumento explosivo de la población de la especie humana que antes del año 2020 habrá triplicado aquella que tenía la Tierra al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se estima que se superarán las 8000 millones de personas al año 2030. La humanidad se habrá multiplicado por **un factor de diez** en poco más de 200 años.

FIGURA 1
CRECIMIENTO POBLACIÓN HUMANA (1700 DC A 2100 DC)



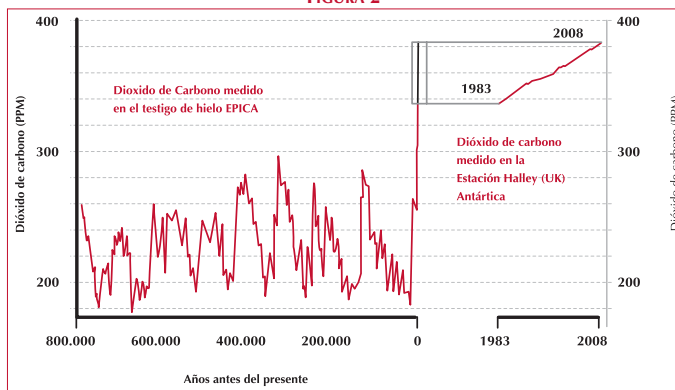
Chile no escapa a esta realidad. Su población se quintuplicó en el Siglo XX (INE, 2003) y bordeará las 20 millones de personas al año 2030 (INE, 2008).

Este crecimiento de la población plantea desafíos y un posible nuevo orden económico mundial, la competencia global a que se refiere el Presidente Barack Hussein Obama.

EL CAMBIO CLIMATICO Y LA MAYOR ACIDEZ DE LOS OCEANOS

A este explosivo aumento poblacional, iniciado con la Revolución Industrial, se suma un aumento en el uso de tecnologías y en el consumo de combustibles fósiles: petróleo, gas, carbón. Con ello se suma un efecto inesperado –adverso para la vida en el planeta– que la Antártica nos está mostrando en sus testigos de hielo: La quema de combustibles fósiles aumenta el dióxido de carbono (CO_2) en la atmósfera y con ello produce no solo el efecto invernadero y el consecuente aumento de temperatura sino que además aumenta la acidificación de los océanos a una velocidad nunca antes experimentada en la Tierra.

FIGURA 2



El acrónimo EPICA en la figura representa “Testigo de Hielo Europeo en la Antártica” proyecto de un consorcio de 10 países europeos que extrajo un cilindro de hielo de más de 3000 metros de largo. Las variaciones de CO₂ que observamos, durante los mas de 720.000 años que abarca dicho testigo, están asociadas a sucesivas glaciaciones, enfriamientos y posteriores recuperaciones naturales que ha experimentado el planeta por diferentes causas, como grandes erupciones volcánicas o ataque de meteoritos.

El extremo derecho del gráfico muestra los últimos 200 años y en particular la ampliación corresponde al CO₂ atmosférico medido directamente en el aire, totalmente coincidente con la medición de EPICA hecha en las burbujas de aire atrapadas en el hielo.

Este aumento -y el efecto invernadero asociado- está provocando una mayor temperatura y una mayor acidez de los océanos. Como lo expresa tímidamente el último Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, esto se debe muy probablemente a la acción antropogénica. La figura deja pocas dudas de ello.

Es por lo tanto una necesidad que el hombre tome conciencia y adopte medidas para disminuir y ojala revertir el daño que está haciendo al Planeta, como ya lo hizo aparentemente con éxito con la capa de ozono, cuando aún está a tiempo de hacerlo. No tenemos un planeta de repuesto.

¿Que debe hacer un país pequeño, como Chile, para situarse ventajosamente en estos nuevos escenarios?

“Debemos instalar capacidades humanas y organizacionales, construir redes de confianza y cooperación, instalar inteligencia competitiva en todos nuestros territorios” (Von Baer, 2007).

REGIONALIZACIÓN. MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA.

Veintiocho países tienen el carácter de países consultivos del Tratado Antártico, es decir aquellos que toman decisiones en la administración de ese enorme continente, dieciocho veces el tamaño de nuestro país.

De ellos, siete países son reclamantes de territorio: Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y el Reino Unido. En cuatro de estos últimos se han trasladado sus principales organizaciones antárticas a ciudades extremas, lejos de las capitales nacionales:

- La División Antártica Australiana fue trasladada el año 1981 de Melbourne a la ciudad austral de Hobart;
- El Instituto Polar Paul Emile Victor, IPEV, fue trasladado de París a Brest, en el extremo occidental de Francia;
- El Instituto Polar Noruego se mudó el año 1996 de Oslo a Tromso, más allá del Círculo Polar Ártico, y
- El Instituto Antártico Chileno se trasladó efectivamente el año 2004 desde Santiago a Punta Arenas.

En todos estos países hubo una gran resistencia al traslado, principalmente desde los propios funcionarios de las organizaciones que debían trasladarse.

Similares razones se esgrimieron en cada país: que las ciudades extremas no tenían la necesaria experiencia, los recursos tecnológicos, la cercanía con las embajadas de otros países del Tratado, la infraestructura científica para planificar expediciones complejas; Que planificar una actividad nacional requería una visión cosmopolita -no provinciana-, se perderían personas claves en la actividad y sería más caro operar desde ciudades extremas que desde la capital. (Australian Antarctic Division magazine, 2006; Senado, Chile, 1999)

También hay coincidencia en que no fueron consideraciones científicas o razones lógicas las que determinarían una decisión de traslado en cada uno de estos países. Más bien fueron solicitudes de orden político -regional- y el apoyo de los medios de difusión los que dictaron la decisión final (Walton, 2004).

¿Que nos dice esto?

Que las dificultades por avanzar hacia una mayor descentralización política, administrativa, fiscal no se encuentra solo en una incompreensión en las instancias de decisión sino que pueden estar en los propios funcionarios que, viviendo en la capital, no necesariamente aceptan que un país crecerá más y mejor en la medida que se descentralice. También, que la conveniencia de regionalizar no necesariamente está presente en los gobiernos sino que estos actúan más bien ante solicitudes regionales.

El resultado sin embargo ha confirmado que regionalizar, en los casos mencionados, ha sido altamente conveniente.

- Veintiocho años después del traslado a Hobart se ha configurado en la isla de Tasmania un exitoso y moderno programa con varias instituciones involucradas en dicho quehacer, que se suman a los más de 300 funcionarios de la División Antártica Australiana. Además, Hobart es sede de varios organismos antárticos internacionales.
- Brest no solo agrupa las actividades nacionales polares de Francia en el IPEV sino también exhibe el Oceanópolis, un acuario-parque de descubrimiento de la vida en los océanos, que tiene su propio pabellón polar.
- Tromsø en pocos años, desde el traslado del Instituto Polar Noruego en 1998, agrupa hoy al Museo-Acuario Polar y al Centro del Medio Ambiente Polar que a su vez cobija a varias instituciones involucradas en la investigación científica, educación y servicios de consultoría relacionados con el Ártico, incluyendo la cooperación internacional.
- Punta Arenas está en la etapa de consolidación de varias iniciativas antárticas públicas y privadas, con el apoyo, entre otros, de SERCOTEC, CORFO, la Agencia Regional de Desarrollo Productivo, CONICYT, INNOVA, JUNJI, el gobierno regional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

O sea, tenemos aquí ejemplos de cómo el proceso de regionalización, en varios países, ha tenido efectos positivos no solo para las economías regionales sino también ha permitido que las regiones aprendan y aporten a la actividad internacional del país.

Este es el desafío, no solo del Gobierno que ha dado señales claras de su interés en incorporar la vida regional a sus políticas generales, promoviendo la equidad territorial y el desarrollo pleno. Es un desafío principalmente de los ciudadanos que viven en regiones.

La Región de Magallanes nace dependiendo su desarrollo de la exportación de su producto principal, la lana ovina, a los mercados del mundo. Lo logra y progresa casi desconectada de Chile, a fines del siglo XIX, gracias al Estrecho de Magallanes que la une a Europa, y a la capacidad empresarial de sus habitantes, muchos de ellos inmigrantes europeos.

Hoy, cuando recibe cientos de miles de turistas extranjeros cada año, debe recuperar esa visión que otrora tenía e invertir en educación para el mundo y los desafíos del mañana.

BIBLIOGRAFÍA

- Obama, B., (2008). *The Audacity of Hope*, 1st Vintage Books Edition, pp. 28-29
- Instituto Nacional de Estadísticas INE, (2003). *Censo 2002, Síntesis de Resultados*, pp. 9
- Instituto Nacional de Estadísticas INE, (2008). *Proyecciones de Población*, pp. 30
- Von Baer, H., (2007). Discurso Inaugural II Cumbre de las Regiones, Valparaíso.
- Australian Antarctic Division Magazine, Issue 10, Autumn 2006, pp 3.
- Senado de la República, sesión 9ª Ordinaria, martes 9 de noviembre, 1999 (De 16:18 a 18:14)
- Walton, David, Antarctic Science 16 (2004) commenting on the book *Norway - a consistent Polar Nation?* by Susan Barr, Kolofon AS, Norway (2003)

CHILENOS DE CLASE MUNDIAL PARA LA INNOVACIÓN REGIONAL

MOLLY POLLACK*

OBJETIVO

En base a la experiencia de ChileGlobal, el objetivo se centra en realizar propuestas de políticas e instrumentos para incentivar y fortalecer relaciones fecundas de colaboración entre las diferentes regiones de Chile y sus principales actores de desarrollo, con chilenos calificados residentes en el extranjero, especialmente motivados para contribuir a la creación de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo en las regiones del país.

FUNDAMENTACIÓN

Los expatriados han jugado un rol significativo en la aceleración del cambio tecnológico, en el proceso de innovación y en la inversión de capital de muchos países, entre los cuales se destacan India, Israel y China, entre otros. Ellos han sido los inversionistas pioneros, ayudando en la atracción de capitales a sus países de origen en épocas en que éstos eran considerados riesgosos. Existe consenso en que no es necesario que las diásporas regresen a sus países de origen para que puedan contribuir al desarrollo de sus naciones, pero sí se requieren mecanismos de incentivos que promuevan y faciliten sus vínculos a proyectos, iniciativas y actividades específicas.

Algunos países ya han institucionalizado este tipo de mecanismo, con una infraestructura básica que facilite el vínculo entre sus miembros y sus naciones de origen. Se han formado redes de profesionales, de empresarios y también redes culturales. El objetivo final es utilizar la experiencia de estas diásporas, sus ideas, contactos y recursos.

Ejemplos de redes exitosas se pueden encontrar en muchos países, las que han surgido por distintas razones y en diferentes modalidades. No obstante, en todos los casos sus resultados se han traducido en un impulso tecnológico que ha incidido en el desarrollo de sus naciones de procedencia.

En Latinoamérica, se destaca la experiencia de Chile con la red de talentos para la innovación ChileGlobal. Esta red, que surge como una iniciativa del Banco Mundial y se encuentra bajo el alero de Fundación Chile, está formada por empresarios o profesionales exitosos chilenos y “amigos de Chile”, que residen en el exterior y que tienen interés en vincularse a su país desde sus distintas realidades. Esta iniciativa nace en enero de 2005 con financiamiento del Banco Mundial a través del Programa de Ciencia y Tecnología de Conicyt. En la actualidad cuenta con más de 150 miembros y ya muestra resultados concretos que ameritan una institucionalidad que amplifique su trabajo con especial énfasis en el desarrollo de la innovación en regiones.

Tanto las experiencias de otros países, como la de Chile hasta la fecha, muestran que las redes de profesionales altamente calificados que han emigrado de sus naciones pueden llegar a ser un instrumento de política de desarrollo altamente eficaz en un mundo globalizado como el de hoy.

* Directora Ejecutiva de ChileGlobal.

PROPUESTA

Objetivo

Institucionalizar una red internacional de profesionales chilenos residentes en el exterior de modo de facilitar su vinculación y contribución al desarrollo económico del país, con especial énfasis en el desarrollo de las regiones, a través de su impacto en el capital humano y en el desarrollo de innovaciones e inversiones.

Antecedentes

En Chile ya existen redes de chilenos residentes en el exterior, con objetivos dispares, pero cuya experiencia muestra que hay un gran interés de parte de estos emigrantes en vincularse con su país. Entre las más destacadas se cuenta la de la Dirección de las Comunidades Chilenas en el Exterior (DICOEX), la RedCiencia y la red de talentos para la innovación, ChileGlobal.

La red de DICOEX coordina la provisión de servicios y promueve la participación de los chilenos residentes en el extranjero a través de actividades en Chile y en los países en que residen. Además, promueve la asociación entre los chilenos del exterior de acuerdo a sus áreas de interés y experiencia. Informa a sus miembros a través de un sitio web sobre el desarrollo político, social, económico y cultural de Chile.

RedCiencia es una plataforma de colaboración científica en base web perteneciente a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), y está conformada por investigadores de habla hispana de todas las disciplinas, en varios países.

ChileGlobal se encuentra coordinada por Fundación Chile, y actualmente financiada como proyecto de interés público de INNOVA-CORFO por un tiempo definido. Su objetivo es aprovechar la experiencia, contactos e ideas de los chilenos altamente calificados que residen en el exterior de modo de lograr un salto en la innovación y en el desarrollo del país.

Siguiendo con los lineamientos de la estrategia nacional de innovación se parte de la premisa que las redes constituyen una herramienta fundamental para impulsar la innovación en un mundo globalizado. Otra premisa es que no hay posibilidades de desarrollo si no se logra innovar en todas las regiones y no solamente en la región metropolitana.

La propuesta

Siguiendo el modelo de ChileGlobal y ampliando sus funciones, el objetivo sería vincular a profesionales y empresarios altamente calificados, desde sus distintas realidades, con las regiones del país, de modo que pueda contribuir con ideas, contactos y recursos para promover iniciativas innovadoras que impulsen el desarrollo de **todo Chile**.

Una de las principales virtudes de estas redes es que como están compuesta por chilenos para chilenos, la relación es más cercana y los actores involucrados tienen un mayor conocimiento de dónde están los sectores claves que permitan el desarrollo económico de las regiones y del país.

ChileGlobal hasta la fecha ha sido una red exitosa y sus actividades responden a propuestas de sus miembros. Con el fin de que se realicen actividades en las regiones se propone definir planes específicos con ellas en los que se solicite el apoyo a profesionales especializados que tengan interés en vincularse en proyectos determinados. Como ejemplo, en algunas regiones se requerirá de profesionales expertos en minería, en otras en TICs y en otras en energía. Para ello se pueden generar convenios, como los que ya existen, con algunas universidades e incubadoras regionales.

Una forma de apoyo se puede dar a través de inversiones que potencien determinados sectores económicos del país, para lo cual la formación de redes de inversionistas ángeles que centren sus objetivos en determinados polos de desarrollo constituiría un instrumento muy positivo.

Para el logro de esta propuesta existen instrumentos de organismos estatales como CORFO (para redes de inversionistas ángeles), de Conicyt (para financiar a expertos internacionales) y la experiencia en redes de talentos chilenos en el exterior, como ChileGlobal. Por lo tanto, lo que se requiere es una coordinación de estas instancias a nivel de las regiones

(con la autoridad regional) de modo de aprovechar estos recursos y focalizar las actividades de redes de profesionales y empresarios chilenos residentes en el exterior, en las regiones.

Los pasos a seguir serían los siguientes:

- Identificar y movilizar a los posibles miembros de modo que asuman roles que beneficien a las economías de las regiones.
- Identificar actores locales de contraparte (empresarios, académicos, estudiantes).
- Coordinar ambas partes a través de un ente que actúe como “broker”, tal como hoy lo hace ChileGlobal con su red.

De esta forma se logrará aumentar las oportunidades de inversión en sectores claves de la economía regional e incentivar y facilitar el emprendimiento en regiones. Además, permite una rápida y enfocada transferencia de información, desde fuentes especializadas, necesaria para impulsar ciertos polos de crecimiento.

Principales componentes de la propuesta

La propuesta se compone fundamentalmente de tres elementos: Conectividad, desarrollo de negocios y mejoramiento del capital humano.

Conectividad: tiene como objetivo identificar y movilizar a los chilenos altamente calificados que residen en el exterior y que pueden dar apoyo a las regiones. La conectividad e interactividad digital ha hecho posible la creación de numerosas redes sociales, tales como ChileGlobal, y el resultado más elevado de éstas es dar lugar al aprendizaje conjunto. En las redes sociales sus miembros se apoyan y sostienen mutuamente, se obtiene y amplía el espectro de contenidos a través de los aportes, contribuciones y productos de los demás. Los desafíos no se plantean en forma individual, sino colectivamente y el apoyo mutuo redefine y resuelve la frustración y muchas veces la inercia del aislamiento. Los importantes progresos tecnológicos permiten, de manera muy económica, que estas redes se retroalimenten constantemente y mantengan información en línea y actualizada de los pasos que se están llevando a cabo, facilitando el logro de las metas.

Desarrollo de negocios e innovación. este componente es el responsable de generar la información, el conocimiento y el sustento al desarrollo de negocios e innovación en las regiones. El apoyo en las distintas etapas de negocios será proporcionado por miembros de la red. En este punto la red trabajará en conjunto con instituciones como CORFO que cuentan con incentivos y mecanismos que promueven las inversiones y la innovación. Aquí también resultan relevantes los trabajos de *mentoring*, como los desarrollados por ChileGlobal.

Mejoramiento del capital humano. con este fin se propone focalizar el programa de pasantías ya iniciado por ChileGlobal en regiones, de modo de beneficiar especialmente a alumnos provenientes de universidades o institutos regionales. De esta manera, ellos podrán vivir la experiencia de trabajar en el extranjero, en empresas de miembros de la red, en especialidades relacionadas con los requerimientos de los *clusters* regionales. Finalizadas las pasantías, ellos podrán llevar sus experiencias a sus regiones e implementar sus conocimientos en pro del desarrollo de ellas. El buen aprendizaje se obtiene gracias a una buena fuente de conocimiento sumada a una contraparte con ganas de aprender. Y en redes de este tipo los resultados son notables.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. ChileGlobal cuenta con toda la experiencia de lo que significa el trabajo en redes con actores que se encuentran a distancia. Por ello, la lógica apunta a que el diseño esté a cargo de ChileGlobal u otra red de este perfil.

Aprobación. Para que la propuesta sea coherente y cumpla la finalidad que se busca, es decir, que las regiones logren sacar provecho de los miembros de esta red de talentos, debe contar con el acuerdo y la aprobación de todos los actores involucrados, esto es: entidades gubernamentales con oficinas en regiones como Corfo y ProChile; universidades (a través de sus académicos, estudiantes, incubadoras y centros de emprendimiento) y los miembros de la red interesados en participar.

Ejecución. Como toda actividad que comienza, es necesario partir con un plan piloto que inicialmente incluya como máximo a dos regiones, las que pueden ser aquellas con las que ChileGlobal ya tiene convenios establecidos: Antofagasta y Bío Bío.

De esta manera será más factible mantener el control e ir evaluando constantemente su desarrollo. Hay que recalcar que como esta es una propuesta que a través de las regiones busca llegar a las personas, puede ser necesario ir modificándose en el camino en pro de su buena ejecución y de sacar el mejor provecho a la experiencia. El modelo de operación debe ser flexible y dinámico, dependiendo del perfil de los miembros de la red y las necesidades específicas de las regiones.

Evaluación. Se deben realizar constantes monitoreos y evaluaciones de la forma en que se está llevando a cabo la propuesta. Para ello deben participar activamente todos los actores involucrados mencionados anteriormente. Por tratarse de un proyecto piloto que se ejecutaría en dos regiones, dependiendo de las evaluaciones, se deberá aprovechar las lecciones de estas experiencias de modo de ir aplicando el modelo revisado y mejorado a las regiones subsiguientes.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

ChileGlobal es una red que cuenta con chilenos talentosos de “clase mundial”, por lo tanto, si bien debieran identificarse impactos en todas las áreas del acontecer regional, los principales beneficios debieran estar en el plano económico, científico y académico.

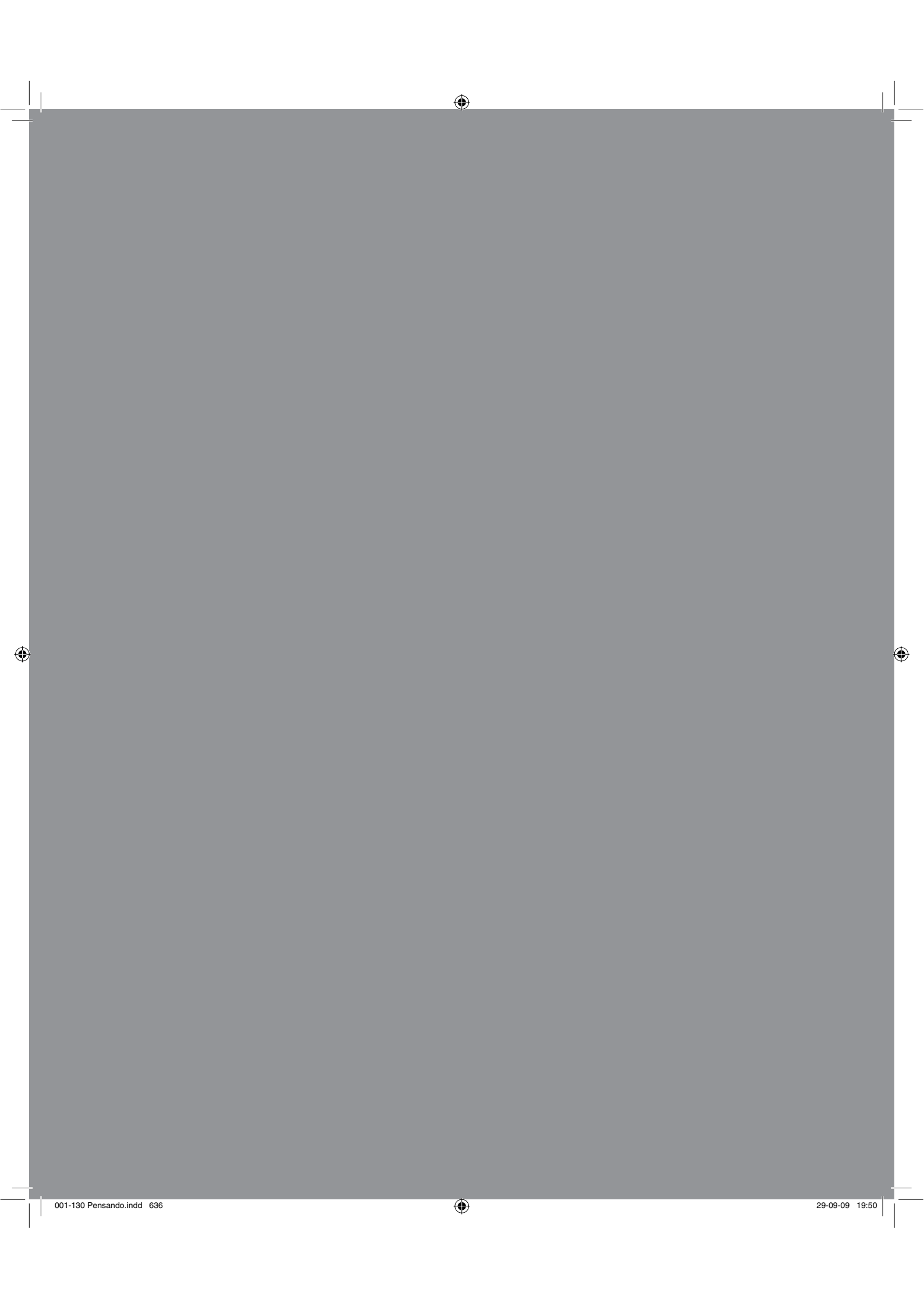
En el plano económico debería aumentar la productividad e ingreso en sectores o *clusters* de la economía en los que se focalizará el apoyo de los miembros de la red. Adicionalmente, se facilitará la atracción de inversiones a estas regiones, por lo que el impacto en la economía regional será directo. En el ámbito científico y académico, los centros universitarios especializados podrán beneficiarse del conocimiento y de proyectos en conjunto con miembros de alto nivel de especialización en temas clave, ya sea a través de programas de *mentoring* con incubadoras universitarias, becas de trabajo para estudiantes en empresas de miembros de esta red.

Del resto de los actores involucrados dependerá el poder sacar el máximo de provecho a los talentos y la ayuda ofrecida. Para esto ChileGlobal cumple la importante labor de actuar como “*broker*”, intermediando entre los deseos de los miembros de la red de contribuir con sus capacidades, y los intereses y necesidades de las regiones.

Una vez logrados los primeros resultados, el efecto cadena hará que todas las áreas del acontecer nacional puedan beneficiarse de esta red.

BIBLIOGRAFÍA

- World Bank Institute (2007). *Knowledge Economies. Advanced Strategies for Development*, World Bank Institute.
- Dicoex e INE (2005). *Chilenos en el exterior. Donde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*, Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX) e Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile.
- World Bank Institute, (2006). *Diaspora Networks and the International Migration Skills. How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, editado por Y Kuznetsov.
- Kuznetsov, Y. Sabel, CH. (2005). *Global Mobility of Talent from a Perspective of New Industrial Policy: Open Migration Chains and Diaspora Networks*, in World Bank 2005.
- Pollack, M. (2004). *Chile's Transition to a Knowledge Based Economy Role of Chilean Professionals Abroad* (draft), World Bank, 2004.



2.10 IDENTIDAD, CULTURA Y PATRIMONIO

OBJETIVO:

Poner en valor el patrimonio natural y cultural existente en todos los territorios y comunidades del país y fortalecer sus identidades, sentido de pertenencia, valoración de lo propio y capacidad de desarrollo endógeno.

IDENTIDAD, PATRIMONIO Y CULTURA

REDEFINIR LA IDENTIDAD, EL PATRIMONIO Y LA CULTURA EN CHILE DESDE LAS DINÁMICAS REGIONALES Y LOCALES

RICARDO SALAS*

Este ensayo intenta desde una “crítica” de las categorías presentes en tres sociólogos chilenos, comprender el problema de la cultura, el patrimonio y la identidad. De un modo esquemático, destaca tres enfoques asociados a la obra de tres sociólogos relevantes: una de crítica cultural (Brunner), otra ético-religiosa (Morandé); y finalmente una histórico-política (Moulián). Ellos nos demuestran una cierta irreductibilidad teórica que impide llegar a solo una mirada teórica acerca de la cultura nacional y la identidad chilena en singular. Es relevante este debate para profundizar en clave intercultural el bicentenario. La reflexión sobre el patrimonio y las tradiciones que conservar remite a partir de esta mirada, no solo a un cuestionamiento de la “conservación de tradiciones originales”, sino a un cuestionamiento del centralismo monocultural.

1. REPENSANDO LA CULTURA DESDE LA MODERNIZACIÓN DE LAS REGIONES

El propósito de esta breve ponencia es contribuir a profundizar teóricamente una noción plural de cultura que sea mucho más acorde a los avances de las ciencias sociales que repiensen situaciones ligados a los “estados post nacionales”. Se trata: uno, de esclarecer algunos nuevos desarrollos teóricos que esclarezcan los conceptos de patrimonio e identidad en clave regional; dos, potenciar un enfoque crítico del modelo monocultural empalmado con los estudios regionales. La idea inicial es que casi todas las discusiones socioculturales que conozco en Chile acerca **cultura, patrimonio e identidad** presuponen de algún modo los conceptos de cultura e identidad cultural, que no es siempre fácil de precisar. Consideraremos unas controversias categoriales tenidas en el campo de la sociología de la cultura a fin de bosquejar, de un modo más complejo, dinámicas culturales e identitarias relativas a las culturas regionales y locales.

La tesis que plantearemos aquí surge de la constatación que en Chile, como en otros países latinoamericanos, existe una larga disputa teórica en las ciencias sociales acerca del nexo entre la modernidad y la tradición, es decir se trata de repensar en términos teóricos las relaciones definidas por una modernización, basada por lo general en una idea un tanto unilateral del desarrollo económico, que termina imponiéndose a otras dimensiones. Parece que los análisis sociológicos de las culturas se oponen a los análisis económicos y diluyen las identidades culturales en las industrias mediáticas, desconociendo los nichos geoculturales o considerándolos como meras “tradiciones envejecidas” de poblaciones y territorios que resisten a la modernidad. Redefinir de otro modo estas categorías para hacer avanzar el cruce de lo nacional, lo regional y lo local es lo que importa en este marco actual. En ese mismo debate aparece con frecuencia una prenotión de la modernidad asociado al esfuerzo de las fuerzas progresivas de la capital o de la metrópoli, mientras que el resto del país, las provincias y las regiones u otros territorios étnicos aparecen solamente como espacios de difusión de modelos y prácticas de desarrollo definidos exógenamente, y se soslaya el reconocimiento de las dinámicas propias y de las propias capacidades.

Tales controversias sociológicas han permitido demostrar la riqueza del debate de la cultura y de la identidad en nuestro país; ellas están esencialmente en deuda con las tensiones que se generan y que se expresan en la conflictividad de nuestras experiencias históricas de la modernidad, en el doble lenguaje que nos constituye y de las voluntades diversas que se anudan y se rechazan aspirando, de algún modo a compartir ciertas experiencias políticas y económicas comunes

* Profesor de Filosofía, Doctor en Filosofía. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Católica de Temuco.

–y que como diría el filósofo Giannini– conforman un debate con una fisonomía propia inherente a “nuestras” formas de valorar y actuar en el mundo.

Como ya se ha sugerido¹, las categorías polisemánticas que entran en la cuestión debatida acerca del nexo entre lo moderno y de lo identitario refieren a un debate epistémico de las mismas ciencias sociales ya que son enmarcadas en enfoques no siempre bien precisos. Éstas dejan entrever con todo en sus intersticios unos elementos convergentes propios de conceptos sociológicos, pero que generalmente van mucho más allá. Es por ello que tales conceptos presuponen epistemologías ligadas a proyectos filosóficos, culturales y políticos que conllevan sesgos y matices que debieran destacarse para delimitar del mejor modo lo que corresponde a la teoría social, y lo que presupone interferencias con el sentido común y las luchas ideológicas. Son ellas categorías equívocas, pues usan indistintamente significados apropiados para el sentido común, y se abusa mucho de ellas cumpliendo fines propagandísticos para comprender sesgadamente la complejidad de los procesos sociales, económicos y políticos de Chile y de América Latina. Sin una adecuada crítica de estas formas propagandísticas, ellas tienden a deslizarse hacia formas esquemáticas y reductivistas que no permiten avanzar en las ciencias sociales. Se trata así de entender controversias contemporáneas que comportan diferentes esquemas histórico-interpretativos de los procesos y de las dinámicas culturales para definir de otro modo lo que acontece en las dinámicas culturales de las regiones y de las localidades.

2. CULTURAS MODERNAS E IDENTIDADES CULTURALES EN CHILE

Es preciso reconocer que las culturas y las identidades en Chile y en muchos países latinoamericanos se encuentran hoy en un periodo de gran ebullición socio-cultural, lo que se muestra a través de la influencia de los grandes medios de comunicación, televisión e Internet. También existen profundos impactos que trae la migración de cientos de miles de personas al interior de nuestros países y al exterior de ellos. Todos estos cambios influyen en grandes capas de la población, trayendo aparejados una serie de nuevos procesos culturales entre las comunidades de vida, populares, indígenas, en los grupos de jóvenes, en la configuración tradicional de las familias y los roles sexuales, donde van apareciendo nuevos espacios de configuración de sentidos, etc. Lo que se entiende normalmente por cultura tradicional ha sido largamente transformada.

Los sociólogos chilenos, Brunner, Morandé y Moulián, han emprendido una crítica de varios de los estereotipos de las sociologías modernizadoras de estos últimos años y en los años 80 en un Chile sometido al experimento neo-liberal que les ha permitido elaborar una relevante noción de *modernidad cultural*. Para Brunner la aparición de las teorías de la modernización eran relevantes porque permitían rastrear el origen actual de la “modernidad cultural”. Al contrario, para Morandé estas teorías debían ser criticadas porque no han desenmascarado del todo el rol ideológico de las teorías sociológicas, que han aceptado el presupuesto de la Ilustración identificando el ámbito de los valores y el ámbito de la funcionalidad de las estructuras. Para Moulián, las modernizaciones neoliberales han transformado económica, política y culturalmente el país, en medio de costos que no logran dimensionarse, conformando parte del mito del país exitoso y emprendedor.

La reflexión de ambos sociólogos chilenos converge, también con la discusión latinoamericana mayor de las ciencias sociales, que desde hace muchos años ha estado preocupada de la cuestión de la relación entre los sistemas sociales y los sistemas simbólicos. Entre los latinoamericanos se encuentran planteamientos explícitos acerca de la relación de los valores y las formas concretas de vivir en sociedades conflictivas y asimétricas. Es justamente al interior de esos complejos tejidos conflictuales e intersubjetivos de vida, de valores, de símbolos y prácticas donde se ha mostrado que las sociologías de la modernización no lograron del todo captar la especificidad del movimiento de las culturas y de las identidades culturales en nuestros países. La evolución del debate sobre los marcos conceptuales de la modernización demostró, a nuestro entender, que se requería asumir –para no quedarse en una perspectiva reductivamente socio-económica– las significaciones y los sentidos que tienen los bienes y las industrias culturales en nuestros países, y el modo de ser resignificado por las unidades geoculturales del país.

¹ Cf. Vergara y Vergara, La identidad cultural latinoamericana, pág. 78 y ss.; Salas, Hermenéutica y Modernidad en América Latina, pág. 54 y ss.

Consideremos brevemente esta temática valórico-cultural en la disputa teórica y enfatizaremos unas líneas sociológicas actuales que nos ayuden a resituar la cuestión de la identidad y del patrimonio. En los acercamientos acerca de la cultura en Chile, ya hemos dicho, existen grandes nociones acerca del problema identitario y de los valores culturales que conviene explicitar: por un lado, algunos postulan que los valores culturales se integran a la vida social; en cambio hay otros, que consideran los valores culturales como simples determinaciones de las estructuraciones sociales e históricas. Consideremos en forma inicial los aportes de Brunner para abrirnos en un segundo momento a otras reflexiones críticas de otros sociólogos como Morandé y Moulian, pensadores perspicaces que ayudan a re-establecer otros vínculos con la problemática identitaria del sentido de lo humano en nuestras regiones que son siempre contextualidades histórico-culturales.

a) La identidad cultural como procesos discursivos plurales

Brunner ha considerado el lugar de la *modernidad cultural* en el seno de las sociedades latinoamericanas a partir de una definición bastante diferente de la anterior: “La Cultura es un universo de sentidos que no se comunica ni existe independientemente de su modo de producción, de circulación y de recepción, consumo o reconocimiento.”² Él señala claramente que la búsqueda de la *significación sociológica de la modernidad* está del lado no de las condiciones filosóficas, religiosas o políticas del pensamiento europeo sino de la determinación de los núcleos organizacionales que reducidos a sus unidades mínimas son esencialmente sociológicos: 1) la escuela, 2) la empresa, 3) los mercados y 4) las constelaciones de poder -hegemonías-³. Sin embargo, no es preciso imaginar -como lo han sostenido de hecho ciertas teorías de la modernización- que este proceso sea completamente lineal: es más bien un proceso siempre heterogéneo y polivalente. Esta nueva situación de la sociedad y de la cultura latinoamericana es la que nuestro autor denominará *modernidad*.

Según este sociólogo, las ciencias sociales latinoamericanas han descuidado los problemas culturales de manera que ellas han desplegado dos perspectivas limitadas: la del funcionalismo preocupado de saber si la cultura es un obstáculo o un apoyo para la modernización, o la del comprensivismo, que exagera lo que resiste al pensamiento y en última instancia no puede ser de ningún modo pensado. Según la conocida tesis propuesta en *Un espejo trizado* y profundizado en las textos posteriores, Brunner sostuvo que, la cuestión cultural en América Latina debe ser conceptualizada de otra manera porque el mercado internacional -motor de la modernidad cultural según él- produce y refuerza un movimiento incesante de heterogenización de la cultura, creando, estimulando y reproduciendo una pluralidad de lógicas que operan de una manera simultánea.

No se puede entender la modernidad cultural, bajo la idea de una cultura o de un substrato cultural, sino más bien, una heterogeneidad cultural: “Heterogeneidad cultural significa, en fin, algo bien distinto que culturas diversas (subculturas) de etnias, clases, grupos o regiones, o que mera superposición de culturas, hayan éstas o no encontrado una forma de sintetizarse. Significa, directamente, participación segmentada y diferencial en un mercado internacional de mensajes que ‘penetra’ por todos lados y de maneras inesperadas el entramado local de la cultura, llevando a una verdadera implosión de los sentidos consumidos/producidos/reproducidos y a la consiguiente desestructuración de representaciones colectivas, fallas de identidad, anhelos de identificación, confesión de horizontes temporales, parálisis de la imaginación creadora, pérdida de utopías, atomización de la memoria local, obsolescencia de tradiciones.”⁴ Para Brunner lo que es relevante en el análisis de la cultura no son las tradiciones culturales, sino la emergencia de nuevas formas culturales asociadas al consumo cultural, tal como se encuentran en las grandes ciudades. Estas ideas podrían ser interesantes para repensar las dinámicas culturales que aparecen en la periferia capitalina, pues es importante mostrar que en las industrias culturales como en otros ámbitos de la cultura mediática la concentración de los medios, como propiedad, y cuyo proyecto implícito no se plantea una revisión intercultural de lo que acontece en el país.

2 Brunner, J.J., *Cartografías de la modernidad*, pág. 157.

3 Cf. Brunner, J.J., ob cit., pág. 125.

4 Brunner, J.J., *Un Espejo trizado*, pág. 218

El análisis de la identidad cultural se desplaza entonces hacia lo que ocurre con las instituciones y empresas que generan cultura, y en particular los consumidores. Lo que queda en claro en este enfoque es que la identidad no forma parte de la realidad histórica y socio-cultural, sino que aparece como un efecto del discurso: *"Las identidades colectivas pertenecen a esta clase de objetos que son creados por la manera como la gente habla de ellos. En verdad, tales identidades -de pueblos, etnias, naciones o continentes- carecen de sustancia; no están ahí afuera como algo que pudiéramos aprehender...; su sustancia son discursos, interpretaciones"*⁵. Esta observación de Brunner se aplicaría a las visiones épicas de la identidad forjada por los literatos, historiadores y ensayistas que continúan insistiendo en una búsqueda *de lo que somos los chilenos*. Siguiendo una terminología en boga, se podría decir que los diversos procesos plurales que surgen de la modernidad cultural ya no plantean tanto un problema acerca de la identidad cultural, sino, ante todo, un collage de culturas que van surgiendo ininterrumpidamente, a una *identidad cultural* entendida ella misma como collage. Quedaría por preguntarse, cuánto de esta visión no presupone una imposición de la cultura postmoderna desencantada que se transmite a través de los productos mediáticos metropolitanos, y no asume la vitalidad de las tradiciones que las comunidades de vida continúan afirmando?

b) El componente sapiencial de la identidad cultural

El sociólogo chileno Morandé ha levantado otra crítica relevante de la teoría de la modernización porque él considera que la única forma de conceptualizar una crítica latinoamericana de la racionalidad instrumental consiste en considerar el lugar de los valores en la vida social, específicamente los valores constituidos en la gran primera síntesis cultural, operada gracias al catolicismo del siglo XVII: el *ethos* latinoamericano puede ser caracterizado por la presencia de valores del cristianismo y que han sido guardados por las masas que han rechazado modernizarse. Para Morandé no es posible establecer un vínculo satisfactorio entre las formas productivas y los valores si no se asume la tradición cultural presente en nuestros pueblos: *"El concepto de cultura representa la única puerta para pasar del universalismo al particularismo, no solo de la situación 'latinoamericana', sino lo que es todavía más importante de la 'identidad' latinoamericana"*⁶. Para Morandé las relaciones entre cultura y modernización son estrechas porque no se puede resolver el paradigma de la modernización sin aproximarse al análisis del *ethos* latinoamericano.

En otra parte Morandé formula varias interrogantes en torno a la subordinación de la moralidad a la funcionalidad económica. Se pregunta este sociólogo: *"¿Debe la modernización sacrificar la tradición cultural nacional, regional o local, o debe, por su parte, la preservación de la cultura sacrificar el evidente mayor bienestar que ha hecho posible la modernización?"* El mismo responde la cuestión: *"Ciertamente, nadie elegiría razonablemente una de las dos alternativas mencionadas en la pregunta sacrificando a la otra. La cuestión detrás de la contraposición es cómo reconciliar ambos aspectos"*⁷.

El intento de Morandé sería *"tratar de hacer conmensurable la modernidad... y la identidad cultural. De esta manera el peligro que representa la modernidad para la identidad cultural es tal si se siguen patrones de una modernidad que no es la nuestra, en caso contrario, es posible pensar en el desarrollo de nuestros países"*⁸. En este sentido, Morandé analiza la identidad cultural desde una experiencia histórica fundante (el barroco) y de una base religiosa mayoritaria (la católica), y no de las relaciones de dominación entre las diferentes culturas. La cuestión central es demostrar como existe este *ethos* barroco, católico y mestizo donde se han fundidos diversos elementos culturales, estableciendo continuidades y elementos comunes en nuestro singular sincretismo cultural, que encontramos particularmente en la religiosidad popular latinoamericana, *ethos* que, en general, ha sido desconocido por las élites progresistas que han intentado cambiar el continente forzando su identidad.

5 Brunner J.J., *Cartografías de la modernidad*, pág. 191.

6 Morandé P., *Cultura y modernización*, pág. 11. Cf. Una crítica de este concepto de identidad cultural en J. Larraín, *Modernidad, razón e identidad en América Latina*, sobre todo en caps. V y VI.

7 Morandé P., "La pregunta acerca de la identidad iberoamericana", en *Persona y Sociedad*, X-Nº1 (1996) pág. 97.

8 Revista Tablero, "La cuestión de la identidad", pág. 42.

Este enfoque de la cultura y de la identidad a pesar de sus contornos neo-conservadores es utilísima para mostrar que las culturas diversas que existen en nuestro país se reconstruyen siempre a partir de tradiciones culturales y religiosas que van jugando sus tensiones y resistencias al proyecto hegemónico de la modernización liberal.

c) La identidad cultural como crítica política histórica

Otro intento mucho más crítico para redefinir un cuestionamiento de las modernizaciones neoliberales ha sido llevado adelante por el talante analítico, que ha desmenuzado las dinámicas del poder cultural defendido por las elites modernizadoras. Este trabajo teórico se encuentra avanzado por T. Moulián en diferentes textos. Una buena perspectiva en este sentido aparece en *Chile: Anatomía de un mito*, *El consumo me consume*, y en *el Socialismo del siglo XXI*.

Él ha propuesto una interesante relación entre las dinámicas culturales del neoliberalismo y las formas que asume la política chilena, cuando se produce la intersección entre militares, intelectuales neoliberales y empresarios nacionales e internacionales⁹. La diferencia de T. Moulián con los dos autores precedentes es que cuando él habla de cultura política o de cultura en general está mucho más cerca de teoría crítica de la cultura de la modernidad, donde las posiciones teóricas de fondo habría que buscarlas del lado de la filosofía gramsciana, es decir, donde se busca indagar y destacar formas, ideas y nociones que conforman el arsenal cognitivo-explicativo desde el cual las diversas clases o grupos pretenden dar cuenta de sus prácticas y al mismo tiempo, universalizarlas.

Al pensar la cultura es preciso pensarla desde las dinámicas mismas del poder de los movimientos sociales y políticos. Si revisamos, por ejemplo su libro *Socialismo del siglo XXI* hay un breve capítulo sobre cultura, pero enmarcado en lo que está pensando sobre como debiera entenderse una nueva cultura política, donde él distingue claramente entre una cultura del ser y una cultura comunitaria. Estas ideas parecen mucho más pertinentes para pensar una crítica del consumismo que tiende a redefinir las relaciones culturales: “esta dimensión consumista, como conjunto de dispositivos económicos y simbólicos, compensa-corrige-metamorfosa el énfasis productivista”¹⁰. Tales observaciones permiten desprenderse de una mirada neutra de las transformaciones culturales de las comunidades de vida porque precisamente permiten repensar el “transformismo” que vive el Chile actual, negando las efectivas dinámicas y tensiones entre la cultura de élite y las culturas comunitarias; lo que aporta esta crítica ácida del consumismo y de la pasividad del ciudadano-card, y que deja en mejores condiciones a las ciencias sociales para dar cuenta de esas otras culturas invisibilizadas.

En síntesis, y sin intentar sacar demasiadas conclusiones de una modalidad tan esquemática, podemos cerrar destacando varios elementos esenciales y transversales para pensar la cultura, el patrimonio y la identidad en los tres aportes relevados. Lo relevante es que si queremos pensar la cultura y identidad en la diversidad neocultural de nuestro país tendríamos que ponernos de acuerdo si el proyecto de modernización cultural lo consideramos siguiendo una *crítica cultural*, al estilo de Brunner; o buscamos apoyo en las tradiciones *ético-religiosas*, en el modo de Morandé; o asumimos una *crítica histórico-política*, del modo como se ha expandido el modelo de desarrollo neoliberal actual y que ha generado la crítica del discurso de la regionalización, tal como podría aparecer en Moulián. En mi perspectiva, existen tres elementos centrales que pueden valorarse de este debate sociológico para una profundización de los nuevos desafíos de la identidad cultural y del patrimonio.

En primer lugar, queda en evidencia que las tres perspectivas nos muestran una cierta irreductibilidad teórica acerca de la conceptualización temática de la cultura y de la identidad. Esto impide llegar a una mirada definitiva acerca de un concepto en disputa de cultura, y que podemos ampliarlo a las identidades y a los patrimonios diversos del país. Para mí, esto es relevante porque ayuda a repensar lo incompleto y las falencias del discurso nacionalista monocultural, y nos abre a la posibilidad de proponer otros discursos donde queda en evidencia el modo como el proceso de las modernizaciones frecuentemente se ha releído desde un prisma unilateralmente capitalino (cultural de las elites) y que se lo ha desconectado de las complejas búsquedas identitarias de otras comunidades de vida. Estas incertidumbres que abren las transformaciones ya no son coherentes con un enfoque monolítico y homogéneo como diría Brunner, y requieren de

⁹ Moulián T., *Chile actual: anatomía de un mito*, p. 18.

¹⁰ *Ibid.*, p. 89.

otra mirada plural, donde aparece el juego de las diversas tradiciones culturales, y donde diría gustoso, exige un enfoque intercultural.

En segundo lugar, y ligado a lo anterior, así como no hay posibilidad de elaborar una teoría o meta-discurso acerca de la “identidad chilena” que permita oponerse o compararla con las otras identidades nacionales, este esfuerzo de tipo reconstructivo muestra que existen muchos y nuevos lugares teóricos, donde se generan procesos de identificación y diferenciación. Por otro lado, estos procesos reconstructivos permiten destacar como los procesos culturales “chilenos”, en particular a la tensión al centro capitalino y las regiones no son tan diferentes a los que se van a elaborar en otros contextos históricos latinoamericanos. En otras palabras, el quiebre de los enfoques monolíticos abre a un rico proceso de luchas en pos de otras formas de entender el vínculo entre auto y heteroconocimiento entre la capital y las regiones.

En tercer lugar, tales modelos plurales de cultura e identidad permiten dar cuenta que es preciso asumir otros análisis que empujen, de una forma sistemática y crítica, la problemática identitaria y del patrimonio no solo relevando *ad intra* los procesos regionales, sino que entendiéndolos al mismo tiempo *ad extra*. Los elementos están destacados por una teoría crítica de una identidad socio-cultural que aparece relevante porque lleva a proponer una categoría de identidad y patrimonio que no solo se define desde sí misma y de sus propios lugares internos, sino que requiere plantear críticamente los elementos que se definen desde el exterior de ella misma.

3. LAS CIENCIAS SOCIALES FRENTE AL ESTALLIDO DE LAS IDENTIDADES Y LAS DEUDAS INTERCULTURALES DEL PATRIMONIO

Me parece que al explicitar algunos de los principales trazos de tales categorías uno podría quedarse simplemente con la impresión que se trata de cuestiones epistemológicas, pero en este mirar intercultural que es el nuestro, se observa que se trata de controversias sociales e históricas, propias de las permanentes *luchas por el reconocimiento* de las comunidades de vida que habitan el territorio chileno. Por ello, trae a la mesa un diagnóstico más complejo de una sociedad chilena marcada aún por un centralismo monoculturalista del que con dificultad se han hecho conscientes las ciencias sociales, posturas desde la racionalidad hegemónica que sigue escondiendo profundas asimetrías y una incapacidad para comprender y explicar las sutiles lógicas de la negación que nos sigue afectando, el velo de invisibilidad de los problemas sociales y culturales que nos afectan, y que, por lo menos en la Macroregión sur, reduce el aporte de muchas comunidades indígenas, campesinas y urbano-populares. Al enfatizar los múltiples tejidos históricos, lingüísticos y ético-políticos específicos se hace patente que existe un mal entendido relevante acerca de lo que constituye la identidad y el patrimonio asociado al nexo entre la cultura de las elites capitalinas, y los propios procesos de las comunidades de vida que han sido dejadas en la periferia. Este difícil nexo es parte de la interpretación del eventual destino de un pueblo que se va reconstruyendo incesantemente, que no se reduce nunca al mero predominio del proceso de modernización definido desde el centro

En este transitar de las ciencias sociales por dar cuenta de una mirada de la diversidad en el actual contexto de hegemonía de las industrias culturales y fragmentación cultural comunitaria, el análisis de la cultura, del patrimonio y de identidad cultural en Chile necesita ser inscrito en otros complejos debates relativos a las ciencias sociales: donde hegemonía y resistencia, homogeneidad y heterogeneidad, monocentrismo y policentrismo son tensiones que requieren ser repensadas. Al repensar Chile desde las ciencias sociales, aparecen exigencias para éstas que permitan develar de un modo más apropiado su estructura socio-política y cultural. No es tan evidente que esta estructura sea tan singular, y al igual que acontece en otros países, ella aparece marcada por la construcción política de un estado fuerte que naciendo en el siglo XIX se va constituyendo en la medida que destituye las capacidades de otros eventuales centros de producción y de construcción societal y cultural hasta nuestros días. Estos son evidentemente nuevos desafíos. ¿Cómo comprender y explicitar las instituciones políticas que han asegurado el ordenamiento del país guardando aún hoy ese resabio de una óptica monopolizadora?, ¿cómo comprender y explicitar el papel de las elites en el poder que han marcado la economía, la justicia, la educación, etc, cuando siguen definiendo el modo de hacer opinión pública?

El hilo conductor que atraviesa a las ciencias sociales críticas y que lleva a desmitificar esa larga tradición estatal centralizadora está asociado a la pérdida de relatos omniabarcantes, y al surgimiento de los pequeños relatos, por lo que

se vuelve evidente el peso de las ideas hegemónicas en las ciencias sociales, que se concentraron especialmente en la unificación de la pluralidad de los discursos acerca de la cultura, del patrimonio y de la identidad a partir de ciertos ejes considerados por ellas como “nacionales” y/o en una mirada neutra de las transformaciones económicas. Esta gravitación del centro, económica y cultural, define los ejes “centralizadores” que continúan perdurando incluso en el modo de situarse de las ciencias sociales. Estos tres enfoques descritos ilustran parte de esta situación, pero no nos ayudan a comprender todas las dificultades que se encuentran aún hoy en el sentido común de los ciudadanos para dar efectiva cuenta de estas problemáticas que abarcan al *proyecto país*, y la permanente ambigüedad del discurso políticamente correcto de los dirigentes representativos de las regiones, para dar cuenta de las limitaciones que se requieren abordar, para repensar una otra comprensión del país, mucho más plural y heterogénea, que dé cuenta efectivamente de las principales tradiciones y prácticas definitorias de nuestro crisol cultural.

Si las ciencias sociales críticas asumen este cuestionamiento en sus exigencias más fuertes, nuestra hipótesis que formulamos al inicio es correcta, podremos entender que a partir de estos enfoques descritos el sentido de repensar las dinámicas culturales de Chile se vuelve pertinente pero a partir de otras categorías mucho más amplias y flexibles. Las nociones de cultura, patrimonio e identidad en los estudios regionales siguen siendo entonces todavía cuestiones disputadas. Este nuevo esfuerzo epistémico, ético y político aparece hoy como un modo en pos de conseguir una valorización de las múltiples racionalidades presentes en los actores en las comunidades de vida. Se trata de elevarse, como ya lo hemos repetido, a una comprensión del nexo entre unificación-diversificación que se juega siempre en diferentes planos.

No se trata solo de re-leer el modo de narrar una historia esencialmente capitalina, sino de avanzar en un nuevo *modus interpretandi* donde la economía, la política, la sociedad y la cultura metropolitanas ya no se constituyen de un modo automático en parámetros para definir todos los particulares modos de vida dentro de un territorio. Cabe así pensar de otro modo la historia nacional desde una multiplicidad de racionalidades, lo que permite asumir otros procesos históricos específicos obliterados, que nos ayuden a reconocer el juego permanente de las diversas identidades locales y regionales, que cuestiona la predominancia de las estructuras socio-culturales centralizadoras, y analiza críticamente los ricos procesos de las sociedades y culturas regionales que han quedado por lo general invisibilizados.

Este enfoque intercultural que propugnamos puede ayudar a desentrañar los “juegos de discurso” de las ciencias sociales, pero asimismo las prácticas sociales, políticas y culturales en un país tradicionalmente monocultural, cuyas elites económicas, políticas e intelectuales no han sido sensibles al reconocimiento de unidades geoculturales. Este enfoque posibilita entender que la dimensión cultural permite levantar otro desafío, mucho mayor, a la proyección de un país que vaya mucho más allá de la planificación territorial. Las unidades neoculturales, que están en la base de los actuales desafíos de regionalización, aparecen así como un problema derivado de una larga historia chilena de ese centralismo endémico; esto permite hacer avanzar el planteamiento hacia otro paradigma interregional e intercultural donde la Metrópoli pierde su legitimidad de hecho como centro coordinador de las decisiones socio-políticas del país, y donde surgen otras categorías a partir de otros ejes de derecho del reconocimiento. En este enfoque intercultural, es menester considerar siempre el juego de la constitución plural de las identidades a través de la “búsqueda de una auténtica identidad arraigada en contextos”, pero inserta en medio de un mundo global, que condiciona fuertemente nuestras posibilidades de ser nosotros mismos.

Se trata de traducir, por ejemplo un proyecto de desarrollo no a partir de una modernización hegemónica, sino a la comprensión de proyectos multipolares que permita asumir como reales instancia de protagonismo a otros centros socio-culturales y políticos. Se trata de repensar un *derecho de las sociedades y culturas regionales*. Visión que asume el desarrollo y la cultura como cuestiones que se entrecruzan necesariamente. A través de esta nueva re-elaboración que procesa la cuestión de las culturas y las identidades culturales propias de esto que denominamos “la sociedad chilena” podemos descifrar los principales conflictos discursivos y práxicos en una era global. Por ello, una interpretación de las identidades culturales en Chile como parte de una modernidad propia de mundo periférico (en el mercado mediático, en el ethos religioso y en las luchas por un nuevo proyecto histórico), exige una profundización crítica por parte de las ciencias sociales de estas categorías de modernidad e identidad no solo en un marco nacional, sino en la complejidad del pensamiento latinoamericano inserto en un mundo de globalizaciones complejas que condicionan nuestras propias posibilidades de ser y de reconocernos consigo mismos y con otros.

Si algo cabe decir en este nuevo marco identitario es que el estudio del “consumo” de los productos culturales que destacan un autor citado, no puede transformarse en el criterio único ni definitivo de una comprensión de “la” cultura, pues las identidades exigen develar los procesos de formación de los sentidos humano-culturales y los procesos de encubrimiento. La tesis de una influencia de los grandes medios de comunicación es innegable; pero por doquier los estudios interculturales demuestran ejercicios de resignificación de los productos culturales. Son los nuevos sujetos emergentes que no se satisfacen con los desechos de significación que proponen las industrias, y re-elaboran sus propuestas culturales específicas. El punto crucial no es solo indicar que tales procesos de re-significación existen, sino cómo ellos se tematizan dentro de nuevas propuestas sociales y culturales asociados a los contextos mismos.

El proponer las ciencias sociales un pensamiento crítico acerca de la cultura y la identidad presupone ser conscientes de estos saberes y prácticas situadas y que oscilan entre memorias y proyectos de los actores colectivos y de los movimientos sociales, pero donde se requiere, por sobre todo, desarrollar nuevas expresiones culturales en el terreno ético y político. A nuestro entender, la reinterpretación del ethos cultural continúa siendo un elemento central para redefinir el sentido humano de las diversas prácticas culturales de las unidades geoculturales donde se van re-significando los diferentes patrimonios.

BIBLIOGRAFÍA

- Brunner, J. (1988). *Un Espejo Trizado*, Santiago: Ed. FLACSO,
- Brunner, J. (1994). *Cartografías de la Modernidad*, Santiago: Dolmen.
- Devés, E. (2005). “Identidad”, en *Pensamiento crítico latinoamericano*, tomo I Santiago: Ediciones UCSH.
- Larraín J. (1996). *Modernidad, Razón e Identidad en América Latina*, Santiago: Ed. Andrés Bello.
- Morandé, P. (1984). *Cultura y Modernización en América Latina*, Cuadernos de Sociología, Santiago, PUC Chile, 1984.
- Morandé, P. (1996). “La pregunta acerca de la identidad cultural iberoamericana”, en *Persona y Sociedad*, X-1 (pp. 96-107). Santiago.
- Moulian, T. (1997). *Chile Actual: Anatomía de un mito*, Santiago: LOM Ediciones.
- Moulian, T. (2000). *Socialismo del siglo XX. La quinta vía*, Santiago: LOM ediciones.
- Parker, C. (1997). Reseña de los libros de J. Larraín y R. Salas, en *Teología y Vida* XXXVIII (pp. 397-415.)
- Parker, C. (2005). “Cultura”, en *Pensamiento crítico latinoamericano*, Santiago: Ediciones UCSH, 2005, tomo I.
- Salas, R. (1997). “Hermenéutica y Modernidad en América Latina”, en *Teología y Vida*, XXXVIII-1/2 (pp.39-56.)
- Salas, R. (2007). “Para una reconstrucción intercultural de la historia republicana”, en *Universum* vol. 22 (2007), pp. 229-243; también en *Pensares y Quehaceres* (México) N° 5.
- Salas R. (2007). “Hermenéuticas en juegos, identidades culturales y pensamientos latinoamericanos de integración”, en *Revista Polis* N° 22 , 135-137.
- TABLERO (Revista del Convenio Andrés Bello), (1997). N° 57. Número especial sobre Pensamientos renovados sobre integración.
- Vergara J. y Vergara, J.I. (1996). “La identidad cultural latinoamericana”, en *Persona y Sociedad* X/N°1 , .77-95.

IDENTIDAD CULTURAL: ¿MARGINALIDAD O DIMENSIÓN CLAVE DE UN DESARROLLO DE BASE TERRITORIAL?

CLAUDIA RANABOLDO*

INTRODUCCIÓN

El artículo, en la primera sección, introduce la discusión sobre el valor de la identidad cultural (IC) a nivel internacional, refiriéndose a las principales líneas que surgen desde Europa y América Latina. Se subraya la utilidad de un enfoque como el de la economía de la cultura para ir complementando visiones y apostando a un desarrollo basado en la diversidad y riqueza cultural de los pueblos y territorios de un país.

La segunda sección se focaliza en un análisis de experiencias que envían señales emblemáticas – tanto a nivel de la región como en lo específico desde Chile y uno de los territorios del Sur, el archipiélago de Chiloé. Se visualizan los factores que contribuyen a transformar la identidad y el patrimonio cultural en oportunidades para un desarrollo territorial con un sello propio.

Finalmente en la última sección se plantean los desafíos que se tienen que enfrentar para que las estrategias de desarrollo territorial con identidad cultural (DTR-IC) se constituyan en una respuesta real y concreta, en una escala y con la masa crítica necesaria para hacer una diferencia en términos de desarrollo y lucha contra la pobreza en América Latina.

IDENTIDAD CULTURAL COMO FACTOR DE DESARROLLO EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL

Políticas públicas y experiencias territoriales en la Unión Europea

“Las experiencias de desarrollo rural basadas en la valorización de la identidad cultural son cada vez más frecuentes y difundidas, sobre todo en Europa, y constituyen una parte importante de las formas alternativas de desarrollo económico experimentado en los últimos veinte años... Representan una respuesta a la crisis del modelo industrial fordista y a la creciente globalización, que amenaza la supervivencia de las diferencias regionales y la capacidad de las comunidades, incluso de los estados nacionales, de ser artífices de sus propios destinos. A nivel económico, estas experiencias entran en la categoría más amplia de desarrollo endógeno: valorizan los recursos locales (sean estos recursos naturales, sociales o humanos) y aspiran a mantener en un nivel local el control sobre la producción y sus beneficios. Sin embargo, lo anterior no significa que agentes e instituciones extra-territoriales no estén presentes en estas experiencias. En todo caso el desarrollo local es una interacción de fuerzas locales y extra-locales, fuerzas exógenas y endógenas, que se enfrentan y se coordinan entre ellas” (Fonte y Ranaboldo, Eds., 2007: 9).

Muchas de las iniciativas territoriales europeas que muestran esta tendencia han sido impulsadas por la Política Agrícola Común (PAC) y, en particular, por un método que ha sido experimentado con bastante éxito a partir de 1991, conocido como la iniciativa comunitaria Leader¹. Las características que lo distinguen son: (i) la selección de un área rural pequeña pero con una escala razonable para impulsar el desarrollo local; (ii) la animación y participación de los actores desde

* Pedagoga con dirección sociológica, Dottoressa in Pedagogia, Università degli Studi di Torino (Italia). Investigadora principal de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y Coordinadora del Proyecto de Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural (Proyecto DTR-IC auspiciado por la Fundación Ford).

1 Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, (traducido al español) en *Relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural*. Ver: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm

abajo hacia arriba; (iii) el partenariado vertical entre los distintos niveles institucionales (local, nacional, europeo); (iv) la constitución de un grupo de acción local como partenariado horizontal a nivel territorial, que incluye actores públicos y privados; (v) acciones integradas innovadoras y multisectoriales; (vi) asistencia técnica y trabajo en red; (vii) financiación global y plurianual para la puesta en marcha de la estrategia del grupo de acción local.

En su última evolución, Leader+ tiene como objetivo *“ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio con una perspectiva a largo plazo. Asimismo se propone fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas y de calidad, así como la cooperación transnacional”*².

Este método *“ha sido el instrumento principal para la promoción de una política de desarrollo rural, capaz de traducir y, en cierto modo, codificar, con la intervención de política económica, las variables clave que se habían manifestado en la evolución espontánea de las áreas rurales europeas: la diversificación económica interna y la mejor integración con el exterior”* (Saraceno, 2007: 180).

La evaluación de Leader muestra que el reforzamiento de la IC puede llegar a ser un *“factor importante de desarrollo, puesto que dando una unidad ideal a actividades individuales dispersas, logra multiplicar las interacciones entre distintas dimensiones de la realidad, que incluyen lo económico, lo social, lo político e institucional (las formas de gobierno del territorio) y el medio ambiente”* (Saraceno, 2007: 185).

Para esto es clave que la dimensión cultural sea considerada en forma explícita y central desde el comienzo, y no como un elemento secundario. *“Una cosa es la valorización de un producto típico en forma aislada, otra cosa es reunir y hacer evidentes las conexiones que pueden existir entre distintos aspectos de la realidad local: los productos (el pan, una zona arqueológica, la hospitalidad turística), los servicios (para el tiempo libre, la formación, el paisaje, la comunicación), los conocimientos técnicos disponibles, el idioma”* (Saraceno, 2007: 185-186).

En Europa se ha mostrado que la IC puede jugar un rol modernizador muy importante en determinados territorios, funcionando como un cohesionador social integrando múltiples acciones y actores locales dispersos, y reforzando las relaciones con el exterior. Sin embargo, este fortalecimiento de la IC no es un elemento nostálgico y conservador. Al contrario contribuye a estimular maneras innovadoras y creativas de combinar tradición y modernidad, participación ciudadana con buen gobierno, incentivos públicos y emprendimientos privados, proyectándose en escalas donde lo local deja de ser marginal.

Enfoques tradicionales, cambios y oportunidades en América Latina

En América Latina los procesos de globalización han de ser analizados a la par de la profunda transformación de las áreas rurales, en medio de escenarios de pobreza, inequidad y fracaso de muchos de los modelos de desarrollo impulsados en las últimas décadas.

Como señala críticamente Julio Berdegué (2007: 3), *“Hace 70 u 80 años se inicia, con las políticas agrarias de la Revolución Mexicana, la historia del desarrollo rural latinoamericano. Desde entonces, la diversidad rural ha sido vista como un obstáculo al progreso... Un paisaje de millones de parcelas pequeñas y dispersas, de rituales y formas de organización ancestrales, de bosques y aguas que son de todos y no son de nadie, de cultivos y variedades autóctonas, de sistemas de producción diferenciados en razón de una naturaleza llena de nichos y recovecos...no podía ser considerado sino como una verdadera pesadilla”*. La idea de la modernización subyacente – de gobiernos de distinto tinte político y en distintas épocas – ha sido que los sectores “atrasados” – léase campesinos e indígenas – tenían que ser transformados en “verdaderos” agricultores, manejando tecnología y variedades de vanguardia, aumentando rendimientos, conectándose con mercados externos a través de producciones uniformadas y en grado de competir con las *commodities* de otros países y regiones.

2 Leader+ Magazine. Tema central. Resultados de Leader: una diversidad de experiencias territoriales. En 11.2008. Comunidades Europeas. Luxemburgo, pp. 62.

En la aplicación de estos enfoques y de las políticas que de ellos derivaron, no estuvo presente la idea que la región latinoamericana tiene ventajas comparativas enormes en términos de biodiversidad y riqueza cultural, acompañadas por un capital social propio, por estrategias rurales multidiversas y no limitadas solo a la agricultura. Tampoco se consideró el derecho de las poblaciones locales para definir – libremente – cómo poner en valor sus propios territorios. Hubo una visión unilateral y limitada de la pobreza en la que se asumía que el patrimonio cultural de estas poblaciones no servía para “el progreso”, por lo tanto era menospreciado por ser símbolo de atraso o se convertía en una mera curiosidad folklórica.

Desde estos enfoques se ha avanzado en los últimos años y un mensaje que empieza a circular es que *“la diversidad y en particular, las diversas manifestaciones del patrimonio cultural, son una fuente de oportunidades para procesos de desarrollo que fortalezcan las capacidades de los grupos sociales rurales y que expandan las libertades de las personas que integran las sociedades rurales de América Latina”* (Berdegue, 2007: 3).

A lo anterior, sin duda, ha contribuido el posicionamiento en la región de los pueblos indígenas, y de manera más incipiente, de los pueblos afrodescendientes. En este marco han surgido nuevos abordajes: los basados en el reconocimiento de la interculturalidad como factor de desarrollo, dialogo y convivencia, reconociendo y respetando las diversidades; y también las posturas de base cultural más abiertamente político-ideológicas con propuestas de cambio radical frente a los sistemas y las relaciones de poder vigentes. Muchas de estas últimas se oponen a procesos de descentralización y participación política que, en su visión, son fruto de modelos occidentales y neoliberales de democracia representativa; y cuestionan el concepto de participación ciudadana a la luz de los usos, costumbres y derechos colectivos/comunitarios. En general, sin embargo, no se asume que la dimensión cultural pueda estar asociada directamente al desarrollo y la inclusión económica.

Estrategias de valorización de la identidad cultural

De hecho, el campo donde en América Latina se ha evidenciado menos trabajo y reflexión es el vinculado a la economía de la cultura como un aporte válido para complementar y enriquecer visiones. Este enfoque puede ser particularmente sugerente para un país como Chile.

La economía de la cultura se refiere al conjunto de estrategias que tratan de transformar el conocimiento y la cultura local en un recurso económico (Ray, 1998).

Sobre la base de la revisión de la literatura y las experiencias internacionales, se evidencian dos estrategias principales que se emplean para valorizar los recursos locales con IC: una primera relativa a las estrategias de producto o de cadena de valor y una segunda relativa a las estrategias integradas de valorización de la calidad territorial (Acampora y Fonte, 2007).

“La estrategia de cadena está centrada en la valorización de un producto específico con el objetivo principal de permitir al producto portador de la identidad cultural ‘viajar’ a mercados lejanos, sin perder el vínculo con sus propias raíces. Las certificaciones de los ‘productos de origen protegido’, que han tenido un gran éxito en los países de la Unión Europea, son ejemplos de esta estrategia” (Acampora y Fonte, 2007: 194).

La segunda estrategia se refiere a una “canasta de bienes y servicios” los que, en su conjunto, van definiendo la marca del territorio. *“La diferencia en este último caso es que los vínculos horizontales territoriales (más que los vínculos verticales de la cadena de valor) son más importantes y los efectos territoriales más directos”* (Acampora y Fonte, 2007: 194).

Se abren entonces una serie de reflexiones acerca de las características más finas de cada una de estas estrategias y de sus formas mixtas plasmadas en diferentes realidades y procesos de desarrollo; acerca de los actores involucrados – en particular de los beneficiados más directamente; de las normas e instituciones necesarias para impulsarlas; de los mercados a los que se puede acceder con unas y con otras.

Las preguntas de fondo están ligadas, sin embargo, a sí el enfoque de economía de la cultura no acaba convirtiéndose en una suerte de “mercantilización” de las identidades y de las distintas expresiones del patrimonio cultural propio; o si acaso puede ser parte integrante e insoslayable de una visión que no imponga un solo modelo cultural relacionado

exclusivamente con la riqueza económica y permita apostar a un desarrollo basado en la diversidad y riqueza cultural de los pueblos y sus territorios.

SEÑALES EMBLEMÁTICAS DESDE LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

La región como un mosaico de tendencias

Animados por consideraciones como las anteriores, desde el año 2005, el Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y un conjunto amplio de centros académicos, instituciones de desarrollo y organizaciones sociales, económicas y culturales de la región, con el apoyo de la Fundación Ford y otras agencias de cooperación, busca profundizar la comprensión y la integración de la IC en procesos desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegú, 2004). Inicialmente se realizó una etapa exploratoria de investigación y debate en la temática, abordando en lo específico la siguiente pregunta: ¿Es posible que la valorización del patrimonio cultural de los territorios rurales pobres de América Latina se constituya en un motor de procesos localizados de desarrollo que contribuyan a reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión? De ser posible, ¿cómo se lograría?

A partir de un marco conceptual y metodológico común se realizaron nueve estudios de caso en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en territorios que mostraban experiencias de carácter más integral, basadas en una canasta real o potencial de bienes y servicios con IC; y un análisis comparativo alrededor de una estrategia basada en un producto de origen (el café) en territorios de Costa Rica, Guatemala, Honduras y México.

En base a una lectura comparativa de los resultados de la investigación (Ranaboldo y Schejtman, Eds., 2009), en América Latina se muestra una contradicción entre pobreza y patrimonio cultural. Existen zonas rurales de alta incidencia de pobreza y marginalidad, que se caracterizan por un notable patrimonio cultural tangible y/o intangible. La disponibilidad “*per se*” de estos valores patrimoniales no está logrando desencadenar todavía procesos virtuosos, sostenidos y masivos de mayor bienestar y desarrollo, en particular para la población local pobre.

Las señales de mayores potencialidades en este sentido se han encontrados allá donde hay una convergencia de algunos factores como los siguientes: (i) la combinación entre innovación y recreación, proceso que va más allá de una transmisión mecánica de la tradición y se alimenta del encuentro entre actores diferentes ubicados entre lo local y lo global, con un rol importante de los puentes interculturales; (ii) la atención continua hacia la calidad de productos y servicios, no siendo suficiente que éstos sean expresión simple de la IC; (iii) una ampliación y diversificación progresiva de mercados, partiendo en general de consumidores más nacionales que empiezan a reconocerse en el patrimonio cultural de sus pueblos, para llegar posteriormente a otros sectores internacionales, que buscan en las sociedades rurales un satisfactor de demandas de recreación, salud, tradición, sentido ético, respeto de la naturaleza, entre otros factores; (iv) la construcción colectiva de una marca territorial diferenciada basada generalmente en una oferta amplia – más que en un solo producto - y de estrategias de posicionamiento en mercados nacionales e internacionales; (v) el involucramiento activo de algunos actores locales estratégicos, en particular gobiernos locales, mujeres y jóvenes que han mostrado ser los sujetos más innovadores y comprometidos de procesos de DTR-IC; (vi) el reconocimiento del valor de las distintas identidades que a menudo están presentes en un territorio y el aprendizaje paciente de la convivencia y complementariedad de las mismas, saliendo del estereotipo de que la IC es propia solo de grupos étnicos; (vii) el surgimiento y/o fortalecimiento de instituciones que apoyan estos procesos de valorización, como es el caso de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen que permiten la “trazabilidad” de los productos que viajan; o las normas de gobiernos locales que estimulan la conservación del patrimonio tangible de los pueblos (p.ej. las viviendas antiguas); o los sistemas de gestión comunitaria del patrimonio arqueológico; (viii) la sinergia entre activos naturales y culturales como parte de una canasta más atractiva y diversificada que implica nuevos compromisos en cuanto a conservación y adecuado aprovechamiento de los recursos locales. Finalmente las experiencias latinoamericanas se hacen más sólidas en la medida en que logran estructurar plataformas e inversiones sinérgicas entre actores públicos y privados que vayan complementando esfuerzos.

Chiloé, un territorio con dinámicas contradictorias de desarrollo territorial

Chile es un país que puede alimentarse de este debate y contribuir mucho a él relacionado tanto con los modelos de participación ciudadana y descentralización, como con el mismo modelo económico. Una mirada más cuidadosa a sus territorios y a las estrategias de sus pobladores, sin duda, pondrá en evidencia la existencia de múltiples identidades, de una dotación diferenciada y relevante de activos culturales y del peligro inminente de su desaparición en nombre de un parámetro modernizador uniformado. El Estado chileno y sus regiones ya han empezado este proceso de reconocimiento y, sin duda, este esfuerzo necesita ser profundizado y proyectado³.

En esta sección presentaremos de manera sintética un ejemplo de un territorio chileno en el que se está avanzando en un proceso de DTR-IC, experiencia que puede ser estimulante para otras realidades del país.

EL TERRITORIO Y SUS PRINCIPALES DINÁMICAS: ¿HACIA DONDE VA CHILOÉ? ⁴

La provincia de Chiloé, Región de Los Lagos, es un archipiélago formado por una Isla Grande y más de 30 islas menores habitadas. La población de Chiloé alcanza a 154.766 habitantes, con un porcentaje de ruralidad del 44% lo cual la convierte en la provincia con mayor proporción de habitantes rurales de la Región de los Lagos. De éstos, en el Censo del 2002, el 10,8% declaró pertenecer al pueblo *Mapuche/Huilliche*, predominante en la isla antes de la llegada de los españoles.

La integración de distintos ecosistemas (el campo, el mar y el bosque) en una misma unidad productiva es una de las principales características del sistema de producción local, con una marcada tendencia al minifundio al existir un 48% de predios con una superficie de ocho hectáreas o menos.

En Chiloé se muestran dinámicas contradictorias de desarrollo local, o sea *“dinámicas en las que el crecimiento del producto territorial depende en medida muy significativa del núcleo dinámico no vinculado a la IC, en un territorio donde existe una multiplicidad de micro, pequeñas y medianas actividades basadas en esta identidad. Los vínculos del núcleo dinámico no IC van por el lado del mercado de trabajo y de otros efectos de la demanda, derivados de su actividad y de las externalidades (positivas o negativas)”* (Ranaboldo y Schejtman Eds., 2009: 26)⁵. Lo anterior se grafica en dos procesos hasta ahora de signo opuesto.

Por un lado, están las iniciativas que se vinculan a la identidad, originadas en la dotación de activos naturales y culturales del archipiélago y en el quehacer cotidiano de los habitantes locales. Se trata de una canasta de bienes y servicios diversos que, en su conjunto, conforman marcadores de identidad del territorio y que son “consumidos” por los turistas que viajan a vivir la “experiencia de Chiloé”. La Declaración de 16 iglesias chilotas como Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO el año 2000 significó un fuerte impulso al reconocimiento de la singularidad de Chiloé como un espacio culturalmente diferenciado y susceptible de sostener procesos de desarrollo a partir de dicha singularidad, apoyados por el Estado Chileno y organismos de cooperación multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se observa una creciente importancia del turismo en la economía provincial y regional. Chiloé es visitado anualmente por 200.000 personas, de las que el 94% corresponde a turistas nacionales provenientes principalmente de la Región Metropolitana, Valparaíso y la Región de Los Lagos, y el 6% a turistas internacionales. El turismo es altamente estacional, con un 80% de las visitas concentradas en los meses de enero y febrero y un 20% el resto del año. Los elementos que despiertan un mayor interés de los visitantes son los paisajes y el entorno natural y la biodiversidad. En segundo lugar, destacan la cultura, costumbres y tradiciones, gastronomía, iglesias patrimoniales, mitos y leyendas, arquitectura, palafitos

3 Nos referimos en particular a la iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) con el Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional, el mismo que se está implementando con los Gobiernos Regionales en las 15 regiones del país <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29068.html>.

4 Basado en el artículo de Carlos Venegas “Chiloé: Una reserva de patrimonio cultural en Chile” en Ranaboldo y Schejtman, Eds. (2009). Pp. 239-271.

5 En Ranaboldo y Schejtman Eds. (2009: 26-27) se presenta una tipología de territorios y dinámicas vinculadas a la identidad cultural diferenciada entre: (i) Territorios focalizados en la valorización de la identidad cultural; (ii) Territorios y dinámicas contradictorias de desarrollo local; (iii) Territorios que “recrean” una identidad cultural.

y la artesanía. Alrededor de la canasta de oferta local y del turismo se desenvuelve un conjunto de pequeños productores, artesanos y prestadores de servicios, y también operadores de turismo, algunos de los cuales pertenecientes a grandes agencias internacionales.

Por otro lado, Chiloé ha experimentado un proceso creciente de integración a los mercados mundiales a través del desarrollo de la industria pesquera y acuícola, especialmente la salmonicultura, sector económico estratégico para Chile. El 87 % de la producción de salmónes se concentraría en la Región de los Lagos con un 81% de los centros de cultivo (Barret et al, 2002). Las actividades que derivan de esta industria han tenido efectos directos sobre el empleo, el nivel de ingresos del grupo familiar y sobre las tendencias demográficas tradicionales del archipiélago. Sin embargo la actual crisis debida al virus ISA⁶ ha contribuido a incrementar las anteriores polémicas alrededor de este modelo de desarrollo, en particular en relación con sus prácticas laborales y ambientales y con el marco regulatorio normativo y fiscal vigente en Chile. Frente a cuestionamientos cada vez mayores, las autoridades públicas muestran un mayor interés hacia otras rutas de desarrollo que, por lo menos, sean complementarias a patrones de explotación y exportación masivos de los recursos locales. Una propuesta de DTR-IC empieza a encontrar una nueva cabida no solo en el imaginario colectivo o en sectores reducidos de la población sino en la posible orientación de las políticas públicas.

ALGUNOS PATRONES EN LOS PROCESOS DE VALORIZACIÓN DE LA IC EN CHILOÉ

En la investigación que se realizó en Chiloé (Venegas, 2009) se encontraron algunos patrones que marcan los procesos de valorización del territorio a partir de bases identitarias:

- Una base viva de conocimiento y conocedores locales. Se identificó un capital de conocimientos locales vigentes, plasmados en diferentes prácticas agropecuarias (por ejemplo, la ganadería ovina local; la conservación de la biodiversidad de papas nativas) y oficios artesanales de distinta naturaleza. Algunos de ellos se están “vivificando” y son nuevamente objeto de transmisión entre generaciones, sobre todo en los casos en los que se asocian mayores ingresos económicos y un interés real por mantener y mostrar la cultura chilota. En otras palabras, los “talentos locales” no representan aún una “especie en vía de extinción”.
- Estrategias propias, más que institucionales. Se encontró una cierta divergencia entre las declaratorias de las misiones institucionales públicas y privadas, y su capacidad de operación. O sea el discurso del rescate y valorización de la IC está presente institucionalmente sin que, por un lado, se disponga de un conjunto de propuestas y herramientas para impulsarlo en la práctica. Por otro lado las iniciativas más exitosas son gestadas sobre todo a partir de la capacidad de emprendimiento e innovación de individuos, familias y pequeños grupos, sin mucho apoyo institucional, por lo menos en un comienzo.
- Organización y redes incipientes. Existen escasas iniciativas de asociación vinculadas a la producción y venta de productos y servicios con IC. En algunos casos se observan grupos pequeños, inestables o muy dependientes de una determinada institución o de algún subsidio. Los casos más exitosos son los de núcleos familiares que han empezado a producir con una red de jóvenes aprendices, de parientes y vecinos, estructurando una suerte de cadena creativa de producción con un mando claro, por ejemplo el de maestras artesanas de excelencia que inspiran respeto y confianza.
- Mercados locales. A través de la actual canasta de bienes y servicios con IC de Chiloé se accede a mercados locales, mayoritariamente estacionales. El 81% de los consumidores son turistas nacionales y el 19% son extranjeros; la mayoría (83%) tiene educación universitaria y se encuentra entre los 21 y los 40 años (66%). Los atributos que se valoran no están asociados solo y exclusivamente a la IC tradicional del producto sino a su originalidad y calidad. También surge una intención de compra, motivada por el tipo de organización o persona que produce, por el significado ético del proceso. Las limitaciones del mercado estacional se superan parcialmente mediante conexión con intermediarios o tiendas de grandes ciudades, como Santiago y Concepción y de ciudades más

6 El ISA es un virus que afecta principalmente al salmón del atlántico, como el que se cultiva en Chile.

pequeñas con mucha afluencia turística como Puerto Varas o Pucón. Algunos productores de calidad acceden a tiendas especializadas en productos regionales. Las ferias regionales, los festivales costumbristas e iniciativas de comercio justo o han logrado hasta ahora resolver el problema, limitándose a un rol de promoción cuyos efectos son aún reducidos.

- e. Beneficios intangibles y tangibles. Se tiende a afirmar que los beneficios principales no son monetarios, destacándose el orgullo de mantener vivas las capacidades y destrezas que forman parte de un pasado reciente, a la par de mantener viva la misma identidad de Chiloé, en una suerte de *continuum* entre la dimensión más individual y la colectiva. Sin embargo en los estudios en profundidad de 22 casos – aun cuando los resultados en términos de ingresos son muy dispares, se destaca que más de la mitad de ellos alcanza ingresos provenientes de productos con IC que los sitúan sobre la línea de pobreza de Chile y que son competitivos con los que derivan de otros empleos disponibles en el territorio. Los servicios que se basan en la conservación del patrimonio cultural y natural de Chiloé son los que tienen mejores resultados económicos. Entre ellos figuran museos arqueológicos locales, y los servicios de turismo y restaurantes asociados al avistamiento de pingüinos, lobos y otras especies marinas. En todo ellos también se generan empleos directa e indirectamente; a la par de desarrollar prácticas de uso y conservación del medio ambiente.

A partir del análisis colectivo de potencialidades y limitaciones que Chiloé ha desarrollado y de algunas experiencias piloto que se han realizado recientemente, los retos que se están asumiendo hoy en día están articulados en el diseño y la implementación de una estrategia de DTR-IC⁷ basada en los siguientes principios: (i) reconocimiento abierto de las contradicciones locales en términos de desarrollo y dialogo con las autoridades públicas para llegar a definiciones compartidas respecto al futuro; (ii) conformación de coaliciones territoriales público/privadas que, con el tiempo, estén en condiciones de canalizar inversiones sinérgicas importantes para la puesta en valoración del territorio, en base a su patrimonio cultural y natural; (iii) visibilización de los conocimientos y los conocedores locales, su puesta en vitrina y en el mercado a través de varias herramientas como rutas de aprendizajes locales e internacionales, mapas de productos y servicios con IC en Chiloé, diálogo de saberes instaurado en la currícula universitaria; (iv) inversión focalizada en mujeres y jóvenes, priorizando procesos creativos de innovación e incremento de la calidad entre artesanos locales y diseñadores externos, comprometidos éticamente con los procesos y con una visión de mercado; (v) apuesta a un marco normativo que pase de la lógica del sello de origen y calidad de productos específicos hacia la construcción de una marca territorial más comprehensiva que “contenga” la canasta de bienes y servicios con IC expresada de una manera coherente y articulada. Artesanías de calidad e iglesias; ecoturismo y paisajes rurales; conservación de las especies nativas y su puesta en valor en una renovada gastronomía; una red de restaurantes y hoteles con sello chilote... Todo ello contribuye a un mosaico de patrimonio tangible e intangible donde cada pieza es importante y forma parte de una red de actores que adquieren mayor valor al estar juntos que separados. En este desafío el rol de un operador territorial, radicado y respetado en la isla, como el Centro de Educación y Tecnología (CET Chiloé) es esencial para recoger, orientar y catalizar procesos aún frágiles.

DESAFIANDO LA MARGINALIDAD Y AUMENTANDO LA ESCALA

El actual contexto se caracteriza por las múltiples dimensiones de la crisis financiera mundial y de la crisis vinculada a los precios de los alimentos, sus impactos en el agro y, particularmente en los sectores más pobres⁸; así como por la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad que muestran los países latinoamericanos. Estos elementos claves demandan nuevos compromisos y éticas en búsqueda de la justicia social; y formas innovadoras de ampliar las

7 Para mayor información sobre los procesos y resultados que se están delineando, ver: http://www.rimisp.org/proyectos/nuevas_subsecciones.php?id_proyecto=188&id_subseccion=150

8 Ver al respecto los nuevos documentos producidos por el Programa de Dinámicas Territoriales de Rimisp con la coordinación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) sobre Crisis y pobreza rural: http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=183.

oportunidades de los pobres rurales y sus organizaciones para acceder y controlar un stock de activos suficientes que les permita potenciar sus estrategias de vida.

A la luz de la experiencia internacional, latinoamericana y de algunos procesos que se han identificado también en Chile, como muestra Chiloé, la opción que la propuesta de DTR-IC plantea es que en América Latina existe un potencial importante de desarrollo con justicia, a partir del reconocimiento y puesta en valor de las identidades y el patrimonio cultural, como expresiones de la diversidad y riqueza territorial, usualmente poco visualizadas como un motor de desarrollo.

En este sentido algunas líneas estratégicas centrales que adquieren relevancia para un pensamiento regional que se articule con lo nacional, planteando una agenda propia son, a nuestro modo de ver, las siguientes:

- a. Situar un enfoque novedoso para abordar el territorio desde una perspectiva más amplia e integral, al incluir explícitamente la cuestión de la IC como un posible motor de desarrollo multidimensional, y no solo económico y sectorial agropecuario. Va apareciendo un cierto consenso hacia el hecho de que una de las fuerzas de América Latina está en el reconocimiento de las diferencias, del mestizaje, de lo plural. La contribución desde las políticas públicas no está en el crear espacios segregados, sino en el estímulo al encuentro y el diálogo como elementos clave para una convivencia democrática.
- b. Dialogar con diversos escenarios políticos. Con aquellos en los que la descentralización apunta a enriquecerse con un componente mayor de participación ciudadana en la gobernabilidad y en el diseño de las inversiones. Y también con aquellos en los que la identidad puede correr el riesgo de reducirse a posturas etnocentristas de rasgos conservadores. Procesos consistentes y articulados de DTR-IC pueden contribuir a la profundización de la democracia, el poder local, la inclusión social, la diversificación económica y la sustentabilidad ambiental; como para apoyar la concreción de propuestas de matriz indígena referidas al “vivir bien”.
- c. Convocar a sectores que normalmente no dialogan entre ellos y mucho menos trabajan juntos. El tipo de plataformas y alianzas (multidimensionales; multi-actorales; multi-territoriales) que han mostrado su mayor potencialidad tienen algunos elementos en común: (i) las evidencias de los resultados de la investigación; (ii) las experiencias “sugerentes” en curso en los territorios; (iii) una base de confianza, intereses e inquietudes comunes. Se contribuye a poner en red no solo a personas e instituciones, sino a “saberes y prácticas”.
- d. Articular progresivamente investigación – iniciativas territoriales – desarrollo de capacidades – plataformas de incidencia, buscando un *continuum* que permita pasar progresivamente de los conceptos a las estrategias para valorizar territorios con IC, bajo distintas condiciones, dinámicas y configuraciones sociales y económicas. Y retro-alimentar los marcos conceptuales a partir de experiencias territoriales sugerentes.
- e. Explorar las estrategias factibles para la articulación entre activos culturales y activos naturales, como una apuesta combinada a la valorización de la biodiversidad en función de una gestión local y sostenible de los territorios. Lo anterior demanda un diálogo interdisciplinario, una visión amplia de la acción pública y la construcción de puentes intra y extraterritoriales entre los numerosos actores involucrados, a menudo en conflicto por el acceso y control de los recursos naturales.

Las preguntas que nos parecen relevantes están ligadas a sí es posible incidir en la acción pública y cómo hacerlo para que las estrategias de DTR-IC se constituyan en una respuesta o una alternativa real y concreta, en la escala y con la masa crítica necesarias como para hacer una diferencia en la vida y las oportunidades de los pobres excluidos y sus territorios.

El riesgo del DTR-IC es que termine apoyando y apoyándose en experiencias micro, llevadas adelante por los “ya convencidos,” en una suerte de movimiento contracultural que no incide más allá de un número limitado de espacios y actores; o que acaben siendo procesos con pocos indicios de inclusión y lucha real contra la pobreza.

Frente a este riesgo, las mayores inquietudes, las mismas que se deberían trabajar en el futuro están ligadas a:

- a. Orientar las acciones hacia la incidencia en la acción pública, incluyendo en este concepto las políticas públicas, las estrategias de los sectores empresariales, las plataformas de los movimientos sociales y de ciudadanos, las

agendas del mundo intelectual y académico, las expresiones y propuestas de las diversas expresiones de la sociedad civil y la opinión pública.

- b. Apostar a un desarrollo de capacidades que permita impulsar procesos de DTR-IC en la práctica de los distintos territorios, a través del involucramiento de una amplia gama de actores públicos y privados, buscando el mayor valor agregado a partir del diálogo entre experiencias vivenciales y bases conceptuales, contribuyendo a la formación de una masa crítica capaz de contribuir al escalonamiento de los procesos. Es absolutamente clave el rol propulsor que universidades sensibles, comprometidas e innovadoras pueden cumplir en este aspecto.

BIBLIOGRAFIA

- Acampora, T., Fonte, M. (2007). Productos típicos, estrategias de desarrollo rural y conocimiento local. En Fonte, M. y Ranaboldo, C. Eds. (2007). Pp. 191-212. Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR-IC/Libroterritoriosconidentidadcultural/11_enue.pdf
- Barret, G. et al. (2002). There Are More Vets Than Doctors in Chiloé: Social and Community Impacts of the Globalization of Aquaculture in Chile. *World Development* 30 (II). Pp. 1951-1965.
- Berdegú, J. (2007) Presentación. En Fonte, M. y Ranaboldo, C. Eds. (2007). Pp. 3-5. Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR-IC/Libroterritoriosconidentidadcultural/3_presentacion.pdf
- Fonte, M. y Ranaboldo, C. (2007). Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública. *Revista Opera*, n. 7. Universidad Externado de Colombia, Rimisp, Università di Napoli. Bogotá. pp. 263. Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR-IC/Libroterritoriosconidentidadcultural/4_introduccion.pdf
- Ranaboldo, C. y Schejtman, A. (2009). El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas. Rimisp, IEP. Lima, pp. 408. Disponible en: http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=188&id_sub=362
- Ray, C. (1998). *Culture, Intellectual Property and Territorial Rural Development. Sociologia Ruralis* 38. Centre for Rural Economy. Department of Agricultural Economics and Food Marketing. Newcastle University. Newcastle upon Tyne. Pp. 3-20.
- Saraceno, E. (2007). Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural. En Fonte, M. y Ranaboldo, C. Eds. (2007), pp. 167-189. Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR-IC/Libroterritoriosconidentidadcultural/11_enue.pdf
- Schejtman, A. Y Berdegú, J. (2004). Desarrollo territorial rural. Serie Debates y Temas Rurales, N.1. Rimisp. Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/dtr1_desarrolloterritorialrural.pdf
- Venegas, C. (2009). Chiloé: Una reserva de patrimonio cultural en Chile. En Ranaboldo, C. y Schejtman, A. Eds. (2009). Pp. 239-267. Disponible en: http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR-IC/Libroelvalordelpatrimonio/10_territoriosydinamicascontradictoriasdesarrollolocal.pdf

CÍRCULOS DE COOPERACIÓN CULTURAL EN REGIONES: EL MODELO DEL TEATRO REGIONAL DEL MAULE

PEDRO SIERRA*

FUNDAMENTACIÓN

El desarrollo humano entraña necesariamente una preocupación por la cultura y el acceso a bienes artísticos a toda la ciudadanía.

Esta simple afirmación, nos ha puesto un horizonte de tiempo atemporal, considerando que el “desarrollo” es un verbo dinámico, constante, permanente e inagotable en la sociedad, en tanto las transformaciones y evoluciones que inciden en cada uno de nosotros son inesperadas y sorpresivas.

Cuando asumimos la responsabilidad de “administrar” un recinto con cualidades y ventajas comparativas en su estructura física, ubicación geográfica, implementación técnica que lo hacen distinguido en nuestro país, me indicó que estaba frente a un desafío mayor: “humanizar este recinto y lo que de él se espera...” fue un concepto que acuñé en la primera entrevista de prensa que sostuve llegando a esta hermosa región (Diario *El Centro*, julio 2005).

Nuestra experiencia en Chile señala que hasta hace unos 5 años atrás, la reparación o construcción de un nuevo teatro tenía un promedio de 60 años aproximadamente, es decir, en Chile en los últimos dos siglos se ha construido o reconstruido tan solo seis teatros de envergadura: Antofagasta, Rengo, Valdivia, Temuco, Talca y Frutillar. Esto da cuenta de un fenómeno escaso en nuestro desarrollo humano, por cierto que tiene una explicación razonable y uno pudiera entender, desde la óptica del gestor cultural, que un país que tenía tasas de crecimiento económico bastante magras, no poseía la capacidad de generar recursos para abordar una materia tan intangible como es el disfrute de bienes artísticos y culturales.

La mirada de nuestro país estaba puesta en intentar sostener aquellas demandas básicas más bien dirigidas a incorporar avances en infraestructura o a resolver temas de primera necesidad de nuestra sociedad, dejando al “espíritu que resuelva temas del espíritu” toda vez que lo intangible no resultaba tan fácil medirlo y considerarlo entre las variables del desarrollo sustentable del ser humano. Grave error, si consideramos que estamos diseñados para disfrutar en varias dimensiones nuestra pasajera estancia en este universo.

El Programa de Extensión Artístico y Cultural “Extramuro del TRM”, se genera a partir de la necesidad de atender una demanda insatisfecha por bienes culturales. Esto significó la implementación –a través de políticas públicas– del Programa Extramuro cuyo propósito es garantizar equidad y acceso a distintas manifestaciones artísticas y culturales a los ciudadanos de la región del Maule, cuyas características principales son un nivel socioeconómico vulnerable y un alto grado de ruralidad.

* Intérprete Musical, Licenciado en Artes Musicales, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas. Gerente Artístico, Teatro Regional del Maule, Talca

PROPUESTA

La implementación del programa de Extensión Extramuro considera algunas variables fundamentales que sustentan la aplicabilidad y buen desarrollo de éste:

- Crear una red de contactos con las comunas a través de los encargados de cultura dependientes de cada municipio. Círculo virtuoso que se genera a partir del impulso dispuesto por la gerencia del TRM. En primer lugar se cautivó el compromiso de los alcaldes de todas las comunas de la región, quienes se percataron que el proyecto se hacía de manera inclusiva con un sello republicano que permitía valorar de manera anticipada las “bondades” que éste tenía desde su génesis. El **declararlo inclusivo y transversal** fue un sello que no se había experimentado en ninguna actividad realizada o programa ejecutado a esa fecha (2005) –público o privado- por tanto, era irrenunciable formar parte de este proyecto y sumarse a una dimensión que siendo desconocida en sus inicios generó un estado de confianza y bienestar social.
- Elaborar un programa con características pedagógicas que facilite una rápida percepción por parte de la audiencia, que logre cautivar una dimensión desconocida y poco explorada por parte de la ciudadanía. En este sentido, se produce una relación igualitaria: por una parte la comunidad estaba entusiasmada en formar parte de este proyecto aún cuando poco se sabía de él y por otro lado el TRM tenía la duda de la correspondencia que los ciudadanos entregarían al enfrentarse a las primeras actividades que el programa contempló (música,danza, teatro), si considerábamos que nos enfrentábamos a una comunidad más bien lejana a los productos que el TRM programa.

El resultado de las primeros reacciones del público fue muy positivo. Esto reafirma la pertinencia del programa y las vinculaciones que éste generaría.

- Establecer un plan de comunicación y difusión que garantice una oportuna y expedita entrega de la información a los usuarios. En este sentido, la relación con los encargados de cultura de las distintas comunas fue trascendental pues se generaron nuevas competencias para abordar un tema que era, hasta esa fecha, desconocido y por cierto requería de experticias muy especiales, mientras, el desarrollo de habilidades sensoriales en el ser humano, si bien es cierto forman parte del mismo, no necesariamente se exploran en una edad que garanticen un disfrute dentro de un proceso continuo en el marco de un estado de bienestar social superior.

El desarrollo humano para ser integral, debe considerar que la calidad de vida no solo se sustenta en mejoramiento de infraestructura y crecimiento económico. Hoy más que nunca distintos referentes a nivel nacional e internacional dan cuenta que los individuos entregan mejores aportes a la sociedad cuando ésta es capaz de satisfacer en un alto rango o plenitud las distintas dimensiones y expectativas que hacen del desarrollo humano un estado de bienestar pleno.

Hoy nos encontramos en un escenario favorablemente distinto. Junto con el desarrollo de políticas públicas en cultura, se ha incrementado el interés de parte de municipios y corporaciones culturales en la implementación de proyectos de construcción de teatros, que contribuirán a que la cultura participe en el desarrollo de las comunidades locales y aporte a una mejor calidad de vida.

Resulta del todo inesperado que a partir de la inserción de este programa de extensión, la ciudadanía de las comunas “incorporan” en su fórmula de canasta de consumo el acceso a las artes y la cultura y no se encuentran dispuestas a renunciar a un “derecho” que han ganado solo por formar parte de esta sociedad regional.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Para la adecuada implementación y desarrollo del programa, éste consideró estratégicamente las siguientes condiciones:

Diseño. Se recoge la experiencia de otras sociedades que han alcanzado un equitativo acceso a las artes y la cultura. Se coordina, con los encargados comunales de cultura, el programa formativo a presentar de tal manera que éste conduzca a un proceso de desarrollo continuo respecto de las distintas manifestaciones artísticas y su impacto directo en las personas. Participan comunas y TRM.

Aprobación. Ésta se realiza de común acuerdo con los encargados de cultura comunales. Participan comunas y TRM.

Ejecución. Se ejecuta como producción artística y cultural, cautelando los estándares de calidad que aseguran una puesta en escena de alta calidad.

Acompañamiento. El programa se hace acompañar de varios elementos que resultan fundamentales para el éxito obtenido: difusión; pertinencia de la temática producida; soporte técnico profesional; presentación final que considere la calidad de la infraestructura local, de tal forma que el lugar escogido para las presentaciones, cumplirá con las mejores condiciones.

Evaluación. Tanto el equipo de producción como las comunas evalúan, una vez terminada la presentación, todos aquellos aspectos que forman parte de la producción; temática; estética; producción de prensa; convocatoria; recepción de los ciudadanos, entre otras variables. En este sentido cada devolución permite instalar una nueva producción recogiendo las consideraciones de los eventos ya producidos.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

La ciudadanía espera “formar parte” del desarrollo y crecimiento artístico-cultural a través del acceso a bienes culturales que incrementen su acervo y conocimiento social y cultural. Por otro lado TRM afirma, que el acceso a bienes culturales producirá un desarrollo humano más justo, equitativo y que los estudiantes y jóvenes maulinos, a partir de la implementación del programa extramuro, tendrán una sustancial mejora en todos aquellos índices que miden: conocimiento, calidad de vida, desarrollo personal y social.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

**INSTAURACIÓN DEL DÍA NACIONAL DE LAS REGIONES:
ENTRE TODOS, CON COHESIÓN Y PARTICIPACIÓN,
SE PUEDE**

DIEGO BENAVENTE*

FUNDAMENTACIÓN

La institucionalidad nacional es deficitaria en representación territorial y no es capaz de captar los reales requerimientos e inquietudes de la gente de regiones, quienes han ido acumulando desilusiones y frustraciones. Tampoco hay instancias de *accountability* para poder hacer contrapeso o denunciar la falta de compromiso con los territorios de parte de sus representantes políticos regionales.

La descentralización en Chile pese a llevar décadas de iniciada, no se ha desarrollado como debiera, más bien está estancada o retrocediendo y las regiones en lugar de empoderarse, cada vez más van perdiendo relevancia en el concierto nacional. Basta analizar lo que ha sucedido con el estamento político, donde se consiguió eliminar el requisito de residencia para los senadores, que se supone es de representación mayoritaria regional. Así se refuerza el que en todas las regiones transversalmente imperen los afuerinos, rostros mediáticos capitalinos, que son aceptados por las comunidades regionales sometidamente como sus representantes senatoriales.

Los conceptos del regionalismo y los fundamentos de la descentralización, no han permeado a la ciudadanía, sino que permanecen reclusos en las aulas universitarias, en centros de estudios o grupos políticos muy minoritarios. Desde 1984 cuando se iniciaron las primeras jornadas de regionalización organizadas por CorChile, pasando por las dos Cumbres de las Regiones (1998 y 2007) organizadas por el CONAREDE y los distintos Encuentros de Estudios Regionales de Sinergia Regional el tema ha sido diagnosticado y analizado en las aulas y en algunas elites, pero nunca se ha logrado sensibilizar a las comunidades regionales.

Mientras las regiones no logren empoderarse para generar una voluntad conjunta de automovilizarse y no asuman una actitud proactiva en cuanto a defender sus legítimos derechos, nadie lo hará por ellas. La experiencia internacional y especialmente la nacional, ha enseñado que el poder central, las elites santiaguinas, las cúpulas capitalinas o como quiera llamárselas, a cargo del poder total en el país, no se preocupan frente a movilizaciones puntuales en regiones. En dos palabras, Santiago no respeta a un par de regiones, solo se preocupará y comenzará a descentralizar y a preocuparse del tema, cuando se produzca una gran movilización interregional convocada bajo un esfuerzo mancomunado de todas o gran parte de las regiones.

Para provocar la confluencia y convocatoria masiva de las comunidades regionales, es necesario contar con instancias de articulación y sumatoria de voluntades para, abordar los desafíos conjuntos. Así la organización y puesta en escena conjunta, en la agenda nacional del "Día de las Regiones", no solo permite fortalecer las capacidades regionales de desarrollo (capital humano) sino además consigue instaurar una oportunidad única para pasar revista año a año al proceso de descentralización. En el VII Encuentro de Estudios Regionales realizado en Temuco esta propuesta fue bien acogida por los participantes, e incluida en las conclusiones de cierre.

* Ingeniero Civil, Universidad de Concepción, Licenciado de Ciencias de la Ingeniería. Director Ejecutivo, Corporación para el Desarrollo Productivo de la Araucanía- CORPARAUCANIA.

FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Organización

Para llevar a cabo una iniciativa de este tipo, con algún grado de éxito a nivel nacional en su primera versión, se necesitó tiempo para su adecuada organización, al menos de 3 a 4 meses antes y asimismo buscando definir un día, del mes y la semana tal, que permitiera aprovechar de la mejor forma el impacto en los medios, sobretodo en la capital, donde está el 70% de los medios nacionales. Para lograr esto y buscando aprovechar una iniciativa consensuada en distintos ámbitos y presentada en el Cabildo Regional 2008 en Temuco, en cuanto a poder celebrar el “Día de las Regiones” el martes 31 de marzo de 2009. Lo que permite estar en un día del mes en que la actividad del país ya esta en pleno desarrollo y sin mucha competencia de actividades paralelas, las que se concentran por lo general en el último cuatrimestre del año. Asimismo esta fecha debiera corresponder a semana distrital parlamentaria y además a un día de la semana (martes) donde la noticia tiene la posibilidad de seguir impactando y comentándose en la prensa regional y nacional durante el resto de la semana.

Para la implementación y puesta en marcha de una iniciativa coordinada de celebración conjunta como lo es el “Día de las Regiones”, se requería llevar a cabo una serie de acciones tendientes a reunir y comprometer a los actores claves para asegurar su éxito. Todo lo cual se fue dando rápidamente con posterioridad a su presentación en sociedad, lo que ocurrió con motivo del VI Encuentro de Estudios Regionales, realizado el 4 y 5 de diciembre de 2008 en Temuco. Donde además de exponer como iniciativa estratégica en el eje temático Identidad, Patrimonio y Cultura, asumí un compromiso explícito.

Para todo el trabajo posterior, se constituyeron equipos de trabajo, uno de los cuales tuvo a su cargo la coordinación nacional, constituido por representantes de las distintas regiones, quienes operaron coordinadamente. Asimismo en cada región se organizó un grupo de trabajo transversal el que estuvo integrado por distintas organizaciones y entidades.

Fue necesario incorporar medios de comunicación regionales como elementos convocadores y replicadores de la iniciativa, estos sumados a representantes regionales de agencias de publicidad y comunicadores. En algunas regiones se conformaron comités técnicos que aportaron las mejores ideas para ir creando ambiente en la ciudadanía regional durante el período previo y realizaron una campaña de medios con la finalidad de lograr una mayor convocatoria en cada ciudad. Todo lo que se logró en mayor o menor medida en las 17 ciudades donde se celebró por primera vez el 31 de marzo de 2009 como el Día Nacional de las Regiones.

En las regiones donde se organizó de manera más eficiente, el grupo de trabajo regional, acompañado por los medios abordaron la estrategia regional de convocatoria, programando distintas acciones que permitieron difundir y visibilizar el “Día de las Regiones” en cada ciudad. Esto encabezado por distintos gremios regionales convocados inicialmente desde La Araucanía, por sus pares aglutinados en Corparaucania, entre los cuales se destacaron las Cámara de Comercio de cada región, las que se distribuyeron el trabajo de difundir la iniciativa antes de fines de marzo del 2009. El objetivo principal era poder producir los llamados, cuñas y mensajes, las actividades estratégicas necesarias, que permitieran generar en cada una de las regiones una convocatoria amplia y transversal, en pos de poder manifestarse el día “Día de las Regiones”.

Como Chile es un país ultra centralizado, especialmente en materia de medios de comunicación, el grupo de tarea a cargo de la coordinación nacional, debió contemplar, el poder impactar y atraer a los medios nacionales para dar cuenta de la iniciativa, generar las alianzas estratégicas con comunicadores y dirigentes regionalistas que habitan en la capital, la que como una región más consiguió asumir su tarea para la convocatoria metropolitana.

A medida que fue transcurriendo el tiempo, la coordinación nacional asumida por Corparaucania, la CNC, Los Federales, CONAREDE, Independientes en Red y los distintos grupos regionales, fueron compartiendo las ideas, mensajes y acciones exitosas con las demás regiones, de modo que estas pudieron ser implementadas en las distintas ciudades. Para todo esto, se utilizaron herramientas como Internet, en la web se creó una página denominada www.diaderegiones.cl y en Facebook los distintos grupos regionalistas ya existentes, se sumaron para conformar uno que convocó especialmente al “Día Nacional de las Regiones”.

Algunos aspectos de importancia que caracterizan esta iniciativa y que pueden ayudar a definir los mensajes, actores y sumar organizaciones para una futura convocatoria aterrizada y acorde a la realidad de cada región, son los que siguen:

- Esta iniciativa es el comienzo de un proceso que irá *in-crescendo*, por lo tanto cada vez será mejor su convocatoria y el aprendizaje servirá para ir superando las distintas metas.
- Es una instancia para evaluar el proceso descentralizador nacional, regional y a los actores que lo tienen a su cargo, es el momento para sacar a la pizarra a los que mantienen compromisos incumplidos.
- Permite tener una especie de cuenta de ahorro común en cada región y entre todas las regiones para poder emprender en cualquier momento una cruzada nacional que permita sacar a Chile del letargo o inercia centralista.
- Para celebrar el “Día de las Regiones” en cada región, el día 31 de marzo a las 11 hrs., pensando en la prensa y sus despachos nacionales, la convocatoria a las fuerzas vivas fue el poder juntarse por un espacio de tiempo breve en la plaza de la ciudad, frente al municipio o algún auditorio municipal, como ocurrió en algunas ciudades del sur. Los detalles del cómo y qué mensajes reforzar en cada convocatoria los resolvieron las coordinaciones regionales, lo importante es que a una misma hora en todo Chile se celebró con una importante demostración ciudadana por primera vez el “Día de las Regiones”. Y así, seguirá ocurriendo año a año, el 31 de marzo, hasta que el país, más temprano que tarde, pueda distribuir sus instancias de poder considerando el esfuerzo de la gente de regiones.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Como esta iniciativa ya es acción y su implementación primaria ya ocurrió, las instancias que asumieron la responsabilidad de diseñar el cómo se organizó y estructuró la organización de la convocatoria para el “Día de las Regiones”, fueron en gran medida las que se describió en el punto anterior. Sin embargo, y dado lo singular del tema, la experiencia lograda en esta primera iniciativa, aconseja dejar abierto los espacios de participación para que los más entusiastas y mejor preparados para cumplir con los objetivos de la estrategia, a nivel regional, se puedan ir sumando a medida que se va desarrollando esta.

En esta estrategia fue fundamental la participación en el diseño y la ejecución de parte de los presidentes de las Cámaras de Comercio de cada región, corporaciones de desarrollo regional y cámaras regionales de la construcción, así como también los gremios y las universidades, centros de estudio y organizaciones no gubernamentales que adscriben a la temática regionalista. Por la experiencia ganada tanto en la primera etapa, como en una segunda etapa de ejecución y acompañamiento, es esencial el poder contar con el compromiso y participación de los medios de comunicación regionales, sin ellos la labor se dificulta en demasía. Esto resultó de vital importancia en las 17 ciudades que celebraron el día de las regiones en las 15 regiones de Chile, lo cual se ejemplifica en el resumen siguiente:

Resultados de la primera celebración del Día de las Regiones

- 15 Regiones
- 17 Ciudades Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapó, Serena, Valparaíso, Santiago, Rancagua, Talca, Chillan, Concepción, Temuco, Valdivia, Osorno, Pto. Montt, Coihaique y Pta. Arenas
- 121 Organizaciones o gremios regionales
- 51 Presidentes de gremios regionales
- 920 Asistentes a los distintos actos
- 571 Firmantes acta entre los cuales hubo: 13 alcaldes, 21 concejales, 3 intendentes regionales, 11 consejeros regionales, 3 seremis, 1 gobernador provincial

Finalmente en la etapa final se logró comprometer en algunas ciudades a un significativo número de representantes de dirigentes vecinales y de base, lo que permitió sumar esfuerzos locales potentes en poder de convocatoria para el acto que se llevó a cabo el día de las regiones.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los impactos que esta iniciativa en su primera versión generó, se aprecian en las imágenes de las ciudades de Chile que se muestran a continuación:

En cuanto al impacto que generará esta celebración en el mediano y largo plazo, es posible identificar a nivel sociocultural, político y de participación los siguientes:

- Generar confianza en las comunidades regionales, lo que permite enfrentar procesos y desafíos mayores en el futuro.
- Elevar la autoestima de la gente de regiones y en sus liderazgos.
- Ratificar la potencia del actuar unidos como regiones en pos de una causa común, donde la unión hace la fuerza.
- Provocar un gran impacto nacional que genere un cambio de tendencia a nivel transversal en Chile e induzca a las cúpulas y elites a preocuparse de las regiones.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Implementar la celebración de un día de las regiones, no solo permite unir esfuerzos inter-regionales, sino además servir de instancia para reconocer y reforzar la identidad de cada región y su gente.

La escasez de recursos a nivel de las regiones así como la nula atención que reciben sus esfuerzos en materia de cobertura mediática, por parte de los centralizados medios nacionales, hace que una iniciativa conjunta de alto impacto nacional, como lo es el Día de las Regiones, permita poner en opinión pública la causa de los territorios regionales. Así año tras año y con diferentes motivaciones o banderas de causas transversales de las regiones, es posible ir acumulando capital sociopolítico y de capacidad de movilización, que servirán para impulsar la descentralización tan postergada. La experiencia que dejó la organización del primer Día de las Regiones permitió observar determinados aspectos que se concluyeron por parte de los organizadores, estos se enumeran a continuación:

- La importancia de quienes encabezan la convocatoria es vital. No es lo mismo que encabece el tema una persona natural, que lo haga una organización que tiene prestigio, llegada y convocatoria en la comunidad.
- Es necesario tener presente la existencia de poderes centrales en distintas esferas, que no ven con buenos ojos el que sus bases o representantes regionales se comuniquen entre sí para actuar de manera conjunta.
- En el concierto nacional, se destacaron algunas ciudades-regiones del norte y del sur, gracias a un mayor poder de convocatoria e impacto en sus acciones y les siguieron otras que, pese a no organizar actos masivos, fueron capaces de articular a distintos actores y organizaciones, para llevar a cabo manifestaciones de distinto tipo.
- La articulación público-privada funcionó en la mayoría de los lugares, pero en ningún caso es atribuible el éxito en la organización o convocatoria, a lo más fue un refuerzo importante.
- La conducción organizativa debe estar en quienes no estén sometidos al sufragio electoral o a la dependencia de alguna autoridad del nivel central. Ya que cualquier argumento o razón de Estado, de último momento, puede significar quebrar el encadenamiento y por ende hipotecar el éxito de cualquier acción que se emprenda.
- Existe consenso en que esta es una gran oportunidad de poder avanzar en lograr un cambio concreto que se refleje en acciones y en la generación de políticas públicas en pos de un país más descentralizado, lo que dependerá de la capacidad de organización para capitalizar lo que se consiguió con la primera celebración del Día de las Regiones.
- Una estrategia necesariamente debe generar una estructura de articulación potente que permita actuar de manera conjunta, eficaz y eficiente en la convocatoria de voluntades entre las regiones, así como en poder trabajar cualquier tema que se acuerde, de no hacerlo lo más probable es que este esfuerzo se irá diluyendo con el transcurrir del tiempo.
- El potencial de desarrollo en cualquier tipo de iniciativa que se decida emprender o impulsar, estará dado por la capacidad de movilización de voluntades regionales de la estructura de encadenamiento o articulación, que se pueda construir. De otra forma el dividir para reinar seguirá imperando a todo nivel en el país y en esa batalla ya se sabe quien es el que triunfa.

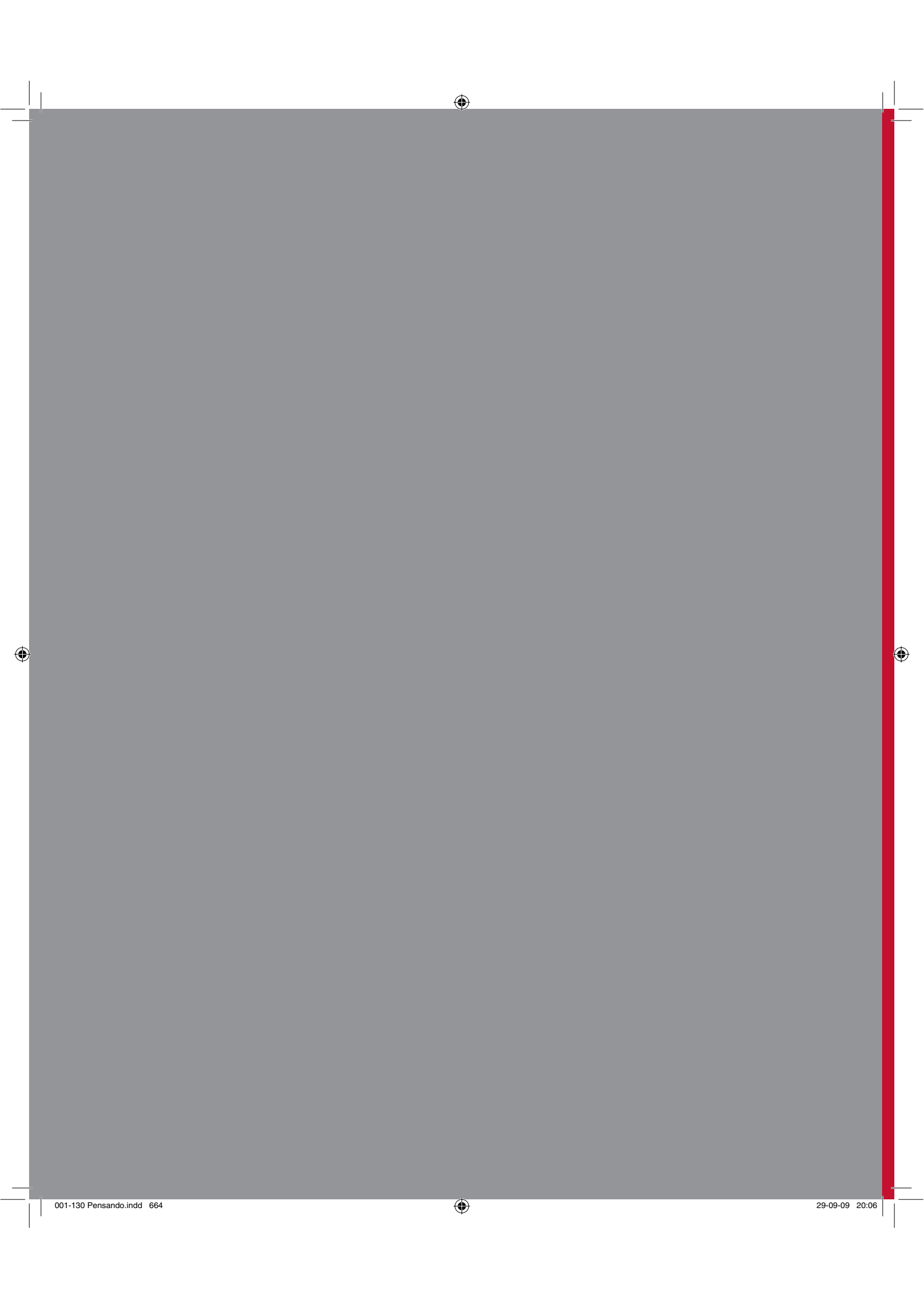
- En palabras de distintos convocantes de esta primera cruzada regionalista, “no debemos perder este impulso”, más bien se debe articular esta “cadena de voluntades de Arica a Magallanes, concentrándola en objetivos precisos y tratando de darle forma a una estructura permanente en el tiempo”, conformando una “asociación nacional de las regiones, que desarrolle un congreso para tener propuestas concretas” en base a los acuerdos.
- Si bien la efectividad de la organización depende en gran medida del apoyo de distintas organizaciones de manera transversal, no se puede dejar de lado la preocupación de poder trasladar y comunicar estas inquietudes descentralizadoras a la masa ciudadana y a sus organizaciones de base. Sin la ciudadanía regional, ningún cambio será posible.
- Para el fortalecimiento de las organizaciones regionales o plataformas de articulación, es básica la colaboración y/o acompañamiento entre regiones, traspasando la experiencia y formas de trabajo exitosas, especialmente entre las regiones vecinas o amigas, dado lo largo y extenso de nuestro país.
- Al alero de las directrices concordadas entre las distintas ciudades-regiones, las organizaciones que convocan de cada ciudad-región debieran constituirse en un llamado o convocatoria lo más amplia posible para concordar su decisión de constituirse en un Cabildo permanente que ponga en marcha las directrices, constituya los equipos de trabajo y designe a sus representantes, todo esto bajo el prisma de cada ciudad-región.

En síntesis, cada ciudad-región debiera organizarse a su manera, pero debiera mantenerse un mínimo común denominador entre las distintas ciudades-región, para poder conformar un bloque inter-regional que se constituya en un referente nacional de gran peso y legitimidad.

El acceso y la disponibilidad de nuevas tecnologías como la Internet permite trabajar en tiempo real entre lugares muy lejanos, por lo cual el desafío es poder aprovecharlas para generar el flujo de conversación y acuerdos a distancia que den los niveles de confianza que permiten el accionar conjunto bajo la amistad cívica inter-regional.

BIBLIOGRAFÍA

Benavente, Diego J. (2007). *Descentralización, la revolución olvidada*, 1ª edición, Ediciones Universidad Católica de Temuco.



3. PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

3.1 PARTICIPACIÓN

3.2 ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES

3.3 COMUNICACIÓN

3.4 CONTROL CIUDADANO

PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO ARMÓNICO DE CHILE: LA TRANSICIÓN PENDIENTE

JOSÉ LUIS CEA*

INTRODUCCIÓN

Limitaré la exposición a ciertos rasgos del último medio siglo de nuestra historia, formulando breves proposiciones acerca del futuro de las relaciones del Estado con la Sociedad Civil en Chile. Mi intención es contribuir a la instauración del Estado Social de Derecho, con esa Sociedad sirviendo roles activos de desarrollo humano, sin identificar al Estado con el asistencialismo, sobre todo a propósito de la concreción de los derechos de la segunda generación¹.

Consolidar ese nuevo tipo de Estado entre nosotros es, desde luego, un presupuesto ético fundamental, porque es imposible el desarrollo humano de la población completa de Chile sin el progreso simultáneo de su espíritu y de los valores morales que cohesionan el *ethos* nacional. En tal perspectiva se torna evidente, asimismo, que el anhelo de participación de nuestra ciudadanía, sobradamente madura ya en su formación cívica para concretar tal demanda democrática, exige descentralizar el poder no solo del Estado sino que, con vigor semejante, también la dominación de grupos o intereses en la Sociedad Civil. En otras palabras, el desenvolvimiento armónico de Chile y su gente imponen realizar la regionalización, plena y efectiva, de la convivencia política, social y económica, pública y privada, en todas las divisiones geográficas del país.

I. VISIÓN DEL ESTADO SOCIAL

Hoy, el Estado Social puede ser caracterizado por los rasgos matrices siguientes²:

- Se halla orientado al bien común, como custodio y promotor de ese valor fundamental, consciente de que tal bien no surge por generación espontánea;
- Le compete salvaguardar la justicia, la seguridad jurídica, el respeto de la dignidad humana y los derechos esenciales que fluyen de ella, incluyendo a los de la segunda generación o atributos sociales;
- Es suya la responsabilidad de superar racionalmente los conflictos colectivos, logrando la mayor integración posible de la comunidad nacional;
- Le incumbe compensar los intereses individuales y de grupo a través de la heterotutela razonablemente ejercida; proteger a los necesitados y prever los problemas del porvenir, consciente de la incidencia que ellos tienen en las generaciones futuras y del imperativo de subsanarlos;
- Reconoce que lo social califica al Estado y al Derecho, porque deja de manifiesto que la Sociedad Civil debe servir, con autonomía, roles de bien común, en colaboración con la organización política y ejerciendo las facultades que ha de reconocerle el Bloque Constitucional, de modo que el Derecho sea funcional a dichos objetivos. Consecuentemente, el principio de subsidiariedad tiene que ser complementado con el de solidaridad;

* Profesor Titular Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile. Presidente Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, Instituto de Chile.

1 Consúltense, en semejante sentido, Rodolfo Araujo: *El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales* (Bogotá, Ed. Legis, 2005); Fernando Díez Moreno: *El Estado Social* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004); y Carlos Mesía: *Derechos de la Persona* (Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004).

2 Ernest Benda: *Derecho Constitucional* (Madrid, Marcial Pons Editores, 1992) pp. 557-559.

- A la Razón de Estado la ha sucedido la Razón de Persona, con la subsecuente relativización de la soberanía, el reemplazo de la ley como fuente principal del ordenamiento jurídico y la entronización de la Carta Fundamental con cualidades de fuente directa e inmediata de Derecho positivo, no diferida por ni condicionada a lo que preceptúen las disposiciones legales, reglamentarias ni las convenciones celebradas entre particulares;
- La fórmula cuyos elementos principales he resumido se articula en una Constitución humanista, interpretada y vivida así merced a la justicia constitucional que la defiende y a la población que la siente suya; y
- Un cúmulo de principios y técnicas, propias del neoconstitucionalismo, infunden rasgos aún más inconfundibles al Código Político de nuestro tiempo, siendo imperativo enfatizar, entre ellos, su fuerza normativa suprema y directa; al efecto de irradiación de las sentencias constitucionales sobre todo el ordenamiento jurídico; y la preeminencia del estatuto de la persona sobre el instrumento de gobierno³.

II. SUPERACIÓN DEL ESTADO PROVIDENTE

El Estado Benefactor no fue nunca Estado Social de Derecho. Efectivamente, el Estado que me ocupa se caracteriza por la procura existencial⁴, pero sobre la base de ciertos supuestos que, de no cumplirse plenamente, desembocan en el colectivismo, cualquiera sea su signo.

El Estado Social tampoco pudo ser identificado con el Estado de Abstención, pues el individualismo y el mercado son incapaces de concurrir, subsidiaria y solitariamente, a paliar y, ojalá, a resolver las causas y efectos de la miseria, la marginalidad, el egoísmo y la violencia.

En lugar de eso, el Estado Social de Derecho alienta el reconocimiento del valor de la dignidad humana y de los derechos esenciales que fluyen de ella; asegura la garantía judicial eficaz para la protección del ejercicio de tales atributos inalienables; y se compromete con la autonomía de la Sociedad Civil y, dentro de ella, con el impulso de la solidaridad como vector de la libertad, individual y en grupos.

La idea de Estado Providente y de Estado de Abstención es, por consiguiente, un aspecto, y no el más importante, del Estado Social. Más todavía, aquel Estado Benefactor y su antónimo, el Estado Individualista, devienen en opuestos a la libertad en sociedad, por la sumisión a que es reducida la persona y las asociaciones intermedias, de un lado, y los antagonismos y arbitrariedades que genera y tolera, de otro. Elocuentemente, Ernest Benda lo denuncia sin complejos⁵:

"La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, puede robustecer la conciencia de los individuos de que ejercen corresponsabilidad; en ese sentido, la participación fomenta un comportamiento conscientemente responsable".

Y agrega:

*"El Estado Social no consiste únicamente en prestaciones públicas que son distribuidas a los ciudadanos, sino que requiere también, y en primer lugar, sentido de responsabilidad del individuo para consigo mismo"*⁶.

Finaliza el jurista y magistrado constitucional alemán, aseverando:

*"El Estado Social se puede y se debe concebir como una comunidad continuamente preocupada por el bienestar de sus ciudadanos. Pero un Estado Providencia que libere de toda preocupación a los hombres y mujeres no sería un Estado Social, sino que un Estado tutor o nodriza de sus habitantes"*⁷.

3 La importancia del constitucionalismo fuerte o humanista lleva a Gustavo Zagrebelsky, antiguo Presidente de la Corte Constitucional de Italia, a denominar Estado Constitucional de Derecho al más corrientemente llamado Estado Social de Derecho. Véase Derecho Dúctil (Madrid Ed. Trotta, 2002) pp. 43 ss.

4 Fórmula del administrativista alemán Ernest Forsthooff, citado por Manuel García Pelayo en Las Transformaciones del Estado Contemporáneo (Madrid, Ed. Alianza Editorial, 2005) pp. 26 ss. y 126 ss. Norberto Bobbio ha escrito extensamente sobre el tópico, con coraje y lucidez. Puede consultarse una colección de monografías suyas al respecto en Teoría General de la Política (Madrid, Ed. Trotta, 2003).

5 *Op. cit.*, p. 542.

6 *Id.*, p. 543.

7 *Id.*, p. 552. Cf. Ekkehart Stein: Derecho Político (Madrid, Ed. Aguilar, 1973) pp. 188 ss.

III. SUPUESTOS

He aludido al imperativo de cumplir los supuestos del Estado Social. De ellos menciono, primeramente, la proclamación y vigencia de valores superiores, con la dignidad humana en la base y cima de la convivencia civilizada.

Agrego la conducta permanente de defensa de la Sociedad Civil⁸. Tal Sociedad Civil tiene su estatus declarado en la Constitución, debiendo las leyes desarrollar los incentivos adecuados para el despliegue de los roles que le corresponde realizar, o bien, devolverle aquellas misiones que el Estado fue absorbiendo en perjuicio de la autonomía social y del beneficio común⁹. El principio rector de dicha Sociedad es la solidaridad, llamada fraternidad¹⁰ en el ideario revolucionario francés de 1789. Permítaseme insistir en el punto: el compromiso del Estado de respetar la autonomía de la Sociedad Civil no tiene relación alguna con la tutela de un supuesto neocorporativismo, pues se refiere a la colaboración para la realización del bien común, objetivo que es ajeno al amparo de intereses sectoriales o reivindicaciones egoístas¹¹.

Destaco, por último, la difuminación de los límites de lo público y lo privado¹². Tal es así que hoy los particulares gestionan servicios públicos y sirven múltiples funciones de bienestar común; a la vez, los órganos estatales huyen de la madeja burocrática y paralizante, se adaptan a técnicas privadas para la decisión de cuestiones públicas y sumen a sus entes de inteligencia en el secreto. Razonablemente, no resulta posible sostener que todo lo público pertenezca al Estado ni que lo privado entero esté reservado a los particulares¹³.

8 El olvido o descuido en el análisis del tema es reprochable tanto con respecto a la doctrina extranjera como chilena. Una prueba elocuente de que solo en las últimas tres décadas se ha reanimado aquella doctrina foránea, reconociendo la trascendencia de la Sociedad Civil en el régimen democrático, se halla en la voz Sociedad y sus diversas entradas en David L. Sills (director): *X Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (Madrid, Ed. Aguilar, 1977), en cuyas pp. 31 ss. no aparece analizada la Sociedad Civil.

9 Revítese S. H. Bailey: *Cross on Principles of Local Government* (Londres, Sweet y Maxwell, 1997) pp. 243 ss.

10 Consúltese Juan Pablo II: *Laborem Exercens*. Carta Encíclica sobre el Trabajo Humano (Santiago, Ed. San Pablo, 9ª edición, 2001) pp. 28 ss.; y *Veritatis Splendor*. Carta Encíclica sobre Algunas Cuestiones Fundamentales de la Enseñanza Moral de la Iglesia (Santiago, Ed. San Pablo, 4ª edición, 2000) pp. 148 ss. Revítese también la obra clásica de Leon Duguit: (1921) *Souveraineté et Liberté* (Paris, Ed. La Memoire du Droit, 2002) pp. 141 ss.

11 Me he ocupado del asunto en diversas publicaciones, de las cuales menciono las siguientes: "Descubriendo el Futuro de nuestra Sociedad Estatal", *XX Revista Chilena de Derecho* N° 2 -3 (1993) pp. 209 ss.; "La Regionalización de Chile y la Modernización de su Sociedad Estatal", *V Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1994) pp. 145 ss.; y *El sistema Constitucional de Chile. Síntesis Crítica* (Santiago, Impr. Alfabet, 1999) pp. 333 ss.

12 Véase Humberto Njaim: "Evolución o Desaparición del Estado Social de Derecho", en Graciela Soriano de García-Pelayo y Humberto Njaim (editores): *Lo Público y lo Privado. Redefinición de los Ámbitos del Estado y de la Sociedad* (Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo, 1996) pp. 141 ss. Consúltese también Pedro J. Frías: "Estado y Sociedad. Nuevo Trato", en *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba* (Argentina): *XXV Anales* (1986) pp. 11 ss.; y Peter Häberle: *El Estado Constitucional* (Lima, UNAM-P. Universidad Católica del Perú, 2003) pp. 16 ss. y 224 ss.

13 Carlos Antonio Morales: "Suministro de Servicios Sociales a través de Organizaciones Públicas no Estatales. Aspectos Generales", en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores): *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado* (Buenos Aires, Ed. Paidós, 1998) pp. 59 ss.

IV. IMAGEN CHILENA

Creo necesario efectuar una precisión conceptual y proporcionar ideas cuantitativas de nuestro Estado y de la Sociedad Civil en la actualidad.

La Sociedad Civil puede ser descrita con sentido amplio o restringido¹⁴.

En términos amplios, corresponde a la civitas de Cicerón¹⁵, semejante al Estado-Nación o Estado-Sociedad contemporáneos. Sería equivalente, según Norberto Bobbio, al no-Estado¹⁶ o suma de todas las formas de asociación existentes, entre el individuo y el Estado-Gobierno, dentro de las fronteras de una corporación territorial soberana¹⁷.

En sentido más circunscrito, que es el seguido por la mayoría de la doctrina en la actualidad, Sociedad Civil es la red de asociaciones de ciudadanos, formadas voluntariamente y sin fines de lucro, para promover y defender sus ideas, ideales e intereses dentro del ordenamiento estatal vigente¹⁸. Corresponde, aproximadamente, a la plenitud de los cuerpos o grupos intermedios a que se refirió Montesquieu en el Espíritu de las Leyes¹⁹.

Quedan excluidos de ese concepto restringido, por consiguiente, las entidades que operan en el mercado y siguen la lógica costo-beneficio, sin perjuicio que busquen, indirectamente al menos, el progreso social a través de corporaciones o fundaciones, de suyo siempre sin fines de lucro²⁰. Esta idea reductiva también margina a los partidos y otras fuerzas políticas, pues unos y otros aspiran al gobierno del Estado y de las relaciones internacionales, ámbitos que son ajenos a las finalidades específicas de las agrupaciones que integran esa Sociedad²¹.

La visión restrictiva recién expuesta suscita preguntas y requiere respuestas.

La primera consiste en plantearse la interrogante siguiente: ¿dónde quedan los entes empresariales y las fuerzas políticas si se hallan fuera de la Sociedad Civil y no integran el Estado-Gobierno? Probablemente, lo acertado es responder situando a ambos en el término omnicompreensivo del Estado-Nación o Estado-Sociedad; y la otra interrogante se formula porque la delimitación expuesta es solo analíticamente sustentable, atendido que en la realidad resulta inevitable la interacción de los entes mercantiles y de los partidos con los miembros de la Sociedad Civil. Precisamente, uno de los problemas más graves de la democracia contemporánea, en Chile y en el mundo democrático, yace en la penetración que esos entes y fuerzas políticas realizan, casi sin posibilidad de rechazo, resistencia ni rectificación en las agrupaciones de la Sociedad Civil, buscando someterlas a sus objetivos lucrativos o electorales y con designios de ganar apoyo, obtener recursos y conquistar adeptos con propaganda o proselitismo. Solo una cultura cívica, arraigada y masivamente compartida,

14 Consúltense, para una visión diacrónica, María Isabel Wences Simon: *En Torno al Origen del Concepto Moderno de Sociedad Civil* (Löcke, Ferguson y Hegel) (Madrid, Ed. Dykinson, 1998).

15 Pietro Costa: *Ciudadanía* (Madrid, Ed. Marcial Pons, 2005) pp. 12 ss.

16 Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero: *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna*. El Modelo Iusnaturalista y el Modelo Hegeliano-Marxiano (México DF., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1986) pp. 108 ss. y 203 ss. Del mismo Bobbio véase también *Estado, Gobierno y Sociedad* (Barcelona, Ed. Ariel, 2000) pp. 25 ss.

17 Darrow Schecter: *¿Sovereign States or Political Communities? Civil Society and Contemporary Politics* (Manchester, Manchester University Press, 2000) pp. 141 ss.; y Kenneth Baynes: "A Critical Theory. Perspective on Civil Society and the State", en Nancy L. Rosemblum y Robert C. Post: *Civil Society and Government* (Princeton, Princeton University Press, 2002) pp. 123 ss.

18 Organización de las Naciones Unidas: Las Naciones Unidas y la Sociedad Civil (http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html).

19 (México DF., Ed. Porrúa, 1980) pp. 208 ss.

20 Héctor Mario Chayer: *Ética Judicial y Sociedad Civil. Técnicas de Incidencia* (Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2008) pp. 17-18.

21 Id. Consúltense, en semejante sentido, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Desarrollo Humano en Chile. El Poder ¿para qué y para quién?* (Santiago, Impr. Ograma, 2004) pp. 219-220.

garantiza que predomine el respeto de los límites que separan, en términos relativos pero claros, la Sociedad Civil autónoma, por un lado, de aquellas incisiones que la vulneran, de otro.

Un panorama cuantitativo de la Sociedad Civil en Chile hoy puede ser desprendido de las estadísticas siguientes:

- En el año 2000 existía una densidad asociativa de 83.386 agrupaciones por cada 10.000 habitantes, concentrándose el 36,6% de ellas en la Región Metropolitana;
- Seis años después, una proyección estimativa de esas cifras de asociaciones llegaba a 96.560, de las cuales 12.000 eran juntas de vecinos, 9.800 clubes deportivos, 9.400 centros de padres, 8.000 sindicatos y 3.500 gremios²².
- Sin embargo, apenas el 5,8% de la población participaba, en 2008, en algún tipo de organización ciudadana²³; y
- A lo anterior debe ser añadido el universo emergente de las organizaciones no gubernamentales (ONG), nacionales y extranjeras. En términos del presupuesto nacional²⁴, su peso específico es enorme y creciente, bastando para coincidir en ello tener presente que, en 2007, alcanzó a US\$ 1.000 millones, distribuidos en miles de agrupaciones chilenas de esa índole.

En términos comparativos, el nivel de asociatividad en Chile es inferior al de los Estados Unidos de América y países europeos más desarrollados, pero superior al promedio de América Latina²⁵.

Finalmente, en ligamen con el Estado-Gobierno útil es advertir que su presupuesto, legalmente autorizado cada año, ha crecido seis veces desde 1991 a la fecha²⁶; y la burocracia administrativa, sin incluir a los empleos municipales, se ha elevado en treinta por ciento a partir de 1998²⁷. Razonable es deducir de tal guarismo el aumento semejante de los tributos recaudados, de la intervención burocrática centralizada y descentralizada y, con menor certeza, del alza de las inversiones en proyectos de desarrollo socioeconómico de relevancia nacional o regional.

V. EPICENTRO EN EL ESTADO

Al despuntar el siglo XX aparecieron las críticas a la ineficiencia, indolencia, propensión oligárquica y embrujo extranjerizante que marcaba a nuestras instituciones gubernativas²⁸. Los magnos procesos políticos de las décadas de 1920, 1930 y 1950, teñidos de matices ideológicos, se agudizaron en los decenios siguientes, convocando al conflicto y derivando en la destrucción de la democracia en septiembre de 1973.

La relación cuyo análisis me ocupa había ido cambiando desde que, a fines de la década de 1950, fueron depurados los procesos electorales; simplificados los procedimientos para adquirir personalidad jurídica por asociaciones laborales, gremios y cooperativas; introducidas las organizaciones no gubernamentales; y fomentada la formación de corporaciones y fundaciones religiosas, de enseñanza, de ayuda y beneficencia, de fomento de las artes y la cultura, de estímulo científico y tecnológico.

22 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Desarrollo Humano en Chile. Más Sociedad para Gobernar el Futuro* (Santiago, Impr. Fyrm Gráfica, 2000) pp. 117 y 302-303; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Anuario Estadístico 2007* (Santiago) pp. 32, 39, 42 y 45. Revítese, también, *Desarrollo Humano en Chile. El Poder*, cit., pp. 286 y 292.

23 Cifras del estudio realizado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas, con base en una muestra nacional de 62.000 personas, difundidas en *El Mercurio* de Santiago (2 de febrero de 2009).

24 Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos: Ley N° 20.232, Ley de Presupuestos del Sector Público. Año 2008, publicada en el *Diario Oficial* del 1° de diciembre de 2007 (Santiago, Andros Impresores, 2008). Consúltase la Partida 20, Ministerio Secretaría General de Gobierno, pp. 579-589.

25 *Idem*.

26 *El Mercurio* de Santiago (12 de abril de 2008).

27 *El Mercurio* de Santiago (17 de mayo de 2008).

28 Enrique Mac-Iver: *Discurso sobre la Crisis Moral de la República* (Santiago, Imprenta Moderna, 1900); y Vicente Huidobro: "Balance Patriótico", reproducido en Mario Góngora del Campo: *Ensayo sobre la Noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago, Ediciones La Ciudad, 1981) pp. 113 ss. Recientemente, ha sido publicada la investigación más completa y profunda en el tópico. Trátase del libro de Patricio Valdivieso Fernández: *Dignidad Humana y Justicia. La Historia de Chile, la Política Social y el Cristianismo 1880-1920* (Santiago, Ed. Universidad Católica de Chile, 2006), especialmente pp. 43 ss.

Debe ser destacado que esa relación ha sido examinada, casi sin excepción, desde el ángulo del Estado y para favorecerlo²⁹. Por eso, conscientemente o no, el desenlace de tales estudios contribuyó a aumentar las potestades públicas sobre la Sociedad Civil, permaneciendo esta ignorada por las ciencias sociales y el legislador. En realidad, desconozco libros dedicados al tópico, habiendo hallado poquísimas monografías, solo incidentalmente relativas a él. Incluso, las grandes relaciones históricas de Chile republicano no pasan de aludir a la Sociedad en general, así y vagamente, como sinónimo de la gente, la población, el pueblo o el país, para realzar de inmediato los roles positivos que el Estado-Gobierno ha cumplido sobre ella³⁰.

La preocupación por el Estado, en cambio, ha generado tal cantidad de obras dedicadas al asunto desde la perspectiva histórica y presente, política y socioeconómica, chilena y comparada, nacional e internacionalmente patrocinada, que se vuelve imposible añadir aquí, a las referencias ya citadas, otras sistematizaciones más específicas.

Los motivos para seguir focalizados en el Estado, en su acepción estrecha que lo hace sinónimo del Gobierno, aducidos en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, incluyen ideas de centralización del Poder y sumisión de la Sociedad Civil en cuanto tal o identificándola con la Nación, todo explicado con base en hipótesis como las exigencias de la emancipación política, el imperativo de consolidar las instituciones con sujeción al nuevo Derecho, la victoria en los conflictos bélicos, la expansión territorial, el impulso de la enseñanza en todos sus niveles, la protección de las riquezas naturales ante el inversionista extranjero, la asistencialidad en el Estado de Bienestar y la integración de las etnias al proceso de desarrollo humano. Mario Góngora resumió esa hipótesis así:

*"El Estado es la matriz de la nacionalidad: la Nación no existiría sin el Estado, que la ha configurado a lo largo de los siglos XIX y XX. (...) El Estado debe ser considerado con reverencia (...) porque (citando con aprobación a Edmund Burke) es una sociedad sobre toda ciencia; una sociedad sobre todo arte; una sociedad sobre toda virtud y perfección."*³¹

Hoy es también posible pensar en explicaciones distintas, todas críticas de lo que concebimos como Sociedad Civil. Cumplidas o incumplidas las hipótesis tradicionales, prosigue constatándose el ethos estatal, en contrapunto con tal Sociedad en cuanto esta sería centro de egoísmos, antagonismos regionalistas, foco de movimientos insurreccionales, de facciones, frondas y conflictividad, solo dominables por la verticalidad del mando, impuesta desde arriba por un Estado fuerte en sus potestades y la discrecionalidad para ejercerlas. Posiblemente, esa fue la doctrina fundacional de Portales,

29 Una excepción reciente es Augusto Varas et al.: *La Propuesta Ciudadana. Una Nueva Relación Sociedad Civil- Estado* (Santiago, Ed. Catalonia, 2006). Véase también Jorge Ivalic Gómez: "Los Principales Proyectos de Sociedad Planteados en Chile, 1891-1973", *Revista Dimensión Histórica de Chile* N° 3 (Santiago, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, 1986) pp. 225 ss.; y Jorge Navarrete Poblete: "Sociedad Civil y Comunitarismo Democrático. El Particular Punto de Vista de Michael Walzer", en José María Sauca y María Isabel Wences (editores): *Lecturas de la Sociedad Civil. Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías* (Madrid, Ed. Trotta, 2007) pp. 89 ss.

30 Consúltase, v. gr., Diego Barros Arana: *XVI Historia de Chile* (Santiago, Ed. Universitaria, 2001) pp. 21 ss.; Sofía Correa, Alfredo Jocelyn-Holt, Consuelo Figueroa, Claudio Roble y Manuel Vicuña: *Historia del Siglo XX Chileno* (Santiago, Ed. Sudamericana, 5ª ed., 2008) pp. 153 ss. Julio Heise González: *El Período Parlamentario 1861- 1925* (Santiago, Ed. Andrés Bello, 1974) pp. 357 ss.; y II (Santiago, Ed. Universitaria, 1982) pp. 119; Francisco Antonio Encina Armanet: *XXXVII Historia de Chile* (Santiago, Editorial Ercilla, 1984) pp. 207 ss.; Gabriel Salazar Vergara y Julio Pinto Vallejos: *Historia Contemporánea de Chile. La Economía. Mercados, Empresarios y Trabajadores* (Santiago, Ed. LOM, 2002) pp. 46 ss.; y Luis Vitale: *VI Interpretación Marxista de la Historia de Chile. De Alessandri a Frei* (Santiago, Ed. LOM, 1998) pp. 309 ss. Un contraste con la historiografía chilena citada se halla en Simon Collier, inglés, y William F. Sater, norteamericano: *Historia de Chile 1808-1994* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998) pp. 247 ss.

31 Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile, cit., p. 5. En análogo sentido consultar las pp. 11-12 y 134-138 del mismo libro.

casi dos siglos atrás, pero entendida con el rasgo de período de transición al Estado en Forma, es decir, al gobierno institucionalmente servido³².

Al cabo de ciento ochenta años, aquel ethos parece haber recuperado su ímpetu, mereciendo interrogarnos si puede seguir justificándose en las causas originales u obedece a fenómenos más recientes. Igualmente acreedoras de respuesta son preguntas como las siguientes: ¿cuán internalizados en nuestra cultura se hallan los rasgos esenciales que justificaron la ya descrita intervención estatal?, ¿es hoy mayor el nivel de acatamiento de la legalidad, por la población en general, que medio siglo atrás?, y el respeto a las pequeñas normas de la convivencia civilizada ¿ha crecido o disminuido, teniendo presente fenómenos como el incremento de la delincuencia común y de la corrupción, el vandalismo urbano, la violencia intrafamiliar, la deslealtad en las relaciones laborales y la erosión de valores de familia, respeto, sobriedad y sacrificio que se reputaban matrices en la idiosincrasia nacional? A la serie de preguntas anteriores, imperativo es agregar otras, provenientes de la crisis económica mundial desatada en septiembre de 2008, que ya penetró en el sistema social, que no podrá ser detenida sin impacto en el régimen político y que justifica el llamado pontificio a instaurar una autoridad global, capaz de hacer respetar las regulaciones que aseguren el desenvolvimiento del mercado con sujeción a la ética y no solo de lucro³³.

“En la época de la globalización, la actividad económica no puede prescindir de la gratuidad, que fomenta y extiende la solidaridad y la responsabilidad por la justicia y el bien común en sus diversas instancias y agentes. Se trata, en definitiva, de una forma concreta y profunda de democracia económica. La solidaridad es, en primer lugar, que todos se sientan responsables de todos; por tanto no se la puede dejar solamente en manos del Estado. (...) hoy es necesario decir que sin la gratuidad no se alcanza siquiera la justicia. (...) junto a la empresa privada, orientada al beneficio y los diferentes tipos de empresa pública, deben poderse establecer y desenvolver aquellas organizaciones productivas que persiguen fines mutualistas y sociales. De su recíproca interacción en el mercado esperar (...) una civilización de la economía. En este caso caridad en la verdad significa la necesidad de dar forma y organización a las iniciativas económicas que, sin renunciar al beneficio, quieren ir más allá de la lógica del intercambio de cosas equivalentes y del lucro como fin en sí mismo”.

VI. INVERSIÓN DEL PROCESO

La relación de subordinación incondicional de la Sociedad Civil al Estado comenzó a cambiar, al finalizar la década de 1950, probablemente a raíz de dos fenómenos, cuyo enunciado es el siguiente: primero y desde arriba, las planificaciones globales, con alteraciones profundas y rápidas en el modo de ser hasta entonces dominante en el país³⁴; y segundo, desde abajo a la vez que horizontalmente, el desplazamiento del temor a las tendencias insurreccionales por el crecimiento de la conciencia ética en punto a que la democracia es imposible vivirla sin sujeción a valores que infunden legitimidad a la política, la convivencia social y la iniciativa privada en mercados regulados. Tales energías no convergieron, sin embargo, surgiendo los disensos agudos que precipitaron los procesos críticos de 1972 -1973.

32 Carmen Fariña Vicuña (editora): *Epistolario Diego Portales (1821- 1832)* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2007). En las pp. 8-9 de esa obra aparece la carta de Diego Portales a José Manuel Cea, fechada en Lima en marzo de 1822, en la cual se halla la reflexión siguiente:

“La Democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República (...). La República es el sistema que hay que adoptar; pero ¿sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente literal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos”.

Sin embargo, casi trece años después, el 5 de diciembre de 1834, Portales escribió a Antonio Gárfias una carta en que se aparta, sin rodeos, de la fe en las instituciones como organizaciones de gobierno, impersonales y perdurables. El texto de esa misiva, tan comentada como la ya trascrita, aparece en el *Epistolario* cit., pp. 589 – 590.

Compárense, sobre la mentalidad de Portales, el libro de Alejandro Guzmán Brito: *Portales y el Derecho* (Santiago, Ed. Universitaria, 1988), por un lado, con el libro de Sergio Villalobos Rivera: *Portales, una Falsificación Histórica* (Santiago, Ed. Universitaria, 1989).

33 Consúltase, en general, la Carta Encíclica del Sumo Pontífice Benedicto XVI titulada *Caritas in Veritate*, fechada el 29 de junio de 2009 (Santiago, Ediciones Paulinas, 2009), número 35.

34 Góngora, *op cit.*, pp. 126 ss.

Efectivamente, las convulsiones revolucionarias y contrarrevolucionarias vividas culminaron en los paros nacionales de aquellos años. El despliegue de la Sociedad Civil se mantuvo, sin embargo, congelado por los dieciséis años y medio del régimen militar, mayoritariamente singularizados por decisiones de facto con atropellos de la dignidad humana y algunos de sus derechos intrínsecos.

En Chile y el mundo, 1989 fue un año crucial por el cambio de época: la soberanía estatal desempeñada con base territorial quedó relativizada por fenómenos como la globalización de las comunicaciones, las relaciones internacionales y los mercados. Dictaduras y autoritarismos en Europa Central y Latinoamérica colapsaron. Desde entonces, se fue instaurando una cultura más respetuosa de la dignidad y los atributos de la persona recién realizados, franqueándose el acceso a tribunales inter o supranacionales para tutelar dichos valores, quebrantados por regímenes autorreferentes o de frente al agotamiento de la jurisprudencia interna sin obtener justicia efectiva.

En torno de ese año era, además, un hecho comúnmente admitido la crisis del Estado providente e ineficiente por la falta de acceso a prestaciones de salud, de seguridad social, de vivienda, higiene y enseñanza. Resultaba análogamente ostensible la carencia de estímulo a la iniciativa privada o ausencia de libertades para emprender en áreas copadas por la burocracia. La desigualdad de oportunidades, concepto nuevo cuya aplicación provocaba y aún lo hace reproches al régimen vigente, comenzaba a ser entendida, demandada y llevada a la práctica, desde luego en la instrucción pública y privada³⁵. Por último, ¿seguían siendo tangibles los beneficios adjudicados a la injerencia estatal para explicar la sumisión de la Sociedad Civil y mantenerla casi sin debate?

Se sucedían también y continúan hoy fenómenos políticos, de los cuales imperativo es aludir a la partidocracia, al clientelismo, la opacidad en el ejercicio del gobierno, la corrupción, en fin, la prosecución de políticas socioeconómicas impuestas por consignas ideológicas con perjuicio de los estratos medio y bajo de la población³⁶:

“La revitalización de la Sociedad Civil cobra relevancia a partir de una serie de acontecimientos sociales y políticos de alcance universal (...). Por un lado, los procesos de transición de la hipertrofia estatal autoritaria a la democracia (...) que convirtieron a la Sociedad Civil en un símbolo de identidad de la lucha contra el sometimiento. (...) En segundo lugar, el auge de los nuevos movimientos sociales que han ido reclamando el reconocimiento, el desarrollo y protección de diversos intereses y necesidades. El tercer escenario ha sido un proceso gradual y extendido de abulia colectiva, de abandono del compromiso cívico y de una progresiva tendencia a privatizar las conductas sociales (...) en países con democracias consolidadas, pero insatisfechas con su funcionamiento. Por último, la crisis en los Estados de Bienestar (...) que han sido incapaces de ofrecer respuestas adecuadas al agravamiento de la pobreza y la desigualdad, (...) paralelo a un mercado capaz de derribar todo intento de imposición de frenos”³⁷.

Secuela de ese panorama crítico fue el cambio en los grados de exigencia de la Sociedad Civil tanto con respecto a la solución, por el Estado- Gobierno, de los problemas aludidos cuanto en relación con el aumento de la autonomía de los grupos intermedios para resolverlos directamente y gestionar sus fines específicos³⁸. En la penumbra, lo que era nada más que una energía virtual se fue tornando patente, en punto a reconocer un cambio en las relaciones humanas. Me refiero a que lo público dejó de ser monopolio estatal, creciendo la conciencia colectiva en el sentido que lo social es también público y que se torna ilegítimo renunciar a la participación en ello.

35 Consúltense Norman P. Barry: *An Introduction to Modern Political Theory* (Londres, The Mac Millan Press, 1995) pp. 189. El autor citado caracteriza la igualdad de oportunidades con las notas siguientes:

“Es un valor (...). Es una doctrina estrictamente meritocrática (...). Implica la eliminación de ventajas arbitrarias y una nivelación generalizada, al margen de las condiciones sociales y económicas del sistema”.

36 Revítese Robin Blackburn (editor): *Después de la Caída. El Fracaso del Comunismo y el Futuro del Socialismo* (Barcelona, Ed. Crítica, 1993) pp. 145 ss. Véase, también, Giovanni Sartori: *La Democracia Después del Comunismo* (Madrid, Alianza Editorial, 1993) pp. 118 ss.

37 José María Sauca Cano y María Isabel Wences Simon: “Un Mapa Contemporáneo de las Teorías de la Sociedad Civil”, en ellos mismos (editores): *Lecturas de la Sociedad Civil*, cit., pp. 9-10.

38 Chayer, cit., pp. 13, 20 y 21

Hoy nos hallamos ante un horizonte que exhibe tiempos de cambios, calificados por algunos como agenda progresista³⁹. Esa transformación puede ser caracterizada por el consenso en que se torna inevitable reconocer la autonomía creciente de la Sociedad Civil frente al Estado, rasgo que se hace evidente en la devolución de competencias y la asunción de nuevos roles para el desarrollo humano. Por ejemplo, así va ocurriendo en la ciencia y tecnología, en las artes y la cultura, en la satisfacción de carencias de la niñez y tercera edad, en la protección de la vida, de la juventud, de la familia, del patrimonio ambiental y arquitectónico; en la prevención del delito y la rehabilitación del delincuente, en fin, en la seguridad frente a los riesgos de cesantía, pobreza, desamparo y catástrofes.

VII. SINERGIA PARA LA DEMOCRACIA

De lo razonado hasta aquí fluye una imagen, espero que equilibrada, en punto a los vínculos del Estado y la Sociedad Civil en Chile hoy y para el futuro previsible de Chile. Trátase de una ecuación que busca integrar, complementar y reforzar esas relaciones en beneficio mutuo y con resultados también de provecho común, aunque probablemente sean mayores para el Estado.

Efectivamente, es débil el Estado que carece de apoyo en y por la Sociedad Civil, debiendo para apuntalar su flaqueza recurrir a prácticas autoritarias de efímera pervivencia; y se torna igualmente frágil la Sociedad Civil en pugna con el Estado, carente de los incentivos que promueven la iniciativa creadora en ella, o amenazada en la autonomía que le es intrínseca y sin cuyo despliegue seguro nadie puede inducir a contribuir al bien colectivo⁴⁰. El desenlace de esa tensión es, inevitablemente, perjudicial para la democracia vivida de acuerdo con los valores, principios y normas de la Constitución. Todo lo contrario sucede cuando el Estado y la Sociedad Civil se reconocen como protagonistas de lo público en la época contemporánea, cooperando en la resolución de problemas acuciantes que, aislados, son incapaces de superar:

“En Latinoamérica, las reformas institucionales se han visto reducidas fundamentalmente a dos áreas: la transición política y la transición económica. (...) La tercera transición, la de la reforma del Estado (sobre todo administración y justicia) y la transformación de la relación Estado- Sociedad –de tanta relevancia para la Sociedad Civil– se encuentra aún en pañales. Se ha hablado mucho de la modernización del Estado y la Sociedad en América Latina; es poco, sin embargo, lo que se ha hecho al respecto”⁴¹.

Creo que la sinergia descrita se halla adecuadamente planteada por Manfred Mols⁴², situando la cuestión en sus bases, es decir, en torno de las ideas matrices de lo que es el Estado y la Sociedad Civil en esta época. Desafortunadamente, la dualidad que se desprende del texto siguiente coincide con la relación, generalmente hostil, de la Sociedad Civil y el Estado, la cual se aparta de la vertiente opuesta de armonía y complementación que podría acercarse a la cultura anglosajona:

Quisiera hablar, considerándolas como tipos ideales, de dos representaciones distintas para el Estado moderno occidental, de una concepción estatizante y de una concepción política de él. Según la concepción estatizante aparece el Estado como una forma de vida muy elevada, como un ordenamiento (...) que es dado a los hombres con la cualidad de categoría social fundamental. La tentación a la sacralización está implicada regularmente en este pensamiento acerca del Estado.

39 Consúltense Anthony Giddens: *La Agenda Progresista* (Valparaíso, Foro de Altos Estudios Sociales, 2004). Véase del mismo autor *La Tercera Vía* (Madrid, Ed. Tecnos, 2000). Esta línea de pensamiento está centrada en la Modernización Reflexiva, argumentada por Ulrich Beck, Scott Lash y el mismo Giddens (Madrid, Alianza Universidad, 1997).

40 Véase Cristián Larroulet y Bárbara Horzella: “Populismo en América Latina”, en Ángel Soto y Paula Schmidt (editores): *Las Frágiles Democracias Latinoamericanas* (Santiago, Ed. El Mercurio Aguilar, 2008) pp. 111 ss.

41 Dieter Nohlen: *El Institucionalismo Contextualizado. La Relevancia del Contexto en el Análisis y Diseño Institucionales* (Mexico DF., Ed. Porrúa, 2006) pp. 46 y 51- 52.

42 “Estado y Democracia en América Latina”, en Sergio Corvalán (editor): *Iglesia, Estado y Democracia en América Latina* (Santiago, Imprenta Salesianos, 1990) pp. 149-152 (extracto).

La concepción política del Estado se diferencia considerablemente de la concepción estatizante, el Estado es equivalente a la forma en la cual una sociedad se organiza como comunidad política. Más afinadamente: el Estado es un trozo de la propia organización de la sociedad. Sus instituciones y métodos se ajustan a las necesidades de la división funcional, social del trabajo, en condiciones que cambian históricamente. El Estado no es una forma de vida elevada, sino una creación social entre otras creaciones sociales.

El Estado estatizante fundamentó su derecho a la legitimación por medio del llamado al ordenamiento divino, a la naturaleza de los hombres (en el sentido de Hobbes) y, en su forma secularizada, cada vez más al Derecho positivo (...). El Estado político muestra una concepción más profana. La vida privada y la vida pública no son diferenciables. La primacía le corresponde a la vida privada. El Estado no es una entidad abstracta, tampoco la corporización dominante de una idea moral, sino que una agrupación de determinadas funciones y organizaciones que son juzgadas según sus éxitos y fracasos.

Me inclino por la concepción de que, en América Latina, la concepción estatizante del Estado es el elemento que se expresa en primer lugar, entendida como concepción fundante del Estado latinoamericano. (...) El Estado aparece como una agencia de la configuración humana del ser, elevada a lo místico, competente a priori y por encima de todo⁴³.

VIII. IMPORTANCIA DEL DERECHO

En la Constitución de 1980 y sus veinte reformas, quedó articulada la viabilidad de tales cambios, trazando como objetivo su incentivo mediante la subsidiariedad estatal; la desburocratización que facilita autorizaciones, permisos y fiscalizaciones en donde aún se exigían; y el límite a reformas tributarias o arancelarias, permitiendo a la ley fomentar la filantropía o el mecenazgo. Más aún, se proclamaron en la Carta Fundamental las bases y finalidades principales del orden social y económico, la vía jurídica establecida como única legítima para cambiar el orden vigente y la autonomía de las agrupaciones de la Sociedad Civil frente a la política y los políticos⁴⁴.

En los años transcurridos hasta 2000, aproximadamente, el legislador siguió esa línea, aunque el Estado Social que iba emergiendo tenía más de injerencia gubernamental que de opciones abiertas a la cooperación social. Apareció en el discurso colectivo el compromiso con la solidaridad como principio y valor que involucra al Estado y la Sociedad Civil en la solución de los problemas de pobreza, marginalidad, exclusión y discriminación⁴⁵. Había coincidencia en admitir la crisis del Estado, ignorando hacia dónde se encaminaba⁴⁶ y cuál sería el desenlace. Se comenzó a criticar a los Estados fallidos, por su fracaso en el desempeño de la heterotutela derivada del pacto social⁴⁷; y se ha dado paso a la denuncia en contra de los Estados débiles, precisamente por carecer de cimientos en la Sociedad Civil⁴⁸.

Pero no era semejante, ni ha dejado de serlo, la convicción dominante en punto a reconocer el papel solo complementario de la Sociedad Civil en la gobernabilidad democrática⁴⁹. En otras palabras, nunca se desvaneció la fe en el Estado, o bien,

43 Con sentido semejante puede consultarse Bob Jessop: "The State and State Building", y John Harris: Development of Civil Society", en R. A. W. Rhodes et al. (editores): *The Oxford Handbook of Political Science* (Oxford, Oxford University Press, 2006) pp. 111 ss. Y 131 ss., respectivamente.

44 Consúltense, entre otros, el artículo 1º completo; el artículo 5º inciso 2º; el artículo 19 N° 1, N° 7 inciso 2º letra e); N° 9, N° 10, N° 11, N° 18 y Nos 20 a 26; en fin, los artículos 23, 57 inciso 1º N° 7, 60 inciso 4º, 113, 115, 118 y 119.

45 Véase Antonio M. Baggio (compilador): *El Principio Olvidado. La Fraternidad* (Buenos Aires, Ed. Ciudad Nueva, 2006) pp. 179 ss.; Raymond Chappuis: *La Solidarité. L'Étique des Relations Humaines* (Paris, PUF, 1999) pp. 3 ss.; y Javier de Lucas: *El Concepto de Solidaridad* (México DF, Ed. Fositanara, 1993) pp. 15 ss.

46 René Lenoir y Jacques Lesourne (directores): *Où va L'État. La Souveraineté Economique et Politique en Question* (Paris, Editions Le Monde, 1992) pp. 33 ss.

47 Robert I. Rotberg, Christopher Clapham y Jeffrey Herbst: *Los Estados Fracasados o Fallidos. Un debate Inconcluso y Sospechoso* (Bogotá, P. Universidad Javeriana, 2007).

48 Véase Francis Fukuyama: "Estados Unidos no está Preparado para Enfrentar un Mundo Post-Estadounidense", *El Mercurio* de Santiago, (20 de julio de 2008).

49 Jan Kooiman (editor): *Modern Governance. New Government – Society Interactions* (Londres, Sage Publications, 1994) pp. 21 ss.

resultó corto e insuficiente el tiempo para aclimatar la mentalidad a las demandas del Estado Social. El testimonio más elocuente de lo dicho se halla en el pasaje que transcribo a continuación⁵⁰:

"Chile requiere un mejor Estado, el más transparente, con la mejor gente (...). Hemos podido comprobar que los instrumentos con que contamos en el gobierno central, en los gobiernos regionales y en los municipios, ya no son los más adecuados para nuestra era, donde el rol del Estado es mucho más complejo, pero además la expectativa ciudadana es mucho más exigente. (...) Es por ello que hemos promovido dos agendas de gobierno, la agenda de modernización del Estado y la agenda de transparencia y probidad (...). ¿Por qué la prioridad en esta agenda? Porque creemos en el Estado. Por eso estamos empeñados en darle su mejor forma. (...). Se puede hacer de distintas maneras, se puede intentar la reforma desde la desconfianza, buscando su reducción a todo evento y para que interfiera lo menos posible. La verdad es que poco se puede conseguir desde el prejuicio".

Por eso, aquel impulso inicial, en declive durante la última década, ha perdido vigor, prueba de lo cual son las regulaciones estatales implantadas o restauradas, o las prohibiciones impuestas por el Estado, las intervenciones y fiscalizaciones discrecionales que recaen en la capacidad de emprendimiento privado o las iniciativas de la Sociedad Civil en los ámbitos ya mencionados⁵¹. No podemos callar, sin embargo, que la crisis económica y financiera mundial que vivimos desde septiembre de 2008, iniciada por especulaciones con materias primas y créditos otorgados sin control, ocurridas en EE. UU. y en los otros países capitalistas, han llevado a plantearse el aumento de las regulaciones aplicadas por Estados que sean más fuertes en la intervención económica. Y aquí opto por manifestar mi inquietud, reiterando que la economía no es ni puede ser ajena a la moral y al desarrollo humano. Esta razón justifica regularla, con sujeción a la Constitución y a las leyes pero a fin que el mercado funcione realmente con sentido social y no con el propósito de restaurar fórmulas colectivistas.

La distinción público-privado, comenzada por Hegel⁵², pero reconducida por Alexis de Tocqueville hacia el fortalecimiento de esa Sociedad⁵³, ha perdido ímpetu en el mundo y en Chile, retornándose a planteamientos cercanos a las ideologías que dominaron, sin continuidad aunque coincidiendo en la injerencia estatal, cuarenta años atrás⁵⁴. Pese a que todavía no se constata en el discurso crítico la vuelta al Estado empresario, tampoco puede ser descartada esa eventualidad, principalmente en países cuya banca está arruinada y en el borde de ser nacionalizada.

La vía de acceso a la neoestatalización ha sido, de nuevo, el dilema del desacuerdo, concebido en términos principalmente económicos: en los últimos diez años, la Concertación Democrática, en el gobierno desde marzo de 1990, ha impulsado, de modo constante pero con aceleración creciente, la injerencia estatal en la economía privada. Lo ha hecho con fricciones internas de los líderes y partidos de la coalición, pero imponiendo, por último, el escepticismo en la iniciativa de los particulares porque no ha redundado en el crecimiento y la distribución equitativa del ingreso nacional.

En síntesis, se ha resucitado, paso a paso, la disyuntiva siguiente: el progreso del país lo hace el Estado, incluso asistido internacionalmente, o no se hace⁵⁵. Naturalmente, esta posición se resiente por su ecuanimidad insuficiente, habida ponderación de los resultados financieros que han tenido empresas o fondos estatales como ENAP, Ferrocarriles y el Transantiago, sumando tres mil millones de dólares de déficit en un año.

50 Mensaje de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, leído ante el Congreso Pleno en Valparaíso el 21 de mayo de 2008, reproducido en el diario La Nación (22 de mayo del mismo año), de cuyas pp. 23 -24 han sido extraídos los pasajes arriba transcritos.

51 Una excepción a esta regla se halla en el esfuerzo, sin duda encomiable, consistente en la modificación, hoy ya convertida en la Ley N° 20.316, publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 2009, que aumenta la rebaja tributaria que grava a las rentas cuando es hecha con el carácter de donaciones para fines culturales y científicos. El texto anterior a tal reforma se hallaba en el artículo 8 de la Ley N° 18.985. Un juicio semejante merece la Ley N° 20.241, aparecida en el Diario Oficial el 19 de enero de 2008, que establece un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo.

52 Georg Wilhelm Friedrich Hegel: *Principios de la Filosofía del Derecho o Derecho Natural y Ciencia Política* (1821) (Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1975) pp. 227 ss.

53 Alexis de Tocqueville: *La Democracia en América* (1835) (México DF., Ed. Fondo de Cultura Económica, (1963) pp. 557 ss.

54 Tratándose de Chile, entre las excepciones a esa línea de pensamiento se halla Luciano Tomassini (editor): *¿Qué Espera la Sociedad del Gobierno?* (Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, 1996).

55 Véase Ernesto Ottone y Crisóstomo Pizarro: *Osadía de la Prudencia y un Nuevo Sentido del Progreso* (Santiago, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003) pp. 104 ss.

En lugar de la prolongación del Estado capitalista y de la restauración del Estado Socialista, propugnamos una alternativa distinta, es decir, la instauración y el fomento de estímulos o incentivos para que la Sociedad Civil contribuya al bien común, por cierto que dentro del marco legal respectivo. Clara y categóricamente, cabe desestimar la entronización de tal Sociedad con base y objetivos marginados de la regulación prevista en la legalidad positiva, pero a la vez abogar porque ese ordenamiento refleje la confianza en la capacidad de emprendimiento, innovación e inversión privada, trazando alicientes, promoviendo iniciativas, otorgando franquicias y subsidios, en fin, convocando a los expertos más idóneos, de cualquier color político o sin él, para participar tanto en la entrega de ideas y estrategias de cambio novedosas y objetivamente factibles, cuanto en el seguimiento de su implementación, en su evaluación y su comunicación de resultados a la opinión pública⁵⁶.

El Derecho, en suma, debe ir adquiriendo el tono social de la época contemporánea, alejándose del individualismo y del colectivismo, con las figuras del sujeto solo y del Estado todo⁵⁷. El Derecho positivo, por consiguiente, no puede seguir siendo, única ni principalmente, la declaración de una voluntad soberana arcaica, sino que, incesantemente más, la manifestación directa de la autonomía de los grupos intermedios en la autorregulación para contribuir al bien común. Este es, en apretada síntesis, el concepto de Estado Social de Derecho que sustentamos.

Y no es vano terminar insistiendo en desestimar la tendencia, ahora más vigorosa, a reformar o reemplazar los textos normativos para lograr las transformaciones propugnadas. En lugar de ese afán formalista, abogamos por alentar el rol de una jurisprudencia imaginativa, decididamente a favor de realizar los derechos de la segunda generación. Merced a la interpretación axiológica y finalista de la Constitución y las leyes, esa jurisprudencia permite la evolución hacia la democracia social sin sobresaltos⁵⁸, a la vez que cataliza la aplicación del legislador a la introducción de las reformas requeridas.

IX. LA TRANSICIÓN PENDIENTE

El panorama resumido debe ser completado con apuntes relativos a otras transformaciones aún pendientes del Estado. Aunque aquí no se discute la heterotutela como característica fundamental que, desde el pactismo y su ulterior refinamiento en contractualismo rousseauiano, ha justificado el monopolio de la coacción legítima sobre la base de las normas

56 Aprobado por la Cámara de Diputados el proyecto de ley que facilita el ejercicio del derecho de asociación de las agrupaciones intermedias que persigan finalidades de interés social o cultural, sin fines de lucro y que no estén reguladas por estatutos especiales, el Senado lo rechazó en segundo trámite, por no haberse reunido el quórum constitucional exigido (14 votos por la afirmativa, 2 por la negativa y 10 abstenciones), pasando la iniciativa al trámite de Comisión Mixta, el cual se halla aún pendiente. Sin duda, el proyecto comentado es de real importancia, razón que vuelve aún más sensible el rechazo, aunque tampoco puede silenciarse que esa determinación estuvo motivada por la desconfianza en que el Consejo Nacional y los Consejos Regionales, administradores del Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil, tendrían composición susceptible de ser políticamente manejada, en especial por el Ministerio Secretaría General de Gobierno. Cabe esperar que la Comisión Mixta resuelva pronto el diferendo. Los antecedentes aquí resumidos pueden ser consultados en el Diario de Sesiones del Senado sesiones 59ª (8 de octubre de 2008) y 62ª (28 de octubre de 2008).

57 Revítese del autor "Trascendencia del Derecho Público en la Formación del Licenciado en Derecho", *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad de Valparaíso N° 39 (1994) pp. 395 ss.

Cito esta referencia porque, quince años atrás, puse de relieve la difuminación de los conceptos y límites de lo público y lo privado, incluyendo los hemisferios clásicos de la dogmática jurídica, generados y formalizados al finalizar el siglo XIX. Ahora reitero aquellas proposiciones, realzando que, en la dicotomía recordada, fue marginado el Derecho Social, porque no es público ni privado en el sentido de la verticalidad y horizontalidad, de la supraordinación y de igualación, respectivamente, de las relaciones regidas por ellos. Tal inadecuación de dos categorías jurídicas tradicionales no ha sido aún absorbida, adecuadamente, por la dogmática contemporánea, perseverando juristas, la doctrina y los órganos estatales en forzarlas para encajar en ellas, con evidentes tropiezos, cuanto ya es nítido que pertenece a la normativa legítima de la Sociedad Civil, autónoma dentro de los límites ya explicados.

Consúltese también Laurent Cohen-Tanugi: *Le Droit Sans L'État. Sur la Démocratie en France et en Amérique* (Paris, PUF, 1985).

58 Un testimonio concreto lo dio el Tribunal Constitucional en su sentencia rol N° 976-2007, fechada el 26 de junio de 2008. En ella, cierto que por mayoría de votos, defendió el derecho a la protección de la salud, asegurado en el artículo 19 N° 9 de la Carta Política, declarando que su índole social involucra la realización de conductas activas de los órganos estatales y de los particulares involucrados, para materializarlo en la práctica, "habida consideración que satisfacer tal exigencia representa un rasgo distintivo de la legitimidad sustantiva del Estado Social en la democracia constitucional contemporánea". (considerando 29º).

jurídicas generales dictadas por órganos del mismo Estado y cuya ejecución también queda reservada a funcionarios públicos, el cambio se orienta hacia la contracción de esa heterotutela, a través, por ejemplo:

- Del reconocimiento a las agrupaciones intermedias de potestad de autocontrol y sanción para cumplir sus finalidades específicas, descargando con ello a la judicatura, ordinaria o especial, de la multitud de causas que tramita con retardo o sin siquiera decidir las⁵⁹;
- Del respeto de zonas de autonomía antes desconocidas o ignoradas, v. gr., con el objeto de realizar y gestionar obras públicas, tutelar bienes nacionales y el patrimonio arquitectónico, operar concesiones de servicios estatales, adquirir el dominio de actividades empresariales del Estado que son privatizadas, desplegar investigaciones científicas y tecnológicas importantes para el crecimiento productivo, la seguridad nacional y la integración transfronteriza, la prevención del delito y la rehabilitación del delincuente, el combate a la indigencia, la drogadicción y la marginalidad⁶⁰; y
- De la superación de fenómenos geopolíticos como las fronteras interiores, avanzando en el objetivo de la cohesión social.

El cambio del Estado busca, además, infundirle eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de sus cometidos propios⁶¹. Un esfuerzo hoy en curso en esa dirección es el desplegado por el ministro del Interior y que, tras aprobaciones tibias y críticas moderadas, comienza a concitar apoyo más decidido⁶².

Frecuentemente incitando a imitar o replicar lo que ya es práctica antigua en el sector socioeconómico privado⁶³, se busca modernizar el aparato estatal para que sirva, con mayor eficiencia y eficacia como he dicho, a una Sociedad Civil más compleja y que demanda la satisfacción de sus aspiraciones y requerimientos concretos. Lógicamente, este propósito conlleva erradicación del cuoteo de cargos en la Administración⁶⁴, reducción de los cuadros funcionarios, apreciación objetiva de las políticas públicas y de los proyectos sociales, supresión de trámites, liberación de autorizaciones y permisos, intervención en sectores sociales descuidados, aplicación de metodologías más efectivas para cumplir los objetivos trazados y, por último, evaluación de la carga tributaria y de los estímulos a la inversión⁶⁵.

59 El 23 de agosto de 2008, El Mercurio de Santiago informó que, según cifras proporcionadas por la Secretaría de la Corte Suprema, existían en Chile 1.031.859 causas pendientes en primera instancia, de las cuales el 81% correspondía a causas civiles; en segunda instancia, el guarismo llegaba a 35.330 causas en tramitación en las 17 Cortes de Apelaciones del país. Aún más contundentes, en la configuración de una imagen de judicialización de los asuntos públicos y privados de la comunidad nacional, la dio el presidente de la Corte Suprema en su discurso inaugural del Año Judicial 2009, al decir que llegó a 30% el aumento del trabajo, en tribunales y juzgados, en el bienio 2007-2008, habiendo ingresado 2.882.040 casos a primera instancia y 107.200 recursos a segunda instancia.

60 Ya dijimos que es encomiable la Ley N° 20.241 y su reglamento contenido en el DS (Ministerio de Hacienda) N° 411, difundido en ese diario el 23 de mayo de 2008, sobre incentivo tributario a la inversión privada, en investigación y desarrollo.

61 En principio, es altamente positiva la ley N° 20.285, publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2008, sobre Acceso a la Información Pública, programada para regir desde el 20 de abril de 2009. Han aparecido ya, sin embargo, observaciones escépticas sobre la eficacia de tal legislación, atendida la amplitud de las excepciones al principio de publicidad y al tiempo que demanda crear una cultura de transparencia activa, con ciudadanos resueltos a ejercer las acciones judiciales de rigor. Véase diario La Tercera de Santiago (1 de marzo de 2009).

62 Véase David Osborne y Ted Gaebler: La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público (Barcelona, Ed. Paidós, 1994) pp. 347 ss.

63 Revítese el diario El Mercurio de Santiago (3 y 27 de abril de 2008), en el cual se publica un extracto del estudio, preparado por M. Teresa Anguita, titulado "Independientes en Red Propone a Pérez Yoma un Estado más Amigable". El Secretario de Estado ha vuelto a plantear tales ideas, por ejemplo, en "El Mercurio" de Santiago (20 de julio de 2008), anunciando la presentación de un proyecto de ley en el tema.

64 Un esfuerzo loable en la consecución de esa meta es la creación del Consejo de la Alta Dirección Pública, mediante los artículos 41° y siguientes de la Ley N° 19.882, publicada en el Diario Oficial el 23 de junio de 2003. Sin embargo, el nivel de remuneraciones fijado, en general en montos modestos, por la legislación para los cargos y oficios públicos, como asimismo, la reticencia a ampliar la nómina de entes estatales cuyas jefaturas queden sustraídas de nombramiento y remoción por la confianza exclusiva que tengan de la Presidencia de la República, han significado, en la práctica, la contracción ostensible de tal iniciativa.

65 El Consorcio para la Reforma del Estado consultó, en diciembre de 2008 y enero de 2009, a 231 altos funcionarios del Gobierno y de la Administración Pública, su juicio acerca de la eficiencia estatal. Pues bien, el 63% respondió que las instituciones públicas no funcionan bien, el 81% estima que el impacto de las políticas públicas no es evaluado, y el 87% desconfía de la efectividad de los sistemas de control. Véase El Mercurio de Santiago (22 de febrero de 2009).

Sin desmerecer la importancia de tales esfuerzos, pienso que son puntuales o circunscritos porque adolecen de una valoración de conjunto de los roles del Estado y de la Sociedad Civil en la época que comenzamos a vivir. En otras palabras, creo que la demanda insatisfecha, la que hemos llamado la transición pendiente, es a favor de la reestructuración del Estado en función de una mayor autonomía de la Sociedad Civil y de ponderar la relevancia en el tema del nuevo orden internacional. Esa meta puede ser comprendida más claramente visualizando, por separado, los objetivos, de los cuales tienen que fluir, en seguida, políticas públicas de confianza en aquella Sociedad.

En punto a los objetivos, me limito a mencionar:

- El fortalecimiento de la democracia, complementando la representación política, porque el mandato libre que caracteriza a aquella se halla hoy convertido en delegación real en el gobierno de partidos, algunas de cuyas características son la política vivida con nivel tan bajo de ideas, programas y conductas que desalienta la participación ciudadana, fomenta el clientelismo en la distribución de empleos públicos y cataliza la autoadjudicación de presupuestos cuantiosos para financiar los procesos electorales y la burocracia de los partidos⁶⁶. Rectificándolas, sin pretender reemplazarlas ni suprimirlas, porque esas fuerzas políticas son esenciales en la democracia de masas, planteamos un régimen que, progresivamente, incorpore las instituciones de la democracia semidirecta, comenzando con el referendo de consulta o ratificación y la iniciativa ciudadana de reformas constitucionales y legales, sea para aprobarlas o rechazarlas.

Sin embargo, estimo contradictorios los últimos planteamientos oficiales en el tema. Efectivamente, algunos alientan la inscripción automática y el voto voluntario, ejercitable en la elección de las autoridades regionales, así como la presentación de mociones de ley y la designación de todos los candidatos en comicios populares a través de elecciones primarias. Otros, por el contrario, apuntan en la dirección opuesta, pues buscan robustecer la hegemonía partidista sobre el sistema político a través de la legalización de las órdenes de partido a sus parlamentarios; el financiamiento estatal de las actividades de tales fuerzas políticas, ya no solo como hoy, de sus gastos electorales; y la derogación del precepto constitucional que establece la incompatibilidad entre los cargos de dirigentes de grupos intermedios y de partidos políticos⁶⁷. La tensión continúa, habiéndose aprobado la vigésimo primera reforma constitucional, pero suspendiendo su vigencia hasta que comience a regir la nueva ley orgánica que regulará la inscripción y el voto referidos⁶⁸.

- La descentralización del Estado, procurando realizar el principio que los franceses llaman gestión de proximidad, es decir, acercando la facultad de decidir sus asuntos colectivos a las comunidades regionales, provinciales, comunales y de vecinos, resultado de lo cual será el incremento de la participación, el mejor control en las decisiones públicas⁶⁹, la rendición periódica de cuentas por los gobernantes, en fin, la distribución equitativa del presupuesto nacional entre las regiones y la mayor legitimidad junto con la fortaleza del sistema gubernativo⁷⁰.

66 Un análisis del asunto, pero carente de visión general por ceñirse solo a la práctica anglosajona, culturalmente diferente de la europeo-continental y sudamericana, se halla en Bernard Manin: *Los Principios del Gobierno Representativo* (Madrid, Alianza Editorial, 1998) pp. 25 ss. Consúltense también Giovanni Sartori: *¿Qué es la Democracia?* (Madrid, Ed. Taurus, 2007) pp. 303 ss. Véase, asimismo, José Rubio Caracedo: *Teoría Crítica de la Ciudadanía Democrática* (Madrid, Ed. Trotta, 2007) pp. 129 ss.

67 Mensaje de la Presidenta de la República cit., pp. 22, 24 y 25. Concretamente, me refiero a la exposición de motivos con que se inicia el proyecto de ley destinado a reemplazar la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, hoy en vigencia, contenida en el mensaje N° 218-356, fechado el 27 de mayo de 2008.

68 Ley N° 20.337, publicada en el Diario Oficial el 4 de abril de 2009.

69 Gustavo Penagos: *La Descentralización en el Estado Unitario. Centralización, Descentralización, Participación, Regionalización, Desconcentración, Delegación, Avocación* (Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1997). Véase también Cristina Aros Castro-Conde: "La Regionalización a la Française. El Alcance del Derecho a la Experimentación", *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009) N° 143 pp. 31 ss.

70 Véase José Thompson: "Financiación de la Política en América Latina. Algunas Lecciones Aprendidas en la Experiencia Comparada", en José Zalaquett Daher y Alex Muñoz Wilson (editores): *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Casos de América Latina* (Santiago, Andros Impresores, 2008); y Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (editores): *La Financiación de la Política en Iberoamérica* (San José – Costa Rica, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, 1998).

Prosigue siendo predominante la retórica en este rubro decisivo para el desarrollo armónico de Chile en sus regiones, población, intereses y participación democrática. Un ejemplo de esos propósitos, nobles pero incumplidos, hállese en el pasaje que inserto a continuación⁷¹:

“Necesitamos perfeccionar nuestra institucionalidad democrática. Quisiera avanzar más en la reforma constitucional que introduce la iniciativa popular de ley o la participación política femenina. Me habría gustado dejar atrás la vieja mirada santiaguina y que hubiéramos avanzado legislativamente en materia de descentralización (...). Pero tenemos deudas en esta materia. Necesitamos que las autoridades regionales sean elegidas por el pueblo, y que los municipios cuenten con un marco normativo adecuado. Aun es tiempo, en todo caso, y someteremos estas reformas nuevamente al Congreso”.

- La confianza por el Estado en los roles que la Sociedad Civil debe servir para la concreción del bien común, con base en los principios de subsidiariedad y, especialmente, de solidaridad. En este sentido, resulta esencial alentar las iniciativas privadas, no solo a través de donaciones filantrópicas, sino que, en la gama amplísima de programas para aumentar el capital humano o social del país, mediante becas, capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento⁷².

X. EL FUTURO

No desconozco ni rebajo, pero tampoco exagero, las contribuciones que el Estado hizo y continúa haciendo para el desarrollo humano de la población de Chile y sus relaciones en el mundo globalizado; tampoco catalogo a la Sociedad Civil como un ente virtuoso por excelencia, transformadora de la convivencia en un cúmulo de valores, olvidando que es heterogénea, variable, conflictiva y con intereses disímiles⁷³. Pero, asumiendo lo puntualizado y a pesar de ello, lo cierto es que el Estado necesita, con caracteres ineludibles y apremiantes, que los órganos públicos, sin excepción, demuestren su compromiso con postulados en pro de la Sociedad Civil. Esa doctrina de gobierno tendría que materializarse en tópicos como los siguientes⁷⁴:

- Reconocimiento que la Sociedad Civil es fuente de costumbres cívicas inobjetables;
- Catalizadora de esfuerzos solidarios⁷⁵;
- Factor de cohesión y de involucramiento en la consecución de tareas de bien colectivo;
- Contrapeso a lo excesos estatistas⁷⁶;
- Generadora de trabajo, tecnología y aumento de la productividad; y
- Multiplicadora de energías y de consolidación, institucionalmente entendida, del Estado-Gobierno.

Por lo explicado, califico negativamente lo sucedido con el proyecto de ley que facilita el ejercicio del derecho de asociación, mediante regulaciones que simplifican la formación de agrupaciones intermedias con finalidades de interés social o cultural, sin fines de lucro, y que no se hallen reguladas por estatutos especiales⁷⁷. Aprobado por unanimidad

71 Mensaje de la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria, leído el 21 de mayo de 2009 ante el Congreso Pleno reunido en Valparaíso (Santiago, Secretaría de Comunicaciones del Palacio de La Moneda, 2009) p. 36.

72 Chayer, cit., pp. 22- 23.

73 Un panorama en el asunto se halla en Richard Miller: “Overview. The Virtues and Vices of Civil Society”, en Nancy L. Rosenblum y Robert C. Post, cit., pp. 370 ss. Desde el ángulo de nuestro país, consúltese Gonzalo Figueroa Yáñez: “Sociedad Civil y Estado en Chile”, XI Revista *Societas* (Santiago, Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile, 2009) pp. 103 ss.

74 Adam B. Seligman: “Animadversions upon Civil Society and Civic Virtue in the Last Decade of the XXth Century”, en John A. Hall (editor): *Civil Society. Theory, History, Comparison* (Cambridge, Polity Press, 1995) pp. 200 ss.

75 Pienso en el voluntariado, es decir, en el servicio social hecho gratuito, libre y personalmente en beneficio del prójimo, sin finalidad de lucro y con cierta continuidad, trabajando con personas más que para personas. Véase Giuseppe Passini: “Voluntariado”, en Francesco Compagnoni et al. (directores): *Nuevo Diccionario de Teología Moral* (Barcelona, Ed. San Pablo, 1992) pp. 1937-1938. Adicionalmente, puntualizo que en el proyecto de ley, hoy en trámite de Comisión Mixta, relativo a la regulación de agrupaciones sociales y culturales, sin fines de lucro, ya realizado en supra nota 55, aparece un título completo dedicado a normar el voluntariado, cualidad que vuelve aún más apremiante la aprobación de esa iniciativa.

76 Mary Ann Glendon: “Democracia y Sociedad Civil”, Revista *Humanitas* N° 47 (2007) pp. 428 ss.

77 Boletín N° 3562- 06, reproducido en el *Diario de Sesiones del Senado*. Anexo de Documentos, correspondiente a la sesión celebrada el 8 de octubre de 2008, pp. 8148 ss.

en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización⁷⁸, el proyecto fue rechazado en la sala, en segundo trámite, entre otras razones, porque, en palabras del senador Hernán Larraín, “entrega al Ministerio Secretaría General de Gobierno el completo control del funcionamiento de la operatoria de estas asociaciones (...) y, por lo tanto, la posibilidad de eliminar a una institución del registro por no cumplir con sus fines”. A mediados de julio de 2009, todavía no se evacua el informe pertinente de la comisión mixta.

Cierto es que coincido con la separación de ambos conceptos, de la cual suelen fluir contradicciones de uno con otro, pero también, y con mayor frecuencia, afirmo la comunicación e integración entre ellos. De tal premisa se sigue el apoyo que la Sociedad Civil otorga al Estado, de la cual este extrae la mayoría de sus recursos humanos y presupuestarios. Asimismo, aquella es clave en la colaboración requerida para incrementar la gobernabilidad y mantener, por generaciones, la continuidad en la implementación de políticas de bien común, venciendo así el síndrome característico del ámbito latinoamericano, consistente en interrumpir esa perseverancia para emprender, en su lugar y con alto riesgo de quiebres institucionales, proyectos fundacionales de naturaleza ideológica ya fracasados.

Hoy se avizora que Estado y Sociedad Civil tienen una proyección que excede las fronteras estatales, erigiéndose, paso a paso, en miembros de una comunidad mundial⁷⁹.

El desafío yace, por ende, en mantener el Estado, sin desmantelarlo pero, paralelamente, en exigir el reconocimiento de la autonomía de la Sociedad Civil por razón de objetivos democráticos y la concreción del bien común, alcanzándose umbrales de convivencia civilizada en la consecución de finalidades legítimas y no de mero respeto formal de un conjunto de reglas de procedimiento⁸⁰. Un Estado fuerte no puede existir con una Sociedad débil y al revés; idéntica inferencia hago a propósito de la democracia constitucional y el imperio del Derecho.

EPÍLOGO

Concluyo puntualizando que el principio de separación de órganos y funciones, aplicable al orden político, tiene que ser extendido a las relaciones internas que ocurran en la Sociedad Civil⁸¹. En esta, sin duda, también suceden fenómenos de concentración del poder socioeconómicamente entendido, cuyas secuelas terminan corroyendo el régimen de acceso a bienes y servicios por toda la población, perjudicando a agrupaciones débiles o minoritarias y afectando la estabilidad de la actividad política⁸².

Una aplicación de lo planteado se halla en el principio de transparencia y de su secuela específica, relativa al acceso a la información⁸³. Con esto quiero decir que la operacionalización de ese principio y su consecuencia con respecto al Estado-Gobierno tiene que regir, al menos con rasgos parecidos, en el ámbito de la Sociedad Civil, sin que sea legítimo invocar la privacidad para excluirlo.

El imperio del Derecho tiene que ser efectivo también en las relaciones intrasociales porque así lo exige la concreción del bien común. Especialmente conscientes han de estar los líderes de las asociaciones intermedias para precaver tanto

78 *Id.*, sesión celebrada el 28 de octubre de 2008, p. 8623.

79 Simona Chambers y Jeffrey Kopstein: “Civil Society and The State”, en R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman (editores): *The Oxford Handbook of Political Institutions* (Oxford, Oxford University Press, 2006) pp. 363 ss.; y Antero Jiránki: “Transferring Powers of a Nation State to International Organizations. The Doctrine of Sovereignty Revisited”, en Antero Jiránki (editor): *National Constitutions in the Era of Integration* (The Hague, Kluwer Law International, 1999) pp. 61 ss.

80 Georgina Blakeley y Valerie Bryson (editoras): *Contemporary Political Concepts. A Critical Introduction* (Londres, Pluto Press, 2002) pp. 90.; y, en general, John A. Hall (editor): *Civil Society*, *cit.*

81 Véase, del autor de este ensayo, “Proyecciones de la Separación de Poderes en el Estado Contemporáneo”, II *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2007) pp. 147 ss. En semejante sentido, consúltese Wolfgang Hoffmann-Riem: “La División de Poderes como Principio de Ordenamiento”, en *Anuario cit.*, pp. 211 ss. Volví sobre el tópico, pero desde un ángulo histórico y más circunscrito, en “Impronta de Montesquieu en la República de Chile”, XI *Revista Societas* (Santiago, Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile, 2009) pp. 251 ss.

82 Revísese Ernesto Ottone y Carlos Vergara: *La Desigualdad Social en América Latina y el Caso Chileno* (Santiago, CEPAL, 2006). Además, consúltese la obra ya citada de CEPAL – Secretaría General Iberoamericana: *Cohesión Social. Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*; y CEPAL: *Panorama Social de América Latina* (Santiago, Documento Informativo, 2007).

83 Consúltese la Ley N° 20.281, ya citada.

las injerencias estatales indebidas o interesadas como prácticas hegemónicas privadas⁸⁴. Efectivamente, algunas entidades invocan el principio de subsidiariedad, pero con el propósito de alejar la heterotutela estatal sin practicar, en su lugar, la solidaridad social. Indudablemente, esas prácticas pugnan con el Estado Social y tornan más difícil avanzar en el largo y complejo camino que es necesario recorrer para aproximarse y, en lo posible, llegar a él.

Probablemente, la condensación de lo escrito en este ensayo se encuentre en la inquietud planteada por Ralf Dahrendorf y en la respuesta que él mismo le da⁸⁵:

“El efectivo poder de autogobierno evidentemente está cada vez menos, no cada vez más, en manos del pueblo, del demos. El proceso de toma de decisión es cada vez más recóndito y a veces misterioso. (...) Por ende, por más que siga creyendo en los principios de la democracia clásica y me proclame su gran defensor, también estoy convencido de que a partir de ahora debemos repensar las órdenes constitucionales mediante las cuales funciona la democracia a la luz de los cambios fundamentales que se produjeron y siguen produciéndose. (...) Yo soy un apasionado sostenedor de la Sociedad Civil. En consecuencia, me gusta un mundo en que la política no lo es todo, sino que gran parte de la vida de la gente se desarrolla por fuera de la política (...) Pero es llamativo que la independencia debe ser garantizada por el gobierno, en vez de basarse exactamente en lo contrario. (...) Nos hallamos ante problemas que no tienen respuestas fáciles. El problema es que la centralidad ya no existe más. Por ende, los demócratas deben procurar aplicar los principios liberales en un contexto profundamente cambiado. Después de la democracia, debemos y podemos construir una nueva democracia.”

84 Véase Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Escritos sobre Derechos Fundamentales* (Baden – Baden, Ed. Nomos, 1993) pp. 84 ss.

85 Después de la Democracia (México DF., Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003) pp. 7, 8, 102, 103, 104 y 142.

IMPULSAR LA CULTURA DESCENTRALIZADORA: TAREA PARA LAS INSTITUCIONES Y EL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD

MAURICIO LABORDE*

FUNDAMENTACIÓN

La descentralización, como el centralismo existente, no se puede reducir a su dimensión política o de administración pública. Son procesos que emergen desde un basamento cultural, basamento que determina las actitudes y pautas de conducta que conforman nuestro actuar social. Por tanto, no hacerse cargo de la dimensión cultural incide negativamente en la posibilidad de enfrentar adecuadamente la tarea descentralizadora.

Revisemos, entonces, el basamento cultural que subyace a nuestro enfoque centralizador. Las claves de comprensión de esta dinámica nos darán el fundamento para justificar las medidas estratégicas que estamos proponiendo.

1. DISTINCIONES Y DISOCIACIÓN EN NUESTRO PENSAR: EL INICIO DE LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Nuestro pensar social surge desde distinciones que hacemos. Cotidianamente construimos y utilizamos distinciones. Distinguimos lo económico de lo político, lo pragmático de lo ético, lo urbano y lo rural, lo local y lo global, lo moderno y lo tradicional, etc. Es, por tanto, una herramienta que utilizamos para facilitar nuestro acercamiento y comprensión de la realidad.

Aunque no siempre tomamos conciencia, al recurrir a esta herramienta, -y distinguir ámbitos, dimensiones y niveles- estamos fragmentando la realidad, estamos 'simplificándola'. Fragmentación y simplificación que así como nos hacen ganar en comprensión y accesibilidad, por otro lado nos van dejando una forma de aproximarnos a la realidad desprovista de su inherente complejidad y de su dinamismo interno: un proceso que separa, y nos separa, de los componentes que conforman nuestra realidad, un proceso que se ha denominado como un proceso de 'objetivación' o 'cosificación' de la realidad.

Este proceso de fragmentación y objetivación de la realidad, aunque surge de distinciones construidas por nosotros -distinciones que cotidianamente validamos en nuestro pensar y nuestro hacer-, no siempre es asumida con ese carácter. Por el contrario, esa realidad 'construida socialmente' la 'naturalizamos' y hacemos aparecer como manifestación inherente de la realidad misma. Tan 'natural' nos parecerá que pronto llevaremos a descuidar, desconocer y ocultar la relacionalidad existente entre esos componentes distinguidos.

De esta forma la construcción mental naturalizada, realizada 'a la medida de nuestras distinciones', comprometerá en forma determinante el desarrollo de nuestra cultura, la forma que tenemos para analizar e intervenir sobre nuestra realidad.

- a. Nos llevará a mirar nuestra realidad natural, social y humana como una sumatoria de realidades fragmentadas y desrelacionadas entre sí: lo urbano, lo rural, lo racional, lo emocional, lo económico, lo político, lo social, lo útil, lo no útil, lo prioritario, lo no prioritario, el presente, el pasado, futuro, etc. se nos presentarán como elementos independientes, aislados y con una supuesta 'vida propia'. Por tanto, lo que se comenzó distinguiendo, luego será asumido como elemento disociado.

* Sociólogo, Master of Arts.

- b. Asumidos como tales –con el apoyo de ‘nuestros anteojos de la desrelacionalidad’– estos elementos ahora disociados, podrán ser reordenados según nuestras propias visiones e intereses: nos habremos otorgado el derecho para reclasificar, jerarquizar y priorizar (darles centralidad o marginalidad), disciplinar (darles mayor o menor grado de autonomía o de disciplinamiento y control), según nuestra propia perspectiva de análisis y conveniencia.
- c. Desde la perspectiva del pensamiento actual, el reordenamiento a nivel analítico se ha dado por medio de una permanente distinción y comparación entre componentes analizados y supuestamente, aislados. Para concluir luego en la selección y priorización de determinados componentes y de la subordinación y/o exclusión de otros componentes.

En otras palabras, es un enfoque de análisis que centra su aproximación a la realidad a través de una sistemática selección entre ‘esto o lo otro’; y descarta por tanto, un enfoque de análisis que, reconociendo la relación entre los componentes, pretenda superar los desequilibrios de recuperar la interacción y armonía entre los elementos analizados. Es decir, descarta un enfoque de análisis que base su opción analítica buscando hacer conjugar ‘esto y lo otro’.

Las implicancias concretas de este enfoque de análisis llevará a que a nivel de lectura de la realidad como de estrategias de intervención, los distintos componentes –lo económico y lo social, lo racional y lo emocional, lo productivo y el medio ambiente, el desarrollo y la democracia, los dirigentes y los dirigidos, etc.– serán vistos no como componentes complementarios en una realidad común, sino como elementos en tensión donde solo cabe seleccionar y priorizar a uno de ellos.

En los hechos, se trata de un enfoque de análisis con lógica de exclusión y no con lógica de inclusión. Un enfoque con disposición centralizadora y donde se renuncia, o se ignora, la posibilidad de desarrollar un enfoque con disposición a acoger y hacerse cargo de la amplitud y diversidad de la realidad. Un enfoque que permita situar la intervención humana en el ámbito de la inclusividad y la interacción de los distintos componentes.

En otras palabras, será un enfoque que, en nombre de una mejor aproximación a la realidad, nos habrá llevado a reemplazar, y confundir, el territorio complejo, multifacético y cambiante de nuestra realidad, por el mapa simplificador que nos hemos construido de él.

2. DISOCIACIÓN Y DESIGUALDAD EN NUESTRO ACTUAR PÚBLICO

El reordenamiento social emprendido, en nombre del progreso social, ha puesto a la eficiencia productiva y al orden institucional como motores de intervención social.

- a. El enfoque de intervención se fundamentará en la competencia; un accionar social en que la lógica ganar/perder es la que ofrece los mejores incentivos para un actuar eficiente. Una ‘selección vía confrontación de intereses aparentemente antagónicos’. Este criterio entonces, desplazará de la centralidad en el hacer humano, de un enfoque que pretenda avanzar en forma colaborativa hacia objetivos mutuamente compartidos.
- b. Es un enfoque con lógica de competencia y no con lógica de colaboración, complementación y sinergia.
- c. Este enfoque de intervención tenderá, junto con buscar la competencia, a buscar la contracción y reducción de los distintos componentes intervinientes en las acciones emprendidas. Bajo el criterio de eficiencia competitiva, se tenderá a minimizar el número de actores de una intervención, a minimizar los plazos, a minimizar los recursos comprometidos etc.
- d. Este enfoque de intervención buscará, por tanto, tener a mano respuestas rápidas, ojalá, prediseñadas y automatizadas. Ello también estaría contribuyendo a ‘un actuar eficiente’: un actuar con poco proceso.
- e. Desde esta lógica, este enfoque generará la distinción, ahora en términos de capacidad de actuación, de quienes estarían calificados o no para participar en los procesos de producción de soluciones sociales.

Distinciones que al igual que el proceso analítico, pronto se transforman en disociaciones de roles, responsabilidades y poder de decisión, entre quienes estarían en condiciones de actuar –por capacidad, por especialización, por legitimidad institucional etc.– y quienes no lo estarían. Unos centralizando el rol de ‘actores sociales’, –concentrando sobre sí la función

pública-, y otros limitados a un rol de espectadores de procesos emprendidos por otros actores, como de 'beneficiarios', 'consumidores', 'usuarios' de los productos realizados por estos. Una disociación que igualmente, al naturalizarse, hará que se tienda a asumir como normal que sean unos los que asuman la función y responsabilidad pública, mientras otros queden limitados a ser receptores pasivos de ese quehacer social.

Grafiquemos esta disociación de roles con la situación que se da en el diseño y aplicación de políticas y programas sociales: ahí, el mundo académico investiga, cuantifica y analiza la problemática a ser intervenida; con el 'dato duro' del conocimiento científico, el mundo de la política fija orientaciones, diseña, negocia y decide las políticas públicas y sociales; luego, los municipios o el tercer sector o mundo de las ONG, redefinidos como 'ejecutores técnicos' (léase, restringidos en su función de actores a ser meros ejecutores), implementarán los proyectos dentro de los plazos y procedimientos preestablecidos; será el mundo de las comunicaciones el responsable de informar y difundir lo realizado por los distintos actores. Cada uno circunscrito a su rol según herramientas 'técnicas' del cual es especialista, y según la 'responsabilidad pública' asignada. Cada uno responsable del fragmento que le corresponde según la parcialidad en la que interviene.

Lógicamente, en este mundo de saberes profesionales, el mundo popular, aunque el principal afectado por la problemática seleccionada y por la intervención a ser realizada, queda con poca o ninguna voz y responsabilidad pública sobre la 'solución realizada'. Solo le corresponde ser receptor pasivo del bien social producido 'en su beneficio'.

- a. Los criterios de 'buena práctica social' tienden a consolidar esta distribución y disociación de roles.
- b. Una buena práctica es una práctica realizada con rapidez, y desde esta perspectiva, involucrar a los que no tienen la calificación necesaria, haría la práctica más lenta. El producto, mientras menos proceso involucre, será considerado más eficiente.
- c. Una buena práctica es una práctica barata, y desde esta perspectiva, involucrar a los que no están preparados, la haría más cara. El producto, mientras menos sea su relación costo/beneficio, será mejor.
- d. Una buena práctica es una práctica que prevé los resultados y controla los procesos, y desde esta perspectiva, involucrar a los que no están preparados le da un grado de impredecibilidad, incertidumbre al resultado y al proceso.
- e. Una buena práctica es una práctica realizada por especialistas. Solo ellos tienen las competencias técnicas para desarrollar una buena práctica en el ámbito de su competencia.

En esta lógica, entonces, sustraer del actuar público a los que 'no estarían preparados', no será visto como un acto de discriminación: más bien, será visto como expresión de eficiencia en el proceso social y de garantía de calidad en el producto social ofrecido desde los 'actores centrales' del quehacer público.

Sin embargo, esta dinámica exclusiva/excluyente no será visto como una forma de intervención abusiva o arbitraria. Es una dinámica que se hará dentro de la institucionalidad, procedimientos e instrumentos que se presentarán socialmente como neutrales. Los cánones de actuación de los especialistas se harán dentro la neutralidad de la ciencia, la neutralidad de la norma, la neutralidad de los procedimientos. Esta aparente neutralidad del procedimiento hará ver la actuación de los especialistas no desde sus respectivas particularidades e intereses, sino inserta en un marco de neutralidad que daría garantía de objetividad y de bien público respondiendo al interés general, la intervención realizada por este sector.

3. EL CENTRALISMO Y LA MARGINACIÓN TERRITORIAL Y POLÍTICA, COMO FORMA DE ORDENAMIENTO Y ORGANIZACIÓN SOCIAL

La dinámica centralismo/marginación es expresión de esta forma de proceder, y se da en los distintos 'ámbitos distinguidos'. Se inicia con los desequilibrios generados por la desigual distribución de funciones y recursos. Mientras por un lado se concentraran prerrogativas y funciones en unos, progresivamente se irán marginando de la consideración y acción pública a otros.

Tenemos, así, una sociedad que al articularse desde una visión antropocéntrica de la realidad, subordinará o generará una relación de prescindencia con el entorno natural. Tenemos a una sociedad que al articularse desde una visión

androcéntrica de las relaciones sociales, genera una relación de subordinación y/o prescindencia de las mujeres en la sociedad y el espacio público. Tenemos una sociedad que al articularse desde una visión etnocéntrica, donde reclama la superioridad del hombre blanco, prescinde o tiende a discriminar -considerando primitivas y atrasadas- a las otras razas y pueblos originarios.

En esta misma lógica se construye un funcionamiento del hacer público que tiende a centralizar en torno a las instituciones su funcionamiento selectivo y vertical. Esta dinámica, por un lado centralizará y ordenará la acción pública, y por otro, establecerá una subordinación y marginación de expresiones no funcionales a la dinámica 'institucionalizada'. Una centralización que tenderá a la monopolización de derechos y prerrogativas del accionar público.

En nombre de la eficiencia y del orden social, estas instituciones irán apropiándose, controlando y normando los distintos ámbitos del actuar social. Es así que tenemos una centralización de lo público que se da en torno a la institución estatal; una centralización de lo político en torno a los partidos; una centralización del saber y el educar en torno a las instituciones educativas; una centralización de la salud en torno a la institución médica; una centralización de la espiritualidad en torno a la institución religiosa, etc. Institucionalidades diversas, pero en su dinámica centralizadora, cada una de ellas tenderán a soportar poca diversidad de mirada, de hacer y de actores que puedan cuestionar o amenazar su ordenamiento.

Pero esta intervención institucional no pretende establecerse coercitivamente. Por el contrario, buscará contar con la legitimación del conjunto de la sociedad. Para ello, irá evolucionando en sus enfoques de gestión pública: se apelará a un enfoque de gestión que se autodefinirá como 'socialmente responsable', donde la apropiación de funciones no se basará en un uso arrogante del poder social, sino en un compromiso de servicio hacia la comunidad.

En este enfoque, sin embargo, actuar con responsabilidad social no implica la disposición y el compromiso de trabajar junto a otros actores sociales en igualdad de condiciones. Por el contrario, desde su perspectiva de responsabilidad, incluir a los 'no capacitados' estaría comprometiendo la 'eficiencia productiva' de su intervención, y por tanto, su propia razón de ser. Desde este enfoque, trabajar eficientemente y responsablemente se basará en trabajar para la sociedad, pero no con la sociedad.

Los 'no capacitados' quedan, así, fuera del proceso de producción de bienes y servicios sociales, pero la responsabilidad social hará que accedan, que sean incluidos, como beneficiarios de los productos centralmente producidos.

La responsabilidad social no se restringe solo a permitir el acceso a los bienes producidos por parte de los que quedarán fuera del proceso de producción. La responsabilidad social, crecientemente implicará 'hacerlos parte del proceso', pero no en un rol de productores, sino que de controladores externos del proceso. Se les ofrece transparencia en el proceso de producción, y herramientas (básicamente acceso a la información de quiénes y cómo intervienen), de manera que los 'beneficiarios puedan 'hacer control social' sobre los productos al que tendrán acceso.

De esta forma, 'los que no saben' quedan con el derecho para controlar y elegir, pero quedan sin el derecho a producir y decidir. Es la inclusión social, sin inclusión cívica. Reducido a esto, la gestión pública, bajo el ropaje de inclusión, responsabilidad social y participación ciudadana, representará una versión remozada del 'ninguneo' social. Una acción pública que podrá obtener grados de gobernabilidad a la dinámica pública, pero que hipoteca el funcionamiento democrático.

4. LA CENTRALIZACIÓN MUESTRA SIGNOS DE AGOTAMIENTO

En distintos ámbitos se viene reflejando la desvitalización de la dinámica social generada por el centralismo.

Existe un conjunto de problemas no resueltos que dan cuenta de los efectos de la fragmentación y unidimensionalidad de la dinámica generadas. Una fragilidad que se muestra en distintos ámbitos humanos y ambientales: fragilidad de los ecosistemas, ante los desequilibrios producidos en la naturaleza, dado los criterios de utilización y explotación de sus recursos; fragilidad de nuestra convivencia política y social, como efecto de nuestro descuido por incluir y respetar los derechos de todos y todas.

Existe una batería de estrategias y respuestas 'legitimadas' y de 'aplicación' rápida que ya no son capaces de hacer frente a los problemas y desafíos que muestra una sociedad crecientemente compleja, dinámica y cambiante.

Existe una creciente conciencia de la necesidad de avanzar por nuevos caminos. Una conciencia de que la dinámica de desarrollo actual, en ciertos ámbitos, más que humanizar la sociedad la ha ido deshumanizando, al haber desplazado al ser humano, o a importantes sectores de la humanidad, de la tarea humana común.

Un agotamiento que se refleja en la creciente conciencia que nuestro quehacer humano, que nuestra dinámica de desarrollo, más que humanizar la sociedad, ha ido desplazando el ser humano de su tarea. Donde la desigualdad de derechos y deberes ha ido debilitando los vínculos sociales compartidos y el sentido de vida en común. Cada vez hay mayor conciencia que faltan los objetivos compartidos, y aquellos que se sientan marginados, cada vez más se van desmotivando de la acción pública, van perdiendo su sentido de pertenencia y de apropiación al proceso en curso, y buscan nuevos derroteros para su vida individual y grupal.

Lo paradójico es que aunque las respuestas no logran resolver los problemas, y hay cierto agotamiento en la dinámica en curso, el carácter de cosa conocida de ellas, genera una sensación de seguridad, de estabilidad que tienden a seguir siendo utilizadas, aunque sea por mero acostumbramiento y comodidad. Tan fuerte es la atracción por seguir el camino conocido y el miedo al riesgo de lo desconocido, que aunque los ámbitos se desvitalicen y los problemas se mantengan, cuesta asumirse en una actitud de búsqueda, en disponerse a plantearse nuevas preguntas y a intentar construir nuevas respuestas para los desafíos pendientes.

Además, el carácter de cosa sabida que tienen estas respuestas, también hacen mantener una aceptación y legitimación social en ellas, aunque no estén dando los resultados transformadores a los problemas que se pretenden atacar. Tan fuerte es la validez que se le otorga a su conocimiento, que solo plantearse el apartarse de su utilización y avanzar por caminos de ensayo y error, hacia la búsqueda de nuevas respuestas, es rápidamente cuestionado. Social e institucionalmente no se permite el error, ni expresar la incertidumbre que acompaña la búsqueda. Tanto la ignorancia -de no estar usando las respuestas sabidas- como la duda, serán sancionadas. En este sentido, pareciera que mantener la incongruencia entre las respuestas a ser aplicadas y la problemática a resolver, sería menos comprometedor que el apartarse del camino conocido y arriesgarse a entrar por caminos 'menos seguros'.

5. LOS NUEVOS DERROTEROS QUE APUNTAN A LA DESCENTRALIZACIÓN

En diversos campos del quehacer social están surgiendo nuevos enfoques que aportan lecciones para enfrentar nuestro desafío: el desafío por avanzar por el camino de la descentralización, la mayor soberanía regional, dentro de un proceso de cohesión y armonía social.

Enfoques tales como los de responsabilidad social, los de género, de derechos económicos, sociales y culturales, los de ciudadanía, los de biodiversidad y sustentabilidad ambiental, los de multiculturalidad, los de cultura de la paz, etc., van dejando de lado 'los mapas' que nos han servido de cartas de navegación y van penetrando en los territorios vitales de la complejidad, de las interrelaciones más horizontales, de la dinámica cambiante y no siempre predecible de los comportamientos naturales y sociales.

Detrás de esta diversidad de enfoques hay ciertas constantes que están presentes en cada una de ellas, y que nos permiten entregar herramientas para la construcción de una agenda descentralizadora.

Hay cuatro constantes que nos parece interesante relevar:

- la disposición a visibilizar lo invisibilizado;
- la disposición a poner y ponerse en relación con aquello visibilizado;
- la disposición a reconocer la interdependencia con lo relacionado; y
- la disposición a acoger e intervenir en medio de la diversidad

a. La disposición a visibilizar lo invisibilizado

Estos enfoques expresan la necesidad de traer a nuestra presencia 'las ausencias' que produjimos al seleccionar y priorizar aspectos de nuestra realidad y discriminar a otros aspectos.

Hoy la conciencia de los costos de haber invisibilizado grupos sociales, dimensiones humanas, territorios, etc., lleva a la necesidad y urgencia por incluir a los discapacitados, incluir a las mujeres, incluir a las indígenas, incluir a los pobres, incluir a las 'minorías' sexuales, pero también incluir y tomar conciencia de nuestro cuerpo y su salud, de las emociones, del medio ambiente etc. es una constante que se va instalando más allá de los enfoques académicos y movimientos sociales, en el conjunto de la sociedad y hace su camino dentro de las políticas y programas de Estado.

La emergencia de una perspectiva más holística nos hace tomar conciencia que no es ético, ni sustentable, seguir mirando solamente 'ciertos árboles' sin hacernos cargo del bosque y de 'otros árboles' que habíamos sacado de nuestra mirada y consideración. Y nos hace reposicionar al sujeto social marginado, también como un sujeto que emerge con derechos y responsabilidades, con derecho a voz y con derecho a ser escuchado socialmente.

b. La disposición a poner, y ponerse, en relación con aquello visibilizado

Una segunda constante de estos enfoques, y un paso más allá, ha sido pasar del 'dar espacio' y 'tomar conciencia' de lo invisibilizado, a reconocer la necesidad de entrar en relación con estas dimensiones, ámbitos, sectores sociales.

Conectar y conectarse, que pasa por reconocer la necesidad de la cercanía (entre profesor y alumno, entre empresario y trabajadores, entre Estado y sociedad civil, entre universidades y empresas, entre hombres y mujeres). Que pasa por reconocer la necesidad y acoger la demanda por avanzar en articulación (entre educación y trabajo, entre trabajo intelectual y trabajo manual, entre lo local y lo nacional) y avanzar en un nuevo diálogo de saberes y de haceres. Una articulación que supere la dicotomía de sujeto y objeto, de sujetos que saben y que no saben, etc. Que pasa por reapropiarse socialmente de la demanda de participación e inclusión cívica de los grupos antes invisibilizados. Hoy la demanda social no solo se reduce al acceso a los bienes y servicios, ni siquiera a la calidad de los bienes recibidos, sino a sentirse parte del proceso social (por ejemplo, la demanda por vivienda no solo es el acceso a casa, ni siquiera la calidad de ella, sino que la demanda se juega en las relaciones sociales que se puedan dar en el barrio, y entre este y los servicios públicos; igualmente, la demanda por empleo no solo es el acceso a trabajo y su calidad, sino a la calidad del ambiente laboral, de relaciones y diálogo social que se puede establecer en el puesto de trabajo, etc.)

Esta necesidad por sentirse en-relación, conectados, da cuenta de la conciencia de cómo la desrelación, fruto de la fragmentación vivida, se percibe como un componente fundamental que está a la base de los desequilibrios, desigualdades y problemas sociales y ambientales. Pero también esta demanda por recuperar la relacionalidad, da cuenta de la conciencia que existe de que la desrelación está a la base de las rigideces, desconfianzas y tensiones en las interacciones sociales. Y en ese ámbito solo pueden establecerse conductas defensivas y cortoplacistas que poco aportan a la solución de los problemas.

En otras palabras, el avanzar en torno a un mayor relacionamiento, no solo tiene que ver con una necesidad ética de la sociedad, sino que, también una necesidad de mayor eficacia social. Se ha tomado conciencia que el funcionar separadas, el trabajar desde la parcialidad de las intervenciones sociales, el trabajar desde el expertizaje de unos pocos, no ha producido respuestas integradoras y sustentables. Es por ello que el trabajo en red es, hoy por hoy, la forma que adquieren muchos trabajos a nivel empresarial, social y político.

Avanzar en esta dimensión, pasa por hacernos cargo de nuestra cultura social e institucional. Una cultura social donde no se fomenta y donde no se sabe bien cómo relacionarse con el otro. El otro, como sectores sociales; el otro, como tiempo por venir, como tiempo de cambio; el otro, como espacio cultural o espacio político distinto al mío, etc. Una cultura social que de tanto simplificar, no sabe captar la complejidad; de tanto 'ordenar y disciplinar', no sabe abordar la alteridad y trabajar desde la diferencia con 'los otros'; de tanta orientación hacia los productos, no sabe reconocer las particularidades de los procesos; de tanta competencia, no sabe cómo trabajar en colaboración; de tanta focalización, ha perdido de vista el contexto, y de tanto buscar el control y la disciplina, hoy no logra legitimidad para incentivar la innovación y el emprendimiento, etc.

c. La disposición a reconocer la interdependencia con lo relacionado

Hay creciente conciencia en estos enfoques, que los desequilibrios que hoy vivimos no se superan solo visibilizando y poniendo en relación los distintos elementos. Hay conciencia que es necesario reconocer la codependencia, y por tanto, fomentar la corresponsabilidad entre distintos componentes.

Ya se ha agotado la justificación del actuar económico, basado en la teoría del chorreo, donde se planteó que la reducción de regulaciones al mercado, traería crecimiento indefinido y prosperidad universal. Ya se agotó el planteamiento de un poder sin contrapeso al mercado.

Hoy, hay conciencia de la necesidad de poner en interdependencia los elementos económicos, sociales y ambientales. De trabajar la sustentabilidad desde el reconocimiento de esa interdependencia, y desde una intervención en que actúen mutuamente relacionado, los distintos factores. Que no hay economías exitosas en sociedades fracasadas.

Y por tanto, para poner freno a estos desequilibrios, hay creciente conciencia de la necesidad de superar este pensamiento basado en supuestas 'distinciones racionales y naturales' y que han implicado la exclusión o limitación de importantes dimensiones de nuestra realidad, y han excluido y/o restringido el aporte de importantes sectores de la comunidad social. Hoy hay conciencia de avanzar en un pensamiento que acoja la interdependencia que existe en nuestra realidad; que permita recuperar un funcionamiento social en que todo y todos aporten con lo suyo, para enriquecer la vida en todas sus dimensiones. Hoy hay conciencia de que es necesario avanzar en una redistribución del poder social, de manera que toda la sociedad pueda jugar un rol más activo; solo así se potenciará la vida en todas sus dimensiones, solo así se recuperará el sentido de pertenencia, de compromiso y de apropiación que importantes sectores tienen con el quehacer social actual.

Este proceso ya se expresa, entre otros ejemplos, en las prácticas que están apuntando a un mayor encadenamiento vertical y horizontal de sus acciones. Hay un hacer que busca superar los estancos aislados y corporativos de 'especialistas' desvinculados del resto, y se abren a la interacción con otros que hasta hace poco conformaban 'estancos paralelos, y autorreferidos. Existe una creciente tendencia a superar ese 'corte vertical' y abrirse a una visión y una forma de trabajo que reconoce la intersectorialidad y trabaja desde la interdisciplina. Como también, hay un hacer que busca superar los niveles separados y jerárquicos que se dan al interior de estos 'estancos'. Existe una creciente tendencia a superar esos 'cortes horizontales' que solo se relacionan desde el control y la desconfianza, y se plantea avanzar en un pensamiento y en un hacer 'multinivel'. La importancia que adquieren los equipos multidisciplinarios, las alianzas intersectoriales, la calidad de interacción en los ambientes de trabajo, van dando cuenta de este desarrollo.

También se expresa en prácticas institucionales (sean ellas, el Estado, una empresa u organización social) que buscan dar a conocer 'desde dentro' de ellas mismas los grados de coherencia que guarda su funcionamiento institucional con su misión social que profesan. Son tiempos de reconocer a los 'terceros externos', no como ajenos, sino como contraparte de su gestión social, y a la cual deben 'rendirles cuenta'. Son tiempos de transparencia y de generar el acceso público a la información interna. Son tiempos de 'responsabilidad social', de construcción y cumplimiento de indicadores de desempeño, de normas de calidad, de códigos de conducta, que se certifican y se comparten comunicacionalmente con la comunidad.

Complementariamente, se expresa en prácticas institucionales que 'desde fuera' de las dinámicas de una determinada institución, buscan conocer y hacerle exigible a esta los compromisos sociales adquiridos. Son los tiempos del monitoreo y los controles sociales, de los observatorios y premios de desempeño. Son tiempos de la *accountability* (rendir cuentas),

Es decir, se está instalando una cultura de funcionamiento institucional que pretende superar el aislamiento y la no responsabilidad pública y que busca establecer su quehacer propio de cara y en interacción con los otros estamentos de la sociedad. Es un reconocimiento al carácter interdependiente, y no fragmentario, de las distintas actividades y recursos humanos.

d. La disposición a acoger e intervenir en medio de la diversidad

Estos enfoques nos han ido mostrando la necesidad de acoger la diversidad con todas sus implicancias. Hay conciencia que las miradas parciales y unidimensionales nos trajeron un espejismo de progreso, pero que a la larga dieron cuenta de

la fragilidad y baja sustentabilidad, tanto en lo económico, lo social como en lo ambiental. Por lo contrario, lentamente se va reconociendo que la vitalidad y sustentabilidad de los sistemas esta en acoger y trabajar desde su diversidad (la biodiversidad se demuestra más sustentable que los monocultivos; el pluralismo es más sustentable que el poder autoritario; la multiculturalidad es más sustentable que los fundamentalismos; el énfasis preventivo y orientado a mejorar la calidad de la convivencia es más sustentable que las tolerancias cero y las prácticas meramente punitivas, etc.)

Hay conciencia hoy día de acoger la diversidad de dinámicas sociales, y hacer conjugar la planificación y control con la necesidad de apertura al cambio, a la innovación, a lo impredecible, etc. Hay conciencia de acoger la diversidad de actores, y hacer conjugar el ordenamiento institucional con la inclusión y respeto a la diversidad social y política. Hay conciencia de acoger la diversidad de tiempos, y hacer conjugar el afán de corto plazo con las miradas de largo plazo y las acciones con dimensión estratégica.

En su paradoja, esta dimensión de diversidad nos ha hecho constatar cómo, en su aparente dispersión y desorden implícito, se encuentra la clave para avanzar en los desafíos que tenemos por delante. Es en el respeto y la vivencia de la diversidad donde se consolida y profundiza la cohesión social, donde se desarrolla y nutre el sentido de pertenencia, donde se invita al otro y se produce la colaboración y la sinergia, donde se acepta la necesidad del cambio y se puede avanzar en la innovación. Por lo contrario, la no diversidad es la que rigidiza, parcializa e inhibe el emprendimiento y la transformación social.

El desafío, sin embargo, que se nos presenta hoy día, no está tanto en reconocer la necesidad de la diversidad, sino en la dificultad de hacer operativizable esta dimensión. Es decir, cómo se establece una dinámica que acoja la diversidad no como amenaza, sino que se pretenda conjugar, tanto el desafío por la eficiencia, como por el establecer que esta dinámica sea, social y ambientalmente, inclusiva y plural.

6. DOS MEDIDAS PARA PROFUNDIZAR EL DESARROLLO DE UNA 'CULTURA DE FRONTERA'

Como hemos visto, las constantes que emergen de estos nuevos enfoques sociales apuntan a un cambio cultural y político que está en plena realización.

- Es un cambio que se expresa en el reconocimiento a la necesidad de situarse en espacios sociales y culturales nuevos, en nuevos territorios, para desde allí poder levantar propuestas y respuestas que estén más acordes con los desafíos actuales. Es asumir que en las fronteras de nuestros diversos quehaceres actuales, en la periferia parcialmente conocida y parcialmente ignorada, de interacción dispersa y plural, de verdades difusas y búsquedas a tientas, está el ámbito vital y complejo desde donde se pueden revitalizar sentidos y retomar el camino hacia desarrollos más integrales y armónicos.
- Es un cambio que implica, por tanto, nuestro desplazamiento desde 'territorios conocidos' a 'territorios por conocer', de centros conocidos pero crecientemente desvitalizados a las fronteras de nuestros distintos quehaceres que nos ofrecen 'oportunidad de cambio, pero también de riesgo'.
- Es un cambio, que por si fuera poco, nos exige poner en tela de juicio los mapas y 'referencias conocidas' con los que hemos estado acostumbrados a orientar nuestros traslados. Hoy a los mapas epistemológicos, normativos u organizativos, por su rigidez y parcialidad, les reconocemos poca capacidad para contribuir a nuestra navegación en territorios cambiantes y de creciente complejidad.
- Es un cambio entonces que implica, tanto asumir el riesgo de establecer desde un territorio 'poco conocido y diverso', como de hacer la travesía construyendo nuevas coordenadas de orientación. Son riesgos que no nos queda más que asumir.

La pretensión de predictibilidad, estabilidad y control sobre nuestro camino no han dado los resultados prometidos. Y hoy avanzamos con 'equipamiento nuevo' (nuevos elementos, dimensiones y sectores que hemos vuelto a visibilizar) y con nuevos compañeros de ruta 'distintos a nosotros' (una nueva disposición a interactuar en colaboración y diversidad); solo con la conciencia de que hemos aprendido que la vida es un viaje en que vamos todos, en que dependemos de todos, y que mientras más compartida sea nuestra visión de futuro y los acuerdos que establezcamos en nuestra marcha, más enriquecedora y sustentable será nuestra vida común.

En otras palabras, es salirse de las respuestas conocidas, y hoy consideradas insuficientes, para permitir hacernos nuevas preguntas y volver a darnos el derecho a buscar nuevas respuestas.

Este proceso hace ya tiempo está en curso. En distintos ámbitos del quehacer humano se están produciendo búsquedas y se están revitalizando los espacios de fronteras, hasta hace poco ignorados o marginalizados: los nuevos dilemas de la gestión pública se juegan con mayor profundidad y transparencia en la rica, precaria y diversa dinámica que enfrentan los municipios, que en la dinámica estable y normada de las sedes centrales de los ministerios; los dilemas de la educación se juegan con mayor profundidad en las carencias y desafíos educacionales y sociales de las escuelas periféricas, que en los claustros de las grandes universidades; los dilemas de la salud se juegan con mayor profundidad en las consultorios de atención primaria, que en los grandes hospitales regionales; los dilemas del empleo se juegan con mayor profundidad en la cotidianidad de las PYMES, que en el mundo formal de las grandes empresas; los nuevos dilemas de la sociedad se juegan con mayor profundidad en la dinámica que enfrenta la familia chilena, que en las disquisiciones de las elites institucionales; es por ello que la expresión de los grandes malestares sociales y de los 'nuevos temas' que se instalan en la agenda pública, crecientemente lo están poniendo los 'actores de la periferia del quehacer público' (los pingüinos, los movimientos ambientales, los consumidores, las mujeres, los indígenas, los ciudadanos, los colectivos culturales y sociales, el voluntariado, etc.) más que los actores posicionados en el centro de la escena pública actual. Ellos, los sectores e instancias ubicados en la cúspide central, muchas veces ya no tienen capacidad ni vocación innovadora, y van quedando circunscritos a un rol de administradores de lo ya conocido, y crecientemente insuficiente.

Dos medidas estratégicas se plantean como proposiciones para abordar el problema enunciado:

- trabajar a nivel educacional, social y político en el desarrollo de las competencias transversales de los distintos estamentos de la sociedad;
- trabajar a nivel de la elaboración de políticas públicas en el desarrollo de la inclusión y participación de los actores sociales.

a. Trabajar a nivel educacional, social y político las competencias transversales

En función de contribuir a darle mayor profundidad a este proceso en curso, uno de los aspectos en que se hace fundamental avanzar es la instalación de mayores competencias para que las personas y las instancias sociales puedan trabajar en ámbitos de diversidad, de cambio, de innovación y de colaboración.

Competencias que permitan a los individuos y a la sociedad poder diseñar futuros y visiones compartidas, que les permita construir ámbitos colectivos dentro de un clima de encuentro y sinergia, que les permita construir consensos y asumir decisiones colectivas, que les permita el trabajo en equipo y en forma colaborativa, que les permita aprender y trabajar en el intercambio de conocimientos y estrategias, que les permita trabajar en forma articulada de redes y alianzas, etc.

Hoy, ante un escenario de mayor interacción y relacionamiento, de mayor conciencia de interdependencia de los actores y dimensiones, de mayor diversidad, los saberes técnicos específicos necesitan ser complementados por los 'saberes transversales'. Ya no basta la ejecución realizada solo por expertos, ni siquiera un trabajo de traspaso de conocimientos desde los especialistas hacia los legos. Tampoco basta apelar al emprendimiento y la responsabilidad social, mientras la dinámica imperante sigue reproduciendo prácticas de marginación y desconfianza entre los actores.

Las personas buscan, y requieren, enfrentar su vida con una actitud más proactiva y autorresponsable. Y hacerse cargo de ese escenario requiere trabajar competencias que no han estado en la centralidad de un hacer técnico fragmentado y de especialistas. El mismo lenguaje da cuenta de la marginalidad sufrida por este tipo de competencias: mientras las habilidades técnicas se consideran habilidades duras, las habilidades que apuntan a la interacción y colaboración con otros, se consideran 'habilidades blandas'.

Son competencias necesarias para poder intervenir en ámbitos multiactorales, en ámbitos de intersectorialidad y multinivel, en ámbitos de interdisciplina, en ámbitos donde el territorio de lo sectorial de lo económico, lo político y lo social, p. ej., se hace difuso, en ámbitos donde más que la estabilidad y las respuestas pre hechas reina el cambio, el riesgo y las nuevas oportunidades.

Solo contando con mejores competencias transversales en la sociedad y en las instituciones, podremos hacer que las tareas y actitudes como emprendimiento, productividad, innovación, creatividad, confianza social, flexibilidad, mirada estratégica, responsabilidad social, sustentabilidad, sean más que 'bonitas intenciones que vienen desde fuera' y se instalen como valores y pautas de conductas en la dinámica del conjunto de la sociedad. De lo contrario, sin estas competencias, difícilmente habrá un sentido de apropiación social de los procesos en curso y un compromiso e identidad con las tareas planteadas.

b. Trabajar a nivel de construcción de política pública, de manera de facilitar la inclusión cívica real de la sociedad civil, condición necesaria para reapropiación de lo público por parte de esta

Esta segunda propuesta apunta a hacer coherente la forma en que se formulan las políticas públicas, con los nuevos horizontes culturales que plantean los enfoques abordados.

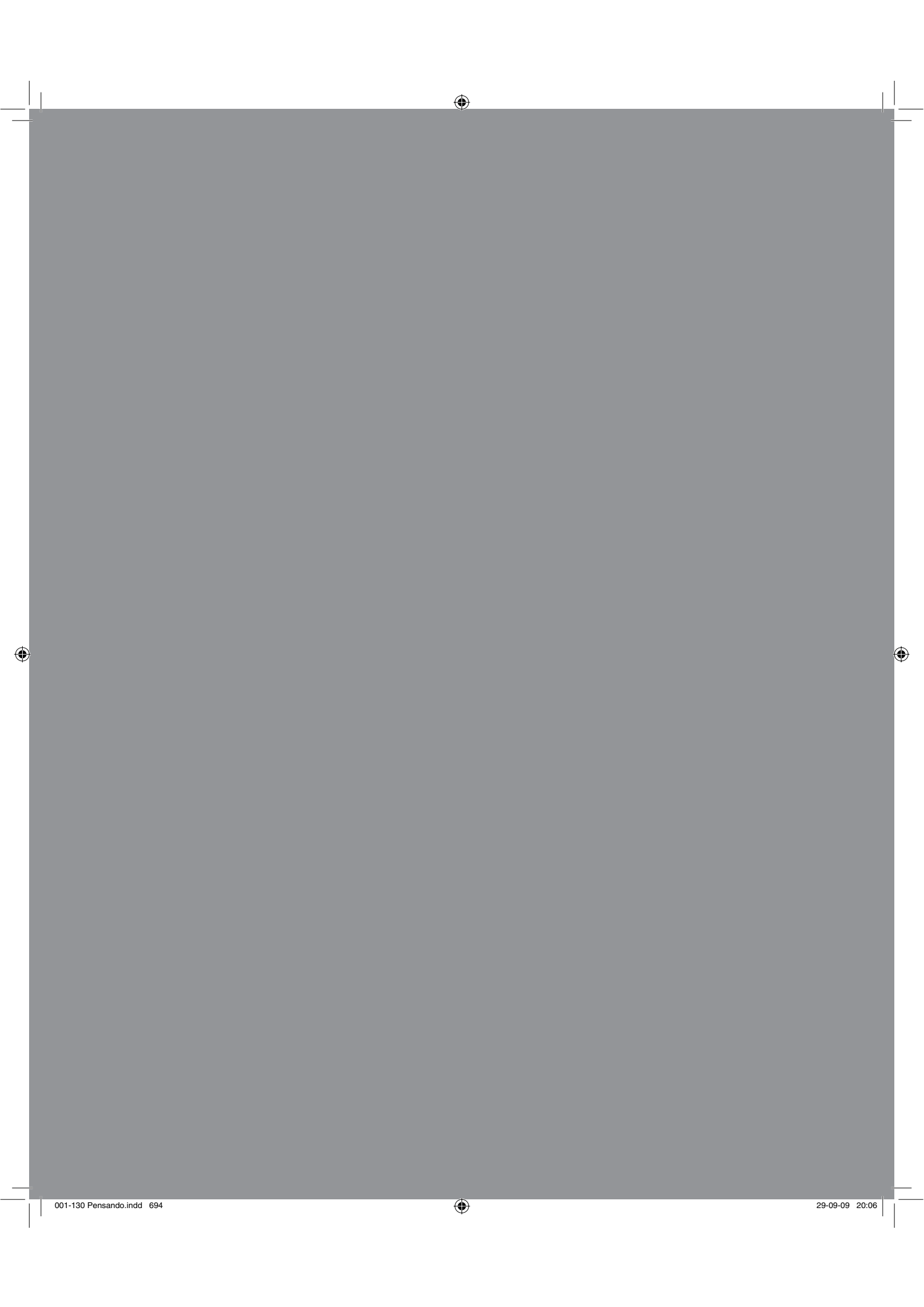
Consiste en reformular la noción de política pública. Hoy reducida solo a política estatal. Se plantea la necesidad de abrirla a la participación de nuevos actores. Ello asume la necesidad de abandonar el supuesto de 'unidad' de dichas políticas.

Consiste en acoger el principio de diversidad. Hoy, basado en la 'unidad de dichas políticas', se pretende imponer una forma de mirar y actuar. Se plantea la necesidad de reconocer y garantizar la pluralidad social y asegurar las condiciones materiales y formales para que ellas se expresen. Adecuar programas, proyectos, metas y acciones para poder trabajar en ámbitos multiactorales.

Consiste en acoger el principio de integralidad. Hoy, basado en la especialización, se trabaja priorizando lo sectorial y fragmentario. Se plantea reconocer y apuntar a una política múltiple y compleja, articulada por una mirada integral de los diferentes componentes sectoriales.

Consiste en acoger el principio de interlocución y concertación. Hoy, basado en la delegación de la representación y la soberanía, se tiende a ocultar y no informar a la ciudadanía. Se plantea que las políticas deben partir del diálogo y reconocimiento de las diferencias para trabajar sobre ellas.

Consiste en acoger el principio de construcción permanente. Hoy, basado en las 'especializaciones', el diseño está separado de la ejecución (el diseño en las instituciones formales y en manos de especialistas, y la ejecución, ya predefinida en sus metas y plazos, para ser ejecutada por los actores sociales). Se plantea la necesidad de reconocer la imposibilidad de separar en dos tiempos, el diseño de la ejecución de las políticas, relevando la importancia del seguimiento, evaluación y rectificaciones permanentes bajo responsabilidad compartida.



3.1 PARTICIPACIÓN

OBJETIVO:

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.

PARTICIPACIÓN

DEL ELITISMO DEMOCRÁTICO A LA CIUDADANÍA: DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE

GONZALO DELAMAZA*

Si bien la participación ciudadana forma parte del discurso político nacional y está presente en diversas iniciativas de política pública, la democracia chilena mantiene el sello elitista que le otorgó el proceso de transición a comienzos de los noventa. El elitismo democrático –conceptual y práctico– está presente de modo transversal al arco político y ha impedido, hasta el momento, una profundización democrática que conduzca a un fortalecimiento real de la ciudadanía y haga efectivos los mecanismos de participación. Este trabajo plantea que descentralización y participación ciudadana son dos caras de una misma moneda, que deben inscribirse en una estrategia de fortalecimiento ciudadano que supere el elitismo democrático –de cuño centralista– que ha dominado la política chilena desde 1990, con hondas raíces anteriores.

El trabajo plantea un enfoque conceptual de fortalecimiento ciudadano que vincula participación y ciudadanía a la creación de instituciones de proximidad y supone, por lo tanto, profundizar el proceso de descentralización. Inicialmente se revisan algunos de los rasgos básicos de la democracia chilena, que determina los alcances y límites de las iniciativas de participación. Luego se formula un esquema conceptual que integra las diferentes dimensiones de la ciudadanía, incluyendo la referida a los espacios locales. Finalmente se plantea un conjunto de desafíos para una agenda política de fomento de la participación ciudadana en el país.

EL SELLO PARTICULAR DE LA DEMOCRACIA CHILENA

A pesar de la enorme movilización popular que antecedió a la democratización política, en Chile se impuso a partir de 1987 una visión de la transición que la acotó a lograr un acuerdo entre las Fuerzas Armadas y sus aliados, por un lado, y las elites políticas pro democráticas, por el otro, todo ello al interior del orden jurídico y el calendario político impuesto por Pinochet en 1980. Dicha negociación no solo involucró importantes concesiones por parte de las fuerzas democráticas, sino que suponía también la desactivación de los movimientos sociopolíticos que habían hecho posible la negociación misma¹. Así, la expectativa de amplia participación popular no se realizó con posterioridad a 1990, produciéndose un protagonismo de las elites políticas y económicas que negociaron los términos de la transición (con participación de las Fuerzas Armadas). Se desactivó el movimiento social antidictadura y no se reemplazó con formas participativas de nuevo tipo. El resultado del plebiscito no dio paso a un proceso de Asamblea Constituyente, ni aceleró los plazos de la transición.

Como consecuencia de lo anterior, no se incluyeron en el diseño propuestas de participación ciudadana, no se consideró el tema al momento de reformar los municipios (1992), ni en la creación de los gobiernos regionales (1994). El mismo rasgo refuerza también la orientación centralista del Estado, dificultando hasta la fecha el avance de propuestas de descentralización significativas en el país, pues, tal como plantea Alan Angell, la descentralización no formó parte del programa democratizador (Angell, 1999).

¿Qué es primero, el huevo o la gallina? La demanda descentralizadora no se estructura con claridad cuando las atribuciones y en general el poder reside en organismos y redes informales alejados del marco de acción de las personas y organizaciones en su territorio. Por ello, la multiplicidad de iniciativas de participación existentes tienen corto alcance: en

* Sociólogo, director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

1 En los términos de Edgardo Boenninger, uno de los negociadores clave de la transición y ministro de Aylwin, se trató de evitar cualquier “tentación populista” (Boenninger, 1997).

realidad no tienen competencia sobre nada especialmente relevante, no reposan sobre derechos consagrados, no cuentan con una institucionalidad clara y, por lo tanto, no se articulan al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

LA CONCEPCIÓN ELITISTA Y SUS CONSECUENCIAS

En el plano teórico, la posición que ha predominado durante todo el período se sustenta en una visión de la democracia en la que se reserva a las élites el papel clave en la conducción del proceso político y a la población en general el papel de optar entre unas y otras al momento de las elecciones, oponiéndose a toda forma de “populismo” o expresión directa de los intereses de los grupos subordinados (Avritzer, 2002; Valenzuela, 1993). En el caso chileno, la concepción elitista se profundizó con la adopción de una particular versión de la “democracia consociativa” -que entrega poder de veto y sobrerrepresenta a ciertas minorías- según había sido propuesta por los teóricos de la gobernabilidad para escenarios de alta polarización.

La adaptación chilena de la democracia consociativa fue en sentido contrario de la intencionalidad de los teóricos originales de la misma, que buscaban asegurar la representación de minorías (indígenas, grupos excluidos) cuyos intereses no quedaban asegurados por la regla de mayoría. En Chile, en cambio, se consideraba que la participación ciudadana constituiría, en sociedades fragmentadas, heterogéneas o “sobreideologizadas”, una incertidumbre o amenaza desestabilizadora de la democracia. Lo que se aceptó, entonces, fue sobrerrepresentar a la “primera minoría”, que expresaba a los principales dueños del poder económico, social y cultural, por sobre la regla de la mayoría en el sistema político, con el fin de darle estabilidad (Ruiz, 1993). Ello no fue solo una astucia de la estrategia de transición, sino que responde a razones más de fondo: se hizo para evitar el que en ella se produjera el “desborde de la participación” que habría dado origen y habría sido el causante del golpe militar del 73.

La interpretación dominante acerca de las causas del golpe militar, convertida hoy en el temor dominante de las élites, habla de “exceso de participación”. Pero olvida que, en primer término, la radicalización de las posiciones fue de los propios actores políticos. Este fue antes que nada un defecto del sistema político y no de los actores sociales populares, que hasta el final apostaron a sostener al gobierno democrático y participar en elecciones, sin avalar jamás el golpe militar armado, ni tampoco las alternativas insurreccionales revolucionarias². Y por otro lado omite algo todavía más profundo, que es el fuerte conflicto por la distribución (de la tierra, los ingresos, la propiedad) que chocaba de frente con una economía que no crecía suficientemente, como lo destacara anticipada y agudamente Aníbal Pinto en su diagnóstico sobre el subdesarrollo chileno (Pinto, 1970).

Probablemente la continuidad del centralismo tradicional de la organización estatal chilena fue funcional al diseño de la transición, en la medida que esta confinó la actividad política principal a la negociación entre la nueva administración estatal (centralizada), las directivas nacionales de los partidos políticos presentes en el Parlamento y los llamados “poderes fácticos” heredados del período anterior. Evidentemente el surgimiento de factores de poder regionales o locales solo podía debilitar ese diseño político y debe entenderse como parte de un nuevo esfuerzo de democratización.

Frente a la posición elitista se ha levantado la idea de democracia participativa, donde se aboga por una ampliación de los mecanismos de inclusión política y se proponen diferentes modalidades de participación directa de los grupos sociales en la gestión de los asuntos públicos. En el caso chileno y en el de varios otros países, a medida que se fueron ampliando las luchas antidictatoriales, se fue consolidando en la mayor parte de los grupos una postura inequívoca en favor de la democracia electoral (y por lo tanto de su dimensión delegativa), pero sin renunciar a la autonomía de los movimientos sociales y a la necesidad de ejercer un rol político más allá de la vigencia del escenario electoral tradicional. El fundamento de tal postura es que el elitismo democrático no ha producido en América Latina los mismos efectos incluyentes (ni estabilizadores, con la excepción de Chile) que produjo en Europa occidental de la postguerra. Se requiere entonces institucionalizar la participación política de una manera más amplia y diversa, relevando el papel de la participación ciudadana en el ejercicio democrático (Avritzer, 2002).

2 La movilización insurreccional de la sociedad civil impulsada por la derecha entre los años 1971 y 1973 solo tenía como objetivo producir la intervención militar, luego de la cual se desactivó por completo. Lo cual muestra también que la sociedad civil no está asociada necesariamente a un signo político democrático (Delamaza y Ochsenius, 2006).

Quizá si uno de los desafíos más profundos de la democracia actual sea la necesidad de involucrar más activa y permanentemente a los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones que les competen directamente. Es, por una parte, una demanda de la ciudadanía, que no otorga más “cheques en blanco” a sus representantes al momento de elegirlos, así como un requerimiento de la propia modernización de la función pública la que ha ido introduciendo mecanismos de consulta, deliberación, control social, etc., en sus diversas expresiones: política representativa, gestión de políticas y programas públicos, administración de todo tipo de asuntos.

Las políticas participativas adecuadamente conceptualizadas e implementadas, pueden constituir un nuevo patrón de relación entre sociedad civil y Estado, patrón propio de una gobernabilidad democrática que no queda satisfecha con el funcionamiento regular de las instituciones representativas, como el Parlamento y los partidos políticos. No se plantea aquí una contradicción absoluta entre la dimensión representativa de la democracia y su dimensión participativa. Tampoco se defiende una concepción de la participación de la sociedad civil como el eje de la democratización del Estado y las políticas públicas³.

El eje de la propuesta es el fortalecimiento de la ciudadanía, que involucra procesos de cambio en la institucionalidad pública (para asegurar las condiciones mínimas de ciudadanía) como de fortalecimiento de las instancias donde la sociedad pueda expresarse de modo plural e igualitario, tanto de manera autónoma como en vinculación con la toma de decisiones estatal. Uno de los componentes que forman parte de ellos es, evidentemente, la construcción de espacios locales participativos, que denominaremos instituciones de proximidad en los cuales esto puede expresarse. Esa dimensión del fortalecimiento ciudadano involucra: a) traspaso de competencias y atribuciones a los niveles subnacionales, pues donde nada se decide no vale la pena participar; b) creación de espacios donde la participación pueda ejercerse con efectividad y pluralidad; y c) aseguramiento de la equidad al momento de participar, contrarrestando las desigualdades de poder, pues de otro modo tanto la descentralización como la participación reproducen la inequidad existente.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN CHILE ACTUAL

El período democrático ha significado una redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado y por lo tanto las características de la política democrática. “Por arriba” el Estado se ocupa de garantizar las condiciones para el mejor funcionamiento de la economía exportadora, donde predomina el capital extranjero y el sector financiero⁴. “Por abajo”, focaliza su acción en los más pobres con estrategias fragmentadas y sin un marco de derechos universales necesario para favorecer la integración social. Vale decir que el Estado, que prácticamente había sido desmantelado en los ochenta, se activa efectivamente durante los últimos veinte años, especialmente en el área social y en algunos de sus roles reguladores. De este modo se “acerca” a la sociedad, pero en un marco de relaciones fuertemente transformado.

En cuanto a participación social se impulsa un estilo netamente instrumental, fragmentado, no vinculante, focalizado en los más pobres y dependiente de los fondos públicos⁵. Rasgos de mayor autonomía y creciente complejidad se verifican en el movimiento mapuche y las manifestaciones ligadas a los “nuevos sectores sociales” surgidos del desarrollo del “modelo chileno”: la masiva movilización estudiantil secundaria en pro de la calidad y equidad en la educación durante el primer semestre de 2006 y la movilización de trabajadores subcontratistas de las empresas forestales y de la minería del cobre en 2007 (Mardones, 2007). También conflictos ambientales relacionados con las externalidades negativas de grandes obras de infraestructura y de la explotación de recursos naturales (represas hidroeléctricas, plantas de celulosa, faenas mineras). También en las ciudades, principalmente en los sectores acomodados, se detecta una creciente actividad de “movimientos ciudadanos”, afectados por la remodelación urbana de barrios tradicionales, la presión inmobiliaria y la construcción de infraestructura (Poduje, 2008).

3 Ello supondría que la sociedad civil es homogénea internamente, dotada solo de virtudes y al mismo tiempo todopoderosa, por cuanto su mera presencia acrecentada eliminaría las barreras a la democracia que el Estado mantiene, lo cual es evidentemente una aspiración poco realista.

4 Una expresión de ello es la enorme cantidad de Acuerdos y Tratados de Libre Comercio firmados por Chile con múltiples países del mundo, en todos los continentes, actividad prioritaria de la cancillería chilena.

5 Vale decir, entre un sector de la rama ejecutiva del Estado (las agencias del “área social”) y los grupos de la sociedad civil popular organizados de modo instrumental a la ejecución de dichas políticas (Delamaza, 2004).

El propio Estado frente al tema de la participación no tiene una posición homogénea. Diferentes “capas geológicas” del Estado y centros de iniciativa política pertenecientes a él expresan distintas orientaciones, programas, objetivos y estrategias, que muchas veces se contraponen entre sí (Delamaza, 2005). En el Ejecutivo, por ejemplo, es necesario diferenciar los núcleos estratégicos (Presidencia, Interior y Hacienda), de los de la sectorialidad social tradicional (ministerios sociales) y los programas innovadores (MIDEPLAN principalmente), que no mantienen iniciativas coherentes entre sí. Tampoco se da una situación articulada entre los niveles de la institucionalidad, siendo especialmente débil el nivel regional (no cuenta con estructuras de participación) y con un diseño muy limitado el ámbito municipal, como lo muestran las escasas evaluaciones al respecto (SUBDERE, 2004; Más Voces, 2005).

La tradición histórica chilena, su cultura política y sus prácticas estatales tampoco ofrecen modelos útiles a los desafíos actuales de la participación ciudadana. El Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente, el sistema político presidencialista (reforzado por el binominalismo), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990) crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de “iluminismo democrático” del Estado chileno hace que privilegie el cambio y las reformas “desde arriba” y con “sentido nacional”, antes que aquellas dirigida “desde abajo” y que contengan algún tipo de “ethos local” (Salazar y Pinto, 2000).

De tal manera que ya no están vigentes los patrones de relación históricos, los que prevalecieron durante los cuarenta años anteriores al golpe militar y que la lucha democrática buscaba restablecer (Garretón, 2000); como tampoco la situación es la misma que bajo la dictadura, donde predominó la exclusión, la represión y la falta de relaciones entre ambos (Delamaza, 2005). El espacio político se amplió a nuevos actores, pero la gobernabilidad continuó asociada al diseño original de fines de los ochenta, que buscaba hacer posible la transición institucional bajo las reglas de la dictadura.

TENDENCIAS Y LOGROS DE LA PARTICIPACIÓN

El problema de la participación ciudadana en Chile no radica en la supuesta falta de interés de la población por actuar en relación a los asuntos públicos. Los pocos estudios existentes, indican un alto porcentaje de asociatividad en la población (PNUD, 2000; Más Voces, 2005, Gerber, 2007), así como una alta adhesión a la posibilidad de establecer mecanismos de democracia directa (Aubry y Recabarren, 2006). Sin embargo, dicha propensión a actuar en conjunto y participar, no se ve reflejada en la posibilidad de incidir sobre el rumbo de los asuntos públicos, es decir, carece de canales y consecuencias políticas relevantes.

Durante los dos primeros gobiernos de la Concertación el estímulo de la participación se hizo principalmente dentro de los diseños de los programas sociales. Para ello se buscó incorporar a los organismos no gubernamentales, así como a las organizaciones de base, dentro de distintas fases de ejecución de los programas, con énfasis en el cofinanciamiento y la implementación. El problema de la participación ingresó como tal a la agenda política recién después que se produjeron cambios en el cuadro político electoral en 1997, cuando la Concertación en el gobierno perdió cerca de un millón de votos.

Desde el gobierno de Ricardo Lagos se abordó el tema de la participación ciudadana y la necesidad de fortalecimiento de la sociedad civil, así como de profundizar la reforma del Estado. La mayor prioridad política que había adquirido el tema de la participación ciudadana se expresó en la promulgación de un plan gubernamental que recogió los planteamientos de un Consejo Ciudadano convocado para tal efecto⁶. En el 2002 se dictó un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que llevó a que los diferentes ministerios comprometieran metas específicas apuntando a incorporar la participación en las políticas y programas que impulsan. Es así que en el campo de la gestión de las políticas públicas se advierten avances aunque también problemas.

A pesar de que la participación ciudadana se ha establecido desde el 2000 como política pública transversal del gobierno, la concepción gubernamental es todavía la de una participación instrumental a la ejecución de programas. Una evaluación de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas y programas públicos realizada en 2007, a partir

⁶ El Consejo fue formado por 28 ciudadanos/as vinculados a distintas organizaciones más cuatro representantes ministeriales. Ver el texto de la respuesta presidencial en: http://www.portalciudadano.cl/detalle_noticia.html?id=69;id_seccion=129

del Informe Gubernamental realizado por la División de Organizaciones Sociales (DOS, 2007), arroja la sorprendente cantidad de 305 mecanismos de participación, correspondientes a 155 compromisos de participación ciudadana establecidos por la totalidad de los 18 ministerios en que se divide la administración central. (Fernández y Ordóñez, 2007: 32). Sin embargo, la misma evaluación muestra el escaso potencial efectivo de promoción de la participación ciudadana, seis años después de establecido el Instructivo Presidencial. Por una parte se establece que un 37% de lo que se informa como participación por parte de los ministerios y servicios -y publicado por la DOS- no corresponde a participación. Ello evidencia una falta de comprensión y claridad, así como ausencia de estándares, respecto de la materia en cuestión. Los instrumentos participativos puestos en práctica están concentrados en la modalidad instrumental (44%), muy principalmente en la modalidad más básica de esta: la participación informativa, que alcanza un 26% del total de mecanismos. La participación que los autores llaman “empoderadora”, pues tiene consecuencias de fortalecimiento tanto para la gestión estatal como para los participantes de la sociedad civil, solo alcanza un 19% (Fernández y Ordóñez, 2007). Dichas iniciativas no han comprometido ningún reacomodo institucional, siguiendo en este sentido la tendencia previa: fortalecer programáticamente las instancias existentes, sin enfrentar los desafíos de cambio institucional ni de rediseño político que introducir la participación supone. Estos resultados muestran la falta de un concepto claro acerca de lo que la participación puede significar para las políticas públicas.

En agosto de 2008 se publicó un nuevo Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, referido a cuatro mandatos válidos para todos los ministerios: establecer una normativa general sobre participación ciudadana; rendir una cuenta anual de gestión y ejecución presupuestaria; diseñar mecanismos para establecer Consejos Consultivos de la Sociedad Civil y poner a disposición de la ciudadanía sus planes, programa y proyectos⁷. Esto ha significado la dictación de las normas respectivas en la mayor parte de los ministerios, cuyo contenido aún está por evaluarse.

Similares problemas ha sufrido el largo y amplio debate promovido sobre la necesidad de una ley de participación ciudadana. Este fue presentado al Parlamento en junio de 2004, luego de un proceso de discusión prelegislativo de más de 3 años. El proyecto de ley establece básicamente los Consejos Consultivos de Organizaciones de la Sociedad Civil en los niveles nacional, regional y local de la administración pública; el reconocimiento constitucional de la participación como un derecho y la institucionalización del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Fue aprobado con apoyo transversal por la Cámara de Diputados y por la Comisión de Gobierno Interior del Senado. Sin embargo, en sesión de diciembre de 2008 la Sala del Senado lo rechazó -gracias a los votos en contra de gran parte de la oposición- debiendo constituirse una Comisión Mixta que deberá proponer un nuevo proyecto.

Todas las propuestas relativas a mecanismos de democracia directa, incluidos en las primeras versiones del proyecto y reiterados por la presidenta Bachelet en su discurso de presentación de la Agenda Pro Ciudadana fueron excluidas en el enviado al parlamento, aparentemente por acuerdos tomados entre los responsables políticos de la Concertación⁸. Con posterioridad, sin embargo, se envió al Congreso una propuesta de reforma constitucional que, de aprobarse, permitiría formular luego una propuesta para establecer la iniciativa popular de ley.

Mejores resultados se han obtenido en cuanto a las medidas a favor de la transparencia y el acceso a la información pública, en las que se han registrado avances significativos en el último tiempo y son una precondition de la participación en procesos de gestión pública. En 2008 se creó una institucionalidad mixta con un estatuto de amplia autonomía y capacidad resolutoria: el Consejo de la Transparencia, el cual se constituye como un órgano autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Promueve el ejercicio de la transparencia dentro de los organismos públicos, además de fiscalizar, sancionar el cumplimiento de esta ley, vale decir, tiene tuición sobre los organismos del Estado y cautela su apego a la ley. El rol de esta institución es garantizar a la ciudadanía el acceso a la información, siempre cuando no vaya en desmedro ni amenace la seguridad de personas o de la nación⁹.

7 http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=897&Itemid=1. Consultado el 16 de agosto de 2008.

8 A pesar de que el apoyo ciudadano a introducir mecanismos de democracia directa, como la revocatoria de mandato, el plebiscito y la iniciativa popular de ley bordean el 80% (Recabarren y Aubry, 2005: 79).

9 También se registran avances sectoriales en la política de salud, vivienda, algunas modificaciones al Sistema de Evaluación de Inversiones Públicas y la promoción de los presupuestos participativos comunales por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Delamaza, 2009).

En el campo de la representación los avances son mínimos. Entre los mecanismos de democracia directa solo existe en Chile aquel que surge “desde arriba”, como es el plebiscito o referéndum (Hevia, 2007). Más allá de eso, Chile aparece como el país donde la iniciativa legislativa está más restringida en términos de actores. Junto a México son los únicos países de América Latina donde ella reside únicamente en el Poder Ejecutivo Y El Parlamento (íd.). Consideremos que, adicionalmente, Chile tiene un régimen político de carácter fuertemente presidencialista, lo cual restringe severamente las atribuciones parlamentarias en materia de iniciativa legislativa, lo cual representa un serio problema para la posibilidad de impulsar simultáneamente la democracia participativa y el perfeccionamiento de la institucionalidad representativa, siendo esta última más compleja actualmente. A modo de ejemplo digamos que el desafío de fortalecer la gestión democrática del Parlamento involucra diversos cambios en su modo de generación, así como en su ejercicio. Solo en este contexto propuestas como la iniciativa popular de ley no serán vistas como debilitantes del ya escaso peso político del Congreso¹⁰.

En el campo de las innovaciones locales, en cambio, se registran múltiples experiencias en los más diversos campos. Las convocatorias realizadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública han permitido identificar 1.870 en seis años, de las cuales un buen centenar muestran interesantes potencialidades democratizadoras. Diversos municipios con apoyo de ONGs han iniciado presupuestos participativos, experiencia que también se ha desarrollado sectorialmente en servicios regionales de salud; también en desarrollo económico local, especialmente en caletas de pescadores y localidades rurales; nuevas formas de organización y movilización urbana; programas de defensa del medio ambiente; salud rural comunitaria e intercultural, son algunos de los múltiples ejemplos¹¹. Se trata de un campo débilmente institucionalizado y articulado con las instancias de toma de decisiones públicas.

Entre los movimientos sociales ya hemos mencionado la relativa ausencia de movilizaciones masivas o luchas sostenidas y estructuradas. El movimiento sindical se ha visto muy debilitado por el predominio de un sistema de relaciones laborales basado en la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo, la externalización y subcontratación de servicios, el trabajo temporal en rubros claves de exportación. La tasa de sindicalización es baja, aunque crece permanentemente el número de sindicatos, los que son cada día más pequeños y con baja capacidad negociadora.

El caso de la movilización estudiantil secundaria en 2006 fue la primera y más masiva de los “hijos de la democracia”: obtuvo una amplia adhesión ciudadana, fue políticamente transversal y logró que el gobierno pusiera en discusión por primera vez las bases institucionales de la educación vigentes desde 1981 y lo hiciera a través de un Consejo Asesor de alta inclusividad. Ni movilización ni Consejo Asesor lograron, sin embargo, viabilizar la demanda por fortalecimiento de la educación pública y modificación institucional, pudiendo aprobar solo una ley de aseguramiento de la calidad¹².

El movimiento mapuche es uno de los que manifiesta mayores diferencias respecto del patrón tradicional de los movimientos sociales en el país. En el pasado, el movimiento indígena estaba fragmentado por tendencias políticas, cada una con su respectivo “frente indígena”. Actualmente, en cambio, la presencia partidaria en el movimiento es mínima (algunos sectores discuten la formación de un partido mapuche) y la recuperación de tierras y la reivindicación de autonomía territorial y política son los ejes -con versiones más o menos radicales, así como diferentes formas de lucha-, incluyendo el fortalecimiento de lo que denominan “identidades territoriales” y lucha por el gobierno municipal (Gunderman, 2007; Foerster, Manríquez y Molina, 2009). El procesamiento de la demanda indígena ha sido extraordinariamente lento en la institucionalidad pública chilena: la Ley Indígena de 1993 fue severamente recortada por la oposición en el Parlamento y el proceso de traspaso de tierras solo alcanza un pequeño porcentaje de la demanda. Recientemente se ha aprobado el Convenio 169 de la OIT sobre reconocimiento de los pueblos indígenas, pero con restricciones de aplicación importantes.

10 Respecto de su generación se necesita reducir la exclusión política modificando el sistema binominal, y mientras ello no ocurre limitar los períodos de reelección de los representantes. También revertir la reducción y envejecimiento del universo de votantes, así como modificar la geografía electoral, diseñada para sobrerrepresentar tanto a las zonas rurales como a aquellos lugares con mejor votación de la derecha. En cuanto a su ejercicio se requiere fortalecer la propia función parlamentaria (lo que puede implicar una modificación del régimen político) y last but not least, introducir mecanismos de participación ciudadana, como la iniciativa popular de ley.

11 Ver www.innovacionciudadana.cl. También www.forociudadano.cl

12 Un análisis de la conformación y dificultades de esta modalidad de participación consultiva y “por invitación”, utilizada en varias oportunidades por el gobierno de Bachelet, en Aguilera (2009).

También se logró la aprobación de una disposición que permite a los lakfénche (mapuche de la costa, dedicados a la pesca) el control de su espacio marítimo y la continuidad de su actividad¹³.

El movimiento indígena ha sido fuertemente criminalizado en diversos momentos de su desarrollo, especialmente en relación a sus expresiones más radicales. También la protesta estudiantil y sindical ha sido violentamente reprimida, estableciéndose como práctica usual impedir la manifestación pública callejera, aun si utiliza formas pacíficas, si esta no ha sido autorizada expresamente por la autoridad política (Centro de Derechos Humanos, 2008).

Finalmente mencionemos la emergencia de una importante cantidad de movimientos urbanos y de defensa del medio ambiente, frente a la amenaza de megaproyectos inmobiliarios, viales, mineros y de infraestructura. De gran significación resultó en 2004 la movilización producida en Valdivia frente a la contaminación del río Cruces producida por una planta de celulosa de propiedad del principal conglomerado económico del país. También la movilización internacional frente al proyecto de construcción de centrales hidroeléctricas en el Alto Bío Bío (territorio pehuenche) y Aysén, así como de proyectos mineros de gran envergadura como Pascua Lama en Atacama, Alumysa en Aysén y proyectos forestales en Tierra del Fuego (que se lograron detener). Tanto el movimiento ambiental como el indígena se inscriben dentro de corrientes internacionales y mantienen activos vínculos con otras experiencias de la región y contrapartes en los países del norte, lo que les brinda una interesante influencia dada la alta internacionalización de la economía chilena y el interés del país por ingresar a la OECD (Delamaza, 2008).

En el caso de los movimientos urbanos, estos se han extendido entre los sectores sociales más acomodados y con recursos organizacionales, políticos y simbólicos, obteniendo importantes triunfos en términos de modificaciones de política pública. La ausencia de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana favorece la reproducción de las tendencias a la inequidad que predomina en la sociedad chilena y representa altos costos para el Estado. El movimiento pionero fue el que surgió como oposición al proyecto de autopista urbana en Santiago denominado Costanera Norte, por parte de los vecinos de los barrios de clase media y alta. El último ha sido el plebiscito comunal organizado en la comuna de Vitacura (la más rica del país), que fue el primer plebiscito de origen ciudadano desde la reforma a la ley municipal en 1999. En estas experiencias, así como en otras, se evidencia que una participación exitosa en términos de lograr cambios está asociada a la mejor situación económica de sus moradores y a la mayor vinculación y capacidad de influencia de los vecinos y vecinas en relación a los centros de poder dentro y fuera del gobierno. Estos sectores son también los que han logrado superar la fragmentación que caracteriza a las organizaciones ciudadanas en el país, dando origen a una influencia más significativa¹⁴.

13 El problema parece estar a la base de la constitución del Estado republicano en Chile: el territorio denominado Chile al momento de la independencia no incluía ningún territorio indígena, los que fueron conquistados luego, sin excepción, a través de la fuerza y ocupación militar (las provincias del norte en la Guerra del Pacífico, La Araucanía inmediatamente después y Rapa Nui o Isla de Pascua a través de ocupación por parte de la Armada). Otros grupos, como los habitantes de la Patagonia, simplemente fueron exterminados.

14 De un total de 32 organizaciones ciudadanas surgidas con posterioridad al conflicto de Costanera Norte, “la proporción de movimientos ‘ABC1’ se eleva a 66%. El 16% restante se distribuye en comunas de clase media (...) solo el 19% de los movimientos ciudadanos se localizan en comunas de bajos ingresos” (Poduje, 2008: 7). El mismo trabajo calcula en US\$586 millones el costo adicional de las modificaciones realizadas por el Estado. Por las características del proceso, estos cambios y mayores costos no necesariamente responden a un incremento del bien público, sino que a la respuesta forzada que el Estado ha debido dar a movilizaciones de grupos con capacidades de incidir.

HACIA UNA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO CIUDADANO

Para que la participación ciudadana deje de ser una expresión sin contenido claro, utilizada como legitimación política, pero sin mayores consecuencias para el desarrollo de la democracia, debe cumplir con ciertas condiciones y criterios básicos. En primer lugar no se trata de introducir “mecanismos participativos”, sino de desarrollar una estrategia de fortalecimiento ciudadano que contempla cuatro dimensiones.

CIUDADANÍA CIVIL Ampliación del reconocimiento de derechos	CIUDADANÍA SOCIAL Acceso con equidad a servicios básicos
CIUDADANÍA LOCAL Instituciones de proximidad con atribuciones y recursos	CIUDADANÍA ACTIVA Mecanismos de participación y exigibilidad de derechos

Como se desprende del cuadro anterior, se requiere la combinación de la “ciudadanía pasiva” con “ciudadanía activa”. Los primeros, que es función del Estado garantizar, tanto en el campo de los derechos individuales como en el acceso equitativo a los servicios básicos. La dimensión social introduce ya la necesaria descentralización en la gestión de los servicios, como un mecanismo más efectivo de asegurar su pertinencia y acceso efectivo. El plano de la ciudadanía activa brinda los mecanismos concretos para el ejercicio de los derechos y la participación. Allí incluimos el campo de las instituciones de proximidad -que vincula descentralización y participación- y aquellos instrumentos que permiten la exigibilidad de los derechos ciudadanos. De acuerdo a lo anterior, pueden formularse diversos criterios normativos para la participación:

Requerimos una participación fundada en derechos. De esta consideración nace la necesidad de establecer estándares públicos y claros respecto de la participación a la que los ciudadanos/as tenemos derecho y no entenderla como una facultad discrecional de la autoridad. De este modo, las instancias a crear deben explicitar e incrementar sus atribuciones para otorgarle a los ciudadanos/as mayor responsabilidad en la producción y desarrollo de las políticas o medidas de gestión pública. Esto se logra creando espacios deliberativos y metodologías *ad hoc* para facilitar su imbricación a instancias de toma de decisiones. Una metodología para la deliberación debe incluir aspectos ligados a la explicitación y resolución de conflictos de intereses, propios de la concurrencia de actores diversos; y, en segundo lugar, articularlos a los cursos y cadena de mando de la gestión pública. Por otra parte supone incrementar la incidencia y el carácter vinculante de los espacios creados, respaldando con hechos la expectativa ciudadana respecto a la relevancia de incluirse en este proceso participativo. Finalmente ello implica anticipar la participación, incluyendo en ella las fases de creación y diseño y no solo las de implementación o funcionamiento contingente.

La institucionalización debe hacerse con un diseño flexible y pertinencia temática y territorial. Este aspecto es clave para ligar participación con descentralización y desarrollo de los territorios. La política de participación ciudadana debe reforzar los objetivos de inclusión social y acción contra la inequidad, orientándose a garantizar los derechos de los grupos pobres, locales, excluidos y no organizados de la sociedad. La participación debe adecuarse y diferenciarse según los niveles en que se ejerce y el sector de política de que se trate. Eso define también los participantes y sus formas de representación. En este punto es necesario enfrentar la tensión entre el excesivo sectorialismo del Estado chileno, que tiende a funcionalizar las instancias que crea a sus metas sectoriales, y la integralidad (o multisectorialidad) de los problemas y soluciones a que aspira la sociedad y sus expresiones asociativas. Esta última modalidad es también la que conviene a una estrategia de descentralización.

Vincular la participación a las metas de inclusión y protección social. La participación resulta difícil en una sociedad marcada por la desigualdad estructural, que no iguala en ciudadanía a los participantes. Eso le resta relevancia al proceso participativo, desestimula a las personas con menor poder y genera desconfianza. Deben buscarse las vinculaciones efectivas entre los mecanismos de participación y las estrategias de superación de la pobreza, construcción de un sistema

de protección social y acción contra la desigualdad, con especial énfasis en asegurar la provisión equitativa de los servicios sociales básicos por el Estado.

Construir la representatividad participativa. La participación involucra también resolver temas de representación, pues gran parte de ella no se ejerce de modo directo, lo que normalmente resulta difícil de enfrentar para los responsables públicos (¿con quién me entiendo?, ¿a quienes convocar, para que sea representativo?). Apertura, publicidad e incrementalidad son los criterios que se proponen. La apertura permitiría pasar desde la “participación por invitación” que no cuenta con un fundamento público y transparente a la metodología de determinar un universo de involucrados y a partir de ello “convocar públicamente a los interesados” y constituir así un registro público que permita luego elegir representantes. Adicionalmente el proceso debe ser público y transparente e irse incrementando y ampliando con el tiempo, en vez de consolidarse y estandarizarse en el primer esfuerzo.

Respetar la autonomía social. La institucionalización de la participación no puede coartar la expresión autónoma de los movimientos sociales y la sociedad en general. La literatura interpreta las crisis de gobernabilidad como una de las que han producido ampliación del sistema de participación (Colombia, Bolivia), confundiendo allí los intentos por cooptar y controlar los movimientos sociales contestatarios, con la de proporcionar canales legítimos a la acción social. El criterio que debe adoptarse es que la acción del Estado siempre tiene consecuencias sobre el tejido social, la asociatividad y la convivencia. De tal manera que esos resultados deben ser conocidos y evaluados como parte de las políticas, cuestión que hasta ahora no se realiza. Las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales deben contemplar tanto la cooperación, como la confrontación y la autonomía mutuas.

Diseñar una institucionalidad coherente. Es fundamental mantener la coherencia en los diseños institucionales de la participación en políticas públicas. Solo así puede cumplir con el criterio de tener consecuencias vinculantes, resultar oportuna y pertinente y ejercerse en las diferentes fases de la política. La SUBDERE está promoviendo la participación como criterio para la planificación del desarrollo territorial, pero eso es todavía más bien un criterio de iniciativa y voluntad política, pero no cuenta con mecanismos institucionalizados.

La participación ciudadana no se decreta y su institucionalización no se convierte en una herramienta poderosa, si no cuenta con contrapartes sociales sólidas, arraigadas en sus territorios y con capacidad de respuesta y movilización de sus bases. Los criterios formulados apuntan a incorporar estrategias y mecanismos de participación en el marco de un esfuerzo más amplio de fortalecimiento de la ciudadanía, con el objeto de modificar el elitismo democrático que ha caracterizado nuestro proceso político hasta hoy. Ello involucra un conjunto de medidas de orden político, así como modificaciones de gestión institucional y programática del sector público en su vinculación con la ciudadanía. En ese marco, es posible y necesario vincular la participación ciudadana con una nueva arquitectura descentralizada del Estado y estrategias pertinentes y flexibles de desarrollo de los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, C. (2009). *Un Análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago, Chile: FLACSO.
- Angell, A. (1999). La Descentralización de Chile. *Instituciones y Desarrollo* N°3 IIG PNUD, Barcelona.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Boenninger, E. (1997). *La Democracia en Chile. Lecciones de Gobernabilidad*. Santiago, Chile: Ed. Andrés Bello.
- Centro de Derechos Humanos (2008) *Informe de Derechos Humanos en Chile*. 2007 Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

- Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (2006) Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. En: Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto J. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra, Sao Paulo.
- Delamaza, G. (2005) *Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- (2008) Mercado, política y responsabilidad social empresarial. El caso de los cisnes en Valdivia. En prensa.
- (2009). Estado Actual y Desafíos para la Institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile. En: Delamaza, G. y Flores, D. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo democracia cotidiana*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- DOS, (2007). Agenda Pro Participación. Santiago, Chile: DOS.
- Eisenstadt, S. (2003). Sociedad, Estado y Cultura Ciudadana. En: Ana Rico Alonso (editora) Bogotá. Sistema político y cultura democrática. Seminario internacional. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana.
- Foerster, R., Manríquez, T. y Molina, A. (2009) *La Máquina Municipal (en Alto Bío-Bío) y la Sociedad Mapuche*. En: Delamaza, G. y Flores, D. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo democracia cotidiana*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Gerber, M., (2007). *¿Cuánto Sabemos sobre Participación Ciudadana?* Documento de Trabajo N° 20. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Garretón, M. (2000). *La Sociedad en que Vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago, Chile: LOM.
- Gundermann, H. (2007). Municipios y Pueblos Indígenas en Chile. En: Assies, W. y Gundermann, H. (eds.) *Movimientos Indígenas y Gobiernos Locales en América Latina*. IIAM, Antofagasta.
- Hevia, F. (2006). Participación Ciudadana Institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina. En: Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica / CIESAS, México. .
- Mardones, R. Chile: todas íbamos a ser reinas. Rev. cienc. polít. (Santiago). [online]. 2007, vol.27, no.Esp [cited 17 September 2008], p.79-96. Available from World Wide Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000100005&lng=en&nrm=iso ISSN 0718-090X.
- Más Voces (2005). *Más Democracia. Propuestas para la Participación Ciudadana*. Santiago, Chile. Más Voces,
- Otano, R. (1995). *Crónica de la Transición*. Santiago, Chile: Planeta.
- Pinto, A. (1970). *Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado*. Santiago, Chile: Universitaria.
- PNUD (2000). *Más Sociedad para Gobernar el Futuro*. Santiago, Chile: PNUD.
- Poduje, I. (2008). *Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura y Planes Reguladores*. Temas de la Agenda Pública Año 3, N° 22. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Recabarren, L. y Aubry, M. (2005). Resultados del Estudio de Asociatividad y Participación Ciudadana. En: Varios Autores. *Más Democracia. Propuestas para la participación ciudadana*. Santiago, Chile: Más Voces.
- Ruiz, C., (1993). *Seis Ensayos sobre Teoría de la Democracia*. Santiago, Chile: Universidad Nacional Andrés Bello.
- Salazar, G. y Pinto, J. (1999). *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago, Chile: LOM.
- Silva, P. (2006). Los Tecnócratas y la Política en Chile. Pasado y Presente. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 175 – 190. <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art10.pdf> Consultado el 22 de junio de 2008.
- Valenzuela, E. (1993). Sistema político y actores sociales en Chile. En: *Proposiciones* N° 22. Santiago, Chile: SUR.

LECCIONES Y DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS: UNA MIRADA DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

JUAN CARLOS MIRANDA*

BELÉN MIRANDA**

“La Economía puede parecer una disciplina árida y esotérica, pero las buenas políticas económicas pueden cambiar la vida de los pobres. Buenas políticas económicas pueden provocar una vida mejor, y malas políticas la empeoran. Esto es, en efecto, muy obvio, y, sin embargo, es necesario repetirlo una y otra vez. No dejar de decirlo”.

Joseph Stiglitz, El malestar en la globalización, 2002.

INTRODUCCIÓN

En términos generales, proponemos buscar el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y autoridades locales, para avanzar a la construcción de regiones más equitativas, abiertas, democráticas y sustentables, mediante la consolidación de un proceso emblemático en el país desde la participación ciudadana. Con el propósito de alcanzar mayores grados de eficiencia y eficacia en la acción pública, se entrega una reflexión sobre las bases teóricas y el marco metodológico para la evaluación del proceso de regionalización en marcha, ante una normativa de constante cambio para generar nuevos procesos o para mejorar los existentes.

Ahora bien, el escenario internacional está en ruta de colisión, época de avanzar hacia un nuevo paradigma, pasar del crecimiento económico a otro que favorezca a las economías locales y regionales. Es decir, es hora de comenzar a mirar hacia nuestras propias fronteras, más que estar todo el tiempo mirando hacia fuera (Max-Neef, 2006).

Así, nuestro gran objetivo consiste en *“Implementar un modelo en marcha de participación ciudadano mediante el control y seguimiento a la gestión pública, el fortalecimiento de la sociedad civil, la vinculación activa de los ciudadanos a los asuntos de interés público y colectivo, y la generación de estrategias que impliquen un efectivo desarrollo entre empresas-entorno local”*. *“Con el fin de promover un gobierno efectivo y transparente, promover un ciudadano más informado, participativo y responsable; y promover el trabajo en alianzas en torno a temas prioritarios de calidad de vida”*. En esta dirección, la creación de la Región de Los Ríos es nuestro caso de estudio, la que se formalizó con la promulgación de la Ley N° 20.174.

Por tanto, los elementos claves de esta iniciativa son los siguientes: calidad de vida, a través del análisis y debate de los distintos aspectos que implican mejorar la misma, con la participación de todos los sectores involucrados (gobiernos, ciudadanos, empresarios, medios de comunicación, entre otros). Gobierno efectivo y transparente (*accountability*). Para ello se genera un sistema de rendición de cuentas y la generación de toda la información que la ciudadanía considere pertinente, de acuerdo a las variables definidas en forma conjunta como claves para la calidad de vida de la población. Ciudadanía más participativa, responsable e informada. Consulta de los diferentes aspectos que se evalúan en el proyecto y la posterior divulgación de los resultados, de manera que la ciudadanía tenga acceso a información estratégica de su territorio; junto a ello se contempla el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de una cultura ciudadana.

* Estadístico, Máster en Población y Desarrollo y Dr. en Economía Aplicada Instituto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Austral de Chile.

** Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Valladolid.

Promoción de alianzas estratégicas, generando los espacios de debate y conocimiento para potenciar los esfuerzos y recursos, en pos de un desarrollo más equitativo y sustentable del territorio, abordando específicamente una temática que ha sido relevada en las instancias ciudadanas como clave para el desarrollo efectivo de los territorios (la vinculación entre empresas y entorno local). Incorporación de la temática ambiental y la visión de sustentabilidad en las políticas públicas, mediante la generación de un proceso que promueva la gobernabilidad ambiental en el territorio.

Estas últimas cuestiones, tienen un carácter o enfoque positivo, al considerar y estando de acuerdo con Feinstein (2008: 19) la necesidad de evaluar se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas y/o programas, y para la rendición de cuentas al público o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos a los ciudadanos. No es menos cierto que esta estimación puede conllevar algunos efectos negativos si no está bien enfocada. Es decir, una evaluación de las políticas y programas públicos no constituye una excepción y debería llevarse a efecto periódicamente, de forma sistemática y rigurosa.

Existe, sin embargo, una serie de matizaciones que deben efectuarse porque es evidente que no todas las evaluaciones son iguales. Así, no es lo mismo una evaluación realizada por el propio actor que la realizada por un tercero; del mismo modo, no es igual la evaluación de una actividad con fines y financiación privados que la de otra con fines y fondos públicos; es diferente la evaluación efectuada por sujetos del mismo nivel jerárquico que la realizada por sujetos de niveles jerárquicos diferentes (inferiores o superiores); y, así, podríamos continuar con distintos tipos de evaluación dependiendo de la relación evaluador-evaluado y de las actividades objeto de examen.

En concreto, según Miranda, B. y Miranda, J. (2006: 99-100), la evaluación de políticas y programas públicos podría incluirse, con carácter general, dentro del tipo de evaluaciones en las que el evaluado (la administración en cualquiera de sus manifestaciones orgánicas o territoriales) realiza las actividades objeto de evaluación con fines y financiación pública. El papel de evaluador correspondería, por tanto, a los sujetos financiadores y receptores de dichas políticas, es decir, a los ciudadanos. En este sentido, es evidente que se realiza una evaluación, con cierta periodicidad, en el momento en que las sociedades democráticas convocan a las urnas a sus ciudadanos para elegir a los responsables de diseñar y poner en marcha dichas políticas. Sin embargo, este modo de “fiscalización electoral” de las políticas públicas presenta ciertos inconvenientes que aconsejan el diseño de otros mecanismos adicionales de evaluación. Los principales inconvenientes podemos resumirlos en los siguientes:

- Período interevaluatorio (entre elecciones) más o menos fijo. Para ciertas políticas puede resultar corto, como es el caso de los programas de desarrollo regional, y para otras demasiados largos.
- Solo permite consideraciones globales respecto del conjunto de políticas aplicadas por un gobierno, resultando difícil extraer conclusiones que contribuyan a mejorar la gestión y ejecución de un programa público concreto, objetivo último de toda evaluación.
- Influye, normalmente, otra serie de factores psicosociológicos a la hora de realizar este tipo de evaluación (votación en unas elecciones democráticas), como puede ser, por ejemplo, la existencia de anclajes ideológicos.

Estas dificultades provocan que la “evaluación electoral” en los sistemas democráticos no baste, por sí sola, para valorar la pertinencia, el diseño, la eficacia, la eficiencia y los impactos de las distintas políticas y programas que se hayan puesto en marcha. Se necesitan otros sistemas de evaluación que nos ayuden a avanzar hacia una cultura de la calidad del servicio en la administración pública.

En general, los sistemas de evaluación han surgido hace años en el ámbito empresarial, fundamentalmente privado, dando lugar a lo que hoy se denomina gestión evaluativa. Sin embargo, esta filosofía ha impregnado, en menor medida, el “quehacer” del sector público¹ que hoy se ve en la necesidad de aplicar estos sistemas en un intento de alcanzar

¹ Esta nueva forma de entender el “quehacer” público surgió alrededor de los años cincuenta en Estados Unidos. En concreto, suele considerarse como uno de los trabajos pioneros en esta materia el artículo titulado “The Policy Orientation”, de Harold D. Lasswell, publicado en la obra *The Policy Sciences*, en 1951, aunque no fue hasta bien entrados los setenta cuando alcanzó una mayor difusión, en cierta medida impulsada por los bancos de fomento multilaterales, con sede en Washington, y por algunos organismos de las Naciones Unidas. De esta manera, pronto el concepto se convirtió en parte del *modus operandi* de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y fue sugerido a muchos países en crecimiento de todo el mundo como instrumento para la toma de decisiones (Brown, 2001, pp. 9).

mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión y aplicación de unos recursos financieros cada vez más restringidos ante la necesidad de controlar los niveles de déficit público que, desde la crisis de los años setenta, han sido la tónica general en los presupuestos de las administraciones de muchos de los países desarrollados. A ello habría que añadir la creciente demanda de información, sobre las actuaciones públicas, por parte de los ciudadanos, quienes, cada vez más conscientes de sus derechos, exigen una mayor capacidad de control sobre aquellos que gestionan el dinero público. En consecuencia, las razones que determinan la distribución de estos recursos, así como el éxito o fracaso de las diferentes intervenciones llevadas a cabo, deben ser explicadas y justificadas.

En la actualidad, las políticas públicas que se instrumentan son consecuencia de las nuevas condiciones sociales y políticas surgidas, sobre todo, a comienzos del siglo XXI. La actividad del Estado adquiere una presencia de gran alcance en la intervención de la economía y de su análisis como objeto de estudio. En este proceso intervienen diversas disciplinas que van desde la teoría de la Ciencias Políticas, pasando por el Derecho y la Ciencia Económica, hasta llegar a la Sociología. En este marco conceptual, la política pública y la evaluación de programas nos lleva a una profunda reflexión: mirar hacia atrás con el fin de ver mejor hacia delante, entendiendo esto como un proceso continuo. Frente a un mismo problema son tres los “actores” que deben intervenir: la sociedad civil, las autoridades públicas y los especialistas del mundo académico, ellos son los que tienen que tomar una decisión o analizar un programa o proyecto de inversión pública bajo la premisa que los recursos financieros siempre son escasos (Meny, I. y Thoenig, J.C., 1992).

Durante los últimos años hemos asistido, especialmente en el ámbito regional, a un cambio radical en la concepción de las políticas, impulsado, en gran medida, por las propuestas conceptuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por las pautas establecidas por la Comisión Europea. Esta redefinición del papel de las políticas públicas ha llevado, inevitablemente, a una revisión del papel desempeñado por los mecanismos de evaluación (Miranda, B. y Miranda, J.C., 2006:101).

Desde la gestión pública, y a través de los economistas, actualmente se plantean muchos interrogantes cuando el objetivo es identificar y medir los efectos propios de una acción pública. ¿Qué efectos, qué impactos reales generan las políticas públicas? ¿En qué resultados desemboca la acción gubernamental? ¿Resulta necesario, o no, evaluar una política pública? Para dar respuestas a estas cuestiones, se deben considerar dos aspectos en materia de evaluación de las políticas públicas. Por un lado, es preciso averiguar si en un sistema político existen organismos o medios que asuman una actividad de evaluación y, por otro, si es indispensable la elaboración de métodos y conceptos que permitan valorar los datos de la gestión pública de forma científica (Lindblom, 1991:5-7).

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA UN MODELO DE SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN PÚBLICA

Nuestra propuesta se enmarca en el proceso de regionalización que, al ser un hito histórico, único e irreplicable, brinda la oportunidad de sentar las bases para una nueva vinculación entre la ciudadanía y el Estado, y de incorporar nuevas formas de pensar y construir el desarrollo territorial. Es decir, se busca desarrollar estrategias bajo un modelo de “cooperatividad territorial” (cooperación + competencia). Una competitividad, cuya base son las estrategias colaborativas, donde empresas, gobierno y “áreas base” (comunidad local, entorno) se interconectan mediante efectivos circuitos económicos, modelos cooperativos y buenas prácticas ambientales, que garanticen beneficios equitativos del territorio (Miranda, J.C., y Bustamante, C. 2009:8).

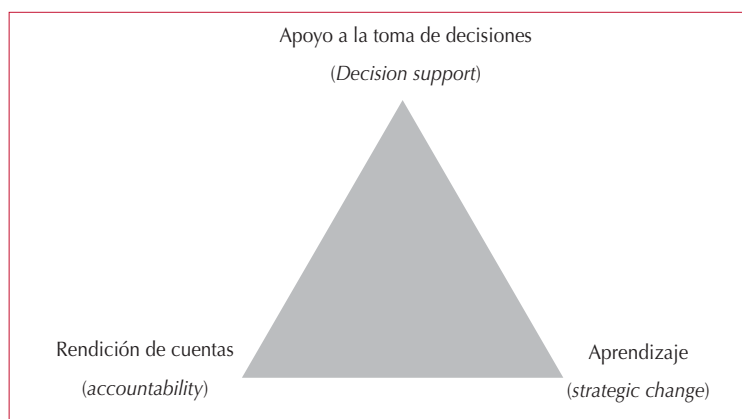
El modelo parte de los supuestos de racionalidad de la participación ciudadana propio de la teoría de evaluación de políticas públicas, en el cual los actores locales (organizaciones sociales, entes privados, medios de comunicación y gobierno provincial), tienen la convicción que el mero cumplimiento de los aspectos administrativos no es suficiente, por ello se aspira a que este territorio aporte “una forma distinta de construir desarrollo a través de un “sello” innovador de incorporación efectiva de la ciudadanía, por propender a generar procesos de desarrollo sostenibles en el tiempo y por integrar equitativamente la visión y propuestas de los distintos territorios que componen una Nueva Región” (Encuentro Ciudadano Nueva Región, enero 2007).

Dentro del marco de análisis de las funciones de la evaluación, cabe atribuir a esta tres funciones básicas: apoyo a la toma de decisiones políticas (*decision support*), ayudando a la formulación, diseño y, si fuera preciso, modificación del programa; rendición de cuentas (*accountability*), que incluye el control de cumplimiento de los compromisos, la

información y transparencia; y aprendizaje (*strategic change*) individual, colectivo e institucional. En este último caso no se pueden utilizar indicadores convencionales pero se pueden seleccionar algunos comportamientos que ponen de manifiesto el buen hacer de instituciones y personas. Una vez sean seleccionados como buenas prácticas, podrán ser replicados en otros lugares contribuyendo, así, a que la evaluación se convierta en un sistema de aprendizaje en el que unos aprenden de la experiencia de otros.

En definitiva, tres dimensiones que forman un triángulo de evaluación coherente e inseparable, tal como se refleja en la Figura 1.

FIGURA 1
FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, la evaluación de las políticas públicas debería convertirse en un instrumento útil para conseguir:

- la movilización de los actores implicados;
- la promoción de las capacidades de las empresas y de las organizaciones;
- el desarrollo de la cooperación a todos los niveles; y
- la mejora de la capacidad del aprendizaje colectivo.

Creemos que, en parte, ello se conseguiría mediante la difusión de los resultados de la evaluación, haciendo partícipes del éxito o del fracaso del programa a los decisores políticos y a la sociedad en su conjunto, destinataria última de las políticas públicas que se instrumenten.

Estas cuatro actitudes impregnan el contenido de los procesos de evaluación de las políticas y programas públicos. En cierto modo se admite que la función normativa, de una u otra manera, siempre está presente en la evaluación. ¿Qué valor elegir para que sirva de referencia al juzgar el éxito o el fracaso de un determinado programa público? ¿Qué indicador seleccionar para reflejar mejor los efectos observables sobre el entorno afectado? ¿En qué momento comenzarán a generarse impactos significativos? A nuestro juicio, evaluar supone tomar partido y pronunciarse sobre aquellos aspectos que se han observado a lo largo del proceso.

TÉCNICAS Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN

Generalmente, la gestión posee una gran cantidad de información que permite describir y medir, sobre todo, la asignación de sus recursos (*inputs*) y los *outputs* que producen. Sin embargo, el evaluador se interesa más por los impactos de tales actuaciones. En general, la carencia de datos disponibles sobre estos efectos contrasta con la abundancia de estadísticas de carácter interno sobre los medios. Son raras las políticas públicas que, desde su nacimiento, cuentan con un dispositivo que permita recopilar aquellos datos que posibiliten la medición de sus impactos. De ahí la necesidad que tiene el evaluador de elaborar *a posteriori* los indicadores de impacto, bien directamente, bien recurriendo a indicadores indirectos

que faciliten una buena aproximación. Las técnicas que se utilizan en los procesos de evaluación son básicamente de dos tipos: cuantitativas y cualitativas. Sus características son diferentes, tal como puede apreciarse en la Tabla 1.

TABLA 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS TÉCNICAS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS

TÉCNICAS CUANTITATIVAS	TÉCNICAS CUALITATIVAS
Deductivas	Inductivas
Orientadas a los resultados	Orientadas al proceso
Fiabiles y objetivas	Válidas y subjetivas
Utilizan la tecnología como herramienta	Utilizan la percepción del evaluador
Los números como instrumento	La palabra como instrumento
Generalizables	No generalizables
Ofrecen una perspectiva desde fuera	Ofrecen una perspectiva desde dentro

Fuente: elaboración propia a partir de Miranda, B. y Miranda, J.C. (2006:110).

Durante un tiempo la evaluación se apoyó solo en instrumentos cuantitativos de medida, quizá debido a que una de las virtudes que se le han otorgado es la objetividad que, aparentemente, confiere al proceso de evaluación. En realidad, se crea la ilusión de que una verdad observada es más cierta si se expresa cuantitativamente y, además, se tiene el convencimiento de que una hipótesis expresada matemáticamente está desprovista de juicios de valor. Recientemente, y gracias a la contribución de las Ciencias Sociales, se han incorporado a la evaluación las técnicas cualitativas de investigación. En general, las técnicas cuantitativas usan los números como herramienta principal y responden a la pregunta “cuánto”, mientras que las de tipo cualitativo utilizan como instrumento la palabra y responden a las preguntas “qué”, “cómo” y “por qué”. Estas últimas, presentan, fundamentalmente, dos ventajas frente a las técnicas cuantitativas:

- Posibilitan la participación de individuos con experiencias diversas (gestores públicos, empresas adjudicatarias, directores de obra, beneficiarios finales...) que ven la actuación desde diferentes puntos de vista y, por ello, permiten obtener una visión multisectorial de los factores de éxito y fracaso detectados.
- Favorecen la generación de un gran número de ideas de forma rápida.

Pero también poseen ciertos inconvenientes: carecen de la precisión de las técnicas cuantitativas y sus conclusiones no son generalizables.

En definitiva, las técnicas cualitativas y cuantitativas deben usarse conjuntamente, de forma complementaria. Ahora bien, la selección que se realice debe adaptarse al contexto en el que serán utilizadas. Resulta conveniente, a la hora de elegir las diferentes técnicas a utilizar en el proceso de evaluación, seguir tres sencillas pautas que nos ayudarán a seleccionar las más adecuadas:

1. Las técnicas deberán ajustarse a los efectos que se van a evaluar; de ahí que el primer paso para realizar una correcta evaluación sea identificar aquellas cuestiones para las que se busca una respuesta, es decir, qué se desea conocer al finalizar la evaluación.
2. La siguiente tarea consistirá en traducir esas cuestiones a un conjunto de indicadores cuantitativos que permitan su medición. Cuando las cuestiones recogen aspectos de carácter cualitativo, traducirlas en indicadores medibles puede resultar muy complejo.
3. Finalmente, el último paso consistiría en definir y delimitar el campo de observación y estudio. El área en el que se inscribirá la evaluación deberá ser lo suficientemente pequeña como para no incurrir en excesivos costes, lo suficientemente amplia como para generar datos e información realista y útil, y lo suficientemente diversa como para recoger los diferentes aspectos que cubre la política pública que se esté evaluando y los distintos agentes que hayan estado implicados, directa o indirectamente, en ella.

Una selección adecuada de técnicas cuantitativas y cualitativas se muestra en la Tabla 2.

TABLA 2
POSIBLES TÉCNICAS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS A UTILIZAR EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

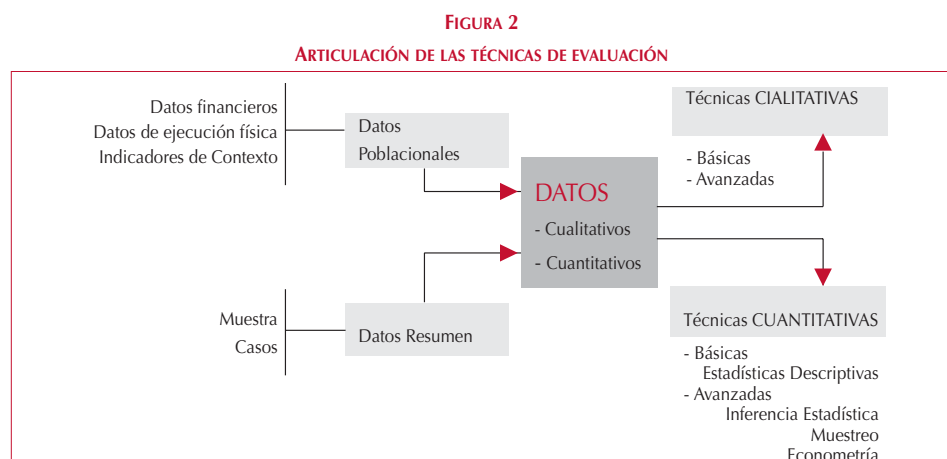
INSTRUMENTOS	CONTENIDO	VISIÓN MACRO	VISIÓN MICRO
Técnicas estadísticas y econométricas	Indicadores seleccionados para el seguimiento del contexto operativo y del impacto global.		
Encuestas y entrevistas	Aspectos globales del programa a niveles inferiores.		
Mesas redondas y grupos de discusión (focus groups)	Aspectos concretos de la evaluación a niveles inferiores.		
Análisis de pertinencia y coherencia interna	Consistencia entre las actuaciones que se proponen, los objetivos y el diagnóstico de las debilidades.		
Estudio de casos	Proyectos más relevantes desde el punto de vista financiero y/o estratégico analizados en evaluaciones pasadas.		

Fuente: Elaboración propia a partir de Miranda, B. y Miranda, J.C. (2006:112).

La función que desempeña cada una de estas técnicas en el proceso de evaluación puede resumirse del siguiente modo:

- **Técnicas estadísticas y econométricas** para la selección y cuantificación de los indicadores más adecuados y para la modelización del impacto macroeconómico, como puede ser el análisis *input-output*.
- **Encuestas y entrevistas a gestores**, coordinadores, directores de obra y beneficiarios del programa que ofrezcan información cualitativa y cuantitativa sobre los efectos reales de determinadas actuaciones. Su principal objetivo es recoger opiniones de forma selectiva. La ventaja que conlleva su aplicación es la obtención de resultados válidos para toda la población objeto de evaluación. Es especialmente recomendable en aquellos casos en los que la población objetivo sea muy numerosa y el investigador tenga una idea clara y precisa de lo que quiere evaluar.
- **Mesas redondas y grupos de discusión (focus groups)**. La exposición de ideas y los debates que surgen a partir de ellas en las mesas redondas y en las reuniones (*focus groups*) permiten la aparición de elementos que hasta entonces han podido pasar desapercibidos. Es posible que este proceso vaya sacando a la luz algunos errores y lagunas del análisis inicial. De este modo, la mera exposición de ideas deja de ser un fin en sí mismo y se convierte en una herramienta útil en el proceso creativo permitiendo la generación de otras nuevas y contribuyendo a realizar un análisis más riguroso.
- **Análisis de pertinencia y coherencia interna del programa**. El análisis de pertinencia permitirá examinar las relaciones existentes entre el diagnóstico de la realidad sobre la que se pretende actuar y los objetivos previstos en el programa. Por su parte, el estudio de la coherencia interna de la estrategia mostrará la relación existente entre los objetivos del programa y las medidas que desarrollan sus acciones.
- **Estudio de casos**. Las técnicas anteriores ofrecerán una valiosa y completa información cuantitativa con la que realizar las valoraciones y apreciaciones que requiere la evaluación, que se verá enriquecida y explicada a través de los resultados obtenidos mediante una observación *in situ* tanto de los proyectos ejecutados y sus beneficiarios, como de las personas responsables del programa. No obstante, su utilización en la práctica es difícil, es decir, se necesitan personas conocedoras de la materia objeto de evaluación y que cuenten con la aceptación general de los agentes implicados en el programa (*stakeholders*). En el caso de que esta aceptación fallase, los destinatarios podrían bloquear el trabajo del evaluador, bien impidiendo el acceso a la obtención de la información, bien proporcionando, voluntariamente, una imagen distorsionada de la realidad.

Ahora bien, el proceso de decisión demanda información tratada, por lo que será necesario transformar los datos originales (brutos) en información útil. En la Figura 2; se presenta, de forma esquemática, dicho proceso, así como las técnicas apropiadas para su explotación, análisis e interpretación.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la Tabla 3 refleja la organización de las diferentes tareas a desarrollar en el proceso de evaluación, en las que se han incluido las técnicas más habituales para llevarlas a cabo.

TABLA 3
POSIBLES TAREAS Y TÉCNICAS DE EVALUACIÓN A UTILIZAR

	Obtención de datos	Análisis de datos	Valoraciones
PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN			
Identificación de temas clave			
Consulta a los coordinadores			
Objetivos de la evaluación			
Marco lógico de evaluación			
OBTENCIÓN DE DATOS			
Encuesta a beneficiarios			
Entrevistas individuales a gestores			
Reuniones de coordinación			
Análisis de casos			
Utilización de indicadores de fuentes secundarias			
ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN			
Análisis input-output			
Modelos econométricos			
Métodos estadísticos			
HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA EVALUACIÓN			
Análisis de la eficacia			
Análisis de la eficiencia			
Evaluación del impacto macroeconómico previsto			
Evaluación del impacto en la igualdad de oportunidades			
Evaluación del impacto ambiental			

Fuente: Elaboración propia.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso de elaboración de las políticas públicas, en un decidido esfuerzo por considerarse abierto, permite, a partir de la evaluación, contar con una guía que apoye la toma de decisiones (*decision support*), rinda cuentas a la sociedad (*accountability*) y promueva el aprendizaje individual, colectivo e institucional (*strategic change*), creando una cultura de la evaluación y un sistema de aprendizaje en el que unos aprenden de la experiencia de otros.

La evaluación puede realizarse en cualquiera de los tres momentos en la vida de una política o programa público (al inicio, en el medio, al final), pero es en el último, una vez que desaparece, cuando hay que analizar si realmente las medidas que se adoptaron surtieron los efectos inicialmente previstos, no los lograron o se alcanzaron otros diferentes. No obstante, hay que tener presente que estos efectos o impactos, a menudo, suelen aparecer con un retraso temporal, más o menos dilatado, en relación a la fecha en la que se inicia la intervención pública.

Uno de los desafíos más ambiciosos de este milenio, para las políticas públicas, consistirá en garantizar un nuevo equilibrio entre el mercado y la sociedad, en un entorno en el que lo único que parece permanente es el cambio. El primero deberá seguir funcionando bajo los impulsos de la creatividad, la imaginación y el riesgo que asuman los agentes que operan en él, pero sin erosionar las bases de la solidaridad social. La segunda deberá aprender a transformarse para adaptarse a un mundo en continuo movimiento.

Ante la crisis que viven los países en vías de desarrollo se enfrentan a dos retos trascendentales: satisfacer las demandas que requiere la sociedad del bienestar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Estos dos objetivos deben guiar tanto a las políticas públicas que se instrumenten al efecto, en un marco de transparencia democrática, como el respeto de los derechos que tienen todos los ciudadanos de decidir la región que queremos.

Asimismo, es preciso plantearse un modelo de desarrollo territorial innovador, que tenga en consideración las particularidades de la zona: garantizando un desarrollo para su alto porcentaje de población rural, abriendo espacios de discusión sobre el uso y destino de sus recursos naturales estratégicos, proveer a la economía local de instrumentos de apoyo acorde a sus vocaciones productivas, entre otros.

Finalmente, existen momentos en la historia de la Humanidad en los que hay que buscar nuevas combinaciones entre la teoría y la práctica para satisfacer las demandas, siempre distintas, de una sociedad en constante evolución. Así, las teorías y los sistemas de referencia que antes eran válidos y eficientes, hoy se vuelven desfásados e inoperantes, haciéndose necesaria su adaptación a las nuevas circunstancias. Pero, a veces, no basta con una simple modificación de los conceptos tradicionales ya existentes para ser aplicados a las situaciones presente y futura. Son imprescindibles nuevas ideas y nuevas formas de hacer. Los sistemas de evaluación de las políticas y programas públicos pueden ayudarnos a ello.

BIBLIOGRAFÍA

- Boden, M., Stern, E. (2002) User Perspectives, en Fahrenkrog, G. et al. (eds.): *RTD Evaluation Toolbox, Assessing the Socio-Economic Impact of RTD Policies*. European Commission-Joint Research Centre, IPTS. Seville.
- Brown, D. (2001) *Evaluación de políticas y programas en la región del Caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos*. Serie Gestión Pública (9). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- CEPAL/CLADES (2000) *Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información*. Serie Manuales N° 8. Santiago de Chile.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo Veintiuno Editores, México.
- EUROPEAN COMMISSION (2005) *Common Monitoring and Evaluation Framework*. Draft Guidelines for Ex ante Evaluation. Technical Meeting on Guidance for the Common Monitoring and Evaluation Framework, Brussels.

- Fahrenkrog, G., et al. (eds.) (2002) *RTD Evaluation Toolbox, Assessing the Socio-Economic Impact of RTD Policies*. European Commission-Joint Research Centre, IPTS. Seville.
- Feinstein, O. (2006) *Evaluación pragmática de políticas públicas*. ICE, mayo-junio, N° 836.
- Lindblom, C. (1991) *El proceso de evaluación de políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Grupo Editorial Miguel Porras, Madrid.
- Mairate, A. (2003) La evaluación de los Fondos Estructurales: Aspectos metodológicos y teóricos. En: Ogando Canabal, O. y Miranda Escolar, B. (coord.) *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas*. Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid. Valladolid.
- Meny, I., Thoenig, J.C. (1992) *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Miranda Escolar, B. (2003) Evaluación del Programa Operativo Regional FEOGA-Orientación de Castilla y León (1994-1999): Metodología y principales resultados. En: Ogando Canabal, O. y Miranda Escolar, B. (coord.) *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas*. Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid. Valladolid.
- Miranda Escolar, B., Moñux Chércoles, D., Aleixandre Mendizábal, G., Gómez González, F. J. (2005) Condicionantes políticos y problemas metodológicos en la evaluación de las políticas regionales de I+D+i: hacia la integración del impacto social. III Jornadas Valencianas de Estudios Regionales. Alicante, 27 y 28 de enero.
- Miranda, J.C. (2004) *Evaluación de las políticas públicas: Accountability*. José Escaida y Juan Carlos Ferrada (editores). Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- Miranda, J.C., Miranda, B. (2004) Una propuesta metodológica para la evaluación de políticas públicas: el modelo de ecuaciones estructurales. VIII Simposio Internacional "Pacific Regional Science Conference Organization", PRSCO, de los Países del Asia-Pacífico. Valdivia (Chile), 23-25 de septiembre.
- Miranda, B., Miranda, J.C. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos: algunas precisiones conceptuales*. José Escaida y Juan Carlos Ferrada (editores). Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- Miranda, J.C., Bustamante, C. (2009) Participación ciudadana en época de crisis: Caso de la Región de Los Ríos. I Coloquio Internacional "Realidades e perspectivas da globalização e das suas contradições na América Latina, UNESP/Marília. 28 a 30 de abril.
- Moñux Chércoles, D., Miranda Escolar, B., Aleixandre Mendizábal, G., Gómez González, F. J. (2004) La evaluación de impacto social en las políticas regionales de I+D+i: condicionantes políticos y precisiones metodológicas. 9º Congreso de Economía de Castilla y León, Palencia, 25-27 de noviembre.
- Moñux Chércoles, D., Miranda Escolar, B., Aleixandre Mendizábal, G., Gómez González, F. J. (2004) Condicionantes políticos y problemas metodológicos en la evaluación de impacto social de las políticas de I+D e Innovación. Taller: Estrategias Metodológicas y Experiencias Recientes de Medición del Impacto Social de la Ciencia y la Tecnología. Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología (CYTED) – FAPESP Brasil. Sao Paulo (Brasil), 3 y 4 agosto.
- Ogando Canabal, O., Miranda Escolar, B. (Coord.) (2003) *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas*. Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid. Valladolid.
- Pedrosa Sanz, R., Miranda Escolar, B., Moñux Chércoles, D., Aleixandre Mendizábal, G., Gómez González, F. J. (2005) *Análisis del impacto social de la política regional de I+D+i en Castilla y León: Una propuesta de indicadores para su evaluación*. Proyecto de investigación financiado por la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León (Proyecto VA097/04).
- RIP, A. (2003): "Societal Challenges for R&D Evaluation". En: Shapira, P. y Kuhlmann, S. (eds.): *Learning from Science and Technology Policy Evaluation. Experiences from the United States and Europe*. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, pp. 32-53.
- Salazar Vargas, C. (1999) *Las políticas públicas*. Colección Profesores N° 19. Edita Pontificia Universidad Javeriana, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Vedung, E. (1996) *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid.

DEUDA EN DESCENTRALIZACIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN

MIGUEL FLORES*
CAROLINA INFANTE**

Prácticamente nadie discute que, en las últimas décadas, el proceso de descentralización se ha desarrollado a un ritmo lento; muchas veces se ha tratado más bien de medidas contingentes y de poca profundidad y, en muchos casos, sin contar con los recursos suficientes que se requieren para llevarlas adelante. En el caso chileno, se ha tratado de un proceso altamente complejo, detenido en muchas oportunidades por razones ideológicas y, también, por el miedo de ciertos actores a perder el poder, lo que incluso, por momentos, ha generado compromisos fuertemente recentralizadores.

En Chile, existe todavía una importante deuda en materia de descentralización, entendiendo a ésta como la transferencia de poder político, dineros fiscales y atribuciones administrativas a los gobiernos locales, para que así, inicien procesos de toma de decisiones propias sobre sus competencias¹. Esto, porque para su concreción se requieren elementos para la profundización de la democracia, la flexibilización de los mercados, el fortalecimiento de la subsidiariedad, la modernización del Estado y el desarrollo integral, que permitan aumentar las posibilidades de incorporar innovaciones que redunden en un mejor servicio, aspectos que no han sido plenamente integrados en las políticas de descentralización llevadas adelante.

Es innegable que existe la conciencia transversal de todos los actores políticos y sociales respecto a la necesidad imperativa de perfeccionar la descentralización, para que las municipalidades, que poseen un gran reconocimiento en el nivel local, se constituyan como los principales instrumentos para concretar el camino descentralizador del poder. En efecto, el contexto municipal actual muestra diversos obstáculos. Por ejemplo, la inexistencia de autonomía financiera en los municipios debido a que el ingreso de recursos vía impuestos exclusivamente patrimoniales, lo que sumado a la imposibilidad legal de contraer deudas, les impide desarrollar proyectos de desarrollo económico con privados, autogestionar programas sociales, desarrollar las nuevas atribuciones que pueda entregarles el Ejecutivo, perpetuando de esta manera la dependencia con el gobierno central. Mención especial merece la participación ciudadana, la que se reduce solo a las elecciones municipales, ya que, por un lado, los plebiscitos requieren de múltiples exigencias legales y económicas, lo cual hace que sean difíciles de concretarse en la práctica. En lo que respecta a las consultas comunales, no se encuentran debidamente reguladas a nivel legal.

Frente a este panorama, lo cierto es que son muchas las cosas que aún quedan por hacer, pero ante la urgencia de avanzar en la descentralización del mundo municipal, creemos que, al menos, hay dos ejes donde las acciones deben tornarse prioritarias.

* Abogado, Director Ejecutivo Fundación Jaime Guzmán.

** Cientista Política, investigadora Fundación Jaime Guzmán.

1 Biblioteca del Congreso Nacional: ¿Qué significa descentralizar el país?, Santiago, 2006.

1. DAR PASO A LA MODERNIZACIÓN Y AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS, PARTIENDO CON LA INSTALACIÓN DE UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Es de todos conocida la constante problemática que enfrentan las municipalidades en materia de financiamiento, donde la irregularidad en los flujos de ingresos y la alta dependencia de las decisiones de inversión del gobierno central no solo entorpecen el funcionamiento económico de los municipios, sino que les imponen serias limitaciones al desarrollo de proyectos y programas afines a las comunas que representan, situación que afecta especialmente a las unidades comunales más pequeñas. De este modo, estos órganos se tornan altamente ineficientes al momento de responder a las demandas que les exigen sus habitantes. Lo que es más grave aún, es que esta situación termina sirviendo de excusa para que las municipalidades se mantengan en este status quo y no se generen mayores incentivos para el desarrollo comunal.

Para enfrentar esta situación, proponemos:

Implementación de sistemas de rendición de cuenta en los municipios. Hoy, la Ley Orgánica de Municipalidades contempla la cuenta anual de los alcaldes presentada al concejo, estableciendo su disponibilidad pública. Sin embargo, una cuenta anual no implica una rendición propiamente tal y, en muchos casos, solo se limita a un relato de las acciones realizadas durante un período de tiempo sin ninguna evaluación de dichas acciones. Por ello, consideramos la necesidad de incorporar los principios propios de la rendición de cuentas para el control y evaluación de la gestión, pues ella considera la medición del cumplimiento de los objetivos y metas propuestas y de los resultados e impacto logrado. De esta manera, se puede entregar a los vecinos una mejor herramienta para evaluar a sus autoridades y exigirles el cumplimiento de sus compromisos.

Revisión del sistema de auditorías. Actualmente, la ley contempla un sistema de auditorías externas aplicables a los municipios. Sin embargo, es una herramienta facultativa, es decir, el concejo no está obligado a solicitarlo y solo se refiere a la ejecución presupuestaria y la situación financiera del municipio. De este modo, se hace necesario reevaluar este sistema, considerando la contratación de la auditoría externa al menos una vez durante el período alcaldicio, establecer recursos destinados a ellos especialmente y profundizar los objetivos y alcances de tales auditorías.

2. PROFUNDIZAR Y FORTALECER LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMUNA

Si bien la Ley Orgánica de Municipalidades contempla mecanismos de participación ciudadana -establecidos incluso en un título específico de la ley-, lo cierto es que a nivel local hoy en día estas prácticas se concretan apenas en la asistencia a votar en las elecciones municipales, dadas las complejidades y obstáculos que enfrentan otros instrumentos de participación. En efecto, para efectuar un plebiscito comunal se deben cumplir una serie de requisitos legales que incluyen las mismas exigencias que implica una elección popular y los municipios deben hacerse cargo de los costos económicos que ello conlleva, lo que claramente genera un fuerte desincentivo a la realización de estos procesos. Asimismo, aún cuando las consultas comunales están establecidas a nivel constitucional, no existe regulación a nivel legal, por lo que es imposible llevarlas a cabo².

Ante lo indispensable que resulta generar las condiciones para una participación más efectiva de la comunidad, proponemos:

Establecer mecanismos de incentivos a la voluntad política de los alcaldes y concejos para generar espacios de consulta a la comunidad. La Ley Orgánica de Municipalidades establece que cada municipio deberá crear su propia reglamentación en materia de participación ciudadana. Es necesario que estos reglamentos se generen de manera efectiva, sean difundidos y cuenten con los recursos necesarios para su aplicación. Claramente, si no se cuenta con recursos para solventar distintos canales de comunicación entre el municipio y sus vecinos, los espacios de participación ciudadana serán los mínimos y solo para cumplir lo básico que solicita la ley.

² Incluso, si son llevadas a la práctica, la Contraloría General de la República ha determinado que estas consultas se encuentran al margen de la ley.

Crear la ley que regule las consultas comunales. No hay peor burla al sistema democrático que instituir herramientas de participación y no dotarlas del marco legal para su aplicación. Esto no solo impide la acción de los vecinos en materia de consulta municipal, sino que incluso ata de manos a las autoridades municipales que quieran llevarlas a cabo, inhibiendo las iniciativas en esta materia. Siendo así, urge establecer la ley que permita la concreción de un instrumento de participación que está establecido en la Constitución.

Flexibilización y facilitación para la realización de plebiscitos comunales. Durante el año 2008, la comuna de Vitacura llevó a cabo un plebiscito para definir aspectos relativos a su plano regulador. Si bien se generaron ciertos cuestionamientos durante el proceso, éste consiguió un importante despliegue de información y la generación de focos de debate que involucraron fuertemente a las autoridades de la comuna y a los vecinos en general. Más allá del resultado, quedó en evidencia la relevancia que estos procesos pueden tener para la formación de conciencia ciudadana y vecinal, por lo que es necesario introducir cambios que flexibilicen la realización de este tipo de consultas de manera que se den procesos que combinen la fiabilidad del plebiscito, pero con exigencias más simples que las que se requieren para las elecciones populares. Asimismo, debiese contemplarse un mecanismo de financiamiento de estos procedimientos, ya que son pocos los municipios que pueden tener los recursos para realizarlos sin perjudicar de manera importante el financiamiento de otras materias, tanto o más importantes.

Reformulación de los consejos económicos y sociales comunales. Estas instancias, contempladas en la misma Ley Orgánica de Municipalidades, han tenido resultados y experiencias muy dispares en las comunas. Mientras en algunos casos se han logrado constituir verdaderos espacios de participación ciudadana y control sobre el municipio, en otros casos apenas son elementos “decorativos” o no han podido constituirse al no existir los reglamentos que organicen su funcionamiento. De este modo, se hace indispensable evaluar las experiencias existentes hasta ahora para poder revisar los elementos que es necesario modificar, incluyendo incentivos tanto para los alcaldes y concejales, como para los propios vecinos para que estas instancias funcionen efectivamente.

Apoyo a la transparencia e información pública municipal. Con la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, los municipios, especialmente los más pequeños, se han visto apremiados en el cumplimiento de las normas que dicho marco exige, ya sea porque no cuentan con los recursos para implementarla, los soportes tecnológicos o el personal capacitado para ello. Tomando en cuenta que buenos niveles de información pública y la facilidad en su acceso potencian y mejoran la participación ciudadana, es importante dotar a las municipalidades de las herramientas para poder cumplir los objetivos de transparencia y acceso que implica esta ley y que apuntan, especialmente, a incentivar el control ciudadano en la gestión municipal.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

INCENTIVOS DIFERENCIADOS PARA PROMOVER
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE

EGON MONTECINOS*

FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

El fortalecimiento del sistema democrático representa un desafío de relevancia para el sistema democrático en general, y en particular para el gobierno de la Presidenta Bachelet, quien al inicio de su mandato señaló que en su periodo el Estado le abriría las puertas al ciudadano. Ante ello, se están realizando algunos esfuerzos importantes, como es la ley de participación ciudadana en la gestión pública y los compromisos de gestión solicitados por la presidenta a los diferentes servicios y reparticiones públicas. No obstante aquello y especialmente a nivel de la gestión municipal y regional, se registran avances y estancos que son explicados esencialmente por variables locales de carácter político, cultural e institucional. Lo que se observa son avances heterogéneos donde se pueden encontrar esfuerzos notables por fortalecer el sistema democrático (como por ejemplo los presupuestos participativos en más de 20 municipios de un total de 345), pero sostenidos por “líderes” o “personas” que una vez que abandonan el aparato público o dejan sus responsabilidades políticas, las experiencias terminan por difuminarse. Es decir, las experiencias democráticas no están sostenidas ni por variables culturales, territoriales, ni menos por una variable institucional que mediante un diseño motivador e incentivador las sostenga, y promueva a escala regional y municipal. Por otro lado, son muy pocas las experiencias de innovación democrática que empoderan a la comunidad, cuestión que se traduce en que una vez que el líder se ausenta, la experiencia no permanece en el tiempo. Como consecuencia, en Chile contamos con experiencias de participación ciudadana altamente permeables a los cambios electorales, las que no tienen un carácter deliberativo, más bien son de carácter consultivo, instrumental y coyuntural y no forman parte de una “cultura participativa para hacer gestión municipal”.

La experiencia Latinoamericana no dista mucho de la chilena, en ella se observa que es el espacio local el principal aliado de las experiencias de innovación democrática con un carácter sustantivo. No obstante también han existido experiencias nacionales de PP -que han sido analizadas en perspectiva comparada fundamentalmente por Goldfrank (2006)- y que indican que no ha existido una tendencia a replicar a escala nacional los éxitos y las bondades demostradas por el PP a escala local, por ejemplo en Porto Alegre y parcialmente en Montevideo (Goldfrank, 2006). Por ejemplo, para el caso Peruano, y de acuerdo con Goldfrank (2006) y Shack (2005) la importancia del presupuesto participativo, es que radica en la institucionalidad nacional que adoptan las decisiones que se toman durante las diferentes secuencias en las que éste se realiza, en especial cuando se formalizan los acuerdos que posteriormente son considerados en los presupuestos participativos de los gobiernos regionales o gobiernos locales al momento de su aprobación. Para el caso Peruano, se destaca que la participación de la sociedad en las decisiones públicas, no se puede resolver de una manera institucional de buenas a primeras, sino que esta requiere no solo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una adecuada voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión de órganos de gobierno local y de la burocracia en general (Shack, 2005), esto ha traído como consecuencia que los resultados sean demasiado dispares y se alejen de la intencionalidad primaria de la ley nacional. Arroyo (2006) coincide con este análisis señalando que dada las bondades del PP -y que fue demostrada en casos locales en el Perú- la pregunta ahora pasa por qué y cuánta institucionalidad nacional es necesaria para promover actores y procesos democráticos sustantivos sin asfixiarlos (Arroyo, 2006).

* Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local, CEDER, de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

La evidencia mostrada en América Latina y por cierto en Chile, deja de manifiesto que dada la existencia de una ley nacional de presupuesto participativo, el límite entre la utilización instrumental de este mecanismo y su uso sustantivo es extremadamente frágil a escala local. Este aspecto confirma la incapacidad institucional que ha existido hasta ahora en poder consolidar estos mecanismos participativos en otros niveles de gobierno que no sean los locales. Por ejemplo, se esperaba que tanto en Brasil como Uruguay se dieran lecciones institucionales al respecto, pero hasta ahora no se ha podido evidenciar un avance sustantivo y profundo a escala nacional en esos países. Sigue predominando una especie de avance tipo archipiélago, es decir, el avance de los mecanismos participativos no es homogéneo y regular, ni siquiera al interior de un mismo país, por el contrario, se observan lentos progresos a escala nacional y regional pero con un carácter muy dinámico y progresivo a escala local.

De aquí se desprende la necesidad de pensar en diseños institucionales distintos hasta los que ahora han predominado en América Latina. Hasta ahora en América Latina ha predominado una lógica bipolar de los diseños institucionales, que, o se la juegan por la obligatoriedad de la planificación democrática vinculada a la obtención de recursos fiscales (por medio de leyes nacionales como en el caso del Presupuesto Participativo en Perú, Nicaragua, Guatemala o Bolivia), u optan por la ausencia de leyes que vinculan la obtención de recursos fiscales con la planificación democrática (Chile, Argentina).

La experiencia internacional nos indica que el camino correcto no va por el lado de establecer la obligatoriedad de la planificación democrática en el diseño institucional subnacional, ya que no existe evidencia empírica a escala internacional que demuestre el éxito de este procedimiento, de hecho se han evidenciado casos donde mas bien los alcaldes tienden a distorsionar el espíritu de la ley, como ha sucedido por ejemplo en algunos países de América Latina (Shack, 2005, Goldfrank, 2006). Parece ser que dada nuestra heterogeneidad territorial y los diferentes ritmos de consolidación de nuestras democracias, el camino de las leyes igualitarias no es el más adecuado. Mas bien, la idea es establecer premios e incentivos heterogéneos, graduales y selectivos a la participación ciudadana efectiva en la planificación local, pero que estén consagrados o explicitados en el diseño institucional descentralizado, que se exprese por ejemplo mediante la revitalización de los instrumentos de planificación formales o informales pero ahora vinculándolos con la obtención de recursos fiscales a escala regional, sectorial o nacional, privilegiando la diferenciación por sobre la obligatoriedad del avance de la democracia a escala local.

PROPUESTA

La propuesta de incentivos diferenciados para promover presupuestos participativos en la gestión municipal, consiste en implementar un sistema de evaluación de la dimensión democrática de la gestión municipal, vinculando a ello explícitamente transferencias de recurso fiscal sectorial, regional o nacional. Este principio debiera estar basado en la incorporación del concepto de Eficiencia Democrática en la Gestión Municipal. Este tipo de concepto agrupa a todas aquellas innovaciones que tienen un componente de fortalecimiento democrático y que considera los grados en que la iniciativa de innovación municipal estimula y fortalece la participación activa de las personas en la decisión, control y fiscalización del quehacer público local. ¿Cómo es posible identificar este tipo de innovaciones? En esta propuesta se ve expresada específicamente en los procesos de planificación participativa local y presupuesto participativo que hagan vinculante a escala local la gestión con la asignación de recursos y/o con la construcción de agendas participativas locales.

El aspecto diferenciador para este caso será que en la innovación exista una influencia directa de la comunidad organizada en el destino parcial de la inversión del presupuesto municipal. Es decir, basado en este concepto los municipios participarían previamente en una especie de "acreditación democrática" de su gestión, lo cual posteriormente se vincularía con la asignación de recursos regionales, sectoriales, o nacionales para complementar el fondo de Presupuesto Participativo a nivel municipal. Asimismo se puede estimular las prácticas democráticas, incentivando con un puntaje mayor en la calificación técnica y política a aquellos municipios que presentan al Fondo Nacional de Desarrollo Regional,

o al reciente creado FRIL¹, un proyecto priorizado en su plan de desarrollo comunal y/o que fue visado o priorizado por el Consejo Económico y Social Comunal de la respectiva municipalidad.

El organismo encargado de evaluar las prácticas democráticas y realizar la evaluación para vincular gestión democrática con asignación de recursos tendría que ser un organismo autónomo de carácter tripartito de alcance nacional, integrado por instituciones de distinta naturaleza pero relacionados con la gestión municipal en su dimensión democrática. Es así como se propone una “Comisión Nacional de Incentivo a la Gestión Municipal Democrática” dependiente de algún organismo de la presidencia o del ministerio del interior integrada por instituciones académicas (que acrediten investigación y publicaciones de calidad en la materia), instituciones de gobierno (subdere, por ejemplo), Asociación Chilena de Municipalidades y organismos de la sociedad civil.

Una de las principales tareas de esta comisión sería lograr el consenso y desglose del concepto de eficiencia democrática, de tal forma de construir indicadores que faciliten la transparencia y evaluación de las iniciativas que presenten los municipios para complementar con asignación de recursos extra-municipales su proceso de presupuesto participativo municipal. De tal forma que se pueda controlar el posible uso instrumental que se pudiera dar de parte de los municipios o alcaldes que pueden ver en esta instancia una oportunidad para capturar recursos que puedan ser destinados a otros fines.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Antes de entrar en la identificación de los actores responsables de implementar esta iniciativa, se debe señalar que ella tiene una fuerte naturaleza política, y esencialmente requiere de voluntad política para implementarla, lo cual implica incorporar un elemento “No tradicional” en los criterios de distribución de recursos fiscales que predominan en la gestión municipal actual y moderna. El concepto no tradicional que se requiere incorporar es el de “Eficiencia Democrática”. Hasta ahora a escala municipal los recursos no se asignan bajo una racionalidad que no sea la racionalidad técnica. Es decir, si una municipalidad es eficiente, eficaz y económica y a eso le agrega “Gestión de Calidad” (desde la perspectiva gerencial), estamos frente a un municipio que “hace bien las cosas” y que en la mayoría de los casos es estimulado, premiado o incentivado con recursos fiscales. Por el contrario, los municipios como Buín, Illapel, San Joaquín, Quillota, Lautaro, Negrete, entre otros, que cuentan con Presupuesto Participativo o Inversión Municipal Participativa implementado por mas de 2 años consecutivos ¿cómo son incentivados por el actual diseño institucional subnacional?. La “gestión democrática” en estos casos es un verdadero “apéndice” que si está en la gestión municipal es bien valorado pero si no está queda la sensación que también está bien. Los actuales diseños institucionales no hacen sentir ni vinculan gestión democrática con asignación de recursos fiscales, pero por el contrario, estos mismos diseños institucionales sí vinculan eficiencia técnica con recursos fiscales.

Los actores visibles responsables, llámese SUBDERE², ACHM³ debieran comenzar por demostrar voluntad política por incorporar con mayor fuerza el concepto de “Eficiencia Democrática” en la gestión municipal (el cual supera la instrumentalización del presupuesto participativo) pero vinculado a asignación de recursos y que complemente debidamente la gestión de calidad que actualmente se propone desde la lógica de la modernización del Estado. En definitiva, los actores responsables debieran comenzar por romper la hipótesis implícita que existe tras su actuar, la cual da por supuesto que el fortalecimiento democrático es una consecuencia de hacer una gestión municipal eficiente, eficaz,

1 FRIL, Fondo Regional de Inversión Local, que significa poner en el fondo regional una cantidad de recursos dirigida para inversión especialmente a las comunas con menos recursos propios de inversión o de ingresos propios permanentes, puede ser un fondo que en una parte de él, se aplique un criterio de “Eficiencia Democrática” y pueda ser distribuido a nivel regional en aquellas comunas que demuestren iniciativas de esta naturaleza. Este fondo, que tiene la particularidad de que los proyectos que allí se presentan no pasan por el Sistema Nacional de Inversiones, puede ser usado como una primera instancia experimental de decisión regional de aplicar en su distribución un criterio de eficiencia democrática para promover presupuestos participativos, u otras iniciativas tendientes al fortalecimiento democrático en la gestión municipal.

2 Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo.

3 Asociación Chilena de Municipalidades.

económica y de calidad. Por lo tanto, en su actuar y en las políticas públicas que emanan del Estado queda la sensación de que primero es necesaria la eficiencia municipal para luego alcanzar la democracia local.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los principales impactos esperados tienen relación con reconocer que el fortalecimiento democrático no es una consecuencia natural ni necesaria de un proceso de modernización de las municipalidades consistente en alcanzar primero la eficiencia la eficacia y la calidad de la gestión. Mas bien es un proceso que puede ser a la inversa o complementario. Esto requiere también reconocer que la descentralización en su objetivo democrático no requiere de avances homogéneos sino que de avances diferenciados por medio de leyes nacionales que en su implementación reconozcan aquellas variables que marcan la diferencia de los avances en materia de fortalecimiento de la democracia local. La heterogeneidad territorial no puede ser considerada solo para efectos de implementación de las políticas públicas, sino que también para efectos de diseño de aquellas políticas. Finalmente y en términos instrumentales los impactos de una ley de incentivos diferenciados que promueva los presupuestos participativos o cualquier otra iniciativa de fortalecimiento democrático a escala municipal se pueden traducir en los siguientes aspectos:

- Aumento de la transparencia en el uso y asignación de recursos públicos
- Aumento de la rendición de cuentas públicas por parte de los municipios y por parte de la comunidad organizada que se adjudica proyectos por medio de fondos democráticos.
- Disminución de la posibilidad de que se haga uso clientelar de los recursos del presupuesto participativo. Aspecto que sucede cuando estos son asignados mediante ley nacional homogénea y no se consideran las variables locales que marcan las diferencias del éxito o fracaso.
- Consideración de la supremacía de las variables locales para la promoción del presupuesto participativo.
- Difusión de las prácticas democráticas (como son los presupuestos participativos) bajo el criterio de la motivación por imitación y no por medio de la obligación nacional.
- Aumento del monto de dinero que los ciudadanos pueden decidir en el presupuesto participativo.
- Vinculación de gestión democrática con asignación de recursos fiscales sectoriales, regionales o nacionales.

APORTES AL CONOCIMIENTO

El principal aporte al conocimiento está relacionado con el avance que esto implicaría en la configuración conceptual sobre el concepto de innovación democrática en la gestión municipal. Hasta hoy el predominio en la gestión del Estado en general y en la gestión municipal en particular, ha estado orientada por una visión de la gestión altamente asociada a conceptos de eficiencia, eficacia y económica (filosofía inspiradora de las reformas del estado en América Latina), dejando a los procesos democráticos locales como un producto de hacer una gestión eficiente. En este planteamiento se entiende que los procesos democráticos, no necesariamente son producto de una gestión de calidad o eficiente, sino que también deben ser estimulados (y no obligados), para que se genere la consonancia necesaria con las potencialidades locales, las cuales son finalmente las que determinan que en un país unitario, un territorio cuente con mayores innovaciones democráticas que otro. Esta innovación significa implementar un sistema de incentivos institucionales y fiscales a escala subnacional, de carácter diferenciado que potencien al territorio. Este aspecto significa poner primero el acento en el reconocimiento de la diversidad territorial en materia de “desarrollo democrático”, antes de asignar recursos o atribuciones por el solo hecho de ser un “territorio”, cuestión que sucede en países unitarios que impulsan leyes nacionales (como por ejemplo, el caso peruano con la ley nacional de presupuesto participativo).

Publicaciones relevantes:

- ALGUACIL, Gómez (2005); “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”; Polis, revista de la Universidad Bolivariana, volumen 4, N° 012, Santiago, Chile.
- ARROYO, Juan (2006); “La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?; Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 36, Caracas, Venezuela.

- BRUGUÉ, Quim; GOMA, Ricard y SUBIRATS, Joan (2005); "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes"; Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 32, Caracas, Venezuela.
- CABANNES, Yves (2004); "Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual"; Quito, Ecuador.
- CHAVEZ, Daniel (2004): democratizar la Democracia: hacia una propuesta del presupuesto Participativo Nacional. Instituto Transnacional. Consultado en Marzo del 2008 en el siguiente sitio web http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar
- FONT, Joan y BLANCO, Ismael (2005); "¿Que hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación"; Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 31; Venezuela.
- GOLDFRANK, Benjamín (2007); ""¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana"; Revista Nueva Sociedad, N° 212, noviembre-diciembre.
- SUBIRATS, Joan (2005) ; "Democracia, Participación y Transformación Social"; Polis, revista de la Universidad Bolivariana, volumen 4, N° 012, Santiago, Chile.
- TATAGIBA, Luciana y CHAVES, Ana (2006); Contraloría y participación social en la gestión pública, series del CLAD, Editorial Texto, Caracas, Venezuela.
- ZICCARDI, Alicia (2004); Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, 462 p.

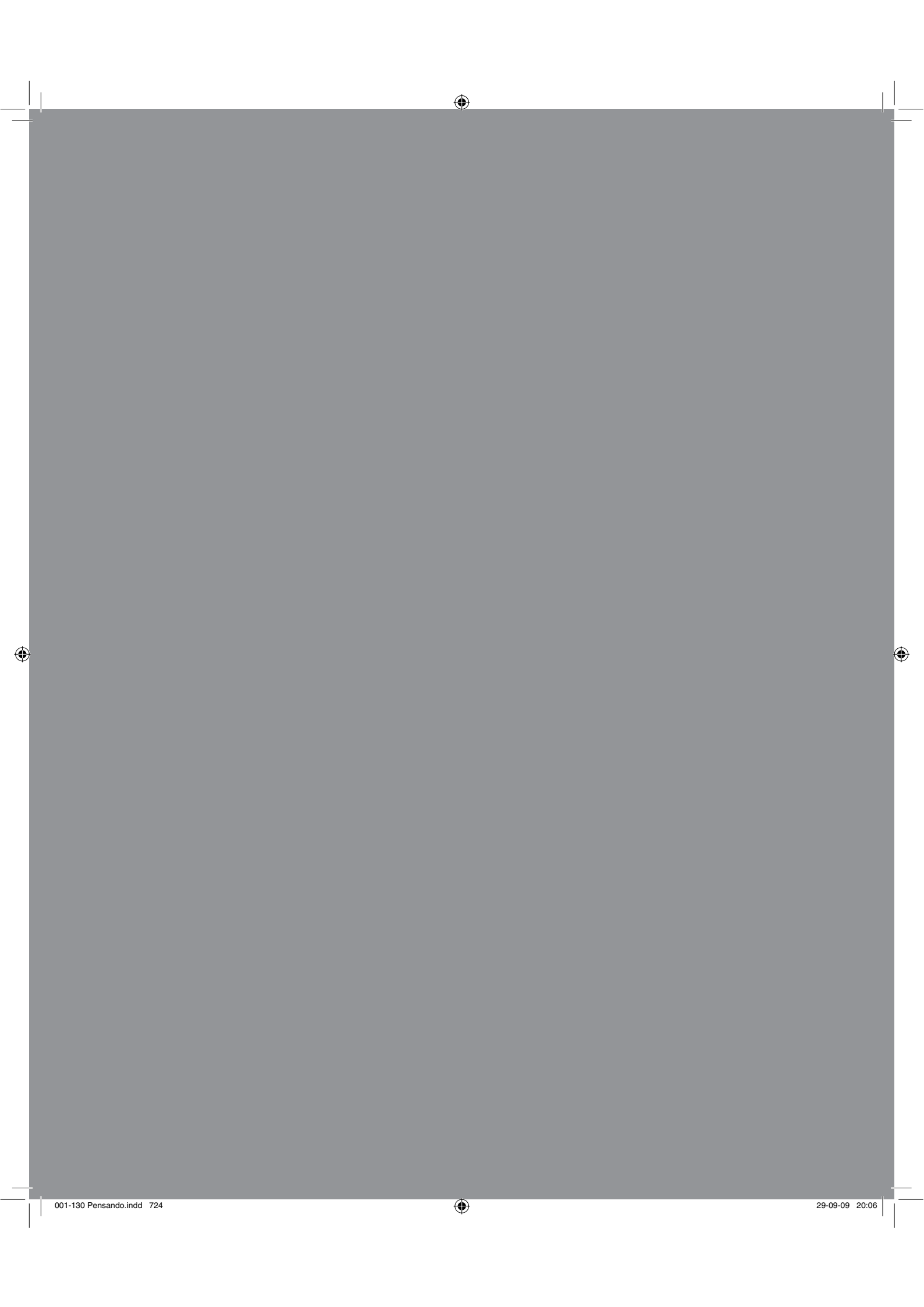
Investigaciones necesarias

Para el mejor avance de esta medida se consideran necesarias, a lo menos 3 investigaciones. La primera dice relación con las condiciones institucionales y, por sobre todo, condiciones fiscales, que son necesarias para implementar una política nacional de incentivos diferenciados, donde el derecho a obtener financiamiento fiscal por parte de las municipalidades esté mediado por una previa implementación local de procesos democráticos locales. La pregunta fundamental sería ¿qué diseño institucional y fiscal es necesario para implementar una ley de promoción de presupuestos participativos basado en la diferenciación territorial? Una segunda investigación tiene relación con la construcción de indicadores de desarrollo democrático o "eficiencia democrática" que permita diferenciar adecuadamente el desarrollo democrático de los municipios, frente a este tema la pregunta de investigación esencial es ¿Cuáles son los indicadores más representativos para promover una adecuada medición de la eficiencia democrática a escala municipal?

Finalmente, se hace imprescindible avanzar en el conocimiento de las relaciones y vínculos que se generan entre estas nuevas instituciones participativas (presupuestos participativos) y las tradicionales instituciones representativas (especialmente concejales y alcaldes) para determinar cual es el alcance complementario que tienen estas instituciones, o por el contrario se generan procesos de dominación o subordinación de la democracia participativa a escala local.

BIBLIOGRAFÍA

- GOLDFRANK, Benjamín (2006); "Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio"; Revista de Ciencia Política, volumen 26, N° 2; Universidad de Nuevo México, Estados Unidos.
- ARROYO, Juan (2006); "La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?"; Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 36, Caracas, Venezuela.
- SHACK YALTA, Nelson (2005); "La Programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación", Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 32, Venezuela.



3.2 ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES

OBJETIVO:

Fortalecer y hacer sustentable el diálogo y la coordinación de acciones entre los diversos actores del desarrollo de los territorios, en torno a un proyecto político consensuado, desde el cual se concierten en torno a una visión prospectiva y objetivos comunes.

ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES

ACTORES REGIONALES EN EL CHILE DEL SIGLO XXI: ARTICULACIÓN PARA UN DESARROLLO DESCENTRALIZADO

CARLOS A. AMTMANN*

INTRODUCCIÓN

En 1989 y en el marco de un encuentro organizado en Valdivia por la Universidad Austral de Chile y patrocinado por la Corporación de Promoción Universitaria, presentamos una contribución sobre las "Perspectivas de desarrollo de la Región de Los Lagos". Del análisis del tejido social regional, en ese trabajo se concluía que para la definición de un proyecto político regional era necesario resolver el problema de la composición de la Región y que para los actores sociales "existía el desafío de organizarse democráticamente y articularse para expresar concertadamente una ideología de regionalización" (Amtmann, 1990).

La invitación a "pensar a Chile desde sus regiones" brinda la oportunidad, transcurridos 20 años, de revisar conceptos y proyectar nuevas perspectivas, reconociendo que el proceso de regionalización en el país ha producido transformaciones –relevantes, pero ciertamente insuficientes– entre las cuales figura el surgimiento de dos nuevas regiones como producto de movilizaciones locales.

El lapso de tiempo transcurrido se caracteriza, también, por la amplia nómina de publicaciones que han sido producidas sobre el desarrollo regional y sus múltiples factores. Más aún, lo más destacable son las experiencias concretas de desarrollo local y regional en los territorios del país, en cuyo centro, generalizadamente, aparecen figuras sociales e individuales de actores que sirven de ejes para concretar iniciativas.

En este contexto socio histórico surgen preguntas a cuyas respuestas intenta aportar este trabajo:

- Qué papel juegan y han jugado los actores sociales en el desarrollo regional?
- Qué nuevos actores han surgido?
- Qué respuestas institucionales se requieren para proyectar las potencialidades de los actores regionales?
- Cuáles son los sustentos teóricos de esta perspectiva del desarrollo regional?

EL DESARROLLO REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL ACTOR

Enfoques de desarrollo y actores regionales y locales

En los primeros siglos de consolidación de las naciones latinoamericanas el papel de los estados que se conformaban en torno a figuras de caudillos, y el de las elites ligadas a la exportación minera y agrícola, reflejadas en el hacendado y el inversionista extranjero, daban cuenta de los esfuerzos por la modernización económica e institucional. Como consecuencia, no era posible aislar los actores sociales, en la medida en que ellos estaban estrechamente ligados con el Estado o dependientes del capital privado nacional y extranjero. Este tipo de proceso llevó a un insuficiente desarrollo de la sociedad civil y de los actores sociales.

* Director Regional de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, Región de Los Ríos. Profesor-Investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Ex Rector de la Universidad Austral de Chile. Los juicios que se incluyen en este artículo no representan, necesariamente, los de las instituciones mencionadas.

Por el contrario, desde hace décadas se reconoce en la descentralización y regionalización de las sociedades una de las principales megatendencias del desarrollo, lo que implica el surgimiento y consolidación de una diversidad de actores sociales.

Como lo señalaron Calderón y Dos Santos (1991), la profundidad con que se asume esta perspectiva y el papel de los actores sociales en el desarrollo regional, varía según las orientaciones con que se desarrolle este proceso, ya que es posible distinguir diferentes perspectivas que subyacen a los planteamientos acerca de la descentralización y del desarrollo regional, como por ejemplo, la de los teóricos del desarrollo y la planificación regional y la de quienes supeditan los procesos sociales al funcionamiento sin trabas de los mercados. Para éstos la descentralización se inscribe en el marco de las profundas transformaciones del capitalismo mundial y, no obstante la intensidad y orígenes de la crisis económica mundial actual, se plantea el cuestionamiento del Estado al que se le considera un factor perturbador de los procesos de acumulación y crecimiento, y se le asigna una posición secundaria a las acciones ciudadanas.

Para los teóricos del desarrollo regional, en cambio, la descentralización político-administrativa se señala como un medio adecuado para promover la expresión de una amplia gama de actores sociales y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria (Borja, 1987; Hopenhayn, 2001). Desde esta perspectiva, la descentralización puede facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con mayor equilibrio en el territorio, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales, y capacitando a los líderes locales para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo. Consecuentemente, la descentralización no es solo una forma de concebir el funcionamiento del Estado, sino también una forma de articular y repartir el poder en una sociedad democrática. La descentralización tiene que ver, esencialmente, con la transferencia del poder y no solo con ajustes administrativos, por lo que desempeña un papel decisivo en el procesamiento democrático de demandas sociales.

Más tarde, y con la actualización de la teoría de la cohesión social (CEPAL, 2007), al rol del Estado en el diseño y aplicación de políticas públicas, al de las empresas privadas y su funcionamiento en los mercados, se agrega la participación de la sociedad civil perfeccionando los mecanismos instituidos de inclusión social y los comportamientos y valoraciones de los sujetos miembros de la sociedad.

En las sociedades contemporáneas una aproximación analítica esencial, es la basada en la separación de sus tres componentes esenciales: a) El Estado y su institucionalidad; b) La empresa privada en cuanto instituciones con legítimos fines de lucro en los mercados; c) La sociedad civil con sus instituciones. Esta distinción, que en el plano regional se traduce en la triada gobierno regional – empresa privada – sociedad civil, permite reconocer distintas formas de articulación entre los sectores, desde la descomposición que supone la inexistencia de articulación, hasta la gobernanza que se logra al darse una triple articulación (PNUD, 2000).

Con el término de gobernanza, la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (2008), destaca las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, y que articulan una relación compleja que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. En este sentido, en determinados casos, para una sociedad es más beneficioso que el Estado abandone su estatus de superioridad sobre las organizaciones de la sociedad civil para comportarse como un **actor social** más, en el mismo nivel que el resto, con el fin de negociar y alcanzar un consenso compartido entre los diferentes actores sociales. De este modo los actores sociales y el propio Estado quedan obligados, no por una **ley** del Estado sino por un **pacto social**.

Al respecto cabe destacar que en buena medida en Chile está pendiente la tarea de enfrentar la relación Estado – Sociedad Civil que se ha llamado la tercera modernización del Estado y que se traduce en asuntos como la participación sustantiva y la profundización de la descentralización.

Como en la década de los 80 señalaba Sergio Boisier, no basta con volcar una gran cantidad de recursos por parte del Estado en una región para provocar su desarrollo. Lo importante es la existencia de una real sociedad regional, con instituciones regionales, con una clase política, una clase empresarial, con organizaciones de trabajadores y sociales de base, con proyectos políticos propios, que sea capaz de concertarse colectivamente en pos del desarrollo (Boisier, 1987; 1989a; 1989b). Las perspectivas de desarrollo implican, entonces, un análisis de las regiones como realidades sociales y

culturales. Se trata de analizar el desarrollo regional como un proceso de construcción social o de actualización de las potencialidades de la organización social, regional y como un proceso de progreso hacia la identidad cultural regional.

Construir socialmente una localidad o una región supone transformar agregados sociales pasivos, segmentados por intereses sociales, sin identidad territorial, en comunidades organizadas, cohesionadas, concertadas en su diversidad, con identidad, con visión de su desarrollo, ante el cual son sujetos corresponsables. En consecuencia, para el desarrollo unidades territoriales descentralizadas, el factor por excelencia lo constituye su capacidad de organización social, lo que no implica desconocer la incidencia de factores políticos, económicos, de ciencia y tecnología y los culturales.

Tipos de actores sociales regionales y locales

Una de las primeras distinciones de actores sociales regionales la efectuó Marshall Wolfe (1987), y siguiendo su aproximación, el énfasis en la distinción de actores incorporados a este análisis, está puesto en los tipos de sujetos, antes que en las instituciones a través de las que se insertan en los tejidos sociales locales o regionales.

En la Tabla 1 se presenta una combinación de actores sociales que tradicionalmente han desempeñado papeles relevantes en los territorios subnacionales y de nuevos actores que están incidiendo en los procesos de desarrollo regional y local, como lo demuestran las experiencias de Chile en los últimos años.

TABLA 1
CHILE: CLÁSICOS Y NUEVOS ACTORES SOCIALES EN SUS REGIONES.
PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.

ACTORES SOCIALES REGIONALES/LOCALES	ASPECTOS DESCRIPTIVOS Y DE ACCIÓN MÁS RELEVANTES	CLÁSICOS (C) NUEVOS (N)
Autoridades del Gobierno Regional y Local	En la perspectiva de la descentralización, las capacidades y formas de ejercer el liderazgo por parte de las principales autoridades en la región (Intendente) o municipio (Alcalde) son aspectos centrales para el desarrollo de la competitividad de estos territorios en contextos nacionales e internacionales, y de la calidad de vida de sus habitantes.	C
Empresarios de distintos sectores productivos, servicios y tamaño	La inversión, innovación y gestión privada de los recursos es un factor crucial del desarrollo competitivo. Esta categoría es muy heterogénea, incorporando distintos sectores productivos y de servicios. Comprende grandes empresarios, algunos ligados a capitales externos al país y empresas nacionales suprarregionales, y medianos, pequeños y microempresarios en los que tiende a darse una alta identificación local y regional.	C
Gerentes de grandes y medianas empresas	Dada la estructura de las grandes y medianas empresas, la inserción de ellas en el tejido social local se radica en los equipos de gerencia de cuya percepción del vínculo entre los negocios y el territorio en que se sitúan, depende su contribución cualitativa al desarrollo regional y local. La distinción de este tipo de actor es clásica, pero son nuevos los grados de intensidad con que se presenta con la extensión, por ejemplo, de industrias como la salmonicultura, vitinicultura, forestal y el turismo, o servicios como los financieros.	C/N

Planificadores, técnicos y funcionarios del Gobierno regional y de la institucionalidad pública.	Los funcionarios públicos han sido tradicionalmente un actor destacado en el desarrollo local. Las transformaciones político-administrativas de Chile en las últimas décadas -Gobiernos Regionales y nuevas competencias a los Municipios-, implican que potentes instrumentos (estrategia de desarrollo, fondos regionales o municipales de desarrollo, fondos concursables para proyectos, vinculaciones internacionales, nuevos servicios a clientes locales) son de responsabilidad de personal técnico de los gobiernos regional y local así como de los servicios públicos.	C/N
Dirigentes sindicales	El trabajo es una dimensión vital para las personas y cuando se ejerce en la modalidad de trabajo asalariado, la organización sindical es la instancia que vela por el respeto de sus derechos. La defensa de estos derechos implica un enfoque al contexto local o regional y sus proyecciones que impone una ardua tarea a los dirigentes.	C
Líderes de organizaciones de habitantes urbanos y rurales	La calidad de vida de las familias que residen en una localidad o región, se expresa en una alta proporción en las condiciones de los sectores donde se habita. De allí la importancia de las organizaciones vecinales en las ciudades y en las zonas rurales.	C
Dirigentes de Organizaciones de adultos mayores	Dado el cambio en la estructura de edades de la población, las organizaciones de adultos mayores implican no solo espacios de esparcimiento, sino instancias de aportes a la comunidad local resguardando tradiciones con fuerza identitaria.	N
Dirigentes juveniles	Los jóvenes organizados, muchas veces en torno a acciones de voluntariado, son un aporte a nuevas miradas y compromisos con el territorio.	N
Líderes de organizaciones de mujeres	El papel de las mujeres en acciones de voluntariado, en el ámbito educacional y familiar, así como su visión de futuro acerca de los territorios locales, implican un aporte indispensable para los fundamentos de diseño de políticas y acciones de desarrollo regional.	N
Líderes de movimientos ambientalistas	La valorización de la sustentabilidad ambiental del desarrollo en distintos territorios ha transformado a los movimientos u organizaciones ambientalistas en un actor que incide en las decisiones de inversiones relevantes y en el ordenamiento territorial.	N
Organizaciones no gubernamentales	Los variados intereses en distintos ámbitos de la existencia de comunidades y de acciones para el mejoramiento de sus condiciones, superación de la pobreza entre ellas, se canalizan a través del trabajo de ONGs a las que se integran grupos de profesionales, jóvenes, mujeres, trabajadores, etc.	C/N
Líderes de grupos étnicos	El reconocimiento y valoración de la diversidad étnica de las regiones de Chile, así como las condiciones desventajosas de los pueblos originarios, se ha traducido en un reconocimiento de sus organizaciones y reconocido espacios de participación a sus dirigentes. En otra dimensión, en distintas regiones esta forma de representación se reconoce a descendientes de inmigrantes, especialmente de Europa.	N
Dirigentes de partidos políticos	La acción política es básica para la expresión ciudadana y de distintas ideologías vinculadas a proyectos de desarrollo del país y las regiones. Ello se refleja en las elecciones de autoridades y de representantes en el Gobierno Nacional. Las estructuras centralizadas de los partidos políticos en Chile restringen los aportes de los actores políticos regionales.	C

Propietarios y trabajadores de los medios de comunicación	Los medios de comunicación son indispensables para la circulación de la información en los territorios. Los medios regionales en Chile tienden a estar vinculados a empresas periodísticas nacionales, no obstante los esfuerzos exclusivamente locales son de interés, especialmente en sus crecientes modalidades digitales.	C/N
Miembros de las Instituciones armadas y de seguridad	El control de comportamientos desviados y el resguardo de la seguridad de la personas son aspectos tradicionales valorados por la población. Los integrantes de estas instituciones se vinculan crecientemente con otras acciones de desarrollo, como de infraestructura	C
Pastores y representantes de Iglesias	Dada la identificación o valoración de las religiones en la sociedad chilena, el papel de sus representantes contribuye al ethos regional y a la vida social local.	C
Profesionales de la educación	La formación de las personas con capacidades, competencias y compromiso regional conforman lo esencial del papel de profesoras y profesores de los distintos niveles del sistema educacional chileno con expresión en regiones.	C
Intelectuales, artistas y productores	Los creadores y artistas han formado parte de los personajes y elementos constituyentes de la identidad de las regiones y localidades. Su aporte a la calidad de vida y a las nacientes industrias culturales creativas les otorga un papel importante en el desarrollo.	C/N
Académicos y científicos	La red de universidades localizadas en las regiones del país, ya sea con sus casas matrices o con sedes, supone oportunidades para que académicos orienten su trabajo a su entorno más inmediato con preocupaciones desde la región con impacto universal. Formación en capital humano avanzado, investigación e innovación, extensión cultural deben ser sus aportes al desarrollo. En el aporte al desarrollo científico y tecnológico se destacan también los integrantes de Centros de Investigación privados y públicos.	N

LA ARTICULACIÓN DE ACTORES

La necesaria articulación y concertación de actores

Como se ha señalado anteriormente, la construcción social regional se relaciona con los agentes del desarrollo regional y su articulación por medio de un marco cultural regional y un proyecto político, basado en la ideología de la regionalización. Además, la construcción del tejido social requiere que entre sus agentes claves se establezcan instancias de articulación. Una sociedad regional está articulada cuando sus integrantes se interrelacionan en función de sus objetivos comunes.

Dada la existencia de distintos actores del desarrollo regional y local, destaca el papel relevante de la concertación social ya que el éxito de las iniciativas regionales dependerá, entre otros factores, de la posibilidad de que los diversos actores realicen conjuntamente las acciones en favor del desarrollo. La articulación social requiere de capacidad y voluntad de los actores para concertarse, considerando que la concertación social no desconoce la importancia del conflicto social (Boisier, 1989a). Ella no debe entenderse, ni como una tregua social ni como la búsqueda de neutralizaciones mutuas, que terminarían por paralizar el sistema regional. La concertación implica objetivar los conflictos, los recursos y las necesidades de cada una de las partes y, en consecuencia, actuar en una perspectiva dinámica y abierta.

Al respecto, se ha cuestionado la posibilidad que las demandas de actores regionales, cruzadas por intereses de clases y sectores sociales, puedan armonizarse en un proyecto común. Si bien es posible que existan acuerdos entre estos actores en el plano de las metas regionales globales como, por ejemplo, el desarrollo rural local, la eliminación de la pobreza o la modernización productiva, tales acuerdos resultan difíciles cuando se desciende hacia objetivos más específicos y a la definición de líneas de acción. Es este el momento en que ideologías diversas que pueden coexistir -y de hecho

coexisten- con la ideología del regionalismo o localismo, otorgan contenidos diversos y muchas veces contradictorios a las metas sociales globales.

En este sentido, debe reconocerse que la articulación de actores con intereses diversos y a veces contrapuestos, así como el necesario logro de acuerdos para avanzar hacia una visión del desarrollo de un territorio regional o local, se contraponen con la concepción de territorios naturalmente articulados por una equilibrada distribución de funciones entre sus actores y por un marco normativo y valórico homogéneo. Tampoco se condice con las interpretaciones de las relaciones sociales, condicionadas por estructuras de poder en las que, por definición, hay quienes siempre ganan a costa de quienes pierden. La valoración de la articulación de los actores sociales regionales, reconociendo la diversidad y el conflicto, implica que en el territorio es posible compartir una visión futura y que el avance hacia ella supone un “ganar-ganar”.

Una colectividad regional, por tanto, es un ámbito de articulación, de relaciones entre actores sociales que simultáneamente sustentan algunos intereses compartidos y otros antagónicos. Por lo tanto, su articulación se facilita si se pone el acento en encontrar un común denominador para los conflictos externos, para posteriormente avanzar en la concertación entre actores dentro de la sociedad regional. Esto supone que cada actor subordine sus intereses propios a un proyecto colectivo sin renunciar a aquellos intereses (Boisier, 1989).

En igual sentido y al menos sobre ciertos temas de capital importancia, se trataría de obtener un amplio consenso de actores pertenecientes a distintas instituciones (públicas y privadas) y a diferentes categorías sociales. Este consenso no significa la desaparición de racionalidades e intereses divergentes. Se trata de una posición común para lograr un determinado objetivo. Esto quiere decir que cada “socio” mantiene sus propios intereses, su lógica de acción y sus objetivos específicos. Consecuentemente, en cada instante en la acción común, las diferencias pueden aparecer, los conflictos pueden manifestarse. El consenso no es la unanimidad y dada su fragilidad, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes.

En consecuencia, un proyecto de desarrollo regional para que no quede en solo un proyecto, no debería imponerse desde la jerarquía administrativa de la región, sino que debería auscultar lo que están procesando los diversos grupos de status en la región, y en lo posible contribuir a fomentar y fortalecer aquellos mecanismos de articulación entre esos grupos, poniendo en juego la influencia, la compensación y el compromiso entre ellos. Solo así la región estará en condiciones de asegurar su desarrollo, mediante la consolidación de su identidad y a su vez respetando las diversidades existentes. Ello implica que la articulación de los actores locales y regionales debe asumirse como procesos que se inducen deliberadamente con el objeto de construir las bases sociales, culturales y políticas del desarrollo regional. De allí la importancia de considerar aportes teóricos y prácticos para tal inducción, algunos de los cuales se describen en los acápites siguientes.

Cómo contribuir a la articulación de actores: aportes teóricos

Los fundamentos teóricos de estas formas de intervención social se encuentran en autores como Jürgen Habermas quien distinguió un nuevo tipo de racionalidad - la racionalidad comunicativa - al lado de la racionalidad instrumental que, de acuerdo con Weber, consiste en elegir los medios más adecuados para alcanzar un fin. La racionalidad comunicativa o de la acción comunicativa, consiste en lograr la comprensión comunicativa, el mutuo entendimiento, mediante el uso del lenguaje (Habermas, 1999).

Este influyente autor reconoce que gran parte del saber producido en la sociedad moderna es conocimiento racional intencional, que consiste en información fáctica acerca del mundo material, en información técnica sobre la eficiencia y la efectividad de las técnicas alternativas para la manipulación del mundo, y en ideas administrativas concernientes al mejor modo de tomar decisiones técnicas y de organizar a las personas con metas utilitarias. El conocimiento racional intencional ha aportado enormemente al desarrollo de la civilización moderna, no siendo posible que se reviertan los progresos realizados. Sin embargo, en la sociedad moderna hay serios problemas que no pueden abordarse enteramente sobre la base del conocimiento racional intencional y se trata de volver a conformar las partes deterioradas de la modernidad, es decir, redescubrir formas de vivir juntos en armonía y mutua dependencia, respetando la autonomía de los individuos.

Por lo tanto, la acción comunicativa no es evaluada siguiendo los mismos criterios con los que se evalúa la acción racional intencional. Su validez no puede estimarse a partir del éxito alcanzado en la manipulación de los objetos materiales, sino que depende de que los individuos puedan o no expresar sus intenciones a los otros con veracidad y sinceridad, y de que los actos de comunicación intentada expresen o no con exactitud el consenso de fondo que existe entre los actores en cuanto a las normas de la comunicación.

La acción comunicativa es gobernada por reglas implícitas que rigen la articulación del conflicto, por cosmovisiones o pautas de pensamiento, y por los autoconceptos de los grupos e individuos. Esta es la materia prima de la que la cultura está compuesta primariamente, y gran parte del esfuerzo debe orientarse a describir el carácter y funcionamiento del fenómeno de producción cultural vinculado al desarrollo. El escenario adecuado para que se genere esta producción cultural lo proporciona la comprensión intersubjetiva que las personas comparten al interactuar entre sí. En esas interacciones, lo que interesa son los resultados de la acción comunicativa socialmente significativa entre individuos que comparten intereses comunes, además de algún grado de información compartida.

Las acciones de los agentes implicados en la acción comunicativa no se coordinan mediante cálculos egocéntricos del éxito, sino mediante actos para lograr la comprensión. En la acción comunicativa los participantes no se orientan principalmente hacia su éxito; persiguen sus metas individuales con la condición de que sean capaces de armonizar sus planes de acción sobre las definiciones comunes de las situaciones. La orientación de la acción comunicativa es al entendimiento (Habermas, 2001).

Por otra parte, el aporte de Humberto Maturana, desde la biología, ha contribuido a ampliar la comprensión de los fenómenos humanos y sociales. Para Maturana lo que constituye a las personas como seres humanos es su modo de ser en el dominio relacional del conversar. El conversar es un modo particular de vivir juntos en coordinaciones del hacer y del emocionar (Maturana, 1995).

La conversación es el entrelazamiento de las coordinaciones de coordinaciones conductuales que constituyen el lenguaje y las emociones. La emoción fundamental es el amor como dominio de las acciones que constituyen al otro como un legítimo otro en la convivencia. Por eso, el conversar es constructor de realidades y el lenguaje resulta fundamental porque es el instrumento con el que se configura el mundo. El lenguaje no es un operar solo en coordinaciones de acciones, sino que un fluir en la convivencia de modo que lo que resulta es un espacio de coordinaciones de coordinaciones conductuales consensuales.

Destaca la afirmación de Maturana (1991) en la que establece que una base fundamental de la convivencia es la aceptación del otro como un legítimo. La aceptación recíproca es el fundamento de cualquier quehacer consensual social que uno pueda establecer, y la condición necesaria para la expansión de cualquier dominio de acción en la convivencia social.

Las bases de la interpretación de Maturana acerca de la condición humana y social de las personas que aquí se ha reseñado, tiene una valiosa aplicación en el ámbito de la articulación de actores sociales regionales. De hecho, desde esta perspectiva las culturas son redes de conversaciones en las que se coordinan el hacer y el emocionar de las personas. Consecuentemente, las distintas culturas regionales deben entenderse como distintas redes de coordinaciones de conductas y emociones.

Lo relevante es diseñar formas de convivencia en las sociedades regionales en base a la creación de espacios de conversación y participación para todos los actores sociales regionales. Los trabajos de Habermas y Maturana demuestran que cada vez que se crean espacios de convivencia en los que se reflexiona, puede surgir algo nuevo. Lo que se deriva es que en la medida en que deliberadamente se estimulen los espacios de conversación entre los actores regionales, surgirán mecanismos de articulación entre ellos. Este proceso es el que ha llevado a algunos autores a subrayar que el lenguaje parece en el centro del desarrollo. La conversación, que no es más que un acto de uso de la palabra, del lenguaje, del discurso entre dos o más interlocutores, se ha convertido en la pieza fundamental de un nuevo procedimiento social para formular propuestas colectivas, participativas y asociativas de desarrollo local (Amtmann, 1997; Boisier, 2001).

Cómo contribuir a la articulación de actores: aportes prácticos

En un sentido práctico, no exento de fundamentos teóricos, destaca la experiencia del equipo profesional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). En base a esta experiencia, Torres (2008), señala que la acción es el eje del proceso articulador y desde ella se elabora el discurso común. El discurso sin acción se convierte en un medio y no revela al actor. La acción exige discurso y viceversa, sin discurso la acción no tendría sentido y sería imposible articularla a las acciones de otros.

En un análisis más amplio y siguiendo a John Austin (1998), debe tenerse presente que el lenguaje no es simplemente “decir algo” sino que implica una acción. El acto lingüístico supone el acto en sí de decir algo por medio de la articulación de palabras con cierto sentido, además, el acto que se lleva a cabo al decir ese algo que expresa acciones tales como prometer, aseverar, argumentar. Por último, el acto dirigido a producir efectos en otros como amenazar, convencer, intimidar, invitar.

Además, el proceso se centra en que entre los participantes se generen las condiciones para que se incube la confianza mutua. Por ello es importante aceptar que las personas son las que representan a organismos e instituciones, por lo que hay un compromiso y responsabilidad individual que va más allá del mandato institucional.

En estos espacios de comunicación en la acción, están presentes distintas lógicas que se entrecruzan desordenadamente, siendo quizás las más evidentes las que corresponden a la técnico-administrativa y las de base social. El reconocimiento de estas lógicas y sus correspondientes discursos, sirve de base para aceptar al entendimiento mutuo como principal objetivo de la articulación.

En este contexto, las experiencias comunicativas y de acción permiten señalar una serie de instrumentos que favorecen la articulación entre actores locales o regionales:

- Actos reconversación: diálogos y foros ciudadanos
- Negociación entre actores con intereses contrapuestos
- Talleres para la definición de una visión compartida del territorio
- Acuerdos, pactos o cartas de compromisos
- Consejos consultivos estratégicos, consejos asesores, consejos veedores
- Mesas sectoriales
- Redes electrónicas
- Planeamiento, definición de acciones comunes con indicadores de proceso y de logro
- Presupuestos participativos
- Compromisos de aportes (materiales y de capacidades)
- Observatorios sociales
- Evaluaciones participativas

La institucionalidad para la articulación de actores: proposiciones

La mayoría de los esfuerzos tendientes a concertar mecanismos que integren a diferentes tipos de actores sociales en los niveles regionales y locales no han sido exitosos, y aquellos que han logrado un funcionamiento adecuado, no se han proyectado en el tiempo. Los Consejos Económico Sociales Provinciales y los Consejo Económico Sociales Comunales establecidos en la Ley Orgánica Constitucional N°19.175 de Gobierno y Administración Regional y en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.695 sobre Municipalidades, respectivamente, constituyen ejemplos de instancias que han resultado poco operativas para la participación y articulación de actores sociales (Amtmann y Larrañaga, 1994).

No obstante, en Chile y en otros países de América Latina hay variadas experiencias de participación ciudadana de las cuales es posible deducir algunas condicionantes de la articulación de actores.

En los últimos años se han constituido en todas las regiones de Chile las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)¹. Estas agencias cuentan con un consejo que preside el Intendente y que integran representantes del Consejo

1 Antecedentes sobre estas agencias se encuentran en: http://www.corfo.cl/regiones/agencias_regionales_de_desarrollo_productivo.

Regional, algunos secretarios ministeriales regionales y directores de servicios, y empresarios e investigadores de universidades o centros de investigación.

Concebidas estas instancias desde la noción económica-productiva de los clusters o conglomerados, su objetivo fundamental es aumentar la competitividad de la respectiva región, habida cuenta de que la integración en el sistema mundo implica una creciente competencia entre territorios lo que hace necesario –no solo a las empresas, sino a las instituciones vinculadas– aprovechar sus propias ventajas y potencialidades (Porter, 1998). Más recientemente, Caravaca, González y Silva (2005), colocan el acento al analizar variados aspectos del desarrollo territorial, en la utilización de los recursos, la innovación ligada a aumentos de productividad y competitividad, destacando la densificación de los flujos de personas, productos, capitales, tecnologías y conocimientos con la consiguiente conformación de redes.

Con estos objetivos las ARDP canalizan recursos y disponen de un equipo de profesionales para estudios y acciones específicas.

Debe tenerse presente, sin embargo, que en las estructuras derivadas de la política de cluster y de la ARDP no están representados otros actores de la sociedad civil entre los que destacan, por ejemplo, los dirigentes sindicales, grupos ambientalistas y ONGs. Esto puede ser positivo para el funcionamiento y operación de esta institucionalidad, pero pudieran producirse desencuentros conflictivos con los actores no incluidos. De allí la relevancia de otros espacios para la construcción de una articulación entre una más amplia variedad de actores.

Lo anterior es coincidente con lo destacado por Boisier (2201), en el sentido de que el conocimiento –factor decisivo para el desarrollo en el siglo XXI– ha penetrado razonablemente bien el sistema productivo y de la competitividad, pero aún es insuficiente la articulación del conocimiento propiamente social o tácito.

Un ejemplo de articulación de actores y de conversaciones en que se comparte el conocimiento social, son los espacios ampliados que se han generado en torno a la formulación, el seguimiento y la evaluación de los Planes de Desarrollo Local y las Estrategias Regionales de Desarrollo.

En la mayoría de los casos la conducción de estas instancias de articulación radica en los equipos técnicos del municipio y del gobierno regional, según corresponda. Las dinámicas comunicativas para establecer la visión del desarrollo del territorio y las líneas de acción son expresiones concretas de búsqueda de consensos sobre la bases de conocimientos técnicos, expresados generalmente en diagnósticos elaborados por equipos profesionales, y la sabiduría existente en la base social.

Los documentos resultantes de este trabajo constituyen una creación colectiva en la cual los participantes tienden a sentirse interpretados. A la vez sirven como orientación y base de evaluación de las acciones de desarrollo.

A los requisitos de transparencia en la convocatoria y de calidad organizativa, se agregan los de disponibilidad de equipos técnicos de apoyo y de lugares de reunión y materiales de trabajo.

Las ARDP y las estructuras y dinámicas creadas para definir estrategias de desarrollo local y territorial son las experiencias de articulación de actores sociales más extendidas en los distintos territorios de Chile. Desde luego, ellas no agotan la diversidad de acciones articuladoras emprendidas con variados propósitos. Por ello, son necesarias investigaciones, idealmente coordinadas en un proyecto común, que revisen tales experiencias con el propósito de aprender de ellas lo que es conveniente replicar y las causas de los fracasos.

No obstante y como un punto de partida para tales investigaciones, las experiencias reseñadas en este trabajo permiten destacar algunos factores condicionantes de la articulación deliberada de actores sociales en las regiones y localidades:

- Claridad de propósito y ámbito de acción, según los cuales las acciones de articulación serán amplias o restringidas a ciertos actores sociales;
- Compromiso con ese propósito de parte de los actores involucrados, lo que implica también el compromiso personal de quienes representan a las organizaciones;
- Valoración de parte de la máxima autoridad local o regional (Alcalde o Intendente);
- Claridad en la distribución de tareas y responsabilidades;
- Respeto a cada uno de los actores;

- Equipos técnicos y profesionales para proporcionar y sistematizar información, así como para facilitar el trabajo de los actores sociales involucrados;
- Amplia comunicación entre los actores por medios digitales e impresos;
- Clara identificación de los logros y avances a través del tiempo, tanto en el desarrollo territorial como en sus procesos de comunicación y confianzas mutuas;
- Definir señales públicas de los avances y logros;
- Disponibilidad de recursos para el funcionamiento de la instancia de articulación y logro de sus metas, según corresponda.

BIBLIOGRAFÍA

- Amtmann, C. (1990) *Perspectivas del desarrollo de la X Región de Los Lagos*. Estudios Sociales 63(1):69-84.
- Amtmann, C., Larrañaga, L. (1994) Los Consejos Económico Social Comunes: posibilidad o ficción de participación comunitaria? *Estudios Sociales* 81:9-28.
- Amtmann, C. (1997) Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 1:5-14.
- Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (2008). Informe Final IV Congreso ALACIP. Universidad de Costa Rica, San José pp. 46.
- Austin, J. (1998) *Cómo hacer cosas con palabras*. Paidós, España pp. 84.
- Boisier, S. (1989a) Las regiones como espacios socialmente contruidos. *Revista de la CEPAL* 35:39-54.
- Boisier, S. (1989b) La construcción (democrática) de las regiones en Chile: una tarea colectiva. *Estudios Sociales* 60(2): 65-98.
- Boisier, S. (2001) Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. *Estudios Sociales* 107:95-139.
- Boisier, S. (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL* 86:47-62.
- Borja, J. (1987) Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En Borja, J. et al. *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago. pp. 11-258.
- Calderón, F., Dos Santos, M. (1991) *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. Fondo de Cultura Económica y CLACSO. Santiago. pp.166.
- Caravaca, I., González, G., Silva, R. (2005) Innovación, redes, recursos naturales y desarrollo territorial. *Revista Latinoamericana de Estudios Regionales* 31 (94):5-245.
- Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina y El Caribe. CEPAL. (2007) Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. <http://www.cepal.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xml=/tpl/p9f.xml&base=/tpl/top-bottom.xslt>. Consultada el 7 de marzo 2009.
- Habermas, J. (1999) *Teoría de la acción comunicativa*. Santillana Edic. Madrid. pp. 517.
- Habermas, J. (1998) *Conciencia moral y acción comunicativa*. Península, Barcelona. pp. 219.
- Hopenhayn, M. (2001). *Viejas y nuevas formas de ciudadanía*. Revista de la CEPAL 73:117-128.
- Maturana, H. (1991). *El sentido de lo humano*. Santiago, Hachette, Santiago. pp. 339.
- Maturana, H. (1995). *Desde la biología a la psicología*. Edit. Universitaria, Santiago. pp. 433.
- PNUD. (2000). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Naciones Unidas, Santiago. pp.275.
- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, november-december, pp. 77-90.
- Torres, G. (2008) Análisis de procesos de articulación intragubernamental: aprendizajes a partir de una experiencia. Trabajo presentado al XIII Congreso Internacional del CLADO sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. 20-32.
- Wolfe, M. (1987) Agentes del desarrollo. *Revista de la CEPAL* N° 31: 30-44.

¿APORTA LA POLÍTICA SOCIAL AL EMPODERAMIENTO COMUNITARIO?: EL VALOR DEL COMPONENTE RELACIONAL ENTRE ACTORES Y AGENTES LOCALES DEL DESARROLLO¹

ALBA ZAMBRANO*
GONZALO BUSTAMANTE**

LA ACCIÓN COMUNITARIA EN EL CONTEXTO DE LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Variadas son las razones por las cuales hoy cobran especial importancia lo comunitario y la acción comunitaria. En el marco del objetivo de este artículo baste destacar las transformaciones acontecidas en el plano político, particularmente de las formas de gobierno, y las transformaciones operadas en las políticas sociales.

En el plano político, se sabe que si bien la globalización ha jugado un rol destacado en la expansión de la democracia, paradójicamente, también ha puesto límites a las estructuras democráticas; los poderes que llegan a jugarse en los mecanismos tradicionales de gobierno democrático son cada vez más relativos. También, podemos apreciar que la globalización obliga a traspasar poder o influencia de las comunidades locales y países a la arena mundial, perdiendo con ello los gobiernos parte del poder económico y político que antes podrían haber tenido. Igualmente ocurre el efecto contrario, ello es, la globalización presiona hacia abajo, creando nuevas tensiones para favorecer la autonomía local (Giddens, 2005). Por lo tanto, como lo expresa Daniel Bell (citado en Giddens, 2005), la nación se hace no solo demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino que también demasiado grande para resolver los pequeños.

Hoy, entonces, se demanda un Estado mucho más eficiente, lo que exige crecientes grados de descentralización de la gestión pública a la vez que la creación de instancias de participación e involucramiento de la ciudadanía en la acción social (Störn, 2004; Boisier, 2004; Zambrano, 2004; Gibert, 2004; García, 2004; Pindado, 2005).

La lógica de creciente subsidiaridad es otro aspecto que ha incidido en la reformulación del modelo de Estado, obligando a redefinir una nueva forma de entender lo público. Así, bajo esta lógica se ha transitado de la noción del Estado como único responsable ante los intereses públicos, a una responsabilidad compartida con la sociedad civil (Rodríguez- Arana, 1998; Störn, 2004).

La nueva forma de gobierno que se ha venido configurando, requiere de proximidad relacional y la ampliación de actores participantes tanto en la toma de decisiones como en la propia acción, produciéndose por tanto una politización creciente del espacio local (Llena & Úcar, 2006). Pero para que los actores sociales en el nivel regional y local puedan tomar decisiones, gestionar y ejecutar iniciativas coherentes con sus necesidades y requerimientos, se hacen fundamentales los procesos de descentralización políticos, administrativos y económicos.

Lo que se tiende a consignar bajo el concepto de descentralización va desde un proceso de descentralización política y administrativa “desde arriba hacia abajo”, referida por ejemplo a cuestiones como la delegación de la autoridad administrativa y de planificación a niveles más bajos en la administración del gobierno, con presencia en las localidades

* Psicóloga, Doctor. Académica, Departamento de Psicología, Universidad de La Frontera.

** Psicólogo, Magister en Desarrollo Humano Local y Regional (UFRO), Académico, Departamento de Psicología, Universidad de La Frontera.

1 Una versión más amplia de este artículo será publicado en el libro *Psicología Comunitaria y Políticas Sociales* (Sánchez, Alfaro & Zambrano, en prensa) con el título “La política social en el espacio local, ¿puede aportar al desarrollo comunitario? Un análisis en la región de la Araucanía, Chile”.

o regiones pero que continúan dependiendo de la administración central (por ejemplo ministerios); hasta la delegación como transferencia de la responsabilidad de gobernar y decidir en temas de planificación y presupuestos en el nivel local y regional (Störn, 2004).

Ambos componentes deben ser complementarios, de tal modo que a los procesos tendientes a institucionalizar mecanismos que redistribuyan los recursos, niveles de toma de decisiones y participación (de arriba hacia abajo) hay que sumar la descentralización vinculada a procesos de desarrollo local, denominado “desde abajo hacia arriba”, donde la toma de decisión se estructura desde el vecindario o de lo local hacia niveles superiores en la toma de decisiones. Este proceso ha sido denominado por Friedmann (citado en Störn, 2004) como “empoderamiento local”.

Como se puede apreciar las formas de gobierno tradicional presentan hoy grandes dificultades y enfrentan variados e inéditos desafíos, en este sentido como subrayan Llena & Úcar (2006), se requiere de una verdadera reinención de lo político y de la política, siendo la acción comunitaria uno de los medios más apropiados para lograrlo puesto que pone énfasis en el fortalecimiento de los actores, de las organizaciones que conforman y en los modos de participación e implicación de estos en la determinación de los modos y medios para mejorar la calidad de vida.

En el plano de la transformación de las políticas sociales en Latinoamérica y particularmente en Chile, cabe subrayar que éstas han sido consecuencia de la reorientación del modelo económico efectuado en gran parte de la región, implantándose un conjunto de políticas de ajuste estructural que pretenden aumentar la disciplina fiscal así como promover el comercio sin restricciones (Roberts, 2001).

A estos cambios económicos se suma, como lo hemos ya señalado, una profunda reorganización del Estado. Presionados por las agencias internacionales de financiamiento externo, los gobiernos centrales de América latina han reducido sustantivamente su personal administrativo, traspasando responsabilidades a autoridades en los niveles local y regional así como también privatizando o traspasando programas a ONGs o empleados contratados para proyectos específicos.

Por medio de las políticas de descentralización, la asistencia social es provista buscando la cooperación y cofinanciamiento por parte de las comunidades locales, por medio del sector privado sin fines de lucro. Así, los actores involucrados en la implementación de la política social han aumentado, sumándose a los gobiernos locales las asociaciones públicas y privadas así como las organizaciones comunitarias locales. La concurrencia de distintos actores puede ser entendida según Roberts (2001) como parte de la estrategia para distribuir los escasos recursos públicos resultantes de la austeridad fiscal.

La descentralización creciente de la política social, ha sido acompañada de una focalización de éstas en las poblaciones más necesitadas. Esta focalización ha cursado en dos modalidades, primero una focalización en los individuos y/o hogares basados en su nivel de ingreso, y segundo en comunidades para apoyar el desarrollo local en aquellas con bajos indicadores de desarrollo (Roberts, 2001).

Puesto que los recursos públicos disponibles para programas innovadores son muy reducidos, con frecuencia estos son ejecutados con financiamiento proveniente de préstamos de agencias de crédito internacional, de allí, que sea muy poco frecuente que la descentralización y focalización se vinculen con estrategias integrales de desarrollo comunitario, evidenciándose que cuando los ministerios promueven programas nuevos a nivel local suelen hacerlo por sector y con poca coordinación entre ellos (Robert, 2004).

En una perspectiva crítica, Zambrano & Alfaro (2006), indican para la realidad chilena, que a partir de la década de los noventas se producen interesantes avances en materia de las políticas sociales con la incorporación de nuevos problemas y actores que desafían a desarrollar nuevas estrategias de intervención que consideran procesos psicosociales ligados a subjetividad y sociabilidad. Pero a pesar de estos avances, los autores plantean que seguiría predominando en las políticas sociales del país la focalización en el individuo o en familias y fundamentalmente desde una perspectiva carencial. Los componentes comunitarios de participación y de potenciación de capacidades a través de la acción colectiva, quedan aún remitido solo a programas específicos y temporales no ligados a las prioritarias de recursos.

Así, el componente de participación comunitaria se ha remitido a una estrategia parcial, referida a programas específicos o aunque aparezca como un eje central de las definiciones programáticas no se contempla su carácter procesual y complejo y por tanto no suele existir coherencia entre tiempos y recursos asignados con los procesos que se pretenden

propiciar (Zambrano, 2007). Se constata, en términos generales, que la incorporación de este componente ha venido ocurriendo en programas pilotos, con lógicas de acción más bien transversales que no alcanzan a difundirse al conjunto de la acción pública y por tanto no logran ser parte de las líneas programáticas sectoriales (Zambrano & Alfaro, 2006).

En Chile la emergencia de una nueva generación de políticas públicas constituye un escenario favorable a un enfoque que valora lo comunitario, sin embargo la presencia de una institucionalidad que ha sido caracterizada como tradicional, burocrática y centralizada obstaculiza en el plano operativo, la lógica y espíritu de estrategias comunitarias, así también distintos autores refieren que la tecnocracia y los clientelismo partidarios operan como aspectos que limitan el potencial de los programas y políticas en dirección de favorecer relaciones clientelares, asistencialistas y autoritarias que no propician la autonomía ni la colaboración.

Durston, Duhart, Miranda & Monzó (2005) concluyen en uno de sus estudios con comunidades campesinas, que los principales obstáculos para avanzar en temas de desarrollo desde la acción pública se encuentran en la burocracia (y subrayan que no en la falta de voluntad de los agentes públicos). Los autores agregan que las dificultades en la relación entre los agentes de desarrollo y las comunidades guardan al menos parcialmente relación con la falta de valoración, reconocimiento y fortalecimiento de prácticas cooperativas propias de las comunidades las que se asocian para realizar emprendimientos colectivos.

Algunos programas innovadores, de cobertura nacional, logran ir más allá de la estrategia de intervención individual incorporando elementos parciales de una estrategia colectiva y participativa, ejemplo de ello son Chile Solidario, Chile Barrio y el Fondo Concursable de Vivienda Social, Quiero mi Barrio y Programa Previene, que son experiencias que pueden servir de sustento para futuras posibilidades de estrategias que avancen en el componente comunitario y participativo (García, 2005; Zambrano & Alfaro, 2006).

LA PERSPECTIVA RELACIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Reconociendo la importancia de la acción pública en materia de promoción del desarrollo humano, es conveniente analizar cómo se traducen las declaraciones oficiales y la racionalidad técnica en el plano de la aplicación concreta de las políticas sociales en el espacio microsocioal. Esto, como bien lo indica Roberts (2001), supone mirar con detalle las situaciones concretas en que los agentes de desarrollo y los miembros de la comunidad negocian la implementación de la política, colocando atención a cómo los operadores en terreno asumen en sus discursos y prácticas el trabajo de promoción de desarrollo en comunidad, pero también cómo las propias comunidades asumen el proceso y cómo cursan los intercambios, negociación y conflictos entre actores.

Estimamos necesario comprender la acción comunitaria, como la intersección de distintos sistemas culturales que pueden facilitar o dificultar procesos de transformación social, en dirección del desarrollo humano. Desde una posición constructorista, se puede sostener que en el espacio de interacciones en una comunidad se generan procesos emergentes complejos, con frecuencia ambivalentes y contingentes a las condiciones de evolución de las redes sociales, recursos y significados contruidos por los diversos actores involucrados directa o indirectamente en la implementación de determinadas intervenciones (Long, 1999). En este plano, la vida social de los proyectos y programas en un espacio concreto y con actores particulares, se plasma en las vivencias compartidas por las personas. De allí que una aproximación a estas vivencias y relaciones requiere ser abordada desde una perspectiva etnográfica sistemática.

En la interfase producida por el encuentro de actores de mundos sociales y culturales diversos (vecinos, autoridades, agentes de desarrollo, entre otros), se produce la interacción de múltiples racionalidades, identidades, motivaciones, expectativas, emociones y percepciones. Allí por tanto, también se generan conflictos, negociaciones y desfases que van obstaculizando el cambio o en ocasiones posibilitando oportunidades para el trabajo comunitario. Es en este dinamismo cultural en que la intervención comunitaria se construye.

Se sugiere además dejar la visión ingenua que entiende a las comunidades como entidades que reciben unos ciertos recursos y servicios de un sistema experto externo, posición que conlleva una ruptura con el pasado de las comunidades como si los "beneficiarios" no contasen con sus propios proyectos de desarrollo en acción, deslegitimando por ende sus formas organizacionales y recursos propios (Roberts, 2004; Martínez, 2006; Zambrano, 2007).

Por lo tanto la implementación de proyectos debe verse como un proceso transaccional que involucra negociación sobre metas y medios entre actores con intereses diferentes, y por lo tanto las prácticas de intervención deben ser reconocidas como formas emergentes de interacción, en donde los procedimientos y estrategias así como las categorías culturales, discursos y sentimientos interactúan en cada contexto específico (Long, 2001). Esto necesariamente implica considerar que la comunidad conserva grados de autonomía y se acopla estructuralmente a lo institucional, pero sin someterse mecánicamente a su lógica (Martínez, 2006).

Las estructuras institucionales asociadas a las políticas, programas y proyectos sociales, así como también los contextos históricos, sociales y políticos en donde ocurren las intervenciones comunitarias, condicionan las prácticas de los agentes sociales involucrados, afectando las características de estas prácticas así como las posibilidades que ellas tienen de alcanzar sus objetivos. Entonces, se puede sostener que la intervención comunitaria es siempre una práctica social emergente, compleja y situada (Martínez, 2006; Alfaro, Zambrano, Sandoval & Pérez-Luco, 2007)

El éxito de una determinada estrategia de desarrollo no solo depende de la calidad del agente de desarrollo -aunque ése juegue un rol de relevancia-, tampoco exclusivamente de las características de un programa o proyecto específico, también son de importancia los actores locales que se involucran directa o indirectamente en el proceso. Por lo tanto, la articulación de todas estas racionalidades en juego, así como las particularidades del contexto relacional en que se producen, determinan el curso e impacto de una determinada intervención de la política pública.

Esta manera de concebir el desarrollo comunitario parte de la base de considerar cada comunidad como una construcción social y, por lo tanto, como una realidad única y cambiante que sigue su propio proceso evolutivo. De esta forma queda claro que la potenciación del ámbito local debe por sobre todo respetar su condición de realidad única y particular y amerita por tanto una intervención diferenciada concordante con estas características.

De tal forma, en una comunidad que históricamente ha vivido experiencias de asistencialismo o clientelismo difícilmente se podrá iniciar una acción radicalmente empoderadora por mucho que los agentes de desarrollo lo deseen. En el mismo sentido, prácticas comunitarias solidarias y liderazgos históricamente sustentados por trayectorias de servicio a la comunidad, pueden ser ignorados por los agentes de desarrollo, instaurando lógicas que rompen o colisionan con esas formas positivas de interacción (Durstun, et al., 2005).

En conclusión, la naturaleza de las relaciones establecidas entre los diversos actores involucrados en la puesta en marcha de un programa o proyecto de la política social, podría potenciar los recursos en juego en una comunidad favoreciendo el ejercicio de una ciudadanía activa, o por el contrario fomentar relaciones que marginalizan o producen ciudadanía desigual. Para el análisis de la aplicación de la política social -en este caso aquella con orientación comunitaria- parece central aplicar un enfoque relacional, toda vez que en el proceso de su implementación se juega la potencialidad de colaborar o no en los procesos de desarrollo (Roberts, 2004). Para comprender los alcances de la intervención, al mismo tiempo, se requiere comprenderlas como un proceso social constantemente renegociado (Long, 2001) y construido.

DESARROLLO HUMANO, DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO, DESARROLLO COMUNITARIO Y ACCIÓN COMUNITARIA

El desarrollo humano, establecería un horizonte normativo, y refiere “un proceso mediante el cual se aumentan las capacidades y opciones de las personas y comunidades, de modo que estas puedan llevar adelante la vida que desean” (PNUD Chile, 2004, p. 45). Este horizonte normativo alude a la posibilidad de dotar a las personas de mayores capacidades reales de acción frente a su realidad.

Esta capacidad de acción frente a la realidad depende por cierto de un conjunto complejo de condiciones. De un lado de la disponibilidad de las personas de recursos económicos y materiales, así como de los recursos simbólicos y cognitivos y de la capacidad de integración a redes sociales, entre otros (PNUD Chile, 2004). En esta perspectiva podemos apreciar una estrecha vinculación entre el desarrollo humano y el poder personal y social de las personas.

Entendemos el poder como la posibilidad efectiva de que una persona logre dentro de su contexto social, aquellas cosas que considera valiosa, y por tanto combina dos elementos “querer hacer” y “poder hacer”. El poder remitiría, en este sentido, a la capacidad de las personas para actuar e incidir en el entorno de un modo individual y colectivo tanto

para satisfacer sus necesidades como para llevar a cabo sus proyectos (PNUD Chile, 2004). En este sentido, el poder tendría una doble cara, primero el poder personal, como capacidad de acción de las personas para apropiarse de las oportunidades existentes, y luego el poder social, como la capacidad de definir finalidades sociales, distribuir los recursos, definir normas y ejercer autoridad, las que debieran articularse apropiadamente para evitar la concentración de poder en manos de unos pocos.

Complementariamente, un conjunto de teorías provenientes desde diversas disciplinas (economía, antropología, sociología, entre otras) concuerdan en cuestionar el paradigma que asocia desarrollo con variables solo económicas, incluyendo variables de tipo socioculturales para comprender y dirigir intencionadamente procesos de desarrollo. A esta perspectiva se le viene denominando desarrollo local endógeno

Esta perspectiva implica un cambio de marco epistemológico para entender y promover el desarrollo, que implica una ruptura con el positivismo clásico de tipo lineal, monocausal para comenzar a utilizar una perspectiva más sistémica y de la complejidad. También, incorpora una mirada del desarrollo como proceso “de abajo hacia arriba” donde lo clave no son tanto los recursos materiales de un territorio dado sino las decisiones de los actores locales, concibiendo el desarrollo como un proceso intencionado.

Del mismo modo, la perspectiva del desarrollo local endógeno destaca la relevancia del territorio para el desarrollo. Territorio que es concebido como un sujeto de desarrollo, en tanto que no es el territorio como “geografía” lo que importa sino como “territorio socialmente construido (Bustamante, 2003). El carácter de endógeno del desarrollo radica, en que los actores del desarrollo son necesariamente los sujetos que pertenecen a dicho territorio, además de otros actores externos al territorio pero internos al proceso como el actor institucional-público; por otro lado, lo endógeno alude a que los recursos (sociales, humanos, capital social, subjetivos, materiales) provienen del territorio, así como las decisiones de las acciones tendientes al desarrollo orientado al mejoramiento de las condiciones de vida provienen de los actores locales (Bustamante, 2003).

Desde este marco comprensivo, los aspectos ligados a la sociabilidad y subjetividad cobran especial importancia como factores que favorecen u obstaculizan los procesos de desarrollo. Así, componentes psicosocioculturales tales como las relaciones, liderazgos, participación, empoderamiento en sus distintos niveles, son recursos claves que en interacción con otros recursos pueden propiciar circuitos virtuosos de desarrollo (Boisier, 1999; Vásquez-Barquero, 1999; Moncayo, 2001; Boisier, 2004; Durston, 2002; Kliksberg, 1999).

El desarrollo comunitario, por su lado, destaca un aspecto no siempre presente en el denominado desarrollo social, como lo es el proceso de transformación de relaciones y subjetividad social (entramado social, aprender nuevas formas de interacción, agregación y sociabilidad, nuevas representaciones etc.) con el propósito de mejorar las condiciones de vida de un modo participativo.

El desarrollo comunitario, como lo proponen Blanco & Rebollo (2002) sería un proceso que busca la transformación de un territorio, dicha transformación puede ser de diversa índole, social, económica, urbanística, entre otras. Para dar vida a dicho proceso de transformación, se cuenta con los recursos de que dispone el territorio. Se trataría de un proceso de transformación protagonizado por la comunidad, que aborda dos grados propósitos mejorar la calidad de vida de las personas y la calidad democrática de las formas de relación. Estos propósitos pueden ser alcanzados a partir de la acción comunitaria, particularmente aquella que se organiza deliberadamente para estos propósitos y que eventualmente puede requerir que participen -sumándose a la dinámica cotidiana de la comunidad- una diversidad de agencias que pueden incluir a instituciones, políticos, profesionales entre otros (Llena & Úcar, 2006).

La intervención comunitaria es para la Psicología Comunitaria una intervención social de tipo sociopolítica (Corvalán, 1996; Llena & Úcar, 2006); que demanda un fuerte componente participativo de los actores de la comunidad (Montenegro, 2001; Barbero & Cortés, 2005; Marchioni, 2001); orientada a generar procesos intencionados de cambio a través de la participación organizada y de la concientización para generar nuevas praxis organizativas (Lapalma, 2001).

Este proceso de organización colectiva con la finalidad de que los grupos o diversas fracciones de la población aborden y actúen en torno a proyectos comunes, tiene por condición un abordaje que facilite nuevas formas de conciencia y promuevan la implicación de las personas (Barbero & Cortés 2005). Se trataría de estimular un proceso progresivo, donde

el desafío es iniciar procesos auto-críticos y críticos, donde las verdades se construyan de manera colectiva, y además sean creativas y operativas para el conjunto de los implicados en los distintos contextos (Martí, 2005).

La investigación participante, resulta ser una buena herramienta para organizar este proceso, especialmente si se generan en él procesos que favorezcan que todas las personas que se van involucrando aporten sus puntos de vistas y soluciones, luego de procesos reflexivos. Aunque sabemos que hay diversas formas de participación, coincidimos con Ferullo (2006) cuando plantea la conveniencia de implementar diseños de trabajo con la comunidad que además de facilitar la emergencia de la participación crítica -que se asocia a niveles crecientes de conciencia, capacidad autogestiva y organizativa, posibilidad de asumir compromisos y responsabilidades- permita consolidar aprendizajes que brinden a los sujetos una mayor incidencia deliberada en el rumbo de sus vidas personales y/o comunitarias.

En esta perspectiva podemos plantear que a diferencia de otras actuaciones en el campo de la intervención social, aquí es de relevancia la apropiación por parte de los integrantes de los grupos de las metodologías que subyacen a la construcción de conocimiento acerca de la realidad y a la planificación de la acción a partir de éste. El rol, o uno de los roles, del o los profesionales es, entonces, difundir los procedimientos y metodologías que permiten realizar acciones científicamente orientada. De este modo, como lo indican textualmente Barbero & Cortés (2005, p. 22) “la acción colectiva aparecería como un conjunto intencional de actividades, relaciones, recursos, formas organizativas, formas de hacer, etc., que tienen como objetivo la transformación de las interacciones colectivas que se dan en un espacio social determinado”.

La cualidad de las relaciones sociales generadas en el proceso comunitario es a nuestro entender de suma relevancia para favorecer cambios sustantivos en la sociabilidad y organización. Se trata en el trabajo comunitario de fomentar dinámicas democráticas, relaciones de respeto, de solidaridad, de apertura y fomentar finalmente la autonomía y autogestión en un proceso de corresponsabilidad entre los actores comunitarios (Barbero & Cortés, 2005; Villasante, 2002; Zambrano, 2004).

Cabe destacar la noción de proceso que guía la lógica del trabajo comunitario, el que si bien pretende unos objetivos finales que se relacionan con que los grupos y comunidades mejoren sus condiciones de vida, también valora el logro de objetivos de proceso que se generan en el transcurso de la intervención. Como muy acertadamente lo señalan Barbero & Cortés (2005, p. 24) “los resultados importantes se producen en el proceso y debido al proceso”, al destacar el valor de los “objetivos de proceso” estos autores reconocen la complejidad del proceso implicado en la intervención comunitaria, asumiendo que las situaciones sociales y problemas complejos pueden enfrentarse a través de procesos ricos y duraderos que permiten cambios sustentables en las personas, grupos e instituciones”.

Lo anterior se vincula con la dimensión educativa, un aspecto destacado por muchos autores como crucial en la intervención comunitaria (Marchioni, 2001; Llena & Úcar, 2006; Zambrano, 2007), puesto que orienta y da sentido al proceso global, constituyéndose en un elemento referencial en la intervención. El componente educativo es transversal a toda la intervención y pretende en lo fundamental generar condiciones para que la gente desarrolle su capacidad de interpretar la realidad de un modo más ampliado, así como para el cambio de actitudes y comportamientos que permitan formas de relación más democráticas. Esto implica procesos de toma de conciencia, puesta en relación de las experiencias para rescatar los sentidos y aprendizajes de ellas, al mismo tiempo que proyectar lo reflexionado con fines de cambio.

En el trabajo comunitario, en definitiva, se deben promover las condiciones para que las experiencias de aprendizaje, de afectividad positiva, sentimiento de comunidad, experiencias de control psicológico, etc., sean experimentadas, compartidas y extendidas entre los miembros de los grupos y comunidad; se trata, a fin de cuentas, de construir un poder difuso, un poder donde mucha gente participa de él, siendo los propios sujetos quienes, mediante su implicación en el proceso, viven como beneficiosa y significativas las diversas o algunas de las experiencias en las que han decidido involucrarse (Barbero & Cortés, 2005).

Si bien los elementos anteriormente indicados aparecen como ejes centrales de la intervención o acción comunitaria, hay que reconocer que esta posee diversas caras. No se trata de un marco conceptual homogéneo, puesto que las teorías y las prácticas que la configuran provienen de una diversidad de campos disciplinarios, a pesar de ello se pueden detectar algunas dimensiones en las que tienden a converger las distintas perspectivas, estas son de acuerdo a Bueno (citado por Llena & Úcar, 2006): El componente ecológico de los hechos sociales y de las formas de abordarlos; la dimensión

participativa, que acerca los recursos y las decisiones a los interesados y, por último, el desarrollo de estrategias de prevención y promoción desde los enfoques disciplinares involucrados.

Concretamente la psicología comunitaria se ha adherido a estos énfasis y ha focalizado parte importante de su trabajo en atender los procesos y variables vinculadas al desarrollo de la comunidad, tomando como uno de sus ejes centrales de estudio la constitución y fortalecimiento de las organizaciones, puesto que éstas son entendidas como instancias articuladoras entre la institucionalidad y la comunidad (Rozas, 1995). La participación, las relaciones entre actores diversos, generación de liderazgos, organización, formación y fortalecimiento de redes sociales, identidad comunitaria, empoderamiento, soporte psicosocial y sentimiento de comunidad son algunos temas abordados desde este campo de la psicología.

Especial preocupación ha tenido para esta área de la psicología el empoderamiento, tema que ha sido reconocido como central en la medida que recoge objetivos, enfoque y valores de esta subdisciplina. Rappaport, uno de los principales estudiosos del empoderamiento, lo define como “un proceso, un mecanismo mediante el que las personas, organizaciones y comunidades logran control sobre sus asuntos” (1987: 122). El autor asume un punto de vista ecológico, señalando el carácter socialmente complejo y transversal del empoderamiento. Así, refiere que para el caso del empoderamiento comunitario, se pueden identificar dos dimensiones o componentes complementarios: uno se centra en la autodeterminación personal, que sería la capacidad de determinar la propia vida (sentido de competencia personal) y la otra, se centra en la determinación social que refiere la posibilidad de participación democrática (sentido de competencia comunitaria).

El empoderamiento, entonces, es en gran medida, un intento para extender el campo de las acciones posibles tanto del punto de vista de los recursos personales (Ej.: habilidades en la comunicación, liderazgo) como las del entorno (Ej.: acceso a servicios adecuados, a una vivienda conveniente). Se trata de un poder para atraer el cambio deseado o contribuir a ello (Le Bossé y Dufort, 2002).

REMIRANDO EL TRABAJO COMUNITARIO

En Chile, y particularmente en la Región de La Araucanía existen factores estructurales que favorecen las desigualdades, la pobreza y la discriminación y por lo tanto la intervención comunitaria puede ser concebida como estratégica en la medida que posibilita una intervención más pertinente a las realidades locales, articula recursos y genera procesos de influencia política en actores que normalmente carecen formalmente de poder. Se trataría de una perspectiva integral de trabajo en la medida que permite la articulación de actores diversos -incluso culturalmente diversos- y un fortalecimiento de una ciudadanía activa.

Aunque en el discurso de los políticos así como de quienes tienen la responsabilidad de ejecutar los programas o proyectos de la política pública la acción comunitaria aparece como central, apreciamos a partir de los estudios que hay numerosas dificultades para su concreción.

Por su naturaleza los programas y proyectos construyen un espacio relacional, que como hemos destacado es definido dinámicamente por los distintos actores involucrados. La confluencia de lógicas, las contradicciones y tensiones que emergen de su aplicación llegan a favorecer o definitivamente obstaculizar las posibilidades de desarrollo comunitario. Estas relaciones dependen también de marcos culturales e institucionales por lo que resulta insuficiente que los agentes de desarrollo tengan intencionalidades empoderadoras. Si bien ello es un punto de inicio de relevancia, la coherencia sistémica resulta de suma importancia para activar y sostener procesos de desarrollo comunitario.

A partir de nuestras investigaciones en la Araucanía (Zambrano 2007; Zambrano & LeBlanc, 2008; Zambrano, Bustamante & García, 2009) hemos podido constatar la relevancia de las estrategias comunitarias en apoyar procesos de acceso a recursos, aunque apreciamos que la forma en que se producen éstas no contribuye al fortalecimiento de las organizaciones y comunidad, incluso muy por el contrario éstas contribuyen a sostener relaciones de dependencia o se incide en la fragmentación de las comunidades.

Si bien el componente de acceso a recursos (Zimmerman, 2000), es prioritario en sectores con amplias dificultades sociales y económicas, los medios y las dinámicas que se configuran en torno a este proceso según su naturaleza,

permiten o restringen el acceso a otros recursos también importantes. Para gran parte de las organizaciones tanto la organización como la participación adquieren un valor más bien instrumental, por lo que componentes de participación crítica, dinámica democrática y vinculación con otras organizaciones -los otros componentes del empoderamiento organizacional y comunitario- están prácticamente ausente en las organizaciones estudiadas.

Las formas de funcionamiento observados en distintas comunidades de nuestra región favorece que los programas sociales, particularmente los ejecutados en el espacio local, privilegien la relación/mediación con dirigentes por sobre la relación con la organización como un todo. Así, con frecuencia los líderes y dirigentes viven fuertes procesos de empoderamiento individual sin que ello redunde necesariamente en un empoderamiento organizacional y comunitario. El peligro de esta fórmula -así como la concentración del poder solo en la autoridad alcaldicia y en los técnicos- es que se refuercen y perpetúen las relaciones clientelares (Zambrano, 2007). Este esquema relacional con frecuencia permite que las organizaciones cumplan el rol instrumental de acceder a recursos, pero no se impacta la calidad de las relaciones, las capacidades, ni la subjetividad de los involucrados, al menos no en dirección del fortalecimiento de las propias capacidades y sus organizaciones (Zambrano, Bustamante & García, 2009). Mientras que en otras ocasiones, como lo constata Bustamante (2003), comunidades con buenos niveles de empoderamiento pueden ser afectadas negativamente por la acción de los programas.

El contenido variable de los programas (vivienda, adultos mayores, mujeres, jóvenes, etc.) se asienta sobre unas relaciones y procesos que favorecen u obstaculizan el desarrollo de la comunidad, pero estos procesos con frecuencia no son parte de los objetivos explícitos de los programas. Estos suponen un nivel de participación, organización y coordinación que no necesariamente están al partir las iniciativas. Constatamos que la forma en que tienden a operar los programas y proyectos desconocen las trayectorias que otros programas o proyectos han tenido o tienen en la comunidad. Así con frecuencia la fragmentación de acciones que pretenden resultados rápidos tienden a alimentar dinámicas asistencialistas o clientelares, que de algún modo también acomodan a las comunidades en el corto plazo. Es claro que estas dinámicas varían de localidad en localidad, lo mismo que la capacidad técnica y humana de los equipos de profesionales para dialogar con las realidades particulares en las que se insertan.

Cuando se trata de modificaciones de conducta, estilos de relaciones, estructuras y dinámicas organizativas, entramos en un terreno de procesos complejos que requieren reajustes y movimientos sucesivos que demandan tiempo. Para abrir procesos de empoderamiento comunitario, entonces se requiere de tiempo, pero de un tiempo de acompañamiento de calidad en donde se deben conjugar el respeto por los ritmos locales como la capacidad de desafiar, problematizar y generar alternativas de acción a la medida de los recursos y restricciones de las personas y las organizaciones, así como de las propias instituciones. En el caso de las comunidades y organizaciones indígenas se requiere además asumir una perspectiva intercultural basada en el reconocimiento a las capacidades (y derecho) de autogestión indígena.

En definitiva, la acción comunitaria requiere de procesos intencionados de mediano y largo plazo que activen aprendizajes y ampliación de capacidades en un clima colaborativo, al mismo tiempo que estimulante. Este proceso educativo transversal, se asienta en relaciones de confianza y reciprocidad que demandan de los equipos una reflexión permanente del sentido y significado de sus acciones para ir generando de un modo emergente formas mejoradas de apoyo y facilitación a las personas involucradas. Los profesionales y técnicos deben concebirse como articuladores de recursos, y por tanto deben desarrollar la capacidad para ponerse en relación con otros equipos, así como colaborar en la puesta en relación de instituciones y organizaciones en el territorio.

Escenarios propicios para la intervención comunitaria y el empoderamiento comunitario requieren de articulaciones sinérgicas y empoderadoras entre diversos niveles y actores. De esta forma, son condiciones para ello la presencia de un Estado de bienestar capaz de asegurar condiciones de vida y seguridad social, sistemas descentralizados de toma de decisiones, el entrenamiento especializado de profesionales que intervienen en el espacio comunitario, así como un Estado que reconozca los derechos de los pueblos indígenas en sus propias concepciones de desarrollo y sus propias formas organizativas y representativas.

Se requiere entonces de una adecuada coherencia sistémica en el conjunto de los organismos públicos, efectivamente orientados al empoderamiento de las comunidades, sustituyendo el clientelismo partidario por formas más adecuadas de relación entre el ámbito político y el de las comunidades locales. Se necesita además de agentes desde organismos

públicos que se orienten claramente al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, que actúen como bisagras entre la comunidad y los organismos públicos. Pero estos agentes de desarrollo requieren también de un contexto institucional coherente y sustentador de prácticas fortalecedoras.

El análisis de interfaz en distintos estudios de caso efectuados por los autores en la Araucanía, ha permitido visualizar estas zonas de intercambio y transacción presentes en el espacio directo de implementación de programas públicos. Estos estudios destacan la relevancia de este espacio de materialización de las políticas públicas, pero al mismo tiempo muestran que el empoderamiento comunitario no se juega solo en la interfaz sino también en la coherencia del diseño y gestión de los programas e instituciones públicas destinadas al fortalecimiento comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, J., Zambrano, A., Sandoval, J. & Pérez-Luco, R. (2007). Estado actual de las prácticas de intervención comunitarias y psicosociales de psicólogos que trabajan en el marco de los programas y políticas sociales chilenas. En J. Alfaro & H. Berroeta (Eds.), *Trayectorias de la Psicología Comunitaria en Chile: Prácticas y Conceptos*, 215-242. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Barbero, J. & Cortès, F. (2005). *Trabajo comunitario, organización y desarrollo social*. Madrid: Alianza.
- Bustamante, G. (2003). Iniciativa de (etno) desarrollo endógeno-local: estudio de caso del capital social de la organización indígena mapuche Ayjarewe Xuf Xuf. Tesis de Grado de Magíster en Desarrollo Humano a Escala Local y Regional. Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de La Frontera. Temuco, Chile.
- Boisier, S. (1999). ¿Desarrollo (Local): de qué estamos hablando? *Revista Paraguaya de Sociología* 104, 7-30.
- Boisier, S. (2004). Crecimiento y desarrollo territorial endógeno. Observaciones al caso chileno. En P. Vergara & H. von Baer. *La Frontera del Desarrollo Endógeno*, 255-280). Temuco: IDER, Universidad de La Frontera.
- Blanco, I. & Rebollo, O. (2002). *El Plan Comunitario de la Trinitat Nova*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Corvalán, J. (1996). Los paradigmas de lo social y las concepciones de la intervención en sociedad. Tesis doctoral Modificaciones discursivas de las prácticas de intervención social en las dos últimas décadas en Chile. Departamento de Sociología Universidad de Lovaina. Bélgica.
- Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Durston, J., Duhart, D., Miranda, F. & Monzó, E. (2005). *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Chile: LOM.
- Ferullo, A. (2006). *El triángulo de las tres "P". Psicología, participación y poder*. Santiago del Estero: Paidós Tramas Sociales.
- García, J. (2004). *Políticas y programas de participación social*. Madrid: Síntesis.
- García, M. (2005). El surgimiento de la cooperación entre actores que operan instrumentos de la política pública: un estudio de caso en el proceso de postulación del comité de vivienda Presidente Lagos de la comuna de Nueva Imperial al Programa de Fondos Solidarios Concursables del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Tesis para obtener el grado de Magíster en Desarrollo Humano a Escala Regional y Local. Universidad de La Frontera, Temuco. Chile
- Gibert, J. (2004). Desafíos de la modernización de la gestión pública regional. En P. Vergara & H. von Baer. *La Frontera del Desarrollo Endógeno*, 447-467. Temuco: IDER, Universidad de La Frontera.
- Giddens, A. (2005). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Kliksberg, B. (1999). Capital Social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 69, 85-102
- Lapalma, A. (2001). El escenario de la intervención comunitaria. *Revista de Psicología*, 10 (2), 61-70.
- Le Bossé, Y. & Dufort, F. (2002). El empoderamiento de las personas y Comunidades: otra forma de intervenir. En Dufort, F. y Guay, J. (Eds.) *Agir au coeur des communautés: La psychologie communautaire et le changement social* (pp. 75-115). Laval: Le Presse de l'Université Laval.

- Long, N. (1999). The multiple optic of interface analysis (working title). UNESCO Background Paper on Interface Analysis, October 1999. Wageningen University, the Netherlands. Extraído de: <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/THE%20MULTIPLE%20OPTIC%20OF%20INTERFACE%20ANALYSIS.PDF>.
- Llena, A. & Úcar, X. (2006). Acción comunitaria: miradas y diálogos interdisciplinarios e interprofesionales. En X. Úcar & LL. Asun (Coords.), *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria* (pp.11-51). Barcelona: GRAÖ.
- Marchioni, M. (2001). *Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid: Popular.
- Martí, J. (2005). Diagnóstico comunitario y participación local. El diagnóstico de la Zona Ponent de Terragona. En Martí, J., Pascual, J., & Rebollo, O., *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*, 17-39. Barcelona: IEPALA/CIMAS.
- Martínez, V. (2006). *El enfoque comunitario. El desafío de incorporar a la comunidad en las intervenciones sociales*. Santiago de Chile: LOM
- Montenegro, M. (2001). Conocimientos, agentes y articulaciones: una mirada situada a la intervención social. Tesis doctoral. Programa de Doctorat en Psicología Social. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Moncayo, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública.
- Pindado, F. (2005). Gobierno local y participación ciudadana. En J. Martí, J. Pascual & O. Rebollo. *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones*, 17-39. Barcelona: IEPALA/CIMAS.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2000). *Desarrollo Humano en Chile: más sociedad para gobernar el futuro*. Informe del PNUD Chile.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2002). *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: Un desafío cultural*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2004). *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. *American Journal of Community Psychology*, 15, N°2, 121-148.
- Roberts, B. (2001). *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*. Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones, Wageningen 14 y 15 de diciembre, 2001. Universidad of Texas at Austin. Extraído de: <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/UNA%20Perspectiva%20de%20Interfaz.pdf>
- Rodríguez-Arana, J. (1998). Las nuevas fronteras de la descentralización. Ponencia impartida el 14 de octubre de 1998 en el INAP en el marco de la conferencia internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Rozas, G. (1995). Psicología Comunitaria en el desarrollo local y regional. *Revista de Psicología*, 5, 46-64.
- Störn, W. (2004). Globalización y descentralización. En P. Vergara & H. von Baer. *La Frontera del Desarrollo Endógeno*, 205-219. Temuco: IDER, Universidad de La Frontera.
- Vásquez-Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre Desarrollo Endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Villasante, T. (2002). *Proceso para la creatividad social*. Madrid: El Viejo Topo.
- Zambrano, A. (2004). Liderazgo para el empoderamiento comunitario. En P. Vergara & H. von Baer. *La Frontera del Desarrollo Endógeno* (pp. 347-376). Temuco: IDER, Universidad de La Frontera.
- Zambrano, A. (2007). Criterios de intervención en estrategias de empoderamiento comunitario: la perspectiva de profesionales y expertos de la intervención comunitaria en Chile y España. Tesis doctoral del programa Influencia Social: relaciones, procesos y efectos. Universidad de Barcelona, Departamento de Psicología Social.
- Zambrano, A. & Alfaro, J. (2006). Desarrollo y estado actual de la Psicología Comunitaria en Chile: Trayectorias, tensiones y perspectivas. *Revista Universidad de Valparaíso*, 3, 11-22.
- Zambrano, A. & LeBlanc, L. (2008). Evaluación de necesidades y recursos para la implementación de una estrategia de formación y acompañamiento de líderes interesados en la prevención comunitaria de la drogodependencia. Ponencia presentada en 2nd International Conference on Community Psychology. Lisboa
- Zambrano, A., Bustamante, G. & García, M (2009). *Trayectorias organizacionales y empoderamiento comunitario: un análisis de interfaz en dos localidades de la Región de la Araucanía*. En prensa

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

APOYO A LA ARTICULACIÓN DE AGENTES DE DESARROLLO A ESCALA MACRORREGIONAL

ROBERTO CONCHA*

FUNDAMENTACIÓN

Descentralización implica que existan muchos centros, cada uno con capacidades y posibilidades como para construir su propio desarrollo, de acuerdo a sus características específicas, con autonomía y aprovechando sus recursos y potencialidades.

Actualmente en Chile hay un solo centro -Santiago- donde se concentran las decisiones y las oportunidades, a la vez que un "círculo vicioso" reproduce esa centralidad. Las oportunidades actúan como fuerza centrípeta atrayendo y reteniendo al capital humano, que a su vez sustenta mayores oportunidades. Entonces, es necesario crear otros centros, que ofrezcan atractivas oportunidades para sus habitantes.

Sin embargo, difícilmente se van a replicar las ventajas de Santiago en regiones que son más pequeñas en cuanto a población, capital humano y producción. En cambio, un territorio mayor que la región sí puede llegar a equiparar y contrapesar a Santiago, al agregar población, producción, potencialidades y capacidades de dos o más regiones.

Es posible reconocer macrorregiones que comparten una cierta identidad común, sustentada en particularidades socioculturales, en la geografía y sus hitos, en ejes y encadenamientos productivos, entre otros fundamentos. Sin embargo, en esta escala no necesariamente existe institucionalidad ni articulación densa de actores y tampoco hay una política orientada a revertir esta situación.

El desarrollo endógeno de un territorio está estrechamente ligado a la existencia de agentes locales de desarrollo y su capacidad para articularse¹, lo cual -a su vez- está relacionado con la existencia de una identidad territorial compartida.²

Los agentes de desarrollo son personas³ con proyectos respecto del territorio, que concentran poder, es decir, tienen una alta incidencia en la toma de decisiones, de modo que su voluntad queda plasmada en acciones de desarrollo.

Actualmente hay iniciativas orientadas a promover el diálogo y la cooperación entre actores principalmente a escala regional y subregional, de un mismo ámbito (actores públicos dialogan entre sí, al igual que empresarios y actores de la sociedad civil) o entre dos ámbitos (públicos con empresarios; públicos con sociedad civil). Destaca la gran cantidad de mesas y consejos territoriales, de carácter público-privados, constituidos al alero del programa Chile Emprende. También la agenda pro participación del gobierno de Michel Bachelet, que ha instalado los consejos consultivos de la sociedad civil, con los cuales dialogan los servicios públicos. Sin embargo, estas iniciativas no son de escala macrorregional, a la vez que no hay instancias de diálogo permanentes entre actores públicos, privados y de la sociedad civil.

* Antropólogo, Mg.(c) en Desarrollo Humano Local y Regional . Coordinador metodológico, Corporación Poloc.

1 Vázquez-Barquero, A.; Boisier, S.

2 Amtmann, C. (1997) "Identidad Regional y Articulación de los Actores Sociales en Procesos de Desarrollo Regional", Revista Austral de Ciencias Sociales N° 1, pp 5-14.

3 Algunos autores incluyen no solo personas sino también grupos e instituciones dentro de la categoría de "agentes de desarrollo" (Arocena, J.; Touraine, A.; Coraggio, J.; Boisier, S.). Nos parece conveniente utilizar el concepto de "agencia de desarrollo" cuando se trata de entidades sociales distintas al individuo, que intervienen en procesos de desarrollo, tales como Universidades, Municipios, Empresas, ONG's, Organizaciones comunitarias, movimientos y redes, etc.

PROPUESTA

Una política orientada a fomentar la articulación de agentes de desarrollo en una macroregión, debe partir por definir cuáles son los límites del territorio. Es importante que la macroregión se funde en una identidad territorial compartida y genere sentido de pertenencia en los agentes de desarrollo, ya que tienen mayor disponibilidad a cooperar quienes adscriben a una misma identidad colectiva. A su vez, la identidad se fortalece cuando los agentes de desarrollo de un territorio colaboran en torno a metas compartidas. Es decir, identidad territorial y articulación de agentes de desarrollo se potencian mutuamente, favoreciendo el desarrollo territorial.

Una vez definida la macroregión -como supuesto, hipótesis o a partir de un estudio-, es necesario identificar cuáles son los agentes locales de desarrollo, lo que Boisier llama “subsistema decisional” o la “familia del poder”.⁴

Para identificar a los agentes de desarrollo en una macroregión, está la posibilidad de entrevistar a “expertos” que tengan un conocimiento profundo de ese territorio, sus características y sus actores en los ámbitos público, privado y de la sociedad civil. Pueden ser investigadores o técnicos vinculados a Centros de Estudios Regionales, servicios e instituciones públicas, organizaciones gremiales y de desarrollo, consultoras, ONG’s, iglesias, mundo indígena, Fuerzas Armadas y de Orden, etc.

Pero también interesan expertos de espacios más locales, para identificar no solo agentes de desarrollo que operan desde las cabeceras regionales sino también aquellos que se desenvuelven en territorios intermedios. Por ejemplo, un “experto” local puede ser el gerente de un territorio Chile Emprende, o el asesor de un consejo territorial indígena.

A partir de las entrevistas, se pueden jerarquizar los agentes de desarrollo de acuerdo al mayor o menor número de veces en que fueron nombrados por distintos entrevistados, como personas altamente influyentes, involucradas en el desarrollo de una parte o del conjunto del territorio.

El segundo paso es entrevistar a los agentes de desarrollo para indagar respecto de su visión de futuro, sus acciones, su área de influencia y sus interrelaciones.⁵ Estas entrevistas y su posterior análisis van a permitir –entre otras cosas- establecer cuáles son los distintos sueños y las distintas acciones que aglutinan a los agentes de desarrollo.

Una vez identificados, caracterizados y localizados los agentes de desarrollo del territorio, es posible convocarlos para dialogar entre sí. La convocatoria inicial no es a formar una red u organización, tampoco a consensuar un sueño y construir una agenda común, debido a que cada agente de desarrollo tiene su propia agenda -por lo general bastante ocupada- que no va a coincidir necesariamente con las demás. La invitación es antes que nada a conocerse, saber qué otros agentes de desarrollo hay en el territorio, cuáles son sus sueños, qué están haciendo y en qué espacios, etc.

Al mismo tiempo, la invitación es a dialogar en torno a los sueños y las acciones aglutinantes, previamente identificadas. Por ejemplo, algunos pueden asentirse convocados por el desarrollo productivo, otros por el trabajo en red, otros por el cuidado del medio ambiente, otros por respeto a la diversidad, otros por la búsqueda de mayor autonomía, etc.

A partir de sucesivos momentos de diálogo entre los agentes de desarrollo de un territorio, se pueden abrir espacios de cooperación, que permitan -eventualmente- complementar y no reiterar acciones, resolver conflictos, generar sinergias. Todo lo cual dinamiza y optimiza las acciones de desarrollo, dando mayores frutos.

El diálogo puede llevar a la construcción un sueño de Macroregión –visión de futuro-, que convoque a la diversidad de agentes locales de desarrollo, sean éstos empresarios, dirigentes y líderes comunitarios, funcionarios públicos y de ONG’s, académicos y estudiantes, etc. Ese sueño, junto con fortalecer la identidad colectiva, permitirá acotar lo deseable y lo inaceptable dentro del territorio, lo que a su vez define componentes de una agenda común y condiciona las políticas e inversiones públicas.

4 Boisier, S., (2004): “Una (Re) Visión Heterodoxa del Desarrollo (Territorial): Un Imperativo Categóricos”, *Revista Estudios Sociales* N° 023 (Vol. XII), Universidad de Sonora, Hermosillo, México, pp. 10-36.

5 Los “Expertos” pueden ser a la vez agentes de desarrollo, por lo tanto, al momento de ser entrevistados se les debe consultar sobre su visión de futuro, sus acciones, su área geográfica de intervención y sus relaciones con otros agentes. A su vez, la entrevista a agentes de desarrollo debe indagar también acerca de otros agentes que ellos reconozcan, aportando a la triangulación.

Para incentivar este tipo de procesos, el Estado debiese -en primer lugar- impulsar el “mapeo” de agentes de desarrollo a escala macroregional. A su vez, debe implementar un fondo que financie jornadas periódicas de diálogo entre agentes de desarrollo a escala macroregional, de los ámbitos público, privado y de la sociedad civil.

Por último, deben existir instrumentos públicos de planificación e inversión a escala macroregional, para que se puedan implementar propuestas elaboradas entre agentes de desarrollo de dos o más regiones.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

En todas las etapas debiesen colaborar actores públicos, privados y de la sociedad civil, sin embargo, el Estado debiese poner a disposición de la ciudadanía los instrumentos antes señalados.

Diseño: actor responsable es el Ejecutivo, previa consulta a la ciudadanía.

Aprobación: algunos instrumentos van a requerir aprobación en el Parlamento de proyectos de Ley.

Ejecución: el Ejecutivo deberá implementar los instrumentos, pero la ciudadanía será la encargada de ejecutar las jornadas de diálogo. Los mapas de actores pueden ser elaborados por entidades pertinentes (universidades, ONG's, consultoras, centros de estudios) vía licitaciones públicas.

Acompañamiento: puede ser llevado a cabo por ONG's con vasta trayectoria en realización de diálogos ciudadanos.

Evaluación: a cargo de Universidades emplazadas en las macrorregiones respectivas.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los principales impactos que se pueden lograr a partir de la implementación de la medida estratégica propuesta son los siguientes:

- Diálogo extenso entre agentes locales de desarrollo entorno a sueños y quehaceres comunes.
- Generación de lazos de confianza entre una diversidad de agentes de desarrollo (de distintos ámbitos y lugares)
- Intercambio de buenas prácticas en distintas temáticas del desarrollo, generándose comunidad de aprendizajes.
- Aumento del poder de acción colectiva, fruto del conocerse, conectarse y coordinarse.
- Fortalecimiento de macrorregiones, como territorios con opinión, que pueden equiparar y contrapesar a la Capital.
- Establecimiento de acuerdos respecto de puntos de vista en común.
- Eventualmente, resolución de conflictos entre agentes locales de desarrollo.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Publicaciones relevantes:

- Boisier, S. (1999). El Desarrollo Territorial a Partir de la Construcción de Capital Sinérgico, *Estudios Sociales* Santiago de Chile: C.P.U.
- Bourdieu, P. (2001). El capital Social. Apuntes provisionales, *Zona Abierta* 94/95, Capital Social.
- Durston, J. (2001). Capital Social-Parte del Problema Parte de la Solución, Conferencia Internacional “toward a new paradigm: Social Capital and poverty reduction in Latin american and the caribbean”.
- Gallicchio, E. (2002). Concepción, Aplicación y Resultados del Empoderamiento en Latinoamérica. Teorías del Desarrollo y Desarrollo Local en América Latina, Seminario Internacional: Los enfoques del empoderamiento y los derechos. Luchando juntos contra la pobreza, Río de Janeiro.
- PNUD (2004a). *Informe sobre Desarrollo Humano, la Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy*, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD Chile (2004b). *Desarrollo Humano en Chile, El Poder ¿para qué y para quién?*, Santiago de Chile.

Coraggio, J. L. (1999). Curso-taller de Formación para Agentes del Desarrollo Local Noviembre 1998 - Mayo 1999, versión digital.

Vázquez-Barquero, A. (2004). Desarrollo Endógeno: Interacción de las fuerzas que gobiernan los Procesos de Crecimiento Económico, en *En la Frontera del Desarrollo Endógeno*, Ed. Por Patricio Vergara y Heinrich Von Baer, IDER, Temuco: Ediciones U. De la Frontera.

Williamson, G. (2004). Educación y Cultura de Cooperación para el Desarrollo en la Araucanía: Opción para una economía Asociativa. En *La Frontera del Desarrollo Endógeno*, Ed. Por Patricio Vergara y Heinrich Von Baer, IDER, Ediciones U. De la Frontera, Temuco.

Zambrano, A. (2004): Liderazgo y Valores para el Empoderamiento en el Espacio Local y Regional", en *En la Frontera del Desarrollo Endógeno*, Ed. Por Patricio Vergara y Heinrich Von Baer, Temuco: IDER, Ediciones U. De la Frontera.

Investigaciones necesarias

- Delimitación de macrorregiones sobre la base de elementos identitarios comunes y articulación de la diversidad.
- Catastros y mapeos de agentes de desarrollo por macroregión.

PROPUESTA DE MEDIDA ESTRATÉGICA

REINVENCIÓN DE LA AGENDA DE CONVERSACIONES PARA EL DESARROLLO: MITOS Y REALIDADES DE UN IMAGINARIO PARA LA REGIÓN DEL BÍO BÍO:

RUBÉN DITTUS*

ELÍZABETH PARRA**

FUNDAMENTACIÓN

¿Por qué es importante narrar una imagen de la región? ¿Cómo queremos que nos narren?

Un imaginario social es un banco de imágenes pasadas, presentes y venideras que otorgan sentido existencial al entorno material inmediato. Como tal se construye en las prácticas conversacionales cotidianas que inciden en su forma y denominaciones. ¿Qué hace que una conversación, además de “productiva”, genere bienestar? Bajo ese enfoque teórico, para la determinación y el análisis de las ventajas comunicacionales comparativas del imaginario-región del Bío Bío debe considerarse, en primer término, la evaluación de su situación actual en relación con su entorno social y geográfico, que lo condicionan. En este sentido, se entiende que las características generales del entorno afectan de manera directa tanto a la conformación de una imagen regional, como al desarrollo de estrategias futuras de posicionamiento.

Por un lado, se reconoce a Bío Bío como una región con una débil conformación identitaria histórica, asociada en términos generales a la arbitrariedad del proceso de regionalización que le dio forma, lo que genera dificultades para la transformación estratégica de ese rasgo en un atractivo polo de heterogeneidad y, por ende, que garantice futuros procesos de integración y de producción de mayor complejidad.

Lo anterior ha sido causa de permanentes desequilibrios de desarrollo interno y de la denominada “fuga de talentos”, fomentada por las oportunidades que ofrece el discurso del centralismo. Se entiende, sin embargo, que la diversidad cultural que caracteriza al imaginario región podría constituirse en un factor comunicacionalmente positivo, en la medida que tal diversidad incide directa e indirectamente en la configuración de una percepción diversificada de la región (tanto a nivel interno como externo), es decir, en la configuración de un espacio simbólico capaz de albergar intereses y miradas diversas.

Tal diversidad puede ser proyectada, comunicacionalmente, en tres sentidos básicos:

- **Opciones económicas diversas:** en base a características del producto región tales como diversidad productiva, diversidad de recursos, diversidad en infraestructura.
- **Potencial humano diversificado:** en base a características del recurso humano tales como grado de capacitación laboral, experiencia laboral en diversas áreas productivas, capacitación técnica y profesional.
- **Interculturalidad urbana:** que se exprese en la diversidad artística y cultural, sin consensos ni imposiciones del gobierno central, o en una red comunicativa de la(s) ciudad(es) que optimice su interconexión como nudo vial irregular y expresión de la cultura híbrida que la sostiene.

Por otro lado, las variables geográficas aparecen como un factor altamente capaz de proyectarse comunicacionalmente como un espacio diferenciado y rico, elemento central para la configuración de una percepción positiva respecto de las capacidades y potencialidades productivas al interior de la región. Se manifiesta aquí la necesidad de consolidar una socialización real de los recursos geográficos con que cuenta el imaginario-región, asociando simbólicamente dichos recursos con el potencial productivo regional. Se entiende aquí que la asociación perceptual entre disponibilidad

* Periodista, Magister en Ciencias de la Comunicación. Académico de la Universidad Católica de la Santísima Concepción.

** Profesora de Filosofía, Dra. En Ciencias de la Comunicación. Docente del Depto. de Comunicación Social, Universidad de Concepción.

(relativa) de recursos geográficos para la inversión y potencial productivo (diversidad productiva) puede ser tratada comunicacionalmente como un elemento simbólico en el que tanto el aspecto geografía regional como el aspecto diversidad resulten conjuntamente potenciados.

En segundo lugar, el reconocimiento de los principales competidores en producción simbólica de la Región del Bío Bío aparece como una cuestión fundamental para la determinación de aquellos atributos esenciales que pueden ser adjudicados al imaginario regional y que buscan ser socializados y posicionados como imagen positiva de él. En ese plano, los principales atributos de competencia pueden ser agrupados en cinco dimensiones fundamentales: calidad administrativa, productividad, sectores económicos, recursos naturales, infraestructura/red urbana y educación/arte.

Una comprensión frecuente de conversación es aquella que la entiende como un proceso de intercambio de información entre personas, que ayuda a estas a mejorar sus individuales procesos de “toma de decisión” y, eventualmente, a generar compromisos y acuerdos entre ellas.

Nosotros creemos, siguiendo a Maturana, que una interpretación más poderosa que la anterior es aquella que ve al conversar como un proceso de “transformación en la convivencia”, como un proceso de construcción de la realidad -individual y social- en el entrecruzamiento de un “lenguajear” y un “emocionar”.

PROPUESTA

¿Tiene la Región del Bío Bío una agenda conversacional propia?

En general, no tiene una imagen singular, más bien responde a lo que desde el centro se dice de la región. Un plan de acción comunicativa considera, en primer lugar, hacerse cargo del posicionamiento del imaginario como producto y revisar la imagen que éste posee como ente de producción simbólica. El concepto de imagen se halla estrecha y directamente ligado a la pregunta sobre la identidad de la región en la conciencia colectiva. Asimismo, resulta necesario dejar en claro que la imagen de una entidad es dinámica y sufre alteraciones según los públicos que la perciben puesto que se construye a partir de cómo nos perciben aquellos a los que vamos a apuntar en el accionar. Del mismo modo, la imagen se pregunta por adónde queremos llegar. De ahí la importancia que cobra el estudio de la diferenciación de los públicos, como asimismo la definición de la imagen percibida por estos en relación con la competencia de otras. Se requiere generar una reputación, expresada en atributos que singularicen a la región a nivel de país.

En el caso de la Región del Bío Bío, se puede señalar que si bien existe un reconocimiento de un espacio físico-material, ésta no ha sido socializada adecuadamente ni entre los habitantes ni a nivel de los actores claves. La Región del Bío Bío posee una imagen natural que se ha transmitido por tradición, pero que, en definitiva, no se ha logrado posicionar a nivel de los públicos. Del mismo modo existe el mito de ser una ciudad universitaria que cobija una extensa población flotante de estudiantes. De este modo es necesario, primero, definir tanto el imaginario-región como sus atributos esenciales, con el objeto de determinar el marco de análisis para establecer una imagen que genere un consumo simbólico con efectos estratégicos.

Construyendo una Visión para la Región

La clave del desarrollo está en la continuidad de las conversaciones

De esta forma, el plan puede pretender el reposicionamiento del Imaginario-Región, una vez que se identifiquen los atributos que se expresen en objetivos, estrategias y técnicas conversacionales, poniendo como ejes de la acción comunicacional los siguientes:

- Los límites de un imaginario-región son lingüísticos; quien pertenece a la región del Bío Bío se define solo mediante una declaración lingüística. La línea que divide el sistema con su entorno es trazada por el lenguaje.
- Para conseguir reconocimiento y notoriedad (reputación) de la imagen de control (deseada), es necesaria una definición de los compromisos lingüísticos en torno a la Región del Bío Bío entre sus habitantes y fuera de esa red conversacional.

- Definida la autorregulación identitaria de la región, la movilización y convocatoria para que sus habitantes encuentren un lugar en sus relaciones con el discurso del Chile centralista, es facilitada.
- La promoción del sentido de pertenencia al imaginario regional del Bío Bío, le otorga legitimidad, mística y valor a su constitución de redes comunicativas.
- La definición de los hitos históricos de la región determinan el punto de partida de la dinámica conversacional que se espera potenciar entre sus hablantes.
- Una región es más que una red de individuos autónomos, ligados por una manifestación de pertenencia. Hay un trasfondo compartido. Cada persona debe saber qué hacer en la región del Bío Bío, y así generar condiciones sinérgicas al interior de ésta. Se espera potenciar prácticas sociales-culturales y comunicativas cotidianas.
- La organización regional actúa como redes de conversaciones para la acción y gestión de los compromisos. Estos producen condiciones de satisfacción y temporalidades en las personas de manera dinámica. Los compromisos humanos son la base de las organizaciones, no la noción de burocracia funcional o de información, entendiendo a ésta como un conjunto de datos útiles.
- Las organizaciones definen sus propios límites a través de la comunicación. Actúan desprendidas de los condicionamientos del entorno. Surgen sus propios imaginarios y desde allí actúa su red autorreferencial.
- El trasfondo de los miembros del entorno de una región está determinado por imaginarios sociales pre-existentes. Así, la región se constituye cuando los individuos que la piensan a través de la red de conversaciones han adoptado esos imaginarios sociales pre-existentes, haciéndolos suyos o cuando las acciones derivadas de esos imaginarios se asumen como propias. Los nuevos imaginarios emergen solamente a partir de compromisos adquiridos a través de la comunicación.

De este modo, una vez hecho el diagnóstico del imaginario-región, se deben elaborar aquellas estrategias conversacionales que permitan sustentar en el tiempo la identidad de algo que trasciende a algunas personas.

La mente (o conciencia) de un imaginario-región no es la suma de las mentes individuales de sus miembros, sino que es el conjunto de prácticas de esa región como un todo. Los miembros se encuentran, de esta manera, fuera de su territorialidad geográfica. Se encuentran en su entorno. Lo que ocurre es que tenemos presencia psíquica en su interior, cuando pensamos en ellas, pensamos en nosotros.

Esto permite superar la mera aplicación de una política comunicacional que considere a la estructura organizacional. Esta propuesta estratégica apunta a encontrar los puntos de conexión que hagan visible lo posible desde el punto de vista conversacional: la región que queremos, que soñamos, que imaginamos y que, también, despreciamos.

Para ello se es necesario jerarquizar los lugares de la red comunicativa que aseguren un valor identitario como región, implementando técnicas de investigación de tipo cualitativo que superen la mera representatividad estadística, propia de los estudios que ya existen. Se piensa en las siguientes técnicas a emplear:

- Tertulias con grupos de intereses regionales
- Observación de campo
- Historias de vida de diferentes generaciones históricas
- Entrevistas en profundidad a personas que han vivido en lugares emblemáticos para reconstruir rutas comunicativas
- Discusiones socializadas en barrios, comunas
- Análisis documental de registros históricos
- Técnicas etnometodológicas

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES PARA PENSAR LA REGIÓN

La formulación de los resultados que se espera lograr desde el punto de vista comunicacional se basa en la consideración tanto de los participantes de la red conversacional, como en los atributos de la imagen deseada y en los objetivos que surgen de la Misión Regional.

En ese sentido, los actores responsables del proyecto se definen en cada una de las siguientes etapas:

Diseño. Corresponde a un plan estratégico en el que debe participar un equipo multidisciplinario de profesionales, académicos, líderes políticos y dirigentes gremiales, a través de mesas de trabajo o comisiones destinadas a diseñar como queremos ser reconocidos y valorados por los otros a nivel interno y externo. En este diseño se debe definir objetivos, plan de trabajo, etapas y recursos disponibles.

Aprobación. Los recursos disponibles y los plazos para su ejecución depende en gran medida de las instituciones que se comprometan en sustentar dicho diseño: gobierno regional, municipalidades, asociaciones de universidades de la región, organizaciones gremiales, Organizaciones No Gubernamentales, agrupaciones juveniles entre otras.

Ejecución. A cargo de un equipo multidisciplinario de expertos que ponga en práctica el diseño definido en la primera etapa de proyecto. Debe estar dirigido por una o dos instituciones patrocinantes que faciliten sus instalaciones y equipamiento tecnológico, un Director responsable, un sub-director y tres co-investigadores como encargados territoriales y profesionales y/o técnicos a cargo de la recopilación de la información en terreno (metodólogos, sociólogos, periodistas, economistas, etc.)

Acompañamiento. Para la estructuración de una adecuada estrategia comunicacional al servicio de los objetivos propuestos resulta fundamental llegar a precisar los diferentes tipos de agentes internos que se constituirán en los destinatarios finales del diseño inicial. Paralelamente, y con el objeto de establecer los niveles de importancia relativa de esos agentes desde el punto de vista de técnica del análisis de la red de conversaciones, se establece una relación entre el imaginario-región vigente y aquel imaginario que surja de las técnicas de recolección aplicadas. Por agente interno nos referimos a habitantes, empresarios de la región, actores claves (gremiales, intelectuales, artísticos, estudiantiles) y autoridades gubernamentales.

Evaluación. A partir del diseño propuesto es necesario someter a consideración los siguientes objetivos y metas, que son propios de una estrategia comunicacional. La idea es comparar aquellos resultados obtenidos en las definiciones lingüísticas de la región, con lo que indica la literatura especializada en comunicación estratégica:

OBJETIVO	META
1. Posicionar la nueva (reputación de) identidad regional	Posicionar los atributos esenciales de la identidad de la región a través de una campaña de lanzamiento de su imagen que sea socialmente compartida.
2. Dotar de un perfil específico a la región para su reconocimiento (reputación validada)	Lograr el reconocimiento de una imagen de región moderna, innovadora, líder en las áreas de industrias, energía y vanguardia intelectual como del arte y la cultura Instalar hitos emblemáticos que pasen a constituir referentes obligados par los habitantes de la comunidad regional.
3. Potenciar el apoyo mediático a la acción cultural y comercial de atracciones y promociones de inversión en la región.	Comprometer a los medios de comunicación locales, actores públicos y privados en la difusión y mantenimiento de la imagen positiva del producto-región a través de eventos culturales que marquen hitos recordatorios.
4. Promocionar la diversidad de recursos que posee la región como fuente de atracciones para hacer inversiones en negocios, educación o cultura.	Realizar una feria promociones e inversiones en la región del Bío Bío durante el segundo semestre del año, asociado al día de la música como expresión de conjunción con el arte.
5. Sensibilizar y crear en el público interno un clima de confianza y de apoyo al programa de atracción y promoción de inversiones.	Crear una campaña por mes a través de distintos canales que permitan mantener la imagen de la región como un producto atractivo e interesante.
6. Difundir la labor estratégica de una oficina regional de promoción de la cultura e inversiones en la región.	Evento para posicionar la instalación de la oficina de promoción.
7. Posicionar los lugares más relevantes de la región y sus alrededores a través de las personas que los habitan.	Unificar planos reguladores de la región para facilitar la comunicación al interior de ella y hacia sus alrededores. Formas redes comunicativas a través de las rutas del Transportes y otros medios

Una vez definidas las coherencias e incoherencias con el modelo clásico, se deben hacer los ajustes que permitan identificar:

- Aquellas declaraciones que producen unidad e identidad de la región.
- Aquellos imaginarios pre-existentes que demarcan el ámbito de conversaciones y sus posteriores acciones: su dominio de posibilidades y de transformación.
- La manera que la región tiene de connotar sus metas, sus tareas y su trabajo. Es decir, la forma cómo construye imaginarios que le pertenecen y definen su identidad.
- La imagen como expresión de la reputación de la región vista como la esencia de su organización. Se trata de identificar aquella imagen que se sustenta en la identidad regional creada intersubjetivamente por y para el Bío Bío, por lo tanto todos los miembros del entorno ayudan a crear y mantener.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

La estrategia comunicacional se funda en el reconocimiento del pasado ya vivido y del presente regional que estamos viviendo. Se espera el posicionamiento de esta imagen deseada del imaginario-región, a nivel de los actores interno y externo, de acuerdo a cuatro ejes cognitivos:

- **Por comparación:** relación cognitiva entre la imagen región y la imagen país. Se trata aquí de caracterizar el imaginario-región como un reflejo positivo de los atributos reconocidos del imaginario-país y que se puede expresar como: REGIÓN DEL Bío Bío: LO MEJOR DE CHILE EN UNA REGIÓN.
- **Por analogía:** socialización, a nivel cognitivo, de los atributos de fuerza, dinamismo, pujanza, como características esenciales del imaginario-región. Se considera aquí el posicionamiento de una imagen positiva de la región asociado a tales atributos desde la perspectiva de sus habitantes, de su diversidad étnica y de su riqueza geográfica. Se puede expresar como: REGIÓN DEL Bío Bío: UNA REGIÓN DONDE FLUYE EL FUTURO.
- **Por reconocimiento:** valoración de la multiplicidad de recursos (humanos y naturales) que hacen de la Región del Bío Bío una síntesis del imaginario país, ofreciendo así una plataforma de oportunidades para la inversión simbólica. Reconocimiento de la fuerza de la diversidad. Se puede expresar como: REGIÓN DEL Bío Bío: TODO EN UNA REGIÓN, UNA REGIÓN PARA TODOS.
- **Por simplicidad:** socialización de la región y su relación con infraestructura y servicios. Se trata de reconocer que las oportunidades no solo están en la realización de inversiones simbólicas sino en las posibilidades de establecer lazos afectivos con la región. Se requiere para ello socializar los atributos positivos del imaginario regional, con el objeto de fomentar la percepción de un espacio urbano-rural (el producto-región) con una buena calidad de vida, buena accesibilidad a servicios públicos, un lugar de esparcimiento y turismo. Se puede expresar como: REGIÓN DEL Bío Bío: EL MEJOR LUGAR PARA INVERTIR.

PROPUESTA DE MACROACTIVIDAD PARA EL DIÁLOGO Y LA CONVIVENCIA REGIONAL

Se propone una macro actividad que recoja los intereses de cada una de las mesas de trabajo, los objetivos y metas en la región: UNA FERIA DEL PENSAR que acoja a todas las expresiones humanas, desde lo social hasta lo tecnológico.

- Requiere fijar el hito emblemático que obligue a la reunión masiva para su realización que pueda ser **La Música** en el mes de octubre.
- Cada año se pueden enmarcar todas las manifestaciones culturales de la región y del país que quieran congregarse alrededor de un tema como elegido; por ejemplo, **La Fantasía**.
- Este macro evento puede incluir desde muestras de artes, diseño, clases magistrales, lecturas, talleres, cine, música como también comidas típicas y otras actividades que inviten a conversar, a convivir. Todo gratis salvo la comida y el transporte.
- Las actividades se pueden realizar entre las 10:00 hrs. hasta la media noche durante dos días.
- Los lugares deben ser de fácil acceso como plazas de cada centro urbano, salas acondicionadas
- Los exponentes pueden ser reconocidas figuras del pensamiento estético, filosófico, científico según sea la temática elegida a nivel regional, nacional y/o internacional.

- Este macro evento debe ser organizado por el gobierno regional, patrocinado por las municipalidades, universidades y empresas y coordinado por destacados académicos y líderes de opinión de la región.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS PARA MANTENER EL FLUIR DE LA CONVERSACIÓN

Una vez caracterizado, desde el punto de vista comunicacional, el imaginario-región es necesario definir la identidad corporativa de éste, en tanto concepto clave desde el ámbito de la gestión regional que se proyecta llevar a cabo. En relación con este punto, se sostiene que una clara definición en tal sentido facilita la comunicación de los atributos positivos del imaginario-región hacia los agentes conversacionales que le dan sustento lingüístico, contribuyendo paralelamente para que tales agentes asuman de manera consciente la imagen proyectada, sus mitos y realidades. Asimismo, se entiende que la comprensión de la semiosis regional (sentido) depende de que los agentes conversacionales utilicen los mecanismos de lectura adecuados complementando con técnicas que van desde la semiótica hasta la teoría sistémica, accediendo -de ese modo- a la estructura y dinámicas organizacionales como algo mucho más complejo que una mera suma de individuos que interactúan. Es, precisamente, dicha interacción lingüística de los sujetos la que le da existencia y visibilización a la región.

Esta situación obliga a elaborar un programa de intervención directa para construir un conjunto de mensajes que den cuenta de sueños representativos de la personalidad de la región y que se expresen en una gráfica de dibujos y/o palabras. De esta forma, previo a la elaboración de las estrategias de posicionamiento en los espacios públicos, resulta de vital importancia definir lo que la Región del Bío Bío. Es y lo que ella desea LLEGAR A SER. Dicho de otra manera, debe definirse como quiere ser reconocida, recordada y admirada por su gente (la MISIÓN DE LA REGIÓN) y al mismo tiempo como quiere ser vista por quienes la visitan gracias a la diversidad de productos, escuchando lo que dicen de ella a través de lo narrado.

BIBLIOGRAFÍA

- Castoriadis, C. (1989). *La institución imaginaria de la sociedad*. Vol.2: El imaginario social y la institución. Barcelona: Tusquets.
- Echeverría, R. (1995). *Ontología del lenguaje*. Santiago: Dolmen.
- Flores, F. (1994b). *Creando organizaciones para el futuro*. Santiago: Dolmen.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos.
- Maturana, H. & Varela, F. (2002). *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Maturana, H. (1999). *Transformación en la convivencia*. Santiago: Dolmen.

3.3 COMUNICACIÓN

OBJETIVO:

Asegurar el derecho de producir y acceder a información sobre valores, recursos y acontecimientos relevantes del ámbito local y regional, promover estrategias comunicacionales y medios de comunicación locales y regionales, con el fin de facilitar una efectiva comunicación, participación y control ciudadano y un desarrollo humano y territorial equilibrado del país.

COMUNICACIÓN

ANÁLISIS COMPLEJO Y CRÍTICO DEL DISCURSO EN LA COMPRENSIÓN DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE

CARLOS DEL VALLE*
ALBERTO J. MAYORGA**

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se presentan algunos resultados obtenidos del análisis¹ del discurso público, político y social sobre la participación en Chile, entendido éste como un discurso desde las élites que ejercen el poder y el control no solo del discurso, sino también de las prácticas participativas. Es en este sentido como se implementan, desde dichas élites, modos particulares de producción sobre la participación y sobre quienes participan.

Cabe destacar entonces que, a partir de las disfuncionalidades impuestas por la lógica capitalista en el plano del crecimiento económico en América Latina, surgen nuevas propuestas teóricas que nos incentivan para reflexionar acerca de la participación en el marco de las nuevas lógicas económicas y políticas que se construyen sobre la base de una ciudadanía debilitada y un espacio público en permanente transformación. Por ende, parece fundamental centrar el interés en la relación que se instaura entre el Estado-nación, la ciudadanía y el mercado, donde se observa la acción mediadora de un discurso público que apunta - con el apoyo de una producción discursiva mediática permanente - a la obtención de consensos en la sociedad como estrategia de poder útil para el control de los posibles espacios de fractura (conflicto-disenso) producto de la reproducción permanente, por parte del mercado, de la diferenciación social.

Es esta necesidad del Estado-nación de mantener los consensos necesarios con las distintas partes de la sociedad, lo que permite una gobernabilidad y estabilidad social como bases para el desarrollo de un régimen pseudodemocrático², donde el discurso público, político y social aparece como un dispositivo de control sustentador de la legitimidad del Estado-nación y promotor de la funcionalidad del sistema económico capitalista. Por tal razón debemos tener absoluta claridad que el discurso que se genera a partir de las relaciones entre el Estado-nación, la ciudadanía y el mercado no está únicamente constituido por un conjunto determinado de proposiciones que se sustentan en abstracciones complejas

* Periodista, Doctor. Departamento de Lenguas, Literatura y Comunicación. Facultad de Educación y Humanidades. Decano Facultad de Educación y Humanidades, Universidad de La Frontera.

** Periodista, Licenciado en Comunicación Social y Magister en ciencias de la Comunicación. Doctorando en Procesos Sociales y Políticos en América Latina. Becario Fundación Volcán Calbuco. Académico del Depto. de Lenguas, Literatura y Comunicación, Facultad de Educación y Humanidades, Universidad de la Frontera.

1 Los aspectos teórico-metodológicos, y sus resultados, son desarrollados más detalladamente en la tesis doctoral del autor principal: Del Valle, Carlos (2005). "Comunicación para la Participación: Discursos, Estructura de Medios y Acceso en las 'Experiencias Participativas' (Gubernamentales y No Gubernamentales) de Chile". [Tesis doctoral, Departamento de Periodismo 1, Facultad de Comunicación, Universidad de Sevilla, España]. Y actualizados con trabajos posteriores que vienen desarrollando ambos autores. Asimismo, este trabajo forma parte del proyecto de investigación financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile, FONDECYT n° 1090108.

2 Según Markoff (1996: 156, citado en Gómez, 2004: 27), la pseudodemocracia (la cursiva es nuestra) se entiende como "un régimen político que cuenta con elementos democráticos, pero que de ninguna forma y en ningún grado disponen realmente de gobiernos controlados por su ciudadanía".

de sentido sino que, además, este tipo de discurso público, político y social³ configura su valor de eficacia a partir de una secuencia - a modo de efecto dominó - de acciones políticas y económicas determinantes de la interacción social generada tanto por el sujeto-productor (Estado-nación) como por el colectivo-consumidor (ciudadanía)⁴.

En tal sentido, el discurso configurado por el Estado-nación y potenciado por otros discursos públicos (mediático, económico e histórico) en el marco de las relaciones entre los diversos actores sociales, puede desencadenar una serie de apropiaciones que se enmarcan dentro de la estrategia de control establecida por los grupos dominantes para la legitimidad de sus acciones. El discurso como objeto, por consiguiente, se transforma tanto en un eje articulador de la relación entre el Estado-nación y el mercado, como en un dispositivo hegemónico utilizado por las élites dominantes para generar los consensos necesarios con las distintas partes de la sociedad, lo que permite una gobernabilidad y estabilidad social como bases para el desarrollo de un régimen pseudodemocrático.

Como ilustra Hugo Calello en una sugerente reflexión: "La clave de la dominación en América Latina para mantener una sociedad con un orden relativo en términos de gobernabilidad, tiene que ver con el poder de control social (a través de la seducción) del discurso hegemónico sobre la sociedad (...) Pero, por otra parte, está en la propia naturaleza de la dominación en este fin del milenio el mantener vigente el equívoco, o sea, la enredadera de palabras vacías, sobre todo en el lenguaje político, un lenguaje que cuando menos explícitamente político sea, aumentará su efectividad, su capacidad de generar un consenso pasivo, sumiso, rutinario" (1999: 42).

Conforme a este trazado inicial, la problemática investigada nos ha permitido comprender que lo que está en juego en los modos de producción discursiva del sujeto por parte del modelo neoliberal del Estado-nación y el mercado, con sus racionalidades económicas, no son solo lógicas de capital e innovación tecnológica, sino también transformaciones en la cultura cotidiana, destrucción de las memorias históricas y colectivas, fragmentación, deshistorización y desterritorialización permanente de las comunidades locales.

A continuación presentamos una breve reflexión teórica del concepto discurso como elemento central para la comprensión del fenómeno en estudio, se describirán los niveles constituyentes de la matriz teórico-metodológica utilizada para el análisis de la participación, como hecho discursivo, en nuestras sociedades y, por último, se expondrán algunos resultados del estudio focalizado en el discurso público sobre la participación en Chile (Del Valle, 2006, 2005 y 2004).

LA NOCIÓN DE DISCURSO. UNA REFLEXIÓN CONTEMPORÁNEA PERTINENTE

Antes de comenzar este apartado es preciso aclarar que el discurso se plantea como un objeto dinámico que se hace presente en una acción comunicativa pública y social, puesto que involucra a determinados actores sociales que poseen roles establecidos, que se relacionan en una situación específica mediante un acto comunicativo determinado por el contexto y que, como consecuencia de la interacción, producen un sentido.

Al hilo de esta definición es posible determinar que el discurso no se limita a la idea de la creación de un texto como mecanismo único de auto-sustentabilidad, sino más bien como un proceso completo de interacción que incluye, además del texto, el proceso de producción del cual el texto es un producto y el proceso de interpretación del cual el texto

3 "Trivialmente, para estar en condiciones de manipular a muchos otros a través del texto oral o escrito, se necesita tener acceso a alguna forma de discurso público, como los debates parlamentarios, las noticias, artículos de opinión, textos de estudio, artículos científicos, novelas, programas de televisión, propaganda, internet, etc. Y puesto que este acceso y control a su vez dependen de/y constituyen el poder de un grupo (institución, profesión, etc.), el discurso público es al mismo tiempo un medio de reproducción social de ese poder. Por ejemplo, los políticos pueden ejercer su poder político a través del discurso público y, a través de éste, pueden simultáneamente confirmar y reproducir su poder político. Lo mismo se puede decir de los periodistas y profesores universitarios y sus respectivas instituciones (los medios, la universidad, etc)" (Van Dijk, 2006: 52).

4 La ciudadanía, en el sentido de Garretón (2006), sufre los efectos de las transformaciones económicas neoliberales que determinan a los miembros de una comunidad como consumidores potenciales dentro del amplio mercado de productos por los cuales todos deben competir. Entonces, se instalan patrones económicos que, por una parte, regulan la vida de la comunidad y restringen la intervención del Estado-nación en la dinámica societal y, por otra, niegan la existencia de un conflicto social producto del fenómeno de exclusión que redefine las formas de interacción entre los que son integrados y los que son rechazados en el proceso de conformación de una inactiva sociedad civil.

es un recurso. Incluso, en el discurso político no se puede negar la importancia del factor intertextual como instancia generadora de sentido donde un discurso está vinculado a otros discursos (económico, histórico, mediático, entre otros) que se han elaborado con anterioridad⁵.

De acuerdo con Costa y Mozejko (2001: 9 y 16) *“el discurso como práctica, en su doble dimensión de proceso social y de enunciación, lleva a hablar del sujeto que produce el discurso y de las condiciones dentro de las cuales realiza su trabajo por una parte, y por otra, del sujeto de la enunciación. [Por lo tanto] el discurso constituye una toma de posición dentro de un sistema en el que diversos agentes se disputan el control del sentido correcto de la historia; es decir, el predominio de una visión sobre otras”*.

Por su parte, Jäger (2001: 66) complementa esta concepción del discurso cuando afirma que: *“Los discursos determinan la realidad siempre a través de sujetos que intervienen activamente en sus contextos societales como (co)productores y (co)agentes de los discursos y cambios de la realidad”*.

De hecho, si el discurso puede ejercer un tipo de poder bajo las condiciones establecidas por el intercambio comunicativo entre actores sociales, esto nos remite a la asignación de una intencionalidad otorgada por medio de las acciones ejecutadas por los sujetos participantes de la interacción discursiva y, por ende, el discurso posee un valor especial en la reproducción de una ideología⁶ determinada. Este estatus que tiene la práctica social discursiva permite, por medio de las propiedades del discurso, que los actores sociales formulen propuestas ideológicas abstractas que fortalecen sus representaciones acerca de fenómenos particulares o generales (Van Dijk, 1999).

En el mismo sentido, Costa y Mozejko (2001: 37) afirman que *“el juego de representaciones, así como el poder de elaborarlas e imponerlas, aparece como capaz de producir cambios ontológicos – lo social es convertido en natural – que operan como principios éticos de definición y redefinición de las prácticas, al distinguir lo legítimo de lo ilegítimo, y fijar los límites entre lo modificable y lo no modificable”*.

En un sentido aún más específico, debemos entender que *“no basta definir un discurso por su contenido para poder aislarlo como género y encuadrarlo dentro de una tipología. Para que esto sea posible se requiere explicitar también sus marcos institucionales que, en nuestro caso, son los aparatos políticos”* (Giménez, 1989: 148).

Por lo mismo, Giménez (1989: 166) centrará luego su atención en el concepto de argumentación, el cual *“constituye un proceso cuasilógico de esquematización o de representación de la realidad [esto es] la construcción progresiva de ciertos objetos discursivos (tópicos, nociones, temas) mediante una sucesión de determinaciones predicativas (argumentos) encadenadas entre sí por medio de operaciones que remiten, no a la lógica formal de los lenguajes científicos, sino a la lógica del lenguaje natural”*.

5 Los discursos públicos (mediáticos, políticos, epistolares, entre otros) poseen cierta dependencia de factores externos como referencias históricas, políticas, económicas y sociales de orden coyuntural, lo que se traduce en la acción que denominaremos complementariedad discursiva-contextual. O sea, es factible observar en toda producción discursiva una intertextualidad (conjunto de relaciones) que permite al individuo interpretar el sentido (o los sentidos) de un discurso mediante una comprensión de sí mismo y de los otros (discursos). Por consiguiente, lo anterior se complementa con lo enunciado por Costa y Mozejko (2001: 87): *“El enunciadador propone su modo de representación de los hechos haciendo uso de estrategias que tienden a convertirlo en aceptable por un enunciatario con competencias que le permitirían rechazar el modelo propuesto. [En consecuencia] el sujeto primero no está en condiciones de imponer su versión sin tener el cuidado de legitimarse como productor de sentido, verosimilizar su discurso apoyándose en las convenciones y provocar en el enunciatario pasiones que lo impulsen a adoptar como propio lo que el enunciadador le dice que debe”*.

6 La ideología - desde la perspectiva de Marx (citado en Larraín, 2007: 76-77) - se entiende como *“una solución al nivel de la conciencia social de contradicciones que no han sido resueltas en la práctica. El efecto específico de estas soluciones distorsionadas es el ocultamiento o representación inadecuada de la misma existencia o carácter de esas contradicciones (...) Incluso, la ideología se considera como un fenómeno histórico que necesariamente cambia con el desarrollo de las contradicciones sociales”*. De modo que las contradicciones resultan de las condiciones materiales producidas por el hombre y que logran independencia por sobre los individuos, lo que, a su vez, repercute en la generación de un tipo de poder que regula las actividades del hombre y se constituyen en el fundamento para la elaboración de representaciones acerca de la realidad.

Ahora bien, si se considera al Estado-nación como un agente complementario de la dinámica económica dispuesta por el capitalismo y que en virtud de su funcionalidad binaria consenso/disciplina⁷, opera desde una dimensión política-ideológica con el objetivo de apoyar y sustentar el desarrollo del capital y el control de los individuos mediante un proceso fuerte de negociación con todos los grupos posibles. Entonces la figura del Estado – entendido como eje político central de la nación y (en cierto momento de la historia) agente del capitalismo - ha sido parte de un proceso de metamorfosis donde el resultado de dicho cambio se traduce en el vaciamiento de lo político⁸.

Se desprende de lo anterior – a modo de supuesto - que los estados, los poderes económicos y, a su vez, los integrantes de la sociedad civil en América Latina utilizan el dispositivo del discurso para la configuración de representaciones discursivas necesarias para la organización social del poder simbólico. Es decir que los actores sociales enmarcan las dinámicas significativas de su discurso sobre la base de un sistema de representaciones colectivas capaz de generar atribuciones de sentido vinculadas con las formas de vida de una comunidad y, por ende, la acción social de interacción simbólica que se centra en el actuar del colectivo es el reflejo del intercambio naturalizado del proceso discursivo, donde el significado y las prácticas significativas se realizan.

Como bien señalan Costa y Mozejko (2001: 85) *“todo enunciador construye simulacros de sí mismo y del enunciatario, en tanto sujeto de la interacción que puede aceptar o rechazar lo que se le propone; de allí la necesidad de recurrir a estrategias tendientes a lograr su adhesión, no solo de las representaciones de un supuesto referente y del mismo enunciador, sino también del modo de ser y de hacer que se le propone”*.

Así entonces, en el desarrollo de las sociedades contemporáneas la producción de discursos por parte de los distintos actores sociales se nutre de la interacción establecida entre los miembros de la sociedad civil y los medios de comunicación social. Estos últimos establecen una relación directa con los ciudadanos para entregar un discurso que se configura sobre la base de un conjunto de símbolos reconocidos/aceptados por los integrantes de la sociedad, lo que permite la producción de un discurso capaz de representar de manera favorable o desfavorable una situación de tipo social, política y/o económica específica.

Por lo tanto, es factible asumir que en el caso de los discursos públicos producidos en el marco de la relación entre Estado-nación y sociedad civil, la naturaleza del lenguaje utilizado en toda argumentación permite la creación de mundos, es constituyente de una realidad determinada y genera pertenencia. Entonces, el discurso público y social, entendido como el articulador de significaciones, tiene la función dentro de la lógica hegemónica y contrahegemónica, por una parte, de expresar la visión del mundo que los integrantes de una nación construyen y, por otra, ser la esfera concreta donde se lleva a cabo una lucha por la construcción de una realidad social configurada sobre la base de: (1) las tendencias contrahegemónicas y/o (2) los elementos significativos autoritarios de los agentes políticos y económicos dominantes en la actualidad.

7 “He insistido bastante en el hecho de que esas famosas grandes técnicas disciplinarias que se hacen cargo del comportamiento de los individuos diariamente y hasta en el más fino de los detalles son exactamente contemporáneas, en su desarrollo, en su explosión, en su diseminación a través de la sociedad, de la era de las libertades” (Foucault, 2007: 88). Para el citado autor, la libertad económica y las técnicas disciplinarias están perfectamente ligadas.

8 Según Garretón (2001: 56): *“Si ya no se puede pensar en un Estado que sea el unificador exclusivo de la vida social, tampoco puede prescindirse de una intervención del Estado dirigida precisamente a la constitución de los espacios y de las instituciones que permitan el surgimiento de actores significativos y autónomos de aquél y a la protección de los individuos. Si el Estado y, en ciertos casos, los partidos y la clase política, no cumplen esta función de recrear las bases de constitución de actores sociales, el vacío social y la crisis de representación se mantendrán indefinidamente”*. En este sentido, frente al problema del vacío que puede existir respecto al Estado-nación y la función de la política, Osvaldo Lazzetta (2007: 25) es categórico al plantear que: *“Amplias evidencias confirman que, contrariamente a lo que cabría esperar, el Estado se ha comportado en nuestra región como un agente predatorio y como un espacio colonizado por intereses particulares que han dispuesto de sus palancas y recursos para promover colosales transferencias de ingresos a favor de los sectores privados más concentrados”*. Así entonces, en palabras de Bruckmann y Dos Santos (2005: 17): *“25 años de experiencia neoliberal, comandadas a nivel internacional por el FMI y por el Banco Mundial, sumergieron a nuestros países en graves problemas económicos que llevaron los movimientos sociales de la región a la defensiva. El desempleo, la inflación, la caída de los niveles salariales, la falta de inversiones sean productivas, de infraestructura, o sociales y la ausencia de nuevos empleos como consecuencia de esta situación forman un conjunto de fenómenos que va destruyendo el tejido social, desestructurando las lealtades institucionales, rompiendo los lazos sociales, abriendo camino a la violencia, las drogas y la criminalidad en sus diversas formas de expresión”*.

En este mismo sentido, el discurso como acción comunicativa que se gesta en el seno de la sociedad a partir de las interacciones entre individuos y colectivos, es el espacio donde se puede elaborar, construir, reforzar o modificar representaciones a partir de las formas ideológicas vinculadas a determinadas estrategias discursivas como es el caso de la retórica a modo de mecánica persuasiva que busca inocular ciertas nociones positivas (aceptación) o negativas (rechazo) de un fenómeno social. Esta estrategia discursiva sustentada en el plano ideológico existente en toda interacción social, produce una concentración de significados y nociones de sentido común capaces de expresar, indicar o acentuar algunas características de un fenómeno u objeto que vayan en directa relación con la intencionalidad (control) propuesta por el enunciador.

De este modo, el enunciador, como afirman Costa y Mozejko (2001: 87): *“Propone su modo de representación de los hechos haciendo uso de estrategias que tienden a convertirlo en aceptable por un enunciatario con competencias que le permitirían rechazar el modelo propuesto. [En consecuencia] el sujeto primero no está en condiciones de imponer su versión sin tener el cuidado de legitimarse como productor de sentido, verosimilizar su discurso apoyándose en las convenciones y provocar en el enunciatario pasiones que lo impulsen a adoptar como propio lo que el enunciador le dice que debe”*.

Esto quiere decir que los voceros de las lógicas dominantes tienen la facultad y los mecanismos para establecer formas de pensamiento asociadas a sus intereses, lo que trae como efecto - el posible - cambio de actitudes y opiniones, en la medida que la apropiación del contenido del discurso – por parte de los miembros de la sociedad civil – se lleve a cabo considerando los siguientes factores identificados por Costa y Mozejko (2001: 67-68) y que intervienen en la generación de la probabilidad de imponer una representación determinada.

1. El control diferenciado del recurso que es eficiente en la relación social (configurar una respuesta en virtud del interés o necesidad identificada).
2. La legitimidad de quien ejerce el poder.
3. La aceptabilidad de los sentidos propuestos.
4. La adhesión, por parte de los destinatarios, a los sentidos.

De este modo, si el discurso es el reflejo de una lucha interna entre significados dominantes y dominados, entre las estrategias de construcción de sentido de los múltiples contenidos expuestos y las variadas interpretaciones que puede hacer el destinatario al tomar como elementos referenciales las propias experiencias, hay que asumir que en el caso del discurso público, la producción, distribución y posterior apropiación por parte de los ciudadanos, permite un posible control sobre las prácticas discursivas (estrategia de poder/participación), entendida como un dispositivo que se considera productivo porque genera realidad y (re)configura el conocimiento de los integrantes de los diversos grupos sociales.

En definitiva, al considerar el discurso como un dispositivo que se utiliza en la interacción social, es posible afirmar que a través de este tipo de discurso el sujeto construye el mundo como objeto y se construye a sí mismo. Por lo tanto, en el proceso de intercambio discursivo⁹ se evidencia una dinámica relacional asimétrica que permite la representación de la realidad por medio de la producción de discursos y, a partir de la interacción, plantear el acto de significar como la acción de modelar y modificar el sentido dispuesto en el objeto material, donde el factor ideológico juega un papel fundamental en relación a los posibles mundos que se configuran. Incluso, se puede asumir que el discurso público intenta dar un sentido determinado a la noción de participación como mecanismo necesario para incorporar –previa producción y posterior distribución a través de las diversas instancias sociales– en el vocabulario común una idea del concepto en cuestión.

9 *“Por lo discursivo no entiendo nada que en un sentido estricto se relacione con los textos, sino el conjunto de los fenómenos de la producción societal de significados sobre el que, como tal, se basa una sociedad. La cuestión no es que consideremos que lo discursivo es un plano o una dimensión de lo social (...) Por consiguiente, lo no discursivo no es lo opuesto de lo discursivo, como si tuviésemos que vérmolas con dos planos diferentes, porque no hay nada societal que se encuentra determinado al margen de lo discursivo. La historia y la sociedad son por consiguiente un texto inacabado”* (Laclau, 1981: 176, citado en Jäger, 2001: 74).

BREVE DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

A continuación, se propone una matriz teórico-metodológica para el análisis de la participación, como hecho discursivo, en nuestras sociedades¹⁰.

Este modelo se centra en una idea de análisis complejo y crítico del discurso, esto es, que los discursos sociales son altamente complejos y, por lo tanto, la matriz de análisis debe recoger esa complejidad; del mismo modo, la aproximación a los discursos debe ser crítica, para denunciar poderes y hegemonías, por lo cual la matriz también debe registrar dicha criticidad.

La matriz contempla cinco niveles de análisis, considerando los trabajos de distintos autores (Martín Serrano, 2004; Potter, J., 1998; Ibáñez, 1994; Giroud, J. C., y Panier, L., 1988; Vega, 1986; Greimás, A. J. y Courtés, J., 1982; Abril, G., 1995 y Villasante, T., 2008, 2002a, 2002b) y compilada por Del Valle (2006, 2005):

- El **nivel de la descripción de hechos o factulidades**, que se refiere al uso que hace el hablante de estrategias discursivas para legitimar su discurso, pues “el poder de una descripción estriba en lo que deja de describir, en lo que ignora o pasa por alto” (Potter, 1998: 237 y 238). Como existen coincidencias entre las categorías empleadas por los distintos autores (Potter, J., 1998; y Giroud, J. C. y Panier, L., 1988), solo se dejará en este primer esquema las categorías que más adelante no se reiteran, dado que el esquema de Giroud y Panier, por su pertinencia, es el más extensamente utilizado en el presente análisis.
- El **nivel discursivo**, que se refiere a los actores, lugares, tiempos y valores temáticos o de tópicos que aparecen en el discurso, de tal forma de establecer recorridos figurativos o relaciones iniciales de actores y temas en los discursos.
- El **nivel narrativo**, que se refiere a las relaciones y roles de los actores del discurso, para establecer recorridos narrativos, en base a cuatro fases-acciones fundamentales de los actores en el discurso: manipulación, competencia, performance y sanción. Aquí se parte de la base que todo discurso lo es en la medida que intenta persuadir y manipular, esto es, obedece a un modelo de propaganda. Este nivel da cuenta de las primeras contradicciones, conflictos o diferencias en el discurso, a partir de los recorridos narrativos o relaciones entre actores, temas, roles, relaciones y acciones específicas, que son recogidas en las cuatro fases-acciones señaladas.
- El **nivel lógico-semántico o sintáctico-semántico**, referido a las reglas o códigos presentes en el discurso, a partir de la aplicación del cuadro semiótico (Greimás, A. J. y Courtés, J., 1982). Sin perjuicio de los aportes en la significación del discurso, este nivel mantiene una lógica o matriz sustentada en dilemas y contradicciones que impiden observar contenidos, actores y posiciones emergentes, que estén fuera del eje dominante de los discursos.
- El **nivel de las matrices tetralémicas**, supone una clara superación de las lógicas dilémicas al introducir nuevos actores y posiciones en los discursos. Por lo tanto, *“estas matrices no pueden ni deben ser simplistas, es decir, reduccionistas hasta llegar a dilemas entre dos categorías, y menos aún ser deterministas basándonos en una sola causalidad”* (Villasante, 2008: 396).

ALGUNOS RESULTADOS EN TORNO AL ANÁLISIS DEL DISCURSO SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE

Antes de comenzar es necesario destacar que en el marco de la disposición de los resultados, no se presentarán la totalidad de las tablas generadas a partir del proceso de análisis, sino que procederemos a seleccionar y entregar los elementos más relevantes del proceso en virtud del desarrollo del presente estudio y del objetivo planteado al comienzo de este trabajo. Por lo tanto, nuestra intención es configurar una entrega ordenada y lógica de los resultados obtenidos mediante la aplicación del modelo de análisis.

10 El estudio, parte de la tesis doctoral (Del Valle, 2005), se centró en analizar un corpus bien acotado: (1) Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana (diciembre de 2000), (2) Carta de Santiago de Chile (22 y 23 de mayo de 2003), (3) Grupo de Acción Digital (2004): Agenda Digital. Chile 2004-2006, (3) Plan Regional de Participación Ciudadana. Hacia la Construcción de una Política (Temuco, diciembre de 2003), (4) Documentos Oficiales de la ONG Corporación Participa, y (5) Documentos Oficiales de la ONG Gente Expresa.

Así entonces, cabe destacar que en virtud del estudio acerca del discurso sobre la participación en Chile, se observa un centramiento de los discursos en los ámbitos administrativos y, en particular, en aspectos jurídico-legales, administrativos y normativos. Lo anterior se explica por la importancia asignada a los instrumentos jurídico-legales para generar la participación, como el caso del Instructivo Presidencial y la Ley de Participación Ciudadana. Estos cuerpos legales fijan los fundamentos de la participación y, al mismo tiempo, crean dispositivos de control de ésta, al introducir formas particulares de producción de la participación, coherente con el modelo de regulación neoliberal. En tal sentido, la participación “no se participa”, sino que se legisla, se administra y se gestiona, logrando un mejor ejercicio del poder y del control.

El discurso público sobre la participación promueve y fortalece un modelo de democracia representativa y de gestión. Los cuerpos legales anteriormente señalados vienen a reforzar una idea de democracia centrada en la autogestión y el seguimiento y “control de la calidad” del aparato público estatal, considerado para estos efectos como marco para el ejercicio democrático. De tal manera que la gestión de la democracia permite promover valores neoliberales, como “la gestión y el control de la calidad total” y otras expresiones creadas para reforzar la privatización de las funciones del Estado-nación.

Lo anterior implica la promoción y reforzamiento de instrumentos y dispositivos, como simuladores de la participación. Es el caso de los dispositivos tecnológicos, los cuales no solo definen, producen y reproducen la participación, como extensiones del Estado-nación, sino que crean las condiciones para la producción de la participación. En esta dirección serán importantes los telecentros, infocentros y otras innovaciones tecnológicas, que crean un “efecto de realidad”, simulacros o “efectos de sentido” que ocupan el plano de la verdad, pero que no necesariamente implican participación. En este caso particular, la producción del discurso genera una homologación entre participación e información, donde esta última, en realidad, se basa en la reproducción de opiniones fabricadas en los medios.

La conjugación de un modelo de democracia participativa y de gestión y las lógicas procedimentales (dispositivos e instrumentos, especialmente tecnológicos), generan formas de autogestión democrática. Estas formas de autogestión se vinculan con formas particulares de producción de los sujetos-productores, sujetos-ciudadanos y sujetos-clientes-consumidores, donde el lenguaje cumple un rol fundamental al desplazar la movilización social de los sujetos a formas particulares de participación: “civismo”, “consumo”, “votación”, “clientelismo”, etc. Y, en general, se observa un bajo nivel de des-centralización económica, política y territorial, pues las formas de producción de la participación se sustentan en el fuerte centralismo imperante en Chile. Que la participación se inicie con un Instructivo Presidencial y se deba sostener en una Ley de Participación Ciudadana, dan cuenta de los niveles de centralización y normativización existentes.

A continuación, se verán las dimensiones que constituyen los fundamentos de la investigación: (a) el discurso público del Gobierno, las ONG’s, los funcionarios municipales y profesionales (tecnócratas), como parte del ámbito sociocomunicativo; y (b) la estructura mediática y el acceso, como parte del ámbito sociopráxico.

1. De los **aspectos sociocomunicativos**, referidos principalmente al discurso público sobre la participación, es decir, la idea es identificar cuáles son los discursos públicos y sociocomunicativos de la participación.

La participación es promovida legalmente mediante: (a) el Instructivo Presidencial (2000), la Carta de Santiago de Chile (2003), el Plan Regional de Participación Ciudadana (2003) y la Ley de Participación Ciudadana.

Los contenidos más consolidados que constituyen el discurso público del gobierno central están referidos a:

- La importancia de la gobernabilidad y la cultura y conciencia cívica.
- La implicación de la empresa y la consecuente empresarización de los procesos y funciones del Estado-nación.
- La importancia de la acción voluntaria, como dinámica de participación que busca des-responsabilizar al Estado-nación de las acciones, para situarlo más bien en el plano de la administración y la gestión, pero no de las garantías públicas y sociales.
- El rol fundamental del gobierno, como articulador, gestor y, principalmente, administrador de las formas de participación pre-diseñadas en conjunto por las instancias públicas y privadas.
- La incorporación de lógicas empresariales y privadas a las funciones del gobierno, creando un gobierno regido más por lógicas privadas que públicas.

- El fortalecimiento de las acciones voluntarias, para sostener el modelo de participación, donde los actores más recurrentes son: 1) La empresa, con un rol negociador de las acciones del gobierno y como modelo a seguir por parte del Estado-nación. De hecho, la lógica empresarial y la racionalidad económica neoliberal desplazarán al modelo de vocación pública. 2) Las ONG's, que tendrán un rol negociador y serán desplazadas gradualmente por las lógicas de las "fundaciones empresariales" que, se dirá, reúnen lo mejor del mundo privado y público, pero que, aunque no lo expliciten, pertenecen al mundo privado y promueven sus valores.
- Ser voluntarios o ser disidentes, constituyen los dos polos, en cuyo caso los últimos son excluidos de los procesos. Y estas formas de exclusión tienden cada vez más a la lógica de: "los que sobran quedan fuera".

Por otra parte, la agenda digital Chile 2004-2006, refuerza e incorpora nuevas lógicas:

- La dependencia tecnológica, que es generada por la masificación de las tecnologías, como mecanismos de participación.
- El refuerzo de una privatización de las funciones del gobierno, a través del modelo empresarial que busca la "gestión de la calidad total" y crea instancias de supervisión y vigilancia permanente de ésta.
- La incorporación de la idea de gobierno digital y competitividad, como materialización de la forma de dependencia tecnológica.

En el caso del gobierno regional, el plan regional de participación ciudadana, se propone:

- Vincular una idea de gobierno regional con las lógicas de participación ciudadana, donde la participación se administra con cierta des-centralización, pero no se des-centraliza "ni se participa". Esto es, porque la des-centralización se confunde con la práctica de des-centralizar la representatividad del gobierno central y no romper con ésta.
- Compatibilizar un modelo de gobierno centralista y centralizador, con un modelo de democracia participativa y de gestión, actualmente vigente, puesto que el gobierno regional solo coordina los diseños del gobierno central y constituye su extensión administrativa y de gestión.

Entonces, la pregunta hasta ahora es: ¿cómo fortalecer la participación ciudadana en el marco de un gobierno centralista y centralizador? La participación de la comunidad en el diseño de las políticas de participación es una de las contradicciones más serias, pues, de la misma manera como se sostiene esta vocación, se asumen acciones donde los servicios públicos son representantes y garantes de la participación de la ciudadanía: administran y gestionan la participación fabricada centralizadamente, pero no crean condiciones e instancias reales de participación. Los servicios públicos asumen, a nivel regional, un rol fundamental como articuladores, gestores y garantes de la participación.

Por su parte, en la ONG Corporación Participa, el discurso se caracteriza por la autorreferencialidad y autocomplacencia respecto del discurso del gobierno, donde se refuerza:

- La promoción de dispositivos tecnológicos y la masificación de las tecnologías.
- La promoción del compromiso cívico, particularmente a través de procesos electorales, como dispositivos de participación y control.
- La importancia de los dispositivos legislativos, como formas de producir la participación y reducirla a instancias de administración legislativa.

En el caso de la ONG Gente Expresa, se observa, en general, una autorreferencialidad al rol de la ONG en los procesos participativos regionales:

- Promoción de la autogestión.
- Comprensión de la participación como autodeterminación.
- Importancia de los liderazgos locales, con énfasis en el "emprendimiento", que constituye una forma de producción neoliberal de los sujetos. Un "emprendedor" es un sujeto capaz de actuar con lógicas neoliberales e individuales, reforzando el capital (económico, social y cultural), como recurso principal. El "emprendedor", además, tiende a "monetarizar" y "rentabilizar" sus prácticas, incorporando la eficacia, la eficiencia y la competitividad.

De todo lo anterior podemos establecer ciertos desplazamientos discursivos que van desde la noción de autogestión democrática y modernización del Estado-nación, pasando por la dependencia de los dispositivos tecnológicos, para finalizar con lógicas de privatización de las funciones del Estado-nación, como parte del modelo neoliberal. Este modelo no solo se representa en los ajustes económicos estructurales y sus consecuencias para la pobreza y la cesantía, sino también constituirá una base para las lógicas tecnológicas y sus consecuencias en la brecha digital, y para las distintas formas de “ajuste social y cultural” que definen modos de producción de los sujetos orientados al individualismo, la fragmentación y la amnesia respecto de las redes comunitarias y redes de cooperación social internas existentes.

2. De los **aspectos sociopráxicos**, de carácter más material, referida principalmente a la estructura de medios disponible y su uso por los actores, y el acceso a dicha estructura.

Si comparamos la estructura de medios en Chile, los discursos públicos sobre la participación y las posibilidades y limitaciones reales de acceso, observaremos una fuerte concentración económica e ideológica de los medios en Chile y sus regiones, asociada a un rol predominante otorgado a los medios tradicionales, mediante las lógicas de información y transmisión.

En efecto, la **estructura de medios en Chile** se caracteriza por:

- Falta de transparencia del mercado massmediático. Esto es, no se cuenta con información detallada y actualizada sobre la propiedad de los medios.
- En el caso de la prensa, la concentración mediática se ha acentuado durante los últimos treinta años, teniendo invariablemente al modelo empresarial como eje. En efecto, por ejemplo, la prensa chilena de los años setenta está bajo el control de diez consorcios empresariales ligados a la agricultura, la minería, la industria y la banca: (1) El Mercurio/Lord Cochrane; (2) Empresa Editora Zigzag; (3) Radio Minería; (4) Radio Portales; (5) Consorcio Periodístico de Chile – COPESA; (6) Compañía Chilena de Comunicaciones; (7) Emisora Presidente Balmaceda; (8) Sociedad Periodística del Sur, SOPESUR; (9) Sociedad Nacional de Agricultura; y (10) Radioemisoras Unidas (URIBE, <http://www.derechos.org/nizkor/chile/libros/reporter/capl02.html> [Consulta: 28 nov. 2002]). Y en la actualidad, solo existen dos consorcios periodísticos, que bien merecen el nombre de duopolio, con características de oligopolio: el grupo COPESA y El Mercurio, además de un diario del gobierno, La Nación. El caso paradigmático de la prensa muestra dos grandes consorcios que no solo operan como empresas informativas, sino como instrumentos del modelo neoliberal empresarial de mercado, al cual representan.
- En el caso de la radio, *“la creciente concentración de las señales y la irrupción en Chile -donde la radio ha estado tradicionalmente repartida- de importantes grupos comunicacionales transnacionales. Sin mencionar al empresario nacional Ricardo Bezanilla, dueño de las radios Infinita, Tiempo, Clásica y Romántica, los casos más notorios de adquisición radial han estado a cargo de Radio Caracol, de Colombia, y del consorcio venezolano-estadounidense Iberoamerican Media Partners. Este último suma siete emisoras en la frecuencia FM santiaguina, entre ellas las dos que lideran las encuestas: Rock&Pop y Corazón”* (Revista Qué Pasa, <<http://www.quepasa.cl/revista/1461/27.html>> [Consulta: 28 nov. 2002]).
- 5. En el caso de la televisión, las transformaciones durante el gobierno militar (intervención, ocupación y cambios jurídicos), no solo afectan al canal estatal, sino también a toda la lógica de una televisión participativa, nacional y de servicio público, profundizando, por el contrario, una excesiva, pero coherente, dependencia a los mercados externos de la producción televisiva propiamente tal (mercado publicitario y mercado de las audiencias, a través de dispositivos como el People Meter y el Rating) (Sunkel y Geoffroy, 2001: 18, 19; 29-32; 57-59; 68-70; 84-86; Hurtado, 1988: 13-14).

En este sentido, observamos una profunda mercantilización de la producción televisiva.

En la actualidad, el consorcio de prensa El Mercurio, con sus diarios regionales, ha iniciado dos acciones fundamentales para el nuevo escenario multimediático en Chile: la compra de diarios locales en las distintas regiones del país y la adquisición de canales de radio y televisión, para crear cadenas a nivel nacional. Ambas iniciativas no transforman el escenario multimediático en Chile, sino más bien agudizan el actual escenario de concentración económica e ideológica.

La falta de concurrencia, sumada a las profundas desigualdades en el acceso a la información, la comunicación y la cultura, con la consiguiente distribución del poder y control social, hacen necesario pensar la información y la comunicación, en términos de nuevas formas de mediación que:

- a. Se basen en las características locales para emplazar su diseño informativo y comunicacional, superando las actuales reproducciones comerciales a las cuales se han visto reducidas las experiencias locales.
- b. Se sustenten en la participación de las comunidades locales para su diseño mediático, en cambio los actuales medios locales responden a diseños nacionales y, con mayor frecuencia, transnacionales. En estos últimos la participación de las comunidades es casi nula.

Estas nuevas formas favorecen la participación y el ejercicio de una democracia comunicacional y se materializan en alternativas como las radios comunitarias y los periódicos de barrios, en un intento por perfilar las claves culturales locales frente a la globalización. Para obtener logros a largo plazo es necesario trabajar en entidades intermedias, como escuelas y municipalidades, con una concepción integral de la comunicación, reconociéndola como un derecho de todos y no exclusivo de algunas instancias. Los municipios son claves, pues después del gobierno central son las únicas instancias de elección democrática, por lo cual gozan de cierta autonomía. Por el contrario, los gobiernos regionales son designados por el gobierno central y es poco lo que se puede esperar de ellos, en el contexto de una des-centralización.

Como hay argumentos que señalan que cualquier medida de protección de las producciones mediáticas locales o nacionales constituye una limitación a la “libertad de elección”, es necesario precisar que se trata justamente de lo contrario: frente a la imposibilidad de elegir el acceso a imágenes locales o de imágenes que reflejen las problemáticas culturales propias, es conveniente que el Estado-nación -a través de canales públicos, comunitarios y/o mediante el establecimiento de cuotas de pantalla para la producción local o regional-, garantice esta posibilidad; es decir, que exista una regulación que permita un flujo multidireccional de imágenes y una verdadera, plural y variada oferta de señales, no la falsa “libertad de elección” entre imágenes, diálogos e información provenientes de una misma cultura. La “libertad de elección” solo es posible con una amplia y diversa disponibilidad en la estructura de medios, tanto en su propiedad como en sus contenidos. De lo contrario se transforma, al igual de lo que ocurre con la “libertad de expresión”, en una forma de encubrir política y retóricamente la “libertad comercial”.

Un alcance importante, como antecedente contextual, es que, en general, la situación a nivel latinoamericano no es diferente al caso que observamos en Chile, donde el mercado multimediático se caracteriza por su excesiva apertura a los capitales extranjeros, favoreciendo aún más la concentración.

La afirmación formulada por Mastrini y Becerra (2001: 206) es categórica: *“El alto grado de concentración de la propiedad de los medios, en manos de las élites económicas y políticas, han clausurado hasta ahora las opciones de un desarrollo más democrático. La concentración de la riqueza en muy pocas manos marca que éste, desgraciadamente, no es solo un problema del sector audiovisual”*.

Debido a lo mencionado, se puede apreciar un efecto de esta estrategia de poder económico y político: *“La concentración pone al ciudadano común en una situación periférica con respecto a derechos fundamentales como son los de la libertad de expresión, el acceso a la información, la diversidad de las fuentes de información y la diversidad cultural. La posibilidad individual o colectiva de ejercer estos derechos se vuelve cada vez más escasa en nuestras sociedades industrialmente avanzadas y ricas”* (Murciano, 2004: 52).

Por su parte, en la dimensión del acceso, se observa, entre los distintos actores, una percepción dominante, asociada a una atribución otorgada al rol de las autoridades políticas y a las organizaciones sociales institucionales, como parte del eje del poder.

Ahora bien, en términos globales se observa una comprensión generalizada de la participación como medida de acceso a la información, cuyo propósito es satisfacer las necesidades de los sujetos-clientes-consumidores. Por esta razón, la percepción es que la participación se puede instrumentalizar, restringida a la información, como dispositivo específico. Evidentemente, esta lógica se fortalece con la visión de los sujetos como clientes, lo cual genera una dependencia de las políticas y programas dirigidos por el gobierno, ejecutadas por ONG's y financiadas, en buena parte, por fundaciones empresariales o empresas del área de las tecnologías. Esta concepción es común a los discursos del gobierno y las

ONG's, como también al discurso de los funcionarios municipales; los diferentes profesionales, en cambio, tienden a una visión más crítica.

Un exceso de información desde lógicas comerciales (consumidores) y políticas (electores), en las cuales la información es funcional y constituye un requisito para el modelo neoliberal de la información, la comunicación y el periodismo. Éstas se confunden, habitualmente, con el marketing y la difusión. Es decir, en los programas o proyectos actuales se incorpora la comunicación como una instancia que se agota en la difusión de ciertos contenidos, respondiendo, en última instancia, a una lógica de marketing político para ciertas ideas que interesan al sistema político.

La incorporación masiva de dispositivos (simuladores) de información y opinión (encuestas, foros, chats, etc.), que fortalecen una definición de la participación como un "tener opinión", aunque no se tenga información relevante. Es habitual que los proyectos o programas cuenten con estos dispositivos específicos, mediante los cuales se justifica la participación, en cambio se trata de mecanismos altamente tecnologizados que incorporan la lógica de la inter-conectividad de los sujetos, pero no su participación. En efecto, las preguntas y opciones de las encuestas, foros y chats están previamente definidas y se consulta respecto de ellas mismas.

Un rol predominante de actores que fortalecen un modelo de democracia representativa y de gestión: servicios públicos y ONG's. Los primeros responden a la lógica del gobierno, del cual dependen directamente. Y las ONG's actúan de acuerdo a las directrices del gobierno y las empresas, desde donde obtienen su financiamiento.

Un opinión generalizada en los distintos actores es que la participación es sinónimo de un "estar informados", de tal forma que la participación se transforma en un hecho de discurso que se banaliza, se mercantiliza y se consume.

Los funcionarios municipales, profesionales de servicios públicos del gobierno y algunos profesionales de ONG's, en tanto actores de los procesos de participación, aparecen como promotores de la lógica neoliberal, gestionista y representativa de la producción social de la participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Abril, G. (1995). Análisis semiótico del discurso, en Delgado, M y Gutiérrez, J (Editor). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Síntesis, Madrid.
- Bruckmann, M., Dos Santos, Th. (2005). Los movimientos sociales en América Latina. Un balance histórico. Trabajo presentado en Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalização. Octubre. Rio de Janeiro.
- Calello, H. (1999). La filosofía de la praxis y el discurso vacío, en Neuhaus, S. (2002). *Discurso hegemónico en la des-construcción del espacio público y la subjetividad*. Grupo Editor Altamira, Buenos Aires.
- Costa, R., Mozejko, D. (2001). *El discurso como práctica. Lugares desde donde se escribe la historia*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario-Argentina.
- Del Valle, C., Reyes, C. (2009). Movimientos sociales en Chile: algunas aproximaciones desde las experiencias en 'La Red', en *Entradas a las reterritorializaciones y politicidad desde América Latina*. Ediciones Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Del Valle, C., Mayorga, J., Nitrihual, L. (2009). Políticas culturales en Chile: Popularización, invisibilización y politización. Crítica a la razón institucionalista del Estado, en Légete. *Estudios de Comunicación y Sociedad. Escuela de Periodismo*, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción.
- Del Valle, C. (2007). Matriz Tetralémica, Cosmovisión y Salud/Enfermedad en la Cultura Mapuche (Chile): Complejidad, Ecología, Equidad/Diferencia y Comunicación, en *Cultura Verde: Ecología, Medio Ambiente y Comunicación*. Dirección General de Participación e Información Medioambiental, Consejería de Medioambiente, Junta de Andalucía/SirandaEditorial/Publidisa, Sevilla. Pp. 141-153.
- (2007). Comunicación Participativa: Aproximaciones desde América Latina, en *Redes.Com*, n° 4. Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo, Sevilla. Pp. 113-130.
- (2006). *Comunicación Participativa, Estado-Nación y Democracia. Discurso, Tecnología y Poder*. Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco.

- (2005). Comunicación para la Participación: Discursos, Estructura de Medios y Acceso en las “Experiencias Participativas” (Gubernamentales y No Gubernamentales) de Chile. [Tesis doctoral, Departamento de Periodismo 1, Facultad de Comunicación, Universidad de Sevilla, España].
- (2005). Políticas de comunicación y cultura, participación y estructura de medios en Chile, en *Légete. Estudios de Comunicación y Sociedad*, nº 5. Escuela de Periodismo, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción. Pp. 115-137.
- (2004). Comunicación, participación y el dilema existencial del Estado frente a las nuevas lógicas democráticas y ciudadanas: discursos y experiencias participativas en Chile, en *Participación, Comunicación y Desarrollo Comunitario. Democracias Participativas 1*. Diputación de Sevilla/Editorial Atrapasueños/ACSUR Las Segovias/Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo, Sevilla. Pp. 229-273.
- Del Valle, C., Moreno, J. (2004) Comunicación intercultural y desarrollo endógeno, en *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía*. Editorial Atrapasueños/Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. Pp. 221-252.
- Del Valle, C. (2004). Pertinencias y énfasis en la formación sobre comunicación para el desarrollo: diagnóstico y perspectivas de la experiencia iberoamericana”, en *Redes.Com*. Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación, nº 1. Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo, Sevilla. Pp. 255-272.
- (2004). Comunicación, espacios y migración intraregional: Rito y oralidad como formas de contra poder e intertextualidad, en *Global Media Journal* en español. Centro de Investigación en Comunicación e Información (CINCO), del Instituto Tecnológico de Monterrey, México/Departamento de Comunicación y Artes Creativas de la Universidad de Purdue-Calumet, Hammond, Indiana, Estados Unidos.
- (2003). Políticas culturales en Chile durante los últimos 30 años: de la invisibilización a la politización de la cultura, en *Comunicación y desarrollo en la sociedad global de la información: economía, política y lógicas culturales*, Instituto Europeo de Comunicación y Desarrollo/Centro Iberoamericano de Comunicación Digital, CICO/Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura, ULEPICC, Sevilla. Pp. 169-182.
- (2003). Desarrollo local y patrimonio cultural: el rito como construcción simbólica del sujeto y la comunidad frente a la producción económica de la cultura”, en *Revista Lider*. Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional, nº 12. Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional, CEDER, Universidad de Los Lagos, Osorno. Pp. 63-81.
- (2002). *Comunicar la salud. Entre la equidad y la diferencia*. Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco.
- Foucault, M (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France 1978-1979*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Garretón, M. A. (2006). Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”, en *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Documento de Trabajo. Serie Políticas Sociales. CEPAL, Santiago de Chile.
- Giménez, G. (1989). *Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Giroud, J-C., Panier, L. (1988) *Semiótica*. Verbo Divino, Navarra.
- Gómez Leyton, J. C. (2004) *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*. LOM, Santiago de Chile.
- Greimás, A. J., Courtés, J. (1982) *Semiótica. Diccionario razonado de la teoría del lenguaje*. (Tomos 1 y 2). Gredos, Madrid.
- Hurtado, M. (1988) *La reforma de la televisión en Chile. 1967-1973*. CENECA, Santiago de Chile.
- Iazzetta, O. (2007) *Democracia en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.
- Ibáñez, J. (1994) *Por una sociología de la vida Cotidiana*. Siglo XXI, Madrid.

- Jäger, S. (2001) Discurso y conocimiento: Aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos, en *Métodos de análisis crítico del discurso*. Gedisa, Barcelona.
- Larraín, J. (2007) *El concepto de ideología* Vol. 1: Carlos Marx. LOM, Santiago de Chile.
- Martin Serrano, M. (2004/1993/1986). *La producción social de comunicación*. Alianza Editorial, Madrid.
- Mastrini, G., Becerra, M. (2001) 50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala", en *Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura*. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, Sevilla.
- Mayorga, J., Del Valle, C., Nitrihual, L. (2009) Movimientos sociales en América Latina. Reflexiones en torno a la (des)obediencia de una tradición (des)bordada por la gubernamentalidad en *Encrucijadas. Diálogos y Perspectivas*. Año 1, nº 3, febrero de 2009, Centro de Investigaciones Postdoctorales (CIPOST) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela (UCV), Caracas.
- Murciano, M. (2004). Poder económico e influencia social: Los retos de la concentración mediática para la democracia. *Revista interdisciplinaria de estudios de comunicación y ciencias sociales*. Nº2.
- Potter, J. (1998). *La representación de la realidad*. Gedisa, Barcelona.
- Sunkel, G., Geffroy, E. (2001) *La concentración económica de los medios de comunicación en Chile*. LOM, Santiago de Chile.
- Van Dijk, T. A. (1999) *Ideología: Un enfoque multidisciplinario*. Gedisa, Barcelona.
- Vega, I. (1986) *Aprismo Popular: Mito, Cultura e Historia*. Lima.
- Villasante, T. R. (2008) Las matrices y los tetralemas. Esquemas creativos para desbordar la complejidad social", en *Contrapuntos y Entrelíneas sobre Cultura, Comunicación y Discurso*. Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco.
- Villasante, T. R. (2002a) *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social*. NORDAN-CIMAS, Montevideo.
- Villasante, T. R. (2002b). *Metodologías y presupuestos participativos*. IEPALA-CIMAS, Madrid.

COMUNICACIÓN LOCAL: LAS POLÍTICAS DEL OLVIDO. HACIA UNA COMPRENSIÓN HOLÍSTICA DEL SENTIDO DE CONVIVIR

FELIP GASCÓN*

LAS RAZONES DEL OLVIDO

Una de las grandes paradojas que ha vivido intensamente la sociedad transicional chilena, pese al gran despliegue de las denominadas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's), es el recurrente olvido de la comunicación como componente articulador de los procesos de participación, construcción de ciudadanía e innovación local. Desde mi propia experiencia académica y profesional como asesor en procesos de planificación estratégica del desarrollo local y regional, la reducción de la comunicación como mero instrumento de difusión nos retrotrae a aquella obsoleta doctrina desarrollista que concebía en forma mecánica la ecuación modernidad = difusión de innovaciones, al margen de las particularidades y dinámicas históricas, políticas, económicas, sociales, culturales o territoriales de cada país.

Habitualmente, los poderes públicos invocan un cierto estatus reflexivo para la comunicación en momentos de crisis -como el actual-, bien con el mero objetivo de desarrollar estrategias de posicionamiento de la imagen pública o para de diseñar campañas de marketing político ante la cercanía de procesos electorarios. La errónea fórmula transicional, acuñada en los '90 desde la Secretaría de Comunicación y Cultura por Eugenio Tironi, de que "la mejor política de comunicación es la que no existe", mediante la cual el Estado actuó bajo el supuesto de que el mercado y la libre competencia garantizarían la autorregulación, adolece de perspectivas básicas que garanticen la consolidación democrática, como son la comprensión de la estructura histórica del sistema nacional de comunicaciones, las particularidades de su economía política y cultural (etnocentrismo, centralismo, concentración de la propiedad), la estructura de oportunidades para la participación (Flisfisch, 1982), la articulación con estrategias de desarrollo a escala, entre otras.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES

En este sentido, cabe tener presente algunos datos relevantes del sistema nacional de comunicaciones, que lo categorizan como un sistema oligopólico que, como sostienen César Jiménez y Jorge Muñoz, obedece a una ecuación básica "a mayor concentración (grupos monopólicos y oligopólicos), menor la participación individual y de grupos sociales" (Jiménez y Muñoz, 2007: 50).

Los grupos económicos con mayor concentración de medios de comunicación son los grupos Edwards (41 medios), Saieh-Copesa (21), Televisa (21), Cisneros (10), Estado (9), Holanda Comunicaciones (9), Claro (7), Editorial Perfil (6), Editorial Ediba (6), Pontificia Universidad Católica de Chile (4) y Prisa (4) (ibid: 55).

El caso de la prensa, aunque bastante conocido, resulta muy significativo, si se considera que de los 44 diarios afiliados a la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), 27 de ellos (61,4%), están concentrados en solo 3 empresas, grupo Edwards (El Mercurio, La Segunda y Las Últimas Noticias), grupo Saieh-Copesa (La Tercera y La Cuarta) y el estatal La Nación, cadenas

* Doctor en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona, Profesor Titular de la Universidad de Playa Ancha (Valparaíso, Chile). Director de F@ro, Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación y de la Información y miembro del Centro Interdisciplinario de Estudios de Género (UPLA).

nacionales de muy distinta magnitud, mientras que los 17 restantes (38,6%) pertenecen a empresas independientes (Secretaría de Comunicaciones, 2008).

Considerando exclusivamente los diarios regionales (36), el 58,3% de ellos pertenece a un solo grupo, Edwards, que controla un cuasi-monopolio a través de los 21 diarios que conforman su cadena de diarios regionales, frente a 15 (41,7%) diarios independientes.

Es por ello que incluso las fuentes oficialistas reconozcan que pese al proceso de democratización “persisten los fenómenos de concentración de los medios, de pérdida de competitividad comercial, las dificultades para conseguir financiamiento publicitario y los problemas de profesionalización que han afectado históricamente el desarrollo de los medios de comunicación regionales y locales” (Secretaría de Comunicaciones, 2008: 20). A lo que cabría agregar de parte del Estado, la ausencia de políticas de fiscalización frente a la competencia desleal y las prácticas monopólicas¹, como también los equívocos criterios de financiamiento del Fondo de Medios de Comunicación Social, Regional, Provincial y Comunal, que ha contribuido a financiar la diversificación de productos de los grandes medios, supeditando la sustentabilidad tecno-económica en detrimento de una mayor cautela de la diversidad, la descentralización y la innovación en los procesos de comunicación y en la agenda de contenidos mediáticos de los sistemas regionales y locales.

A ese respecto, también cabría sugerir una mayor acción de parte de las universidades regionales para reclamar la descentralización de los fondos de investigación², respondiendo a los crecientes requerimientos de investigación aplicada, imprescindible para orientar el desarrollo y la innovación (I+D+I), priorizando de esta forma el estudio de los procesos complejos de comunicación local y regional, como también de los contenidos mediáticos.

Con todo, la economía política del sistema de comunicaciones en Chile podría definirse desde los siguientes rasgos (Jiménez y Muñoz, 2007; del Valle, 2006; Gascón, 2003; Dermota, 2002):

- Responde a una gran centralización política, económica y territorial, atentando contra los derechos a la diversidad, el pluralismo y la participación de todo sistema de comunicaciones democrático;
- Es un sistema auto-regulado y concertado en el reparto del mercado publicitario, tanto de origen privado como público, mediante un sistema que adolece de objetividad, rigurosidad y transparencia en la construcción y difusión pública de indicadores periódicos de medición del consumo³ de esta denominada industria de la conciencia;
- Evidencia una gran segmentación ideológica, al constituirse los medios de comunicación como actores políticos que actúan alternadamente como grupo de interés y presión;
- Privilegia las alianzas transnacionales de la industria de la entretención, lo que se traduce en una segmentación reduccionista de la agenda temática y programática;
- Provoca un alto grado de homogeneización cultural, considerando el creciente fenómeno de satelización de la cultura, especialmente en el sistema de radiodifusión y televisión (carencia de producción local), que atenta contra los principios básicos de nuestra historia pluricultural, respondiendo a los intereses de oligopolios transnacionales y de los procesos de globalización; y,

1 De esta forma se puede explicar la concentración publicitaria, considerando que, en 2006, el 99% de la torta publicitaria se repartía entre las dos grandes empresas del duopolio, el 53% para el grupo Edwards y el 46% para COPESA, mientras que para La Nación solo alcanzaba al 1%. (Fuente: Mega Time, 2006; cit. Dittus, 2008: pp. 275).

2 Muchos han sido los cuestionamientos a la reducida inversión pública para garantizar un desarrollo científico y tecnológico más equitativo y descentralizado, tanto desde el punto de vista disciplinario como territorial y universitario.

3 Si bien existe desde finales del 2003 el “Sistema de Verificación de Circulación y Lectoría”, patrocinado por la Asociación Nacional de Avisadores (ANA), la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad (ACHAP) y la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), coincido con Rubén Dittus (2008: pp. 275) en sus apreciaciones sobre el refuerzo a la concentración publicitaria, teniendo en cuenta que “la información que recopila [dicho sistema] no está disponible para el público general sino que es de consulta exclusiva para las empresas de publicidad y mide solo los datos de medios de circulación nacional, excluyendo de forma permanente a los medios regionales, con el consiguiente efecto negativo en su inversión publicitaria”.

- Somete al ejercicio profesional a un control hegemónico en defensa del interés particular por encima del interés público, lo que atentaría contra algunos de los fundamentos del estatuto deontológico de los medios⁴, como lo son la independencia⁵, el deber de informar en forma pertinente, oportuna y transparente; la cláusula de conciencia y la ética profesional, la generación de opinión pública; en fin, el estatuto de legitimidad que la sociedad otorga a la formación profesional universitaria.

A ello cabría agregar la práctica inexistencia de medios públicos y ciudadanos regionales, pues a excepción del diario La Nación y las redes regionales de TVN, el sistema de comunicaciones se define por su carácter privado, de gran concentración en la propiedad y en el reparto de la torta publicitaria. Por otra parte, la competencia desleal también se encarna en las regulaciones que pesan sobre las radios comunitarias, cuya reducción a 1 watt de potencia y la prohibición de emitir publicidad y a financiarse gracias a ella resultan inadmisibles para los estándares internacionales de UNESCO⁶.

Sin embargo, no se trata en ningún caso de retrotraernos al discurso de la estatización de los medios de comunicación, como sí de garantizar la diversidad mediática, abriendo el espacio público a la existencia de medios ciudadanos, comunitarios, universitarios, municipales.

Por ello, resulta curioso que en tiempos de acreditación internacional y nacional de estándares de calidad en la gestión de múltiples servicios dirigidos a la comunidad, la comunicación social, que constituye un bien público fundamental para las garantías constitucionales y uno de los derechos humanos de tercera generación, junto a los derechos al desarrollo, la diversidad y el patrimonio, no esté sometida a criterios mínimos de evaluación. En ese sentido, nos podríamos preguntar ¿por qué las concesiones estatales de frecuencia en radio y televisión no están sometidas a una evaluación y fiscalización continua? No se trata de garantizar únicamente la viabilidad técnica de emisión, producción o cobertura, sino particularmente la calidad de sus contenidos, su estructura programática; de sus procesos de comunicación, la capacidad de inclusión de los diversos sectores sociales, generacionales, territoriales, de los movimientos emergentes, etc.; el grado de satisfacción de sus públicos, de apertura a las diferencias y al libre debate sobre los procesos de transformación que afectan a las comunidades, entre otros aspectos.

Así como se regula, mediante una Ley de Transparencia, la información que los servicios públicos deben hacer accesible a la ciudadanía en general, podría decirse lo mismo de la transparencia en el sistema de comunicaciones del país, mediante la regulación de sistemas oficiales de control de las industrias culturales, tiraje de medios de prensa, audiencias de radio, televisión, distribución cinematográfica, inversión publicitaria pública y privada; investigación medial, estudios de opinión pública, etc.

REDES DE COMUNICACIÓN LOCAL Y LIDERAZGO

Entendemos las redes desde una doble perspectiva, antropológica y tecnológica, definiéndolas como el conjunto de las relaciones sociales, institucionales o no, que considera el espacio urbano y, en general, la organización del territorio como entramado en el que confluyen diversas vías y medios de comunicación, articulándose a su vez con otras ciudades y nudos locales y globales. (Moreno Sardà, 1999).

4 En los países democráticos son cada vez más frecuentes los Estatutos de Redacción, corpus para-legales que autorregulan la función profesional en los medios de comunicación, dotándoles de mecanismos efectivos para mediar en los conflictos entre empresa-directivos-profesionales-sociedad. Entre otras figuras de importancia, contempla la existencia del ombudsman o defensor de los lectores-audiencias. En nuestro caso, se encuentra en tramitación parlamentaria el “Estatuto del Periodista”, que reforma la Ley n° 19.733 sobre las Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo. Ver: Boletín n° 4822-13 en: http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2008-06-02.4301572494/4822_13.pdf

5 Nos referimos no solo a independencia ideológica (de conciencia), sino también la relativa a intereses culturales, económicos y corporativos que condicionan y someten a la libertad de pensamiento, de expresión y opinión a otros intereses (como los de inversión publicitaria), alejados del interés público y el bien común.

6 Ver: Scarone, Marcello (2005). “UNESCO y la legalización de la radio comunitaria. Cómo reconciliar los puntos de vista de las radios comerciales y comunitarias” pp. 29-55. En: Gascón, F. (coord.). *Desafíos democráticos de la legislación sobre radios comunitarias y ciudadanas. Nuevos caminos para la participación local en Chile*. Valparaíso: Universidad de Playa Ancha – Oficina Regional de Comunicación e Información para América Latina y el Caribe de UNESCO.

Una red social es un sistema de vínculos que se establece entre nodos y que está orientado hacia el intercambio y la cooperación ciudadana. Los nodos pueden estar integrados por personas, actores sociales, grupos u organizaciones comunitarias e instituciones y representar tanto puntos de encuentro como de conflicto (nudos). El vínculo es el tipo de relación que se establece entre los nodos, y se habla de sistema de vínculos para designar al conjunto de interacciones entre los nodos. En el vínculo entre los nodos se produce un intercambio recíproco o apoyo social que puede darse en el plano emocional, material, informativo-comunicativo, financiero o social (Fonacyt, s.f.).

Las redes son sistemas de conversación y acción orientadas al intercambio y el apoyo social. Las conversaciones pueden estar orientadas a promover la acción, como planificar y poner en práctica proyectos y actividades relevantes para la red; o conversaciones para abrir oportunidades, como generar debate, reflexión y toma de conciencia sobre temas importantes que luego pueden transformarse en iniciativas. En ambos casos puede decirse que el principal objetivo que se persigue a través de la articulación de redes es generar organización ciudadana, liderazgo, opinión pública, empoderamiento, politización e influencia en la toma de decisiones.

Las redes sociales son espacios de diálogo y coordinación en los cuales se encuentran organizaciones e instituciones públicas y privadas en función de un objetivo común. Constituyen una forma de asociarse en la confianza, las relaciones horizontales y el compromiso por buscar soluciones a problemas de interés común.

Por extensión, las redes sociales siempre se manifiestan a través de la comunicación, sea en forma de redes de conversación, de compromisos, a través de las cuales se conjugan aspectos racionales (creencias, ideología) y aspectos emocionales (deseos, sueños, afectos y desafectos), que definen nuestra identidad personal y colectiva.

Podemos decir, en consecuencia, que pensar en el desarrollo de las redes de comunicación local y regional es impulsar una repolitización de la vida ciudadana, definir nuevos contextos para una democracia participativa, resituar el espacio de la comunicación desde los vínculos que conforman los espacios de intercambio de bienes materiales y simbólicos, espacios de tránsito y movilidad de personas, los flujos dinámicos con que se alimenta la construcción de comunidades de sentido que hacen posible lo que se ha dado en llamar la globalización, pensar desde lo local para actuar en lo global.

Hablamos entonces, de empoderamiento y ciudadanización de las redes como una estrategia de politización que vincula procesos de construcción democrática e histórica, involucrando aspectos éticos, morales, económicos y comunicativos en su constitución y que se construyen dinámicamente fruto de las interacciones y subjetividades de las personas. Para ello es necesario también reconocer nuevos escenarios de constitución de lo público y la función democrática que ejerce la opinión pública (ética y estética de la diversidad).

El liderazgo es un componente esencial en la articulación de las redes sociales. Los líderes influyen en las dinámicas de opinión pública, intervienen en los flujos de información y en las redes de conversación y compromiso de su comunidad. La sustentabilidad de las redes sociales está determinada por su carácter activo-participativo, su calidad democrática o grado de desconcentración del poder.

MEDIACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA

La mediación es el lugar desde donde se otorga el sentido a los procesos de comunicación social, entendiendo la cultura como la gran mediadora de todo proceso de producción comunicativa (producción de sentido). En la mediación se desplaza el interés de la comunicación desde el estudio de los medios hacia el de las prácticas, profundizando el significado de la cultura en dichos estudios. La comunicación siempre se da dentro de una cultura, lo que tiene un gran valor político y ciudadano (Martín Barbero, 1987).

Para el desarrollo de la mediación tiene gran importancia analizar los contextos como elementos claves en los que se producen las relaciones entre cultura, comunicación y relaciones sociales.

La mediación social es un proceso que persigue la resolución de un conflicto, a través de la participación de un tercero imparcial y neutral, normalmente un profesional que se ha especializado en esta área (psicólogo, abogado, asistente social, entre otros).

Los conflictos más directamente relacionados con las organizaciones sociales, la ciudadanía y el desarrollo local tienen en su base la ausencia de participación, de espacios de libre expresión o falta de transparencia en iniciativas que afectan a la convivencia. En este caso, se trata de problemas vinculados a la estructura de oportunidades (Flisfisch, 1982), que se le brinda a la sociedad para participar en forma oportuna, pertinente, informada y con igualdad de oportunidades: es decir, los mecanismos formales, los ámbitos y las consecuencias que tiene la opinión popular en las decisiones gubernamentales, comparativamente a las oportunidades de otros sectores o grupos de interés y presión, como son los empresariales, políticos, etc. También son componentes importantes para la convivencia social la relación identidad/pertenencia/legitimación, relación que nos ayuda a reflexionar sobre la profundidad de la democracia y el reconocimiento de la diversidad social, la competencia socio-cultural de los distintos grupos, su estatus socio-económico y poder de influencia, el contexto y consecuencias del proceso (integraciones y marginaciones) y los niveles de participación social observados, o grado de apertura a nuevos comportamientos de las personas.

Para evaluar la estructura de oportunidades de participación y mediar en los conflictos que puedan derivarse de ella, Ángel Flisfisch (1982), propone una serie de cuestionamientos que afectan directamente a los actores involucrados en las negociaciones para solucionar conflictos:

- ¿Qué tipos de acción grupal en la sociedad local son las que se privilegian? (empresas, sindicatos, partidos, cooperativas, asociaciones, redes, etc.)
- ¿Qué mecanismos de decisión colectiva caracterizan a esos distintos tipos?
- ¿Qué modalidades de participación definen esas diversas clases de mecanismos?
- ¿Cuál es la participación potencial máxima que admite cada modalidad? o ¿qué grado de elasticidad o ampliación de la oferta de oportunidades se puede producir ante mayores demandas por participación?

COMPETENCIAS DEL MEDIADOR COMUNITARIO

La mediación comunitaria tiene importancia en los conflictos que involucran a estamentos, instituciones, empresas y organizaciones con desigual poder en la defensa de sus intereses. Además, ejerce un rol colaborativo y coordinador entre las redes sociales, profesionales e instituciones en la búsqueda de soluciones, pudiendo abarcar y relacionar ámbitos más amplios, como son el jurídico, el educativo, el laboral, sanitario, ambiental, familiar y vecinal.

Las competencias que deben tener los mediadores comunitarios son múltiples, entre ellas cabe destacar las siguientes:

- **Políticas:** defiende la democracia, participación, inclusión, equidad, justicia social, el bien común, los espacios públicos, el equilibrio de intereses;
- **Comunicacionales:** ejerce una escucha activa de los argumentos entre las partes en conflicto, facilita el diálogo, maneja la comunicación no verbal (gestos, miradas, movimientos, etc.), tiene apertura para respetar las diferencias (culturales, comportamentales, políticas), es proactivo y tiene capacidad negociadora;
- **Interculturales:** defiende derechos humanos y sociales, legítimas diferencias, evita prejuicios y estereotipos;
- **Emocionales:** detecta, previene y distiende conflictos relacionando sentimientos, deseos, fobias, prejuicios, empatías, etc.;
- **Sociales:** defiende la sana convivencia entre los vecinos, el uso igualitario de espacios públicos o compartidos;
- **Jurídicas:** conoce y analiza las normas relacionadas con los conflictos en que ejerce la mediación, evita las arbitrariedades, vela por los derechos, deberes y el respeto que conlleva los acuerdos alcanzados como si fueran normas que garantizan la convivencia social.

Según la experiencia acumulada (Uzqueda, s.f.), los tipos de conflicto más habituales en la mediación comunitaria suelen ser los problemas relacionados con:

- la convivencia vecinal;
- las diferencias entre grupos de personas;
- conflictos entre empresas y consumidores;
- la contaminación del medio ambiente, actividades comerciales o industriales;
- los planes urbanísticos;

- conflictos educativos y organizacionales;
- conflictos en el sector deportivo;
- conflictos familiares;

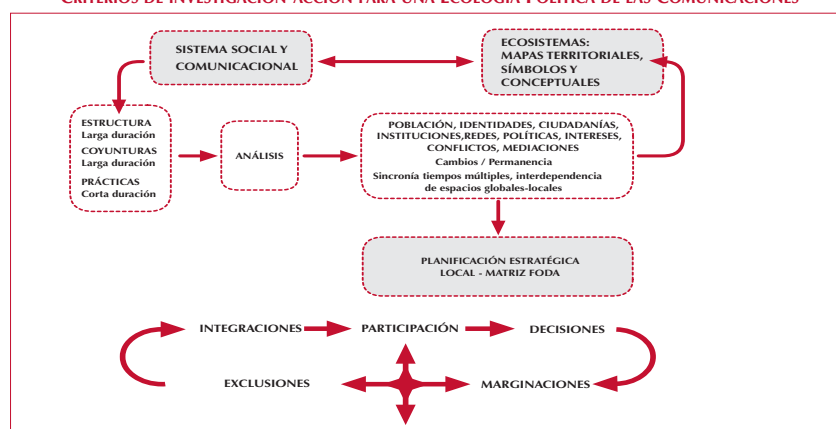
ECOLOGÍA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES

Teniendo presente las relaciones complejas que se establecen históricamente entre identidades locales, memorias, patrimonio, comunicación, políticas, desarrollo local e innovación, nuestro programa de investigación sobre la Ecología Política de las Comunicaciones (EPC) tiene como orientación desentramar la urdimbre de redes materiales y simbólicas mediante las cuales se han legitimado y determinado históricamente las formas de sincronización espacio-temporal entre los proyectos de vida personales y la transmisión de la memoria colectiva (Gascón: 2003), reconociendo las tensiones producto de una construcción, diseminación y apropiación desigual la memoria y el conocimiento. Es en este contexto donde se enmarcan los conflictos del cambio de la conservación patrimonial, fruto de las estrategias de valoración/ conservación/olvido de los imaginarios sociales, cuya consecuencia mediata se traduce en la reducción del espesor mnemotécnico de las interacciones personales y de la vida cotidiana. A mi juicio, los estratos arqueológicos de la EPC están sedimentados en las genealogías biográficas familiares desplazadas de aquella historia estructurada como matriz crono-topo-lógica de disciplinamiento del cuerpo social y, por extensión, de lo humano.

Se parte por reconocer a la sociedad de la información como la concreción de un proyecto histórico de expansión de las redes institucionales, simbólicas y tecnológicas (Moreno Sardà, 2000), con gran poder de impacto en todos los ecosistemas bióticos, producto de guerras, plagas, enfermedades, devastaciones, experimentaciones científicas, como asimismo producto de exomemorias (García Gutiérrez, 2003) y otras rivalidades exóticas, que han ido reconfigurando los mapas de interacción entre centros y periferias, como asimismo las capacidades de mediación y transmisión (apropiación, intercambio y resignificación) de las experiencias intergeneracionales.

El diagrama nº 1 sintetiza los criterios de investigación-acción con que he definido la EPC, partiendo de la sincronía de tiempos múltiples en que se desatan los procesos de conflicto y negociación intergeneracional sobre los cambios y permanencias que se producen en las estructuras, coyunturas y prácticas sociales. A partir de ello hemos relacionado los esquemas de construcción y transmisión de la memoria colectiva, contextualizándolos en el diálogo polifónico que mantienen las personas en su vida cotidiana, mujeres y hombres de diversas condiciones sociales, culturas, territorios, creencias, orientaciones sexuales, etc., como sujetos activos y protagonistas de la historia, su historia; un diálogo entre las memorias de sus familias, las memorias sociales y las propias experiencias sobre las que construyen su proyecto de vida. En este sentido, la subjetivación del tiempo implica para las personas una negociación entre la memoria histórica, el tiempo biológico de existencia o cronología vital y el itinerario biográfico.

DIAGRAMA 1
CRITERIOS DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARA UNA ECOLOGÍA POLÍTICA DE LAS COMUNICACIONES



De acuerdo a esa perspectiva hemos diferenciado tres dimensiones temporales:

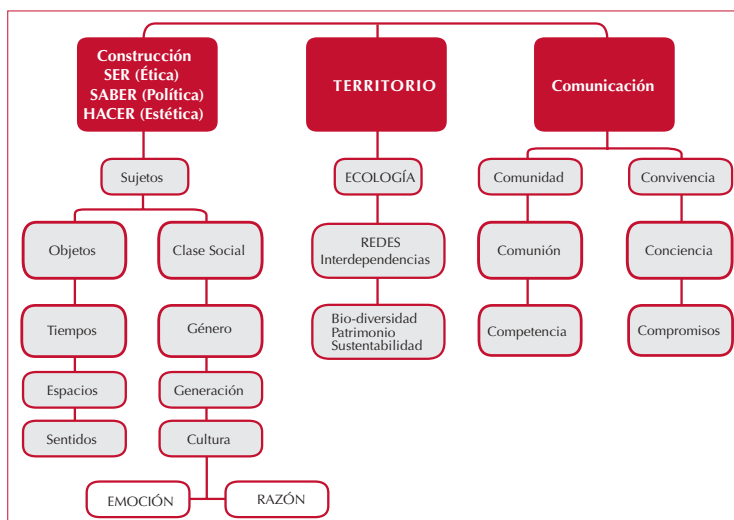
a) La estructura de larga duración como matriz de transmisión de la memoria histórica colectiva: estructura social, matrices de pensamiento social y relaciones sociales; institucionalización, identidad/alteridad, ciudadanía, redes, sistemas y políticas de comunicación implícitas. Sinergias entre lo mega y lo macro-comunicativo.

b) Las coyunturas de media duración como matrices de sincronización de un “presente continuo”: transformaciones sociales y del sistema mediático; políticas explícitas y conflictos/acuerdos implícitos en la regulación de las prácticas socio-comunicativas. Sinergias entre lo macro y lo meso-comunicativo.

c) Las mediaciones de corta duración como matrices de sincronización entre las memorias personales y la memoria colectiva: las prácticas comunicacionales en la vida cotidiana, conflictos/acuerdos entre Sociedad-Medios-Estado en la representación y legitimación de la realidad social; mecanismos de generación, apropiación, reproducción de discursos y prácticas comunicacionales como negociación de las permanencias y rupturas en los proyectos de vida individuales, interpersonales y colectivos. Sinergias entre lo meso y lo micro-comunicativo, entre el pasado, el presente y el futuro.

En el diagrama nº 2 entendemos el espacio como una construcción del territorio para los intercambios materiales y simbólicos entre personas próximas y lejanas, un espacio de emplazamientos, desplazamientos, itinerarios, intervenido por las tecnologías de la comunicación, de la movilidad y del transporte. Un territorio en que nos construimos como sujetos sociales protagonistas de la historia en el ser, en el saber y en el hacer, dimensiones que estructuran nuestra concepción ética, política y estética, que da sentido a nuestra inseparable racionalidad-emocionalidad.

DIAGRAMA 2
CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO



Espacios otrora limitados por clausuras fronterizas, no solo las de los Estados-nación, sino también las de los macro-relatos etnocéntricos universalistas de la modernidad, la ideología del progreso y las dinámicas de interdependencia centro-periferias. Topologías que en estos tiempos de prefijos post-, que incluso nos auguran la instalación de la era post-mediática, se debaten entre los no-lugares de la realidad virtual y las heterotopías de los mundos posibles en construcción permanente, como expresión del proceso de expansión histórica de las redes de comunicación. Espacios del habitar y del convivir, espacios ciudadanos para la relación, el intercambio, participación y empoderamiento, espacios de encuentro con la otredad, la interacción ciudadana y de asociación con la bio-diversidad, muchas veces subyugada a una condición miserable de explotación, manipulación transgénica e incluso la propia extinción de especies y formas de vida. También espacios intervenidos, difusos, separados, apropiados de lo público por lo privado, valorizados y patrimonializados, que a

menudo se piensan reducidos al consumo desechable y la simplificación turística; al consumo del futuro próximo, cuando se trata de la moda provisoria, de lo nuevo, de la temporada por venir y que ya fue en otro espacio geográfico, a la moda del lugar reducido a la estampa de lo típico y a la dislocación; espacios fluidos e hipotecados por las redes financieras, a través del dinero plástico y el cálculo del riesgo que supone la reducción analítica de la biografía personal.

También espacios sociales de mediación y transmisión de la memoria y del olvido, que se siguen debatiendo entre la sobre-exposición del culto al cuerpo, la visualidad de la realidad virtual, la desaparición del cuerpo real de los detenidos-desaparecidos y el silencio frente a estas otras memorias de la historia todavía marginales y excluidas.

BUENAS PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN LOCAL

Aunque aún incipientes, son múltiples las experiencias internacionales que están promoviendo iniciativas inspiradoras para la gestión de nuevas políticas de comunicación local⁷, donde el rol de las comunicaciones se articula como componente transversal en la planificación del desarrollo local y regional. Con mayor razón, cuando se reflexiona sobre las dinámicas de interacción entre lo global y lo local, en el contexto de las transformaciones socio-culturales a las que asistimos, y que inciden directamente sobre nuevas problemáticas que afectan al orden económico mundial en la denominada sociedad red (TIC's y flujos financieros, informativos, turísticos, de migración, narcotráfico), generando impactos en los espacios locales, como son la fragmentación social, la falta de participación y de nuevos liderazgos locales, la desterritorialización y deslocalización, la brecha digital, etc.

En ese sentido, y como corolario de las presentes reflexiones se propone a continuación una serie de objetivos para orientar la gestión estratégica de las comunicaciones en la planificación del desarrollo local.

Diseñar políticas de comunicación que aseguren la sustentabilidad de un sistema mediático descentralizado, pluralista y participativo, orientado al fortalecimiento de la ciudadanía y de la generación de opinión pública, cuyos medios respondan al derecho de la comunidad a ser informada en forma pertinente, oportuna, veraz, plural y transparente. Ello implica impulsar la conformación de Consejos de Comunicación Local, en los que participen representantes de las administraciones locales, de las organizaciones políticas, empresariales y comunitarias, de los medios de comunicación local y de las universidades. Su principal objetivo es impulsar el rol que le cabe a la comunicación social como articuladora de los procesos de participación ciudadana, y particularmente en las estrategias de desarrollo e innovación local, procurando entablar una relación sinérgica entre los distintos agentes del desarrollo, un círculo virtuoso en la construcción colaborativa del conocimiento que implican las transformaciones sociales.

Contribuir a la construcción de ciudadanía, legitimando el diálogo sobre las diferencias en un clima de apertura a la diversidad. Ello implica una perspectiva socio-histórica que dé cuenta de los orígenes de las comunidades locales, sus dinámicas identitarias, de migración y relaciones interculturales, poniendo el acento en el protagonismo de mujeres y hombres, que dan vida a las ciudades mediante relaciones sociales y actividades diversas (culturales, económicas, políticas...). Sus itinerarios de vida, movilidades, proyectos, diálogos y acciones sociales constituyen una parte esencial de la transmisión de la memoria colectiva, del patrimonio intangible -pero vívido y resignificado- que es la comunicación, especialmente en su rol estratégico en la construcción de futuro y en los procesos de cambio.

Democratizar la apropiación y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's) mediante la construcción de portales de ciudad orientados a la participación ciudadana en la gestión integral del conocimiento local en red. Una experiencia pionera desarrollada en Cataluña por Amparo Moreno Sardà, Catedrática de Historia de la

7 Ver: Monográfico dedicado a la Comunicación Local en "F@ro. Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación y de la Información". Valparaíso: Facultad de Humanidades, Universidad de Playa Ancha, n° 4. Accesible en: http://web.upla.cl/revistafaro/04_presentacion.htm. En el mismo ejemplar se publica en la sección Estudios el artículo de mi autoría "Matrices de pensamiento político-comunicacional en Chile. Un acercamiento epistémico a la Ecología Política de las Comunicaciones". Ver también: "Decálogo de buenas prácticas de la comunicación local pública". Bellaterra: Laboratorio de Comunicación local Pública, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: http://www.portalcomunicacion.com/ocs/ocweb/2003/html_e/docs/esp_decateg.pdf De Moragas, M.; Corominas, M.; Bonet, M.; Guimerà, J.A.; y, Domingo, D. (2002). *Comunicación y ayuntamientos en la era digital. Convergencias y desencuentros entre políticas de comunicación y políticas de sociedad de la información*. Barcelona: Observatorio de la Sociedad del Conocimiento, Comisionado de la Presidencia para la Sociedad del Conocimiento, Diputación de Barcelona.

Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona, y ex-concejala de Sociedad de la Información y Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Tortosa, desarrolló un prototipo de Wiki colaborativa, que puede accederse en: <http://www.soctortosa.cat>. Como ella misma plantea se trata de utilizar las TIC's en la recuperación de las memorias que narran como las comunidades construyeron su ciudad a lo largo de la historia, como la siguen construyendo a través de sus iniciativas implicando a la vida social en su conjunto y como la imaginan a futuro mediante proyectos de desarrollo, la participación y el debate.

"El objetivo de este prototipo es desarrollar de forma minuciosa una explicación sobre el microcosmos local en la que se articulen aportaciones personales con explicaciones de tipo colectivo elaboradas por profesionales, utilizando textos, fotografías y todos los recursos audiovisuales. Además, nos proponemos georeferenciar las informaciones sobre mapas digitales organizados en capas temporales. Se trata, por tanto, de utilizar todas las posibilidades que ofrece hoy Internet para interrelacionar las aportaciones de las anteriores experiencias, y construir un conocimiento colectivo polifónico, que haga visibles las voces de la ciudadanía plural (...) Las personas, con sus formas de comunicación, sus actuaciones, sus expectativas y sueños, sus decisiones, hacemos la historia día a día, y, por tanto, pensar el futuro como el legado que vamos a dejar a las generaciones que nos seguirán. De este modo esperamos contribuir a salvar la brecha epistemológica entre los conocimientos personales y colectivos, y a proporcionar herramientas para fomentar la participación ciudadana en la construcción de un conocimiento que alimente un humanismo plural." (Moreno Sardà, 2006).

Desde una perspectiva holística de la comunicación, las comunidades locales se enfrentan en estos tiempos de libre mercado a la necesidad de recobrar el protagonismo que les cabe en esta ontología del presente, donde se pone en juego el sentido mismo de la convivencia ciudadana, de legitimación de las diferencias, de pertenencia y pertinencia de la comunicación como patrimonio intangible que revitaliza las dinámicas del ser-sentir-pensar-actuar desde un otro espacio político, el de la proximidad, sin el cual pierde sentido el desarrollo humano en la construcción de la sociedad red, garantizando sus fundamentos desde un conocimiento plural, intersubjetivo, descentrado e interactivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Del Valle, C. (2006). *Comunicación participativa. Estado-Nación y Democracia. Discurso, Tecnología y Poder*. Temuco: Universidad de la Frontera.
- Dermota, K. (2002). *Chile inédito, el periodismo bajo democracia*. Santiago: Ediciones B.
- Dittus, R. (2008). *Cartografía de los Estudios Mediales en Chile*. Concepción: Universidad Católica de la Santísima Concepción.
- Flisfisch, A. (1982). Problemas conceptuales en el análisis de la participación. En: *Participación Social*. Quito: Conade, Ilpes, Cepal.
- Fonacyt (s.f.). Redes Sociales. Programa de Innovación para la Gerencia Pública y Social. Venezuela: Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en: <http://www.mct.gob.ve/Vistas/Frontend/documentos/redes%20sociales%202.ppt>.
- García Gutiérrez, A. (2002). *La memoria subrogada*. Granada: Ed. Universidad de Granada.
- Gascón, F. (2003). Transformaciones sociales, redes y políticas de comunicación en Chile (1967-2001). Elementos para una ecología política de las comunicaciones. Tesis Doctoral, Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <http://www.tesisenxarxa.net/TDX-1021103-180721/>
- Jiménez Yáñez, C. y Muñoz Cerda, J. (2007). Estructura de los medios de comunicación en Chile. En: Rodríguez, C.; Browne, R.; del Valle, C. Figueroa, S. [comp.]. *Sociedad y cultura: reflexiones transdisciplinarias*. Temuco: Universidad de la Frontera; Valdivia: Universidad Austral de Chile, (pp. 49-58).

- Martín Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. México: Gustavo Gili.
- Moreno Sardà, A. (2006). Comprender la globalidad desde la proximidad. Aportaciones no-androcéntricas a la construcción de un humanismo plural. En: F@ro, *Revista Teórica* del Departamento de Ciencias de la Comunicación y de la Información, n° 4. Facultad de Humanidades: Universidad de Playa Ancha. Disponible en: http://web.upla.cl/revistafaro/02_monografico/pdf/04_monografico_amparo.pdf
- Moreno Sardà, A. (2000). Paradigmas y criterios para la periodización de la historia de la comunicación: dinámica expansiva y reproducción generacional de la vida social. Ponencia IV Encuentro de la Asociación de Historiadores de la Comunicación. Málaga, del 12 al 14 de abril de 2000.
- Moreno Sardà, A. (1999). *Paseos por el pasado y el presente de las redes de comunicación desde Cataluña*. Bellaterra: Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Secretaría de Comunicaciones (2008). *Comunicación Regional y Local. Balance y perspectivas del Fondo de Medios de Comunicación Social, Regional, Provincial y Comunal 2001-2007*. Santiago: Secretaría de Comunicaciones.
- Uzqueda, A. (s.f.) *Servicios y programas locales de mediación comunitaria en Italia*. Associazione Equilibrio. Disponible en: <http://www.ass-equilibrio.it>

DERECHO A LA INFORMACIÓN EN REGIONES: PROPUESTA PARA UNA TAREA PENDIENTE

MARCELA POBLETE*

FUNDAMENTACIÓN

En nuestro país, el proceso de descentralización aún no ha logrado ser un efectivo factor de crecimiento y avance en las distintas regiones del país, provocando diversos niveles de inequidad en la población y en los territorios. Si bien en los últimos treinta años, los gobiernos han declarado su intención de revertir ese efecto, las políticas públicas (entendidas como “la acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”¹), diseñadas para tal propósito no han tenido la capacidad de concretarlo en forma realista e inclusiva.

Parte del problema parece producirse en la comunicación de algunos programas gubernamentales, los que si bien desde el punto de vista técnico, tienen objetivos claros y definidos, y están diseñados con proyección de futuro no han sabido recoger las profundas singularidades de las regiones, ni las han considerado al momento de dar a conocer e implementar dichas acciones. Al respecto, Eugenio Lahera señala que: *“Las formas de las políticas son decididas por los técnicos, frecuentemente con criterios que buscan optimizar criterios de economía e imponer modalidades de gestión privatizadoras. El diseño con frecuencia es de comprensión difícil para la ciudadanía”*².

Además, la masificación y diversificación de la información, apoyadas por la tecnología, han contribuido a una crisis del concepto tradicional de las políticas públicas, porque los actuales destinatarios de esas políticas necesitan saber más de ellas, sus propósitos y su funcionamiento. Ha surgido el actor comunitario, quien requiere estar adecuada y permanentemente informado sobre el rol que tienen los organismos del Estado. *“La existencia de un sólido Estado de derecho, con la garantía de la libertad de expresión, permite la manifestación abierta, incluso estridente, de estos grupos”*.³

Es sabido que una política pública de calidad requiere cursos de acción y flujos de información en un escenario determinado, donde el público pueda ejercer su derecho a la información, entendido éste en dos conceptos, la “libertad de informar” desde los medios de comunicación u organismos del Estado y el “derecho a ser informado” desde la comunidad que puede acceder a la información. Al respecto, Angela Vivanco aclara: *“Hagamos presente, pues, que cuando se lucha por el derecho a estar informado del público, no se trata de una lucha ajena al individuo común, no se trata sencillamente de un arma que esgrime el profesional de la prensa para publicar más de lo que un determinado sistema le permita: es un problema que nos afecta a todos”*⁴.

PROPUESTA

En la actualidad, todas las estrategias de comunicación de los “servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa” (Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Título I, art. 1°), son diseñadas y elaboradas por las direcciones nacionales de los servicios, en la capital de Chile, de acuerdo a políticas ministeriales, en un formato determinado que no considera la diversidad de los individuos que habitan

* Periodista. Magíster en Pedagogía Universitaria. Académica Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de La Serena.

1 Lahera, E. (2008) *Introducción a las Políticas Públicas*. 2° edición. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 332 páginas

2 *Idem*.

3 Cavallo A., Tironi E. (2004) *Comunicación estratégica. Vivir en un mundo de señales*. 2° edición. Aguilar Chilena de Ediciones S.A., Santiago de Chile, 282 páginas.

4 Vivanco, A. (1992) *Las Libertades de opinión y de información*. 1° edición. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile. 423 páginas.

en regiones, su identidad territorial, sus interrelaciones, canales de comunicación validados, ni su nivel particular de comprensión y apropiación de los mensajes.

Esta situación ha derivado en que los profesionales de los servicios regionales, solo pueden dar a conocer programas de políticas públicas, de acuerdo a lo mandado por el nivel central de la respectiva institución; sin que puedan crear estrategias y/o productos comunicacionales acordes con su realidad regional, que sean eficaces para la comunicabilidad del bien común, que creen instancias reales de participación y que generen retroalimentación desde la ciudadanía.

La medida estratégica que se propone, busca establecer una normativa que permita, en el marco de las respectivas políticas nacionales, que las estrategias comunicacionales que se utilicen para informar a la comunidad, así como sus respectivos planes y programas, sean diseñadas en cada región de nuestro país; en consonancia con las características sociales y ambientales que les son propias, de modo de poder entregar mensajes claros, oportunos, pertinentes y comprensibles.

De esta forma, se daría un mejor cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Título I, Artículo 3°: *“La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”*.

La implementación de esta medida estratégica podría lograrse en una ampliación de la normativa establecida en la Ley 19.733 sobre Libertad de información, libertad de opinión y ejercicio del periodismo; texto que en su Título I, Disposiciones Generales, artículo 3° señala: *“El pluralismo en el sistema informativo favorecerá la expresión de la diversidad social, cultural, política y regional del país. Con este propósito se asegurará la libertad de fundar, editar, establecer, operar y mantener medios de comunicación social”*. La proposición de cambio para la medida estratégica sería: *“... y se facultará a las oficinas regionales de los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa” para elaborar, de acuerdo a las políticas nacionales, las estrategias y productos comunicacionales que permitan y faciliten la realización de planes, programas y acciones en su respectiva región”*.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, con apoyo de especialistas de universidades regionales y/o que pertenezcan a organizaciones que trabajen en el ámbito regional (Sinergia Regional).

Aprobación. Por el Congreso Nacional, al presentarse como iniciativa del Poder Ejecutivo o si corresponde canalizarla a través de moción de diputados y senadores con compromiso regionalista.

Ejecución. Si se establece la normativa, su ejecución está asociada directamente a la promulgación y publicación de la misma.

Acompañamiento. Mediante una acción conjunta de las universidades pertenecientes a la AUR, con las direcciones regionales de los correspondientes servicios de la administración del Estado.

Evaluación. Medición a través de los indicadores de logros que ya están establecidos para los diferentes programas, en los respectivos servicios públicos.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Una medida de este tipo que aplica una comunicación *ad hoc* a cada región, permite ampliar y profundizar la entrega de información sobre los planes y programas de beneficio social, mejora la interrelación entre el gobierno y los gobernados, crea sentido de pertenencia y posiciona efectivamente el rol del Estado en los individuos.

Al mismo tiempo, se amplía la distribución de los beneficios de programa o acción de una política pública, porque al haber mayor conocimiento de los requisitos, condiciones y posibilidades de éstos, logrado éste mediante una información clara y pertinente a su realidad; las personas podrán motivarse a participar y a integrarse realmente a la distribución del Bien Común de la sociedad.

COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS LOCALES

RODRIGO ARAYA*

PILAR BRUCE**

FUNDAMENTACIÓN

El lugar estratégico que ocupa la comunicación para pensar en formas de potenciar la ciudadanía, tiene que ver con la creación de un espacio público que nos permita reconocernos como parte de un nosotros abarcador e incluyente, donde es posible pensar la sociedad como un proyecto, por lo tanto, como el resultado de una construcción deliberada del orden social (Lechner, 2002).

La escala en la que se realiza este ejercicio, si bien no decisiva, es un elemento que contribuye a pensar que el futuro puede ser consecuencia de la acción humana, y no solo la mantención de una tendencia, o de fuerzas superiores a los sujetos.

Comunicacionalmente entonces, el centralismo se puede explicar por la carencia de espacios públicos locales, lo que contribuye a generar en el país un espacio público único, ubicado, precisamente, en la escala Estado-nación. Esto permite comprender una suerte de desaliento a participar en espacios públicos locales, ya que subsumidos por el del Estado-nación, aparecen únicamente como una correa transmisora de lo que se discute en la capital, que es donde material, discursiva y simbólicamente se produce lo público.

El desafío de la descentralización (esto es, de un crecimiento armónico de la nación), va acompañado del desafío por crear y/o potenciar espacios públicos locales. Claramente, acá aparecen separadas por una finalidad analítica, cuestiones que en la realidad operan en simultáneo, o al menos, muy interrelacionadamente. Resultará fácil comprender que no se saca nada con tener espacios públicos locales dinámicos, si el poder está concentrado, y viceversa: desconcentrado si hay ausencia de espacios públicos. Una cuestión que lo grafica: en las regiones del país resulta más frecuente oír demandas de más Estado (un nuevo ministerio, una nueva intendencia, un nuevo municipio), que de transferencia de poder desde el Estado a los ciudadanos (por ejemplo, presupuestos participativos).

En la línea de crear y/o fortalecer un espacio público local, los medios juegan un importante papel. La dimensión discursiva de los espacios públicos contemporáneos está significativamente constituida por la industria medial. A pesar de que esta convicción atraviesa Chile transversalmente, poco se le considera a la hora de diseñar políticas públicas, o de emprender proyectos mediales o comunicacionales.

Nuestro diagnóstico, entonces, radica en que la industria medial existente en el país fortalece la existencia de un espacio público a escala Estado-nación, en desmedro de crear y/o fortalecer espacios públicos locales. Y en consecuencia, los actores locales se ven dramáticamente disminuidos, por dos motivos principales: la dificultad de proponer temas que sean vistos como propios del espacio público del Estado-nación, y los tropiezos que encuentran cuando tratan de instalar sus temas en los medios, locales o nacionales.

* Periodista. Magíster en Comunicación Social. Profesor Escuela de Periodismo, Pontificia Universidad de Valparaíso.

** Periodista, Magíster en Comunicación Social. Directora Escuela de Periodismo Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Es en ese contexto en el que la comunicación estratégica se constituye en una herramienta para avanzar en la transformación de esta lógica y en el fortalecimiento de los espacios públicos locales, en la medida que puede contribuir a la visibilización de actores y a la puesta en circulación de discursos alternativos al hegemónico centralista.

PROPUESTA

Un intento de identificar actores locales (González, 2003) permite ubicarlos en cuatro categorías: agentes económicos, Estado, sociedad civil y agentes institucionales no gubernamentales (en esta última, aparecen los medios de difusión).

En las dos primeras categorías, la tensión Estado-nacional y escala local, aparece presente. Y es una tensión que se resuelve de un modo simple, que no alienta la regionalización: lo local es subyugado por lo nacional.

Así, lo local es visto desde la escala nacional como aquel lugar donde se ejecutan las políticas que surgen desde el nivel central, que es donde se discute y se toman las decisiones. El verdadero espacio público. Así, por ejemplo, cuando en el año 2003, el entonces Seremi de Bienes Nacionales de la Región de Valparaíso, votó en contra del uso del petcoke como combustible de la planta de Cementos Melón en la ciudad de La Calera, el entonces Ministro de la cartera, Jaime Ravinet, le pidió la renuncia, aduciendo que el Seremi es un funcionario, y no una autoridad política, por lo que le corresponde ejecutar las políticas que emergen desde el Gobierno.

Es en la tercera categoría donde aparecen con más fuerza los actores locales con mayor autonomía para pensar el territorio (aunque en las dos primeras, hay actores como alcaldes y empresarios locales, que también pueden entenderse como no reproductores del Estado-nación). Sin embargo, los miembros de las organizaciones locales son también los que tienen mayores dificultades para aparecer en el espacio público local, constituido, como ya está dicho, fundamentalmente por los medios existentes en este nivel.

Las organizaciones, territoriales y funcionales, ven limitadas sus posibilidades de aparecer en el espacio público, por dos cuestiones centrales: la preeminencia que adquiere la agenda del Estado-nación incluso en los medios locales, y dos, la dificultad para comprender las exigencias que los periodistas hacen para considerar noticioso (digno de ser hecho público) un acontecimiento.

Asumida la necesidad de contar con un espacio público local fuerte, es decir, uno en el que diversos actores aparecen para obtener reconocimiento (Fraser, 1997) y para dar a sus temas valor de asunto público, queda pendiente democratizar el conocimiento que permite acceder a él.

Ello, en el entendido que la comunicación estratégica ha acumulado un conjunto de conocimientos y metodologías que, aplicadas a las organizaciones locales, les permitirían alcanzar tres cuestiones:

- a. usar la comunicación como un elemento dinamizador de su vida organizacional;
- b. fortalecer sus productos comunicacionales para integrar o robustecer las redes sociales del territorio (aunque también extra territoriales); y
- c. diseñar políticas comunicacionales que les permitan acceder a los medios existentes en el territorio.

Para poner este conocimiento y estas herramientas a disposición de un mayor número de actores locales, sugerimos crear un sistema de asesorías comunicacionales gratuitas, o a costo accesible, proporcionadas por una entidad privada que se crearía mediante fondos regionales asignados por el Estado para este fin.

Las regiones (si no todas, un número significativo de ellas) cuentan con capacidades instaladas para ejecutar un proyecto de este tipo. Fundamentalmente, a través de las escuelas de periodismo de sus universidades, como también de profesionales y sociedades de profesionales del área.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. En una primera etapa se recomienda solicitar a una organización experta el diseño general de la propuesta y las bases de la licitación, las que debieran garantizar el cumplimiento de los objetivos.

COMUNICACIÓN

En la segunda etapa, el Gobierno Regional deberá llamar a licitación para la adjudicación de la propuesta.

Aprobación. Para la adjudicación de la licitación debiera conformarse un jurado, integrado por representantes de: Intendencia, Gobierno Regional, organizaciones sociales, colegio de periodistas y académicos de escuelas de periodismo de la región respectiva, si las hubiere.

Ejecución. La ejecución estará a cargo del organismo que se adjudique la licitación, la que deberá rendir cuentas periódicas de su gestión.

Acompañamiento. El Gobierno Regional designará a un responsable de supervisar la ejecución del proyecto. A él le corresponderá sistematizar la experiencia para facilitar su replicabilidad, considerando una cultura de evaluación en la ejecución de la propuesta.

Evaluación. Los ejecutores deberán entregar elementos cuantitativos (análisis de actores en la prensa local, debates locales, identificación de nuevos discursos en los medios locales) y cualitativos (análisis de los debates locales, experiencias de aprendizaje en diseño e implementación de políticas de comunicación) para evaluar la ejecución de la propuesta.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

- Visibilización de nuevos actores en la prensa local.
- Fortalecimiento de la discusión en el espacio público local sobre el desarrollo de la región.
- Dinamización de las redes ciudadanas y de su vinculación con el Estado en la región
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los actores gracias al uso de la comunicación estratégica.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Publicaciones Relevantes

- Capriotti, P. (1999). *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Capriotti, P. (2007). *Gestión de la marca corporativa*. Editorial La Crujía, Buenos Aires.
- Etkin y Schvarstein. (1984). *Identidad de las Organizaciones*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana*. Lom Ediciones, Santiago.
- Miller, T. y Yúdice, G. (2002). *Política Cultural*. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Miralles, A. (2002). *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*. Editorial Norma, Bogotá.
- PNUD (2002). *Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, PNUD, Santiago.
- Rodríguez, D. (1998). *Diagnóstico Organizacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Rodríguez, D. y Opazo, M.P. (2007). *Comunicaciones en la Organización*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Sojo, C. (2002). La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, n° 76, Abril.
- Tironi E. y Cavallo A. (2004). *Comunicación Estratégica*. Editorial Taurus, Santiago.

Investigaciones Necesarias

- Identificar a los actores que hoy discuten la región.
- Uso de la comunicación estratégica por parte de las organizaciones sociales en el nivel local.
- Criterios de selección de la noticia en el periodismo local.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

La relación entre democratización y comunicación se asume, actualmente en el país como la ampliación de oportunidades de información, lo que deja de lado el derecho a la expresión. Por ello, vemos como necesario disponer de una política pública que democratice el conocimiento y las asesorías para alcanzar la expresión, lo que debe redundar en una

diversidad de fuentes, un espacio público local más inclusivo y preocupado del desarrollo de la región, el reconocimiento de la diversidad de las audiencias y la satisfacción de necesidades informativas específicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Siglo del Hombre, Bogotá.
- González, R. (2003). Quienes producen las realidades locales. En *Programa Ciudadanía y Gestión Local, Iniciativas Sociales locales y ciudadanía hacia un Chile democrático*. Lom Ediciones, Santiago.
- Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana*. Lom Ediciones, Santiago.

SIN COMUNICACIÓN LOCAL, NO HAY IDENTIDAD

NIBALDO F. MOSCIATTI *

Si uno va a la Biblioteca Nacional, en Santiago, y recorre los ficheros de los diarios que alguna vez existieron en el país, es asombroso constatar la diversidad y pluralidad que, una vez, hubo a lo largo de nuestro territorio. Por ejemplo, en Lebu hubo un periódico. Redactado por y para la gente de Lebu. En Concepción, La Tarántula fue un diario que se imprimió durante años. De eso ya –casi– nada queda.

Una de las secuelas del corrosivo centralismo ha sido la desaparición de medios locales. O sea, de la posibilidad de que la ciudadanía de determinada localidad pueda dialogar consigo misma, de hacer públicos los debates que les incumben; en definitiva, de establecer comunidad.

Esa desaparición obedece a lógicas económicas: la concentración de los medios cada vez en menos manos –capitalinas o de empresas transnacionales instaladas en la capital– y la decisión de “ahorrar” emitiendo, editando, imprimiendo desde Santiago los contenidos de esos medios.

Así, un accidente vehicular en la comuna de Providencia tiene más relevancia nacional, porque se emite a lo largo de todo el país, que, por ejemplo, la contaminación del agua potable de toda una comuna de otro lugar de Chile.

El acongojante conflicto del Estado con el pueblo mapuche puede, también, verse desde esa perspectiva. El Estado que habla, reacciona, ordena, moviliza a sus fuerzas, interpreta e interpela está en Santiago. En La Moneda, en los ministerios, en la Dirección General de Carabineros, en la Sofofa, etcétera. Son los “hablantes” del conflicto, porque las verdaderas voces de éste, lejanas a la capital, no tienen cómo expresarse, salvo excepciones. ¿Cómo entender, en su profundidad, ese conflicto si no escuchamos a sus actores? ¿Cómo nuestra sociedad puede superarlo, alcanzando un acuerdo, si la información que de él se brinda se recoge a 500 kilómetros de distancia de voceros y no de quienes están involucrados?

La experiencia de Radio Bío Bío ha estado marcada por su nacimiento en una región distinta a la Metropolitana de Santiago, la Región del Bío Bío, y, consecuentemente, por no aceptar la discriminación – que algunos asumen como “natural”- que desde la capital se produce hacia el resto de las regiones. De ahí nuestro compromiso con TODO el país y TODOS sus ciudadanos por igual.

Esa posición nos llevó, por ejemplo, a retirarnos de la Asociación de Radiodifusores de Chile, ARCHI, que, privilegiando los intereses de los grandes consorcios, todos ellos de la capital, aceptó la instalación de estaciones repetidoras que, vía satélite, repiten a lo largo del país la emisión que generan en Santiago.

Esas estaciones repetidoras –argumentábamos– no constituyen verdaderos medios de comunicación: no permiten que la comunidad que recibe esa señal pueda expresarse a través de ella, impone como temas de interés asuntos mayoritariamente ajenos, impide que voces locales se refieran a los temas de interés nacional, incentivando el monopolio de la opinión en las siempre repetidas personalidades del poder central, y borra el rol de fiscalización hacia las autoridades locales de la propia comunidad local que es –o debería ser, para ser preciso- consustancial a todo medio de comunicación.

Entender de este modo el rol de los medios de comunicación solo se consigue si se asume, como en Radio Bío Bío asumimos, que los medios son, ante todo, un servicio. Un servicio para la comunidad. Servicio que, en primer lugar, consiste en escuchar a esa comunidad y, más que interpretarla, darle cabida, darle voz.

* Jefe de Prensa, Radio Bío Bío.

La desaparición de los medios regionales no solo ha significado una pérdida de pluralidad de nuestras expresiones, sino que la profundización de la discriminación del centro político hacia la periferia. Los que viven lejos de ese centro tienen menos canales de expresión, por lo que menos se les escucha y, por consiguiente, menos importan y menos son tomados en cuenta a la hora de las decisiones.

Lo anterior no es solo una cuestión folclórica. Una sociedad que discrimina, que asume como algo normal la lógica de ciudadanías de primera, segunda, tercera y quizás cuantas otras clases, atenta contra el principio básico de la democracia y, en los hechos, no puede considerarse democrática. El contumaz silencio respecto del centralismo, la cómoda realidad que significa para los poderes, apunta, definitivamente, hacia una deficiencia profunda de la democracia en nuestro país.

Los medios de comunicación son solo una prueba de ello.

Es por eso que el crecimiento de Radio Bío Bío, que hoy es una emisora de cobertura nacional, no ha sido a costa de las regiones. Nuestra empresa mantiene su matriz en Concepción y, lo más importante, emite ocho señales distintas, porque hemos mantenido nuestras radios locales, agregando la última en el 2008, al transformar la señal de Valparaíso y Viña del Mar, que repetía la emisión de Santiago, en una radio local con programación, programas y noticiarios propios.

En materia radial, si se prohibieran las redes satelitales el panorama sería otro. La exigencia de que las radios transmitan desde los lugares en que se escuchan impediría la gigantesca concentración que hoy se ha impuesto. Y –lo fundamental– devolvería a tantas localidades sus radios perdidas.

Es imposible dimensionar el efecto del cierre de tantas emisoras locales, o la compra de su señal, de su concesión, por los grandes consorcios. Esas radios eran lugares de formación, verdaderas escuelas que ya no existen. Ese vacío se siente.

En muchos países hay limitaciones. Por ejemplo se podrían permitir redes solo de carácter regional. O limitar el número de redes nacionales en manos de una empresa. Lo fundamental: generar incentivos para que puedan crearse y subsistir medios locales.

Si el Estado no es capaz de garantizar condiciones mínimas de subsistencia para la diversidad –y, consecuentemente, del pluralismo, básico para la democracia–, ¿para qué tener Estado?

El cuestionamiento de fondo es que si estamos sometidos a un Estado que privilegia el centralismo y castiga al resto de las regiones, tal vez sea el momento de replantearse la naturaleza de ese Estado, de repartir el poder de manera más justa entre todas las regiones.

El asunto es que el Estado no es la Nación. Se trata de un aparato burocrático, que se ha repartido el poder, y que ha terminado, en buena medida, cooptado por los poderosos. Así, legisla para ellos, moviliza a la fuerza pública a favor de ellos, logra que las instituciones públicas actúen para resguardar sus intereses. Esa manipulación del poder a favor de la concentración del poder (como lo es la capacidad de comunicar), que la ciudadanía ha delegado en las instituciones del Estado, es, aparte de una traición, un abuso. Nadie puede vivir sometido a un abuso permanente.

DESARROLLAR LA TELEVISIÓN REGIONAL, LOCAL Y COMUNITARIA CON OPORTUNIDAD DE LA TV DIGITAL

RODRIGO MORENO*

FUNDAMENTACIÓN

En las regiones de Chile existe la necesidad de lograr una efectiva descentralización y fortalecimiento de los medios de comunicación, locales y en particular, abordar el desarrollo de la televisión regional, local y comunitaria como un proyecto país. Sin embargo, el actual marco regulatorio chileno determina la existencia de un oligopolio televisivo de libre recepción (señal abierta), altamente concentrado en número de operadores nacionales que ostentan el 87% del total de concesiones de televisión y unos pocos canales regionales por área de servicio. Actualmente los canales nacionales y regionales de libre recepción transmiten en la saturada banda de frecuencias VHF (canales 2 al 13), mientras que la mayor parte del espectro radioeléctrico está técnicamente disponible en la banda de frecuencias UHF (canales 21 al 69), pero esta última se ha mantenido reservada desde marzo de 2000, por el Poder Ejecutivo, para la implementación del sistema de Televisión Digital Terrestre (TDT) que reemplazará al actual sistema análogo de televisión NTSC de origen estadounidense.

En esta última década se han multiplicado los emprendimientos de canales de televisión regionales y locales debido principalmente a la disminución de los costos de la tecnología requerida para su funcionamiento, sin embargo, la prolongada reserva de la banda UHF ha obligado a estos canales a transmitir desde sus inicios por señales de televisión por cable y en el último tiempo por internet, y con ello se ha limitado su desarrollo comercial y de medio de comunicación social. Es en este escenario que la TDT representa una oportunidad única para el emprendimiento y la diversidad regional, y para aprovecharla se deberán desarrollar capacidades territoriales regionales para la producción de programas y para la creación y gestión de micro, pequeñas y medianas empresas audiovisuales.

Hoy en día existe una mayor necesidad por conocer lo que sucede en nuestro entorno inmediato, la identidad se ha acrecentando como un derecho irrenunciable de la sociedad. Esto nos hace reflexionar y evaluar el impacto de la televisión local o de proximidad en la ciudadanía y preguntarnos ¿cuáles son los beneficios para las audiencias con la llegada de la televisión digital?, ¿están las audiencias en el centro del debate? Para responder a estas inquietudes será necesario poner en el centro de atención aquel 57% de los hogares que solo tienen acceso a televisión abierta y así promover el menor costo en la transición que los ciudadanos deberán realizar para recibir las nuevas señales digitales de televisión regional y local que debutarán en señales de libre recepción con la TDT.

Finalmente, es muy relevante que tanto el estándar o sistema de TDT (Norteamericano ATSC, Europeo DVB-T o Japonés ISDB-T), que decida el Poder Ejecutivo y el consecutivo marco regulatorio que defina el Legislativo promuevan activamente la transición desde señal análoga a digital para los actuales canales regionales y locales de libre recepción. Asimismo, se deberán establecer las condiciones necesarias para que los actuales canales de televisión local por cable puedan transitar desde un servicio limitado de televisión hacia las señales de libre recepción en el nuevo escenario digital.

* Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas. Consultor, Docente. Asociación Regional de Televisión del Bío Bío A.G.

PROPUESTA

Actualmente se analiza en la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados el proyecto de ley que permitirá la introducción de la Televisión Digital Terrestre (TDT) en Chile y que modifica la Ley 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Este proyecto y su futura implementación deberá incorporar las siguientes propuestas para desarrollar de manera armónica y descentralizada la televisión en su carácter regional y local.

1. Medidas específicas para incorporar en proyecto de ley que permite la introducción de la TDT:

- a. Descentralizar la estructura organizacional del Consejo Nacional de Televisión integrando representantes de regiones. (Artículo 2 proyecto que modifica Ley 18.838 del CNTV)

Se deben crear Consejos Regionales de Televisión o en su defecto crear la figura de Consejeros Regionales de Televisión, quienes deberán representar a todas las regiones del país.

- b. Descentralizar la realización de estudios que hace el CNTV hacia un nivel de interés regional y local. (Artículo 12°: letra c): proyecto que modifica Ley 18.838 del CNTV)

Establecer la realización anual de estudios en materia de televisión cuyo objetivo principal sea la investigación de la televisión regional, local y comunitaria. Se deberá promover que estos estudios también sean descentralizados de las capitales regionales y provinciales, considerando la cultura y necesidades locales.

- c. Ampliar la definición de programación cultural en sus más variadas expresiones (Artículo 12°: letra l); proyecto que modifica Ley 18.838 del CNTV)

En el ámbito de la definición de programación cultural que deben transmitir por ley los canales de televisión de libre recepción, se recomienda ampliar sus características al rescate y construcción de la identidad local, representada en sus mas variadas expresiones: artísticas, religiosas, cívicas, costumbristas, etc.

- d. Considerar la diversidad regional y local al momento de definir las campañas de utilidad e interés públicos que los canales estarán obligados a transmitir. (Artículo 12°: letra m); proyecto que modifica Ley 18.838 del CNTV)

Se debe incluir a las Secretarías Regionales Ministeriales de Gobierno y a organizaciones civiles regionales para descentralizar la futura definición de las campañas de utilidad e interés públicos. Se recomienda eliminar la exigencia de gratuidad de las campañas, debido a que disminuye el escaso financiamiento de los canales regionales y locales.

- e. Establecer un programa permanente de apoyo financiero a la televisión regional, local y comunitaria. (Artículo 13° bis: letra l); proyecto que modifica Ley 18.838 del CNTV)

Establecer un programa permanente de aportes preferentes para subsidiar la producción audiovisual y la transmisión de canales regionales, locales y comunitarios.

- f. Considerar la pre-existencia de los canales de televisión local cable. (Artículo 50°: proyecto que modifica Ley 18.838 del CNTV)

Considerar la pre-existencia de los canales de televisión local que actualmente transmiten a través de señal por cable, otorgándoles la primera opción de concesión de señal de TDT entre varios oferentes para una misma zona de servicio.

- g. Artículos transitorios proyecto que modifica Ley 18.838 del CNTV:

- Metas de cobertura: será necesario diferenciar las exigencias técnicas y de cobertura en la definición de los plazos de implementación de la TDT entre concesiones nacionales, regionales y locales de acuerdo a la realidad de cada servicio.

- Igualdad de transición: se debiera permitir la migración, en una fracción de la banda UHF, de los actuales canales de televisión local por cable hacia la televisión de libre recepción análoga para participar de la transmisión simultánea de señal análoga y digital en el período de transición de 8 años.

2. Medidas específicas para incorporar en Plan de Radiodifusión Televisiva

- a. Planificación de la implementación de la TDT: deberá considerar las necesidades particulares de canales regionales y de los canales locales, que en algunos aspectos pueden tener énfasis distintos.
- b. Requisitos técnicos: es indispensable para el desarrollo de la televisión regional y local que dicho plan establezca el uso de Redes de Frecuencia Única (SFN en su sigla en inglés) en la implementación de la TDT. Por ejemplo, un canal regional con la señal 31 en UHF transmitirá en la misma señal en todas sus zonas de cobertura y no como en la actualidad que se asignan diferentes frecuencias dependiendo de las zonas de servicio.
- c. Foro de TDT: se deberá promover la creación de un foro de trabajo permanente que tenga como objetivo el fomento y la supervisión de la implementación de la TDT y que se conforme por agentes representativos de la sociedad civil, instituciones académicas, industria audiovisual, operadores de red, fabricantes de equipos y desarrolladores de tecnología, representantes de la televisión nacional, regional, local, comunitaria y de los estamentos de gobierno que regulan la actividad televisiva.

3. Medidas específicas para incorporar en Plan de Fomento Productivo de la TDT

- d. Créditos blandos: crear una línea de crédito con aval del Estado que apoye la inversión y puesta en marcha de proyectos destinados a micro, pequeñas y medianas empresas de televisión regional y local.
- e. Subsidios capital semilla: establecer subsidios de capital semilla para proyectos de emprendimiento en televisión regional y local que fomenten el trabajo asociativo.
- f. Subsidios a la producción audiovisual: implementar fondos concursables especiales para la realización audiovisual de proyectos que aporten al rescate y construcción de identidad regional y local.
- g. Subsidios a la innovación: acciones de apoyo a proyectos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) en el área de las tecnologías audiovisuales que tengan como objetivo central promover la inclusión social y la disminución de la brecha digital en las regiones.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Diseño. El Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio Secretaría General de Gobierno, es el responsable de la elaboración del proyecto de ley que permite la introducción de la TDT en Chile. Este proyecto fue ingresado mediante mensaje presidencial N° 942-356, con fecha 6 de noviembre de 2008, a su primer trámite constitucional en la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados.

Aprobación. En el Congreso Nacional, el proyecto de ley que permite la introducción de la TDT en Chile en su primer trámite constitucional deberá ser aprobado en lo general y lo particular por la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados, posteriormente deberá ser despachado para su discusión en sala de la Cámara de Diputados. Luego pasará a su discusión en el Senado hasta finalizar con su aprobación legislativa y posterior promulgación presidencial. El Gobierno se ha dado plazo de un año para la aprobación del proyecto desde su ingreso al Congreso Nacional en noviembre de 2008.

El Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), que depende del mismo, deberá elegir el sistema o estándar de TDT que operará en Chile. Entre los sistemas disponibles y que han sido sujeto de análisis está el norteamericano ATSC, europeo DVB-T y japonés ISDB-T. La elección

de la tecnología debe ser tomada antes de la aprobación y promulgación del proyecto de ley que se tramita en el Congreso Nacional.

Ejecución. El CNTV será el encargado de asignar las concesiones de señales de TDT. También será importante la gestión eficiente de los subsidios que el CNTV pueda destinar para la implementación de canales regionales, locales y comunitarios.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones mediante la SUBTEL deberá asignar las concesiones del espectro radioeléctrico. La SUBTEL tendrá la misión de planificar y ejecutar el Plan de Radiodifusión Televisiva para lograr una eficiente gestión del espectro radioeléctrico.

Los actuales y nuevos canales de televisión, junto a los operadores de red deberán realizar las inversiones necesarias una vez obtenida la concesión de televisión y/o concesión de espectro.

Acompañamiento. La Corporación de Fomento de la Producción CORFO y Banco Estado deberán acompañar el proceso de implementación de la televisión regional y local mediante la puesta en marcha de un Plan de Fomento Productivo de apoyo a canales regionales y locales.

Evaluación. El Consejo Nacional de Televisión deberá concurrir al Senado una vez al año para dar cuenta pública e informar sobre avances de las funciones que está cumpliendo.

El Ministerio Secretaría General de Gobierno deberá conducir la formación del foro de trabajo que promueva acciones concretas para el seguimiento de la implementación de la TDT.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

En materia político administrativa el desarrollo de la televisión regional y local aportará a enriquecer los procesos de descentralización que son altamente significativos para la toma de decisiones sobre desarrollos específicos de la administración política del Estado. Además, el desarrollo de medios de comunicación locales permitirá fortalecer las vigilancias ciudadanas sobre las acciones de gobiernos regionales y locales.

En cuanto a la participación ciudadana la propuesta promueve la generación de espacios reales de participación en el rescate y la construcción de la identidad local y promueve el desarrollo de una cultura local en la vigilancia de medios. La existencia de medios locales aumenta las posibilidades que más personas se motiven a participar en proyectos audiovisuales que hoy en día no están a su alcance, así es posible encontrar a niños que informan de sus actividades escolares en noticieros locales, a jóvenes que con mucho ingenio y esfuerzo crean programas juveniles y de entretenimiento y a muchos adultos que están dispuestos a trabajar desinteresadamente en programas de televisión local de noticias y de difusión de las tradiciones y las costumbres de sus localidades.

El desarrollo sociocultural se aborda mediante la creación de nuevos espacios de difusión de realidades sociales diversas y de una mayor expresión cultural regional y local que fomente la descentralización de la oferta programática de la televisión chilena.

En el sector económico financiero la propuesta apoya el desarrollo regional y local mediante el fortalecimiento y creación de micro, pequeñas y medianas empresas televisivas, con la oportunidad de crear más empleos en regiones y de consolidar plataformas de bajo costo para la difusión de publicidad y de obras audiovisuales regionales y locales.

En el ámbito científico tecnológico permitirá la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) a las realidades regionales y locales y representa una gran oportunidad para promover la inclusión social y para disminuir la brecha digital en las regiones.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Publicaciones relevantes

Televisión Local en Chile Hoy. Departamento de Estudio y Fomento. Consejo Nacional de Televisión. 2004. Documento disponible en la sección de estudios del CNTV: <http://www.cntv.cl>

Se puede acceder a los principales documentos y estudios realizados respecto a Televisión Digital Terrestre en Chile en el sitio Web de la Subsecretaría de Telecomunicaciones: <http://www.tvd.cl>

Las propuestas de apoyo a la televisión local en materia de TDT se pueden obtener en el sitio Web de la Asociación Regional de Televisión del Bío Bío A.G., Aretel Bío Bío A.G.: <http://www.aretelbiobio.cl>

Las propuestas de apoyo a la televisión regional en materia de TDT se pueden obtener en el sitio Web de la Asociación Regional de Canales de Televisión de Señal Abierta de Chile A.G., Arcatel A.G.: <http://www.arcatel.cl>

Investigaciones necesarias

- Estudio regional para la implementación de la Televisión Digital Terrestre. Se debe realizar un estudio acabado que permita comprender las acciones concretas que se deben realizar para promover el desarrollo armónico y descentralizado de los canales regionales, locales y comunitarios a lo largo y ancho de Chile. Este estudio debe incorporar variables sociales, técnicas y económicas que sirvan como insumo para la formulación de estrategias de apoyo para el éxito en la implementación de la TDT regional y local.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS:

El sistema tecnológico que se adopte para la implementación de la TDT deberá garantizar robustez técnica y, por sobre todo, el menor costo posible de los decodificadores o televisores que los hogares chilenos deberán adquirir para recibir las señales digitales. Este último punto es muy importante considerando que la mayoría de las nuevas señales regionales y locales transmitirán en digital por primera vez en una señal de libre recepción, por tanto, su éxito en la penetración en las audiencias dependerá de la velocidad con la que la ciudadanía adapta sus televisores incorporando un decodificador o los reemplaza definitivamente para poder recibir las nuevas señales digitales. Esta situación no es un inconveniente para los actuales canales nacionales y regionales de libre recepción analógica, debido a que se mantendrían por 8 años con transmisiones simultáneas de su señal principal en analógico y digital, esto último es conocido como *simulcast*.

3.4 CONTROL CIUDADANO

OBJETIVO:

Asegurar, desde las instituciones de la sociedad civil organizada, la academia y la ciudadanía de regiones, el cumplimiento de los programas y compromisos contraídos por las autoridades y los gestores de políticas públicas, así como el ritmo de avance, profundidad y transparencia de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional en Chile.

CONTROL CIUDADANO

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ EL CONTROL CIUDADANO? REFLEXIÓN SOBRE SUS FUNDAMENTOS Y BENEFICIOS PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN CHILE

MAURICIO GARCÍA*

PRESENTACIÓN

En este ensayo se presentan antecedentes conceptuales y teóricos sobre el control ciudadano con el objetivo de aportar elementos a la reflexión sobre su importancia para los procesos de desarrollo a escala subnacional y sobre la necesidad de avanzar en un mejor diseño institucional en las políticas públicas para su promoción. Para ello, en primer lugar, se enuncia un concepto de control ciudadano en el marco de la gestión pública. A continuación, se identifican dos fuentes sobre las cuales se fundamenta la relevancia que actualmente se otorga al control ciudadano, estas son la promoción de la responsabilización (accountability) en las democracias representativas y, además, el impulso a la Nueva Gestión Pública en torno a los procesos de modernización del Estado. Finalmente se hace referencia a la transparencia y el cumplimiento de compromisos como dos efectos positivos que puede generar el control ciudadano.

1. ¿QUÉ ES EL CONTROL CIUDADANO? UNA PROPUESTA CONCEPTUAL

En este ensayo proponemos que el control ciudadano se refiere al ejercicio de un derecho ciudadano, a través de diversos mecanismos generados desde la propia ciudadanía o provistos desde el Estado, orientado a vigilar el curso de los asuntos públicos en general, y en particular, a monitorear y fiscalizar y generar cambios, si es necesario, en la gestión del Estado derivada del desempeño de los políticos y/o los funcionarios o gestores públicos.

2. ¿POR QUÉ LOS GOBIERNOS DEBEN PROMOVER EL CONTROL CIUDADANO? DOS FUNDAMENTOS DEL CONTROL SOCIAL: LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Contado con un concepto de control ciudadano nos abocaremos ahora a dilucidar la interrogante ¿por qué los gobiernos deben promover el control social? Proponemos dos razones o fundamentos que sustentan o justifican el control ciudadano, las que revisamos a continuación:

2.1 La responsabilización (accountability) en las democracias representativas

La idea fundamental en torno a este primer fundamento del control social es que en el marco de las democracias representativas la soberanía reside en los ciudadanos quienes la delegan en otros ciudadanos, que han sido elegidos democráticamente para representar sus intereses, procurar el bienestar generar y velar por el buen rumbo de los asuntos públicos.

* Asistente Social, Magíster en Desarrollo Humano(UFRO), Máster en Iniciación a la Investigación en Sociología (U. Autónoma de Barcelona). Docente, Depto. De Ciencias Sociales, Universidad de la Frontera y Escuela de Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Católica de Temuco .

Un concepto esencial, desde el cual se ha reflexionado sobre los fundamentos de la democracia, es la representación política (Gargarella, 1995; Sánchez Cuenca y Lledó, 2002). Los pilares de los gobiernos representativos son: que los representantes que gobiernan son mandatados producto de elecciones y están sometidos periódicamente a estos procesos; que las decisiones de los representantes tienen determinados grados de independencia respecto a sus representados, es decir, los gobiernos cuentan con poder discrecional; los ciudadanos pueden expresar y deliberar sobre sus opiniones políticas y no son controlados y expuestos a coerción, por ello, por sus representantes; y las decisiones políticas son debatidas (Manin, 1998).

Respecto a la representación, en los procesos de delegación una parte A transfiere atribuciones y/o recursos a otra B para la generación de unos resultados X. Siguiendo a Pitkin (1967), si el ser representantes se traduce en desempeñarse en concordancia a los mejores intereses de los ciudadanos, cabe la interrogante de por qué habrían de hacerlo si cuentan con un poder discrecional, y una vez en el poder ellos deciden por los ciudadanos y estos no pueden obligarlos durante el transcurso de su mandato. Si la representación es una relación entre intereses y resultados, un gobierno será representativo si adopta las políticas preferidas por la mayoría gracias a la cual fue electo. Así, interesa que: el gobierno sea responsable (*accountable*) y lo será si los ciudadanos pueden determinar si están favoreciendo sus intereses y si pueden sancionarlos de no ocurrir. Más precisamente, *accountability* se entiende como “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; (...) ser responsable de algo (*liable*) (...) ser sujeto y responsable para dar cuenta y responder preguntas (*answerable*)” *The Random House Dictionary of the English Language*, citado por Ugalde, 2002: 11). *Accountability* procede de *account*, que se conceptualiza como “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares (...) explicación de la conducta de un superior (...) razones, sustentos (...)” (*The Random House Dictionary of the English Language*, citado por Ugalde, 2002: 12). En el marco de la política pública, *accountability* implica que los representantes de la ciudadanía “respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (McLean, 1996, citado por Ugalde, 2002:12).

En el sentido señalado, “Una persona A es responsable (*accountable*) ante otra B, si se satisfacen dos condiciones. Primero, la existencia de un acuerdo por el cual A es obligada a actuar de una determinada manera en nombre de B. Segundo, la presencia de instituciones formales o quizá de reglas informales que autoricen a B para sancionar o recompensar a A por su actuación en calidad de agente” (Fearon, 2002: 137). Además de ser *accountable*, se requiere que un gobierno sea receptivo (*responsive*), es decir, que adopte políticas en base a las señales que emiten los ciudadanos sobre sus preferencias en las elecciones. Hay receptividad (*responsiveness*) si el gobierno actúa en beneficio de los intereses de los ciudadanos, o sea, si pone en práctica un mandato (Przeworski, 1997). Pero es necesario ir aún más lejos: si los representantes son mandatados para resguardar los intereses de quienes les han delegado poder, entonces hay una razón normativa para que deban ser responsables (*accountable*) y receptivos (*responsive*) ante los ciudadanos, quienes, y esto es fundamental, tienen el derecho hay exigir que ello sea así. La filosofía política ha insistido en este punto desde sus comienzos hasta nuestros días. Baste una breve presentación de ideas para dar cuenta de ello.

Para autores clásicos como Aristóteles y Cicerón la república era el espacio político orientado al cuidado de los intereses públicos y los políticos se debían a este principio. Cicerón, en particular, concebía que la Res Pública (*Res populi*) no es “toda agrupación de hombres agregada de cualquier manera, sino la agrupación de una multitud, asociada por un consenso de derecho y la comunidad de intereses” (Cicerón, 1984: 20). Bajo el marco precedente se entendía normativamente la conducta de los políticos y gestores públicos como representantes, y por ello, los ciudadanos podían y debían controlarlos y aquellos someterse a tales controles: “(...) y la tarea de seleccionar, vigilar, y cuando ello sea necesario, controlar a los gobernantes, tarea que, tanto en este caso como en otros, no corresponde a aquellos que hacen el trabajo de gobernar, sino a aquellos para cuyo beneficio se hace dicho trabajo” (Mill, 2001: 139). Además de los necesarios controles a los políticos, se requiere que estos representen los intereses de los ciudadanos: “Los que me representan, aquellos cuya voluntad es siempre la mía, deben estar lo bastante identificados conmigo; si no, la ley, lejos de ser la voluntad general, no será más que la expresión de los caprichos o los intereses particulares de algunos ambiciosos; los representantes (...)” (Robespierre, 1791, citado por De Francisco, 2007: 157) y “Un Estado no será arbitrario mientras se vea obligado a seguir los intereses reconocidos comunes de sus ciudadanos, a dar respuesta solo a esos reconocidos y comunes intereses de los ciudadanos” (Petit, 2006: 284). Finalmente, el que los políticos se identifiquen con los intereses de los ciudadanos se deduce que los primeros deben ser representantes responsables de los segundos: Si la relación de los ciudadanos con

los representantes políticos, con los jueces y los funcionarios en general fuera un relación fiduciaria de agencia, ninguno de ellos sería si no un *minister* de continuo obligable por el más humilde de los ciudadanos a responder de sus actos políticamente, y si fuese necesario, también ante tribunales de derecho común (Domènech, 2004: 204.)

Esencialmente se argumenta que los políticos y los funcionarios o gestores públicos son, en términos de la teoría de la agencia, agentes, es decir, encargados de servir (en este sentido son servidores, *minister*) los intereses de sus principales, los ciudadanos, quienes les han comisionado la ejecución de una tarea y tienen la potestad para exigir el fiel cumplimiento de ella. Por esta razón, los ciudadanos tienen el derecho, fundado normativamente en las democracias representativas, de ejercer el control de la gestión del Estado con el fin de resguardar sus intereses que, desde la perspectiva del republicanismo cívico, coinciden con el interés público.

2.2. La Nueva Gestión Pública

Si en el marco de las democracias representativas el control ciudadano tiene como fundamento que es un derecho a ejercer por los ciudadanos, el fundamento que otorga la Nueva Gestión Pública es que los gobiernos deben buscar la legitimidad y eficiencia en la administración pública.

La Nueva Gestión Pública es una propuesta surgida desde las teorías de la administración pública (nutridas desde la economía y la ciencia política) que se orienta a reformar el tradicional estilo de gestión del Estado. Específicamente, sus postulados se formulan desde la crítica al modelo tradicional de gestión pública encarnado en el Estado de bienestar, el que crecientemente fue cuestionado al ser considerado ineficiente, ineficaz, lento, poco flexible, poco transparente, poco confiable, costoso, en definitiva “burocrático”, en el sentido negativo del término. En esta lógica, en la gestión pública se ha producido un tránsito desde el llamado “paradigma burocrático” hacia el denominado “paradigma gerencial” (“post-burocrático” o “nuevo gerencialismo”). Este cambio de paradigma en la gestión pública se produce en un marco de descentralización en la cual el Estado busca hacer frente a los nuevos desafíos de legitimación y governance. El primer paradigma se caracteriza por una gestión centralista, verticalista e impersonal en la relación con la ciudadanía. El segundo, busca combinar la eficiencia en la gestión con la inclusión de la ciudadanía en los distintos procesos que implica esta gestión eficiente (Barzelay, 1998; Fleury, 2002; Peters, 1999).

Frente a la urgencia de reformar el Estado, sin necesariamente reducirlo¹, se formulan principios orientados a favorecer la eficiencia y legitimidad de la gestión pública. Entre ellos destacamos dos por su relevancia para sustentar la necesidad de promover el control ciudadano:

- a. La reorientación hacia ciudadano como destinatario de la política pública: se transita desde una concepción del ciudadano como beneficiario y usuario, propio del paradigma burocrático, hacia la concepción del ciudadano como cliente, promovida en el paradigma gerencial. El beneficiario se concibe como quien recibe los beneficios e impactos indirectos de la distribución; el usuario recibe los beneficios de manera directa, pero no se les asignan atribuciones para tomar decisiones respecto a la oferta y demanda de los bienes, y el cliente también recibe los beneficios directamente, pero a diferencia del anterior, tiene las atribuciones necesarias para incidir en la oferta y demanda de los bienes generados en el marco de la política pública (Martínez, 1998). En consecuencia, el gobierno debe garantizar servicios de calidad, lo que implica responsabilizarse por los resultados de su gestión y además “dar voz” a través de diversos mecanismos para la canalización de requerimientos en caso de desempeños y logros insuficientes. En segundo lugar, y como condición necesaria para lo anterior, el gobierno debe orientarse por objetivos y resultados que deben ser claros, explícitos, públicos, medibles, evaluables y vinculantes.
- b. La incorporación de la “responsabilización democrática de la función pública”: se enfatiza la necesidad de ampliar los tradicionales métodos de control en la gestión pública. Estos métodos estaban enfocados hacia el control y la responsabilización, centrados en procedimientos y orientados hacia el interior del aparato

¹ Constituye una respuesta a la propuesta de reducir el Estado privatizando y/o externalizando servicios. Frente al “menos Estado” se propone no más Estado, sino un “mejor Estado” en general y un “mejor gobierno” en particular.

administrativo estatal. En cambio, se busca concentrar los esfuerzos en la promoción de la responsabilización administrativa centrada en los resultados y orientada hacia la ciudadanía (Consejo Científico del CLAD, 2000; Mora, 2000).

Ambos aspectos son fundamentales en la institucionalización de los procedimientos de rendición de la responsabilización del gobierno hacia la ciudadanía. Si bien la responsabilización por resultados permite que la ciudadanía disponga de cuotas de control ciudadano (Mayne y Zapico-Goñi, 2000), las evaluaciones y por tanto el control y la atribución de responsabilidades se realizan una vez que ha concluido una etapa predefinida de implementación de una política, que es cuando es posible apreciar los resultados definitivos. Esto presenta el problema de que solo cuando ha terminado un período de gestión de un político o un gestor público, es posible conocer efectivamente la calidad de su desempeño. Además, la incidencia de la ciudadanía en la evaluación por resultados es secundaria dadas las atribuciones que posee al respecto. En este caso, la mayor importancia en el control la tienen los propios burócratas del gobierno (Consejo Científico del CLAD, 2000).

3 ¿PARA QUÉ PROMOVER EL CONTROL CIUDADANO?

Luego de presentar dos fuentes desde las cuales se fundamenta el control ciudadano, a continuación revisamos una cuestión complementaria referida al para qué el control ciudadano. Con este fin identificamos dos positivos que genera, a saber, la transparencia de la gestión pública y, además, el cumplimiento de compromisos. La transparencia de la gestión pública aporta a la generación de confianza de la ciudadanía en el gobierno y esta confianza crea condiciones para la acción colectiva entre los ciudadanos y para la cooperación entre estos y los gestores públicos. El cumplimiento de compromisos, por su parte, contribuye a la existencia de confianza con los alcances ya señalados y además, ayuda a la constitución del consentimiento de la ciudadanía hacia el gobierno y a la eficacia de la acción del gobierno, lo que tiene consecuencias respectivamente en la cooperación ciudadanos-gestores públicos, en el empoderamiento ciudadano y en la eficacia en el resguardo de intereses públicos y privados. A continuación se revisa cada uno de estos aspectos.

3.1 Transparencia

La transparencia se concibe aquí en un sentido de disposición de información. Implica que las actividades del gobierno están abiertas y disponibles para ser revisadas e inspeccionadas y que los reportes que son generados reflejan claramente el resultado de las operaciones del gobierno (Zacchea, 1997). Los efectos de la transparencia son:

- a. **Confianza de la ciudadanía hacia el gobierno:** la transparencia puede generar confianza de la ciudadanía en el gobierno. La confianza es una creencia, específicamente una expectativa basada en la información disponible, a partir de la cual los individuos toman sus decisiones en condiciones de riesgo. Es una expectativa, porque quien confía tiene una creencia de lo que ocurrirá en un futuro. La confianza expresa la distribución subjetiva de probabilidades que realiza un individuo respecto a las preferencias y competencias de otro². En condiciones de información incompleta los individuos no tienen un cabal conocimiento acerca de las preferencias y competencias de otros con quienes deben interactuar y por ello, en un contexto de riesgo, pueden atribuir probabilidades de resultados en torno a las decisiones que toman (Levi y Stoker, 2000; Tilly, 2005; Williamson, 1993; Whiting, 1998). Desde el concepto de confianza enunciado, decimos que la información disponible por los ciudadanos puede indicar que los operadores del gobierno y las organizaciones públicas son competentes, y en este sentido los ciudadanos pueden formarse expectativas de que en el futuro estos funcionarios y organizaciones mantendrán este atributo, lo que en definitiva los hace confiables (Hardin, 1999). Si existe confianza en el sentido señalado, esta puede favorecer:
 - a.1 **Acción colectiva entre ciudadanos:** los ciudadanos implicados en contextos de acción colectiva (en el desarrollo de un programa de política social, por ejemplo) en los que además se vinculan con

² Como señala Elster (1997), la confianza es una creencia de que los demás tendrán una conducta decente y honesta.

organizaciones del gobierno, tienen incentivos para cooperar entre sí, debido a que existe menor riesgo de que sus esfuerzos impliquen más costos que beneficios. El gobierno como “socio” confiable otorga garantías de que a través de la acción colectiva se obtendrían los resultados esperados.

- a.2 **Cooperación entre ciudadanos y gestores públicos:** la confianza generada puede favorecer la cooperación condicional de los ciudadanos con los gestores públicos porque los primeros tienen expectativas de que el riesgo de obtener pérdidas por el intercambio generado con los segundos es bajo comparado con la probabilidad de obtener ganancias.

3.2. Cumplimiento de compromisos

Los compromisos son concebidos aquí como declaraciones en forma de promesas sobre el desarrollo de futuros cursos de acción que implican ciertos resultados. Los compromisos, por tanto, generan expectativas en el individuo receptor del compromiso. Además, este compromiso es condicional a alguna conducta recíproca de parte del receptor (Schelling, 2001). La evaluación de los ciudadanos, vía control ciudadano, que conlleva sanciones (dados ciertos mecanismos institucionales), puede constituir un incentivo para que los gestores públicos cumplan sus compromisos (Maravall, 2003; Manin, Przeworski, Stokes, 1999). De esta forma los ciudadanos pueden ejercer control orientado hacia a protección de sus intereses.

Los efectos del cumplimiento de compromisos son:

- a. **Confianza:** la constatación por parte de los ciudadanos de que los resultados de la acción de los gestores públicos coinciden con los compromisos que contrajeron puede generar expectativas de confianza en los ciudadanos de que en el futuro los gestores públicos continuarán cumpliendo sus compromisos. Sus compromisos son, por esta vía, creíbles. Si existe confianza esto puede favorecer la acción colectiva entre ciudadanos y la cooperación entre ciudadanos y gestores públicos en el sentido ya indicado para la transparencia.
- b. **Consentimiento:** si existe cumplimiento de compromisos el gobierno es confiable porque sus compromisos son creíbles. Esto favorece el consentimiento (consent), concebido como aceptación o conformidad condicional de la ciudadanía hacia el performance del gobierno (Levi, 1998, 2006).
- b.1 **Cooperación entre ciudadanos y gestores públicos:** se puede generar la cooperación condicional ya que la estructura de situación que genera el consentimiento permite superar, en términos de la teoría de juegos, estructuras del tipo dilema del prisionero (cada actor prefiere no cooperar y que el otro sí coopere) y favorecer la interacción estratégica en estructuras de un juego de seguridad (cada actor está dispuesto a cooperar siempre que el otro coopere), lo que en definitiva permite la aceptación voluntaria de la ciudadanía hacia las demandas del gobierno (Levi, 1988, 1997).
- c. **Eficacia:** el cumplimiento de compromisos puede favorecer la eficacia de la gestión gubernamental debido a que es más probable que los programas de la política pública logren efectivamente los objetivos que se han propuesto. El mecanismo explicativo es que los gestores públicos tienen más incentivos para lograr un buen performance y evitar comportamientos oportunistas si están sometidos al escrutinio público. En este sentido, el control ciudadano incide en su estructura de oportunidades.
- c.1 **Resguardo de intereses públicos y privados:** los objetivos de los programas de la política pública se orientan en general a promover intereses públicos. Si se cumplen los compromisos por parte de un gestor público, esto tiene efectos positivos en el resguardo de estos intereses, que son promovidos por el Estado en general, y por el gobierno en particular, y se orientan, en el caso de la política social, por ejemplo, hacia objetivos como la reducción de la pobreza, la integración social, entre otros.

Finalmente, la transparencia y el cumplimiento de compromisos, derivados del control ciudadano pueden favorecer, a nivel más general, una mejor gobernabilidad. La gobernabilidad concebida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”

(Camou, 2000: 186), es la resultante de la gestión de un gobierno legítimo que favorece la inclusión social y estabilidad institucional (Munck, 2003).

CONCLUSIONES

En este ensayo hemos presentado una reflexión sobre los fundamentos y efectos positivos que tiene el control ciudadano. Estos antecedentes pueden ser considerados argumentos para abogar a favor de la concreción de un rediseño institucional de las políticas públicas en Chile en torno a los espacios de control ciudadano que actualmente contemplan. El control ciudadano se expresa en los niveles informativos (los gobiernos y los gestores públicos básicamente listan las acciones y resultados logrados), explicativo (los gobiernos y gestores públicos dan justificaciones fundamentadas respecto a la calidad de la gestión pública) y exigitivo (los gobiernos se someten al derecho ciudadano de requerir el efectivo cumplimiento de compromisos, y además, de sancionar si no esto no se ha producido). A partir de la evidencia disponible desde la experiencia internacional comparada y contrastándola con la situación actual en Chile, podemos señalar que nuestro país existen avances en la instauración de mecanismos de control social, sin embargo, estos logros no son suficientes.

En nuestro territorio se aprecia un creciente esfuerzo desde el gobierno nacional y desde los gobiernos locales para impulsar el funcionamiento de mecanismos, y este empeño se produce en el contexto del gradual proceso de profundización de la democracia. Es por esta razón que en el caso del control social actualmente operan en nuestro país medios que tienen su peso gravitacional en el nivel informativo, como las rendiciones de cuentas públicas, las cartas de derechos del ciudadano y las audiencias públicas. En este marco, se transfiere información a la ciudadanía respecto al desempeño de las autoridades y funcionarios y, además, respecto de la marcha y resultados de las políticas implementadas a nivel nacional, regional y local. También existen avances que permiten que algunos mecanismos se sitúen en la dimensión explicativa, en donde existe la posibilidad de que la ciudadanía reciba justificaciones fundamentadas respecto a la calidad de la gestión pública. Sin embargo, queda pendiente avanzar en la instauración de más y mejores procedimientos situados en este nivel y especialmente en el nivel exigible, desde el cual se otorgue más poder decisorio a los ciudadanos en torno a las dimensiones más relevantes de las políticas públicas y, sobre todo, en el poder de sanción efectivo sobre las autoridades electas y funcionarios públicos. Hacemos referencia aquí a mecanismos de control social que son aún inexistentes en Chile, como las revocatorias de mandatos, las consultas populares y el defensor del ciudadano ¿Por qué y para qué avanzar en esta dirección? Como hemos dicho, las reflexiones contenidas en este ensayo aportan a la respuesta de estas interrogantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Camou, A. (2000). "La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual", *Revista Mexicana de Sociología*, Año 62, 4, 159- 188.
- Cicerón (1984). *De la República*. México D.F.: Ed. UNAM.
- Consejo Científico del CLAD (2000). "La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana", en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Buenos Aires.
- De Francisco, A. (2007). *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*. Catarata, Madrid.
- Domènech, A. (2004). *El eclipse de la fraternidad*. Crítica, Barcelona.
- Elster, J. (1997). *Economics. Análisis de la relación entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*. Gedisa, Barcelona.
- Fearon, J. (2002). "Control electoral y control de los políticos: la selección de Buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno", *Zona Abierta*: 100/101: 137-188.

- Fleury, S. (2002). "Reforma del Estado", en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES-BID, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Hardin, R. (1999). "Do we want trust in Government", en M. Warren (ed.), *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1998). "A State of Trust", en V. Braithwaite and M. Levi (eds.), *Trust & Governance*. New York: Russell Sage Foundation,
- (2006). "Por qué necesitamos una teoría del gobierno", *Revista Española de Ciencia Política*, 14: 9 - 40.
- Levi, M., Stoker, L. (2000). "Political Trust and Trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, 3: 475-507.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. (1999). "Introduction", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Maravall, J. M. (2003a). *El control de los políticos*. Taurus, Madrid.
- Martínez, H. (1998). "Estudio introductorio", en M. Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Mayne, J., Zapico-Goñi, E. (2000). *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Mill, J. S. (2001). *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mora, M. (2000). "Responsabilización por el control de resultados", en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Buenos Aires.
- Munck, G. (2003). "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana", *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, 1: 565-588.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Pettit, P. (2006). *Una teoría de la libertad. De la psicología a la acción política*. Buenos Aires: Losada.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley.
- Przeworski, A. (1997). "Una mejor democracia, una mejor economía", *Claves de la razón práctica*, 70: 2-9.
- Sánchez Cuenca, I., Lledó, P. (2002). "La teoría de la democracia y las instituciones en el debate constitucional americano", en I. Sánchez-Cuenca y Pablo Lledó (Comp.) *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*. Alianza Editorial, Madrid.
- Schelling, T. (2001). "Commitment: Deliberate Versus Involuntary", en R. M. Nesse (ed.), *Evolution and the Capacity for Commitment*. Russell Sage Foundations, New York.
- Tilly, Ch. (2005). *Trust and Rule*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral, México D.F.
- Williamson, O. (1993). "Calculativeness, Trust, and Economic Organization", *Journal of Law and Economic*, 34: 453-502.
- Whiting, S. (1998). "The Mobilization of Private Investment as a Problem of Trust in Local Governance Structures", en V. Braithwaite and M. Levi (eds.), *Trust & Governance*. Russell Sage Foundation, New York.
- Zacchea, N. (1997). "Accountability, transparency, oversight: environmental essentials of public program appraisal and assessment", en CLAD, Anales 3. *Hacia nuevos enfoques de Gestión Pública*. I Congreso Latinoamericano del CLAD Sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD, Caracas.

OBSERVATORIOS Y VEEDURÍAS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA POTENCIAR UNA AGENDA INFORMATIVA REGIONAL

ELIZABETH PARRA*

RUBÉN DITTUS**

FUNDAMENTACIÓN

Los observatorios y las veedurías de medios son expresiones recientes de procesos sociales y comunicativos relacionados con fenómenos de redemocratización de la sociedad, frente a las emergencias de nuevos territorios que van configurando los escenarios donde también se van adoptando diversas manifestaciones del poder (Rey, 2003). De esta manera, el replanteamiento de las sociedades para enfrentar los nuevos desafíos obliga a buscar estrategias comunicacionales que permitan expresar el sentir y actuar de las comunidades a nivel de las regiones.

La implementación de una agenda informativa regional está asociada al rol de los medios como objetos culturales. La industria de la información permite que una serie de acontecimientos pasen por una especie de cadenas de montaje y controles de calidad hasta terminar en un producto final llamado noticia o información de actualidad (Verón, 1983).

Este producto adquiere rasgos de autonomía que le permiten configurar a su paso, nuevas formas de concebir e interpretar el mundo. Y es que los medios -o sus contenidos- no reflejan la realidad social sino que la fabrican. Dicha producción, sin embargo, es invisible. Se presenta según criterios de naturalidad y verosimilitud que le son otorgados por una sociedad que reconoce en ellos -los medios y sus profesionales- la herencia de una labor social y ética irremplazable. Si bien tienen un papel relevante en la construcción de la agenda, hay otros factores socio-discursivos que explican lo anterior. Sabemos que los medios son empresas de construcción de sentido, y como tales responden a líneas editoriales, presiones económicas o caprichos institucionales, como los vetos en las páginas de periódicos o las autocensuras corporativas, situación que a la fecha en el país se ha centralizado y concentrado en Santiago, capital del país.

En efecto, los medios de comunicación comercial aparecen como facilitadores de aquellos discursos que sustentan el actual modelo del Chile centralizado. La clave son las condiciones de producción (de historia, racismo, clasismo, legalidad, modelo económico, conflictos políticos, entre otros) que nutren el discurso informativo nacional. Y éste coincide, a su vez, con criterios comunes como el género, la idea país, los políticos “polillas”, los estereotipos locales, las encuestas o protagonistas permanentes de la opinología chilensis. No es lo mismo como titular “Lota ganó en el desempleo” que publicar “Aumentó el índice de cesantía en tres regiones del país”. Ambas referencias no necesariamente mienten, pero tienen un claro ingrediente ideológico. Es la razón que motiva poner atención no tanto en quiénes recepcionan los mensajes mediáticos, sino en la lógica de producción (o las modalidades del decir). Si hay un discurso dominante que sigue distorsionando la idea país en la mediosfera, no tendremos la menor duda que esa visión se expresará en aquellos medios informativos con mayor audiencia y lectoría en Santiago y regiones. Éstos pertenecen a dos grandes conglomerados periodísticos y a canales de televisión dominados por el mercado y cuyos centros de operación se ubican en la capital y desde allí definen las políticas editoriales y los tratamientos de actualidad para toda la extensión territorial. El principal efecto se asume como una homogénea realidad cultural que recoge el mismo pasado y el mismo futuro indiferenciador, dejando fuera de todo alcance cognitivo aquello que los economistas denominan “heterogeneidad no observada”.

* Periodista, Magister en Ciencias de la Comunicación. Académico, Universidad Católica de la Santísima Concepción.

** Profesora de Filosofía, Dra. en Ciencias de la Comunicación. Docente del Depto. de Comunicación Social, Universidad de Concepción.

La estrategia para hacer frente a esta injusta y poco representativa construcción de la agenda regional consiste en ajustar el contrato de lectura que asumimos con quienes nos informan. El consumo de la agenda informativa es posible porque al tópico narrativo de “decir la verdad de los hechos” se corresponde un pacto tácito en el cual el lector confiere al enunciador diferentes niveles de credibilidad, sin necesidad de verificar las propiedades de los enunciados propuestos (Escudero, 2004). Es decir, el discurso informativo no funciona demasiado distinto al de la ficción. Ambos construyen mundos posibles narrativos hechos por individuos específicos para individuos uniformes. Los mundos posibles son una construcción cultural, pero sobre todo un efecto interpretativo. Los medios usan esta categoría a través del contrato mediático, que no hace más que reforzar la ilusión de posibilidad. Es la evidencia de que estamos inmersos en un mundo absolutamente discursivo. Desde esta certeza, el discurso regionalista debe asumir como tarea principal develar la artificiosidad de los discursos informativos dominantes. Debe hacerlo utilizando parámetros de rigurosidad y periodicidad científica. Esa constante no solo garantiza la validez de los resultados que se obtengan, sino que permite el trabajo conjunto de una serie de actores sociales cuya meta sea la creación de otros mundos posibles para la agenda informativa regional.

El primer paso para revertir la mirada sobre la región y su quehacer es la creación y posicionamiento de Observatorios y de una Veeduría Regional de Medios como referente en materia de investigación en el área de las comunicaciones, cuya finalidad sea generar procesos de seguimiento mediático permanente en el tiempo, que permitan contrastar, evaluar y proyectar la información y el accionar de los medios locales y nacionales en aquellas noticias relacionadas con la región y/o los territorios preocupados por formar opinión pública.

Los medios de comunicación modulan los espacios deliberativos de la sociedad civil, contribuyendo u obstaculizando la transformación de las problemáticas de la vida privada en asuntos de interés público. Debido a esta influencia, distintas sociedades democráticas se han planteado como desafío mantener un marco de pluralismo básico en los medios de comunicación, de forma tal que la deliberación ciudadana sobre los asuntos de interés público pueda incorporar la opinión de quienes, de otro modo, quedarían marginados del debate.

En la última década la masificación de nuevas tecnologías de información y comunicaciones han abierto promisorios caminos para la generación de medios de comunicación independientes y diversos, con un importante efecto pluralizante. En la macrozona sur destacan particularmente el desarrollo de diversas experiencias de radios comunitarias y, más recientemente, de televisiones locales y de medios digitales. En la actualidad se registran 46 radios comunitarias entre las Regiones de Bío Bío y La Araucanía (www.radioscomunitariashile.cl). Igualmente, destaca la existencia de 5 canales locales asociados regionalmente (www.aretelbiobio.cl). Sin embargo, pese a esta proliferación de medios de comunicación locales, sus contribuciones a la construcción de espacios públicos democráticos y la formación de una ciudadanía deliberante, aparecen fragmentadas y heterogéneas. En particular, destaca la ausencia de espacios de diálogo que permitan a los medios de comunicación articularse con diversas organizaciones tanto de los sectores públicos, privados como de la sociedad civil y conocer sus necesidades en profundidad. También destaca la debilidad de los mecanismos de capitalización de aprendizajes y formación, que posibiliten la replicabilidad de experiencias exitosas. Finalmente, la relación de diversos centros académicos que forman comunicadores sociales con medios de comunicación locales es incipiente, aunque presenta indicios potenciales de contribución.

PROPUESTA

El objetivo de la propuesta es fortalecer el desarrollo de medios de comunicación locales orientados hacia la construcción de una sociedad civil democrática y la formación de una ciudadanía activa en el territorio. Particularmente se pretende facilitar espacios deliberativos en la región que posibiliten a los medios de comunicación locales conocer diversas agendas levantadas desde organizaciones de la sociedad civil; generar aprendizajes sobre estrategias para la formación ciudadana a partir del intercambio de experiencias de medios de comunicación locales como una forma de reconciliar entre la opinión pública y los órganos representativos que con las nuevas prácticas han ido perdiendo legitimidad. Lograr

esa sintonía pasa por una mayor responsabilidad pública de generar cambios significativos articulando al Estado con la sociedad civil en una relación crítica y propositiva.

La medida estratégica propone la creación de centros de estudios abocado al “ver” y al “observar”, es decir, encargado de la revisión, seguimiento y análisis de los discursos informativos de interés regional. Ser parte de la base que lo que realmente se ve es lo que existe desde un lugar determinado (Rey, 2003). Este lugar no es único, ni definitivo, sino una hibridación de lugares en perspectiva. Una segunda idea se refiere al acto de observar. Se requiere en la contingencia de reconocer diversas miradas para comprender los espejos sociales. Los observatorios, entonces, son experiencias que reconocen su mirada parcial y al mismo tiempo, están abiertos a la confrontación de otras miradas que interactúan con otras de distintos lugares.

Los observatorios y la veeduría se pueden nutrir de las temáticas vinculadas a la región como aquellas que explican la producción, circulación y consumo del discurso informativo, sus alcances, sesgos y desafíos. A partir de la revisión exhaustiva de las representaciones de los medios de comunicación se realizarían estudios, informes y análisis comparativos, que permitan visualizar aspectos de la realidad regional por medio de esta veeduría, una instancia seria y confiable para diseñar una agenda informativa regional con la participación de actores claves que ejerzan dicha vigilancia.

Para cumplir esta labor, se proponen tres modos de visibilizar a la región:

- **Observatorio de Medios:** un eje transversal en los Observatorios es la diversidad que puede incluir. En este caso se propone la revisión, análisis y monitoreo de las informaciones publicadas en los medios regionales y nacionales; ofrecer acceso a una base de datos vía web actualizada con resúmenes de prensa y estadísticas en un amplio espectro de temáticas seleccionadas. Mantener un registro actualizado de investigaciones realizadas en el área, externas y asociadas a la entidad; así como un canal propio de noticias, recursos y otras informaciones de actualidad que son también accesibles desde internet.
- **Veeduría Investigativa:** incluir una nueva modalidad que cambie el perfil político de la región, la de vigilancia ciudadana del Estado, complementada con actividades de la sociedad civil quien debiera motivar y organizar la participación ciudadana para monitorear a la clase política y gobernantes. Lo que se ofrece son propuestas de vigilancia para ser apoyadas con un conjunto de informaciones sobre la nueva situación democrática que vive el país. Esta metodología centrada en líneas de investigación cuantitativa y cualitativa, pretenden promover la creación de estudios que generen conocimiento en materias asociadas a las políticas informativas desde los distintos sectores (privado, público y sociedad civil) que aporten a una mirada pluralista, crítica de impacto regional.
- **Asesorías y servicios a proyectos de emprendimiento regional:** una vez redactados los informes y obtenidos los resultados de cada estudio, la información puede ser ingresada a la base de datos de los observatorios para ponerlas a disposición de periodistas, gestores comunicacionales, servicios públicos, investigadores u organizaciones sociales usando métodos avanzados de indexación y categorización que orienten a la opinión pública de manera contextualizada, oportuna y precisa sobre el acontecer regional.

Para cumplir esta labor, ofrecerían apoyo a investigadores mediante acceso libre a la base de datos, contacto con organizaciones o profesionales asociados que se desempeñen en el área y orientación para captar fondos concursables que sustenten en trabajo multidisciplinario.

Entre los efectos colaterales de la propuesta está la generación de redes de cooperación, colaboración y servicios con instituciones regionales de amplio espectro y experiencias en temáticas de interés común con organizaciones de la sociedad civil.

Al finalizar el primer año de instalación y funcionamiento de estas alternativas informativas, los observatorios debieran ser una iniciativa autosustentable en todas sus áreas, cuyas principales líneas de financiamiento proyectadas pueden ser:

- Suscripción a servicios de monitoreo, análisis y distribución de información especializada para instituciones, organismos y empresas de la región.
- Suscripción a compendios de información y recursos digitales especializados (Centro de Recursos para ONGs o Archivo Fotográfico y Multimedia).
- Prestación de servicios de asesoría comunicacional y organización de eventos profesionales.

- Prestación de servicios audiovisuales, de diseño e implementación de sistemas Web para proyectos de autogestión regional
- Adjudicación de fondos concursables para desarrollo de proyectos regionales, tanto estatales como de ONGs.

La agenda informativa debiera considerar como temas relevantes los que siguen: diseñar esquemas que integre a la región con particularidades de las localidades, banco de producciones elaboradas en los diferentes sectores, registro de iniciativas y experiencias en el territorio, mapeos de actores relevantes, presencia de temática en redes comunicativas, elaboración de material escrito con recopilación de casos en la región, documentación de legislaciones, producciones radiofónicas de historias particulares que permitan reconstruir tejido identitario. A modo de ejemplo, los temas que pueden ser considerados como transversales son los siguientes:

TEMAS	SUBTEMAS
Calidad de la democracia	Derecho a la comunicación, acceso a la información pública, veedurías ciudadanas, construcciones de la ciudadanía. Acceso a información no polarizada a opinión libre e independiente sobre los acontecimientos y los temas de mayor impacto local.
Gobernabilidad y gestión de recursos naturales a nivel de territorio y desarrollo local	Investigación seria y exhaustiva que, además de informar, busque retratar la cotidianidad del territorio para generar sentido de pertenencia entre sus habitantes. Apoyar la gestión de recursos naturales mediante estrategias comunicativas como mesas de trabajo entre los actores involucrados.
Recursos naturales y ambientales en el marco del desarrollo sostenible	Calentamiento global, usos, conomías, autonomía, soberanía, globalización, resistencias locales, acceso a la tierra, recursos hídricos. Explotaciones mineras, hidrocarburos, tierra, aguas monocultivos, soberanía alimentaria.
Redes comunicativas y espacios sociales	Rol de los medios de comunicación en la construcción de espacios sociales, pertenencia a territorios, lugares comunes.
Juventud, representaciones mediáticas	Representación social de los jóvenes en los distintos sectores, educación, discriminación, vulnerabilidad y movilidad social.
Género y discriminación	Discriminación laboral, legal y política.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Centros de educación superior, medios de comunicación comercial e independiente, empresas, políticos y gobierno regional. El actor social como estrategia de contraposición al periodismo tradicional debe dar espacio, primero, a la voz comunitaria (sociedad civil).

Diseño. En el diseño de estos observatorios y veedurías regionales es necesario que participen equipos multidisciplinarios de los distintos sectores de la vida regional para fijar los lineamientos macro, objetivos, etapas y recursos involucrados en el establecimiento de una agenda pública propia de la región.

Aprobación. Los recursos humanos, materiales disponibles y los plazos para su ejecución requieren de actores comprometidos por un ideario que guarda directa relación con la agenda de conversaciones que la región debe culminar para saber cómo se quiere reconocer a este territorio del Bío Bío.

Ejecución. Esta etapa debiera estar a cargo de un equipo directivo que facilite el diálogo entre los actores participantes, que evalúe de manera continua el avance en la conformación de una línea editorial pluralista, sólida y abierta que

constituya en el imaginario regional una fuente creíble e influyente como de mesas de diálogos. Además, de un equipo profesional-técnico encargado de recopilar la información para luego ser levantada de manera crítica y reflexiva.

Acompañamiento. En este proceso es fundamental la convergencia de dos actores involucrados de manera directa: gobierno regional y sociedad civil. Los medios de comunicación, academia y el empresariado son agentes que deben promover y proveer de recursos para fortalecer el dialogo constructivo entre el sector, cuya finalidad es orientar al sistema social y el otro que requiere tener acceso a información de calidad para aunar las miradas en torno a la responsabilidad pública que significa informar.

Evaluación. A partir de lo planificado y establecido como objetivo de la propuesta se sugiere evaluar de manera anual el impacto que esta contra-agenda tenga en los públicos, en la empresa, en el gobierno y en la sociedad civil.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

- Levantamiento de agendas temáticas de medios de comunicación local enriquecida y articulada con diversos actores sociales.
- Visibilización de aprendizajes sistematizados sobre estrategias de formación y participación ciudadana a partir de medios de comunicación locales.
- Visibilización de propuestas colaborativas (diversos observatorios) para la instalación de hitos relevantes en el acontecer de la región que permitan configurar prácticas culturales y mediáticas que favorezcan una veeduría regional y de paso una tradición cultural.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Esta propuesta pone en el debate cuestiones fundamentales como siguen:

- La libertad de expresión. Es necesario contrarrestar el monopolio y concentración de medios de comunicación, las relaciones con el poder gubernamental y la clase política, los modos de propiedad de los medios de comunicación, el estado legal de los medios de comunicación independientes como práctica a nivel de país que se reproduce a nivel local.
- El acceso a información de calidad. Es necesario contrarrestar el quehacer de los medios de comunicación como un modelo informativo centralizado, ajeno a las preocupaciones de las comunidades que son absorbidas por intereses de otros sectores con el poder político y económico, que restan cada vez más la credibilidad y la calidad informativa.
- El rol social de los medios de comunicación. Es necesario contrarrestar el rol de la responsabilidad social y pública de los medios de comunicación en la construcción de agendas temáticas que deban abogar por el fortalecimiento de una democracia con participación ciudadana.

Estas experiencias de los Observatorios y Veeduría de medios constituyen lugares sociales donde los pilares de la regionalización y los medios de comunicación se fortalecen desde una perspectiva crítica. Los lugares del ver y del observar ciudadano (Rey, 2003) desde estas instancias comunicativas se controla el poder político y de ese modo se favorece la participación social que en definitiva redunda en la responsabilidad pública a la que todos estamos convocados a respetar.

A su vez, los observatorios y la Veeduría de medios obligarían a la clase política a legislar y regular políticas que apunten a diversificar y ampliar la cobertura de medios de comunicación en la región y de ese modo permitir que los medios sean portadores de demandas sociales, prácticas invisibilizadas por el poder y la concentración de las agendas de los medios comerciales.

En suma, se apuesta por privilegiar un cambio de mirada que favorezca una información de calidad y pluralista; que debata sobre temas propios del territorio en un contexto regional, nacional e internacional y que convoquen a la diversidad de interpretaciones en torno a los que nos une.

Publicaciones relevantes disponibles

- Cordero, R. y Cristóbal Marín (2006): Los medios masivos y las transformaciones de la esfera pública en Chile. Documento de Trabajo. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad Diego Portales, Número 7, año 2, Santiago de Chile.
- Corrales Jorquera, Osvaldo; Sandoval Moya, Juan (2005): Concentración del mercado de los medios, pluralismo y libertad de expresión. Santiago: Fundación Chile 21, Serie Colección Ideas, N° 53.
- Del Valle, C. (2004): Metainvestigación de la comunicación en Chile. Tendencias y crítica. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Del Valle, C. (2006): Discurso, Tecnología y Poder. Comunicación participativa, Estado-Nación y democracia. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Dittus, R. (2008) Cartografía de los estudios mediales en Chile. Editorial Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción.

Investigaciones necesarias para instalar la Contra -Agenda

- Catastro de medios regionales (comerciales, independientes) en su formatos de prensa, radios, televisión y electrónicos (ya está hecha).
- Sistematización de experiencias de territorios para conocer las agendas locales e individuales y visibilizar las buenas prácticas.
- Catastro de actores políticos, sociales y académicos que puedan aportar a la formación de opinión.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

La multidisciplinariedad requerida del equipo responsable del proyecto es fundamental para el éxito del mismo. Los sesgos disciplinares muchas veces atrofian la amplitud de la mirada, por lo que se estima que la autorregulación de los procedimientos y técnicas investigativas debe ser garantía para un adecuado cumplimiento de las metas propuestas.

Los datos que se obtengan tendrían un acceso semirestringido, según la calificación de la información requerida. Habría diferencias, por ejemplo, entre los resultados de estudios públicos llevados a cabo por los observatorios de aquellos trabajos por encargo o los servicios de monitoreo y distribución contratados por instituciones públicas o privadas. Lo mismo ocurre con aquel material entregado por vía de suscripción, como las bases de datos y el archivo fotográfico y multimedia. No obstante lo anterior, el permanente contacto con la prensa regional y los informes públicos periódicos anuales o bianuales asegurarían una directa retroalimentación entre la ciudadanía, las organizaciones comunitarias y los gobiernos locales en las materias propias que esta veeduría se ha propuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, R. M. (2003). Ciudadanos de a de veras Asociación de comunicadores Sociales, Calandria, Perú.
- Escudero, L. (2004). La construcción del demonio en la era digital. Revista De Signis 6, Gedisa, Barcelona.
- Rey, G. (2003). Taller Observatorios y Veeduría ciudadanas de los medios de comunicación en América Latina, organizado por Fundación Ebert (FES).
- Verón, E. (1983) Construir el acontecimiento. Gedisa, Buenos Aires.

MODELO DE CONTROL CIUDADANO: MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL

CLAUDIA BUSTAMANTE*

HENRY AZURMENDI**

CARLOS VERGARA***

FUNDAMENTACIÓN

La justificación de la puesta en marcha de la medida estratégica se basa en la experiencia obtenida tras la implementación de una serie de iniciativas de planificación y gestión del desarrollo territorial sustentable desarrollado en la ex-provincia de Valdivia y actual Región de Los Ríos desde el año 2002 hasta la fecha.

La propuesta se enmarca en el proceso de instalación de la Región de los Ríos que, al ser un hito histórico, único e irrepetible, brinda la oportunidad de sentar las bases para una nueva vinculación entre la ciudadanía y el Estado, y de incorporar nuevas formas de pensar y de construir el desarrollo de la región.

Entre los actores locales (organizaciones sociales de primer y segundo nivel, sector privado, medios de comunicación y gobierno provincial), existe la convicción que solo el cumplimiento de los aspectos administrativos no es suficiente, por ello, se aspira a que este territorio aporte “una forma distinta de construir desarrollo a través de un “sello” innovador, mediante la incorporación efectiva de la ciudadanía, para propender a generar procesos de desarrollo sostenibles y por integrar equitativamente la visión y propuestas de los distintos territorios que componen esta nueva región” (Encuentro Ciudadano Nueva Región, Enero 2007¹).

Uno de los argumentos para la propuesta de implementación de un modelo de gestión ciudadano se basa en la necesidad de dar continuidad a un proceso ya en marcha. La implementación de las Agendas Locales 21 en las comunas de la ex- Provincia de Valdivia y actual Región de los Ríos, sentó las bases de una forma de trabajo y de planificación distinta e innovadora. La mirada territorial, la participación efectiva, la coordinación interinstitucional y el soporte técnico multidisciplinario dieron al proceso una validez ciudadana, municipal y gubernamental, que marcó la forma de planificar en la región. La elaboración de diagnósticos comunales y la elaboración de planes de acción locales, con una mirada de sostenibilidad económica, ambiental y social, fueron insumos básicos para determinar un norte claro en algunas comunas. Además, a nivel regional, sirvió de sustento para la elaboración de la Línea Base de la nueva Región de los Ríos y de la actual Estrategia de Desarrollo Regional. En todas estas instancias, se fueron plasmando aspiraciones, visiones y propuestas de desarrollo por parte de la ciudadanía, que quedaban reflejadas en una multiplicidad de documentos técnicos (diagnósticos, planes, cartografías, entre otros), donde fue surgiendo la imperiosa necesidad de pasar de la planificación a la acción.

Este trabajo de planificación ciudadana, fue confluyendo a fines del 2006 con otro interesante proceso ciudadano: la gestión e instalación de la Nueva Región. Momento donde primaba la preocupación de una transversalidad de actores regionales, respecto al débil carácter ciudadano que tenía la construcción de este nuevo territorio, donde los esfuerzos por parte de las autoridades estaban concentrados principalmente en los aspectos administrativos. Existía un sentimiento

* Directora Programa Eco-Región Agenda Local 21.

** Encargado Área Económica, Programa Eco-Región Agenda Local 21.

*** Coordinador Componente Empresa y Comunidad, Programa Eco-Región Agenda Local 21.

1 El Programa Eco-Región Agenda Local 21, construyó por mandato de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Línea Base de la Nueva Región y dentro de la enfoque planificador los “Encuentros Ciudadanos” fueron un insumo relevante a la hora de la generación de información y líneas estratégicas de acción, para la futura Estrategia Regional de Desarrollo.

ciudadano compartido: no solo se había luchado durante más de 30 años por sumar una nueva región al mapa de nuestro país, sino por sobre todo, estaba la aspiración de ser una real Nueva Región, con nuevas prácticas, que se erigiera como un modelo de efectiva descentralización y profundización de la democracia. Donde la ciudadanía estaba conciente que su rol había sido determinante en la gestión de esta región y no estaba dispuesta a ceder su protagonismo en la etapa de implementación.

En este contexto, diversas instituciones de la Nueva Región de los Ríos², inician un trabajo ciudadano, recogiendo uno de los mayores aprendizajes del proceso de consecución de esta Nueva Región: la necesaria transversalidad. Este consorcio de entidades identifica la necesidad de dar continuidad a este proceso, e inspirados en iniciativas latinoamericanas (con el apoyo de Fundación Avina), deciden implementar por primera vez en Chile, un sistema de control ciudadano a la gestión pública, como una respuesta adecuada, al necesario siguiente estadio del proceso planificador y de gestión regional, que sería el monitoreo y evaluación de la gestión pública regional.

A partir de lo anterior, la UE financió la iniciativa “Nueva Región, Nuevas Prácticas Ciudadanas”, localizada en la Provincia de Valdivia (comunas de Valdivia, Mariquina, Corral, Los Lagos, Lanco, Panguipulli y Paillaco), Región de los Ríos. Cuyo objetivo principal es el de implementar un modelo ciudadano, mediante el control y seguimiento a la gestión pública, el fortalecimiento de la sociedad civil y de la gobernabilidad ambiental; la vinculación activa de los ciudadanos a los asuntos de interés público y colectivo, y la generación de estrategias que impliquen un efectivo desarrollo entre empresas y comunidades. Esta iniciativa es liderada por la Agrupación Eco-Región Los Lagos Sustentable.

En este contexto, se formula una propuesta de trabajo e incidencia ciudadana, desde una instancia de construcción social, política y territorial que busca combinar el conocimiento técnico con el conocimiento local.

PROPUESTA

La propuesta de medida estratégica parte de la definición de componentes a implementar con la intervención social-económica-política y ambiental. Estos, responden a la necesidad de generar un sistema ciudadano de monitoreo y evaluación periódico de la calidad de vida de los habitantes del territorio. Los componentes de este propósito son el control y seguimiento de la gestión pública, el fomento de la participación ciudadana efectiva y la generación de nuevas prácticas ciudadanas.

Esta propuesta necesita más que de un cambio de paradigmas, necesita de un cambio, donde existan nuevas prácticas ciudadanas, nuevas formas de relacionarnos y maneras de planificar y de participación ciudadana. Requiere de nuevas formas de trabajo, más que de cambios legislativos, considerados imprescindibles, pero en una etapa posterior. El trabajo con la ciudadanía debe suponer como plataforma de línea base de discusión, reconocer que el desarrollo sostenible se basa en las relaciones sociales entre los actores (públicos, privados y sociales) y el uso que estos den a los factores productivos de su territorio. En este contexto, es preciso también entender que “la ciudadanía” corresponde a un espectro amplio, donde la participación de organizaciones sociales, empresarios, ONGs, medios de comunicación e instituciones de investigación y académicas, son vitales para la sostenibilidad y fuerza del proceso. En este sentido, fue preciso traspasar la visión muy parcializada y rubrista sobre ciudadanía: los procesos efectivamente ciudadanos, van más allá de los “sectores concientes y movilizados”, deben ser iniciativas capaces de convocar a una transversalidad de actores.

Para alcanzar estos propósitos, se requiere una combinación de medios técnicos y profesionales (multi e interdisciplinar). Donde es necesario considerar que los tiempos del trabajo ciudadano son distintos, a veces más rápidos que los tiempos públicos e incluso que los empresariales. Igualmente, es necesario contar con el soporte económico y financiero, porque estos procesos ciudadanos se sustentan y enriquecen con un sólido trabajo técnico y profesional de levantamiento de información e implementación de metodologías innovadoras de trabajo ciudadano. Generar insumos desde la ciudadanía es caro y lento, porque junto con la sistematización de información secundaria del territorio, se requiere hacer un levantamiento de información primaria y desde las mismas fuentes. Por último, uno de los medios vertebrales de estos

2 Esta iniciativa es implementada por un consorcio de instituciones: Agrupación Eco-Región Los Lagos Sustentable (Programa Agenda Local 21), CODEPU, Comité Nueva Región, ONG Conservación Marina y la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral.

procesos, son la generación de espacios de conversación abiertos, donde los públicos y privados se sienten en mesas de trabajo y donde el *listening* sea bidimensional y no unidireccional, mediante participación real y efectiva.

El cambio a nuevas prácticas y la incorporación de la planificación y gestión participativa requieren de instrumentos que permitan el fortalecimiento del capital social de los habitantes de su territorio (ciudadanos, funcionarios públicos y organizaciones). Dentro del instrumental a utilizar, se pueden enumerar; medios de comunicación (spot y programas radiales), diseño e implementación de paneles interactivos en espacios públicos, páginas web, mesas multisectoriales, jornadas de trabajo multidisciplinario, reuniones de gestiones políticas de índole local, regional y nacional, celebración de convenios interinstitucionales, campañas territoriales de difusión y capacitación en temáticas relevantes, realización de actos y ceremonias públicas (de lanzamiento, de estado de avance, de validación, de presentación de resultados y de evaluación), entre otros.

La implementación de esta propuesta deberá lidiar con una serie de necesidades y obstáculos, que por el momento, se han detectado en la implementación de la iniciativa en la Región de los Ríos, provenientes desde los ámbitos públicos, privado y de la sociedad civil. Estas necesidades y obstáculos, obran en los siguientes aspectos; necesidad de abrir espacios reales de participación en el ámbito público, necesidad de mejorar los canales de distribución de la información y comunicación, necesidad de hacer vinculante la participación ciudadana, ya sea mediante encuestas técnicas, base de decisiones, de plebiscitos y consultas populares y/o de la real aplicación de la descentralización presupuestaria (ejemplo; los presupuestos participativos). En este sentido, pasar de una participación consultiva e informativa a una participación vinculante implica de todas maneras un proceso de aprendizaje social, de adquisición de capacidades por los actores involucrados y de creación de instancias reglamentadas y/o normadas de participación ciudadana.

Por otro lado, el sector privado, igualmente presenta necesidades, desafíos y obstáculos a superar. Reconocerse como parte de un entorno, participación que va más allá del aporte laboral y/o tributario. Es necesario que ellos asuman su rol en la dinámica territorial, en la cual desarrollan su actividad productiva, pasando de la visión tradicional de la RSE de la donación, a las prácticas empresariales efectivamente potenciadoras del desarrollo local. Esta debilidad en el involucramiento con el territorio, es responsabilidad de los propios actores privados, pero también de los entes sociales y públicos (institución u organización), que se relacionan con este sector, desde las prácticas tradicionales de “la petición”. Es preciso que todos los actores, incluido por cierto el sector privado, reconozca su relevancia en el desarrollo territorial, siendo vital su participación activa en el control de la gestión pública (estimulación a participar). Su rol como parte de la cadena de valor ciudadana, donde esta participación puede ser un beneficio y valor agregado en su función de producción. Esto puede ser ratificado, con los testimonios de ex alcaldes mayores que han vivido la experiencia de “Bogotá Cómo Vamos³”. Por ejemplo, Antanas Mockus (autoridad que jugó un papel clave en los cambios experimentados por esta ciudad), destaca que “Bogotá Cómo Vamos, es la mejor inversión que puede hacer el sector privado en lo público”⁴.

Por otra parte, tanto la ciudadanía como las autoridades requieren cambiar aquellas prácticas que debilitan el ejercicio efectivo de la democracia, donde suele primar el “asistencialismo y clientelismo político”, que reduce al ciudadano a un rol de mero demandante de soluciones. Se trata de una dinámica donde existe una corresponsabilidad, por parte de ambos actores. Es preciso que la ciudadanía se reconozca como un actor clave en los asuntos de interés público, entender que “lo público” no se limita a lo que implementen y decidan sus autoridades, sino a todos aquellos aspectos que afectan su calidad de vida. Lo que requiere generar espacios, donde se pueda incidir en las políticas públicas.

Por último, el modelo propuesto tiene su base en la elaboración de un instrumento de fiscalización a la gestión pública elaborado desde la propia ciudadanía, quien lo diseña, elabora e implementa. Este instrumento es una Cuenta Pública Ciudadana Anual que consta de una serie de indicadores que buscan reflejar los aspectos más relevantes para la gente a priorizar, como temáticas relevantes a monitorear y evaluar, para mejorar su calidad de vida. Para la construcción de los indicadores, y sobre la experiencia incipiente que tiene la Nueva Región de los Ríos, uno de los mayores aportes es que se trata de un instrumento que refleja la mirada de la ciudadanía desde sus propias bases sociales, se construye

3 Bogotá Cómo Vamos ha sido reconocido a nivel internacional por el Premio Internacional Hábitat de las Naciones Unidas y de la Municipalidad de Dubai, como una de las Mejores Prácticas para Mejorar la Calidad de Vida de las Ciudades, tanto en el año 2000 como en el año 2002.

4 En http://www.fundacioncorona.org.co/espanol/gestion/proyecto_1_bcv.htm

desde la gente, complementado con un riguroso trabajo técnico que le da sustento al proceso y a los resultados que de estos emanan. Lo anterior, tiene asociado una serie de beneficios los cuales están relacionados con la creación de capital social y procesos de aprendizaje colectivos. A la vez, esto requiere de la implementación de un lenguaje distinto y de metodologías de trabajo que parten de la base que el trabajo de los técnicos y los profesionales se debe nutrir y retroalimentar del conocimiento local y específico de la gente y de sus territorios. Las principales dificultades relevadas hasta el momento tienen que ver con la incertidumbre respecto de las posibilidades reales de reunir la información necesaria para la construcción de los indicadores. En este sentido, igualmente ha sido un importante objetivo explicar y hacer entendible el proceso en la ciudadanía, muchas veces se entiende el objetivo final de la actuación, pero, la construcción del proceso, el propio proceso de aprendizaje es difícil de entender y nubla el camino, pero no esconde el faro.

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

Etapas	Actor Responsable	Descripción
Levantamiento de Información (Línea Base)	Entidades técnicas: ONGs – universidades y centros de investigación	Un elemento fundamental para garantizar una efectiva gobernabilidad democrática, es la transparencia y el acceso a información por parte de la ciudadanía. Para ello, es necesario establecer una línea base, con información oportuna e integrada del territorio, que permita la toma de decisiones y el necesario control social.
Definición de Calidad de Vida e Indicadores	Organizaciones sociales, comunales y regionales Líderes sociales Empresas	La definición de calidad de vida en cada uno de los territorios (comunas), para establecer los “sellos locales” o temas de interés de la ciudadanía. Para permitir, a través del análisis y debate de los distintos aspectos que implican medirla y tomar medidas para mejorarla.
Campañas de cultura ciudadana	Medios de comunicación Artistas regionales y locales	Mediante la promoción de una cultura ciudadana, apoyado de diversas actividades que refuerzan la cultura ciudadana en la población (derechos, obligaciones, mecanismos y alcances de los espacios de participación, legislación local y regional vinculada a temas de calidad de vida, entre otras).
Evaluación de indicadores	Entidades técnicas	Indicadores que apunten a medir y comprar la calidad de vida de los territorios.
Aplicación encuesta ciudadana	Entidades técnicas	Este instrumento de percepción, constituye un importante instrumento de debate y análisis sobre los efectos de las estrategias, programas y planes ejecutados por las autoridades públicas, visto desde la posición de los ciudadanos.
Implementación cuenta pública ciudadana	Entidades técnicas y ciudadanas	Responde a los resultados que emergen del proceso de seguimiento a los indicadores de la línea base (levantamiento de información) y de la encuesta de percepción, e elabora un documento que consolida estos resultados. De esta manera se da cuenta de los resultados de los indicadores de resultado y de percepción, en los avances de la calidad de vida de la ciudadanía. Consolidando así, tanto la información cuantitativa, como la cualitativa. Abordándose la información por los sectores como: económico, educación, infraestructura urbana y rural, medio ambiente, responsabilidad ciudadana, salud, vivienda, servicios públicos, seguridad ciudadana, fenómenos de emigración, concentración de la propiedad y conectividad.

Conformación y trabajo red ciudadana	Organizaciones sociales comunales y regionales Líderes sociales Empresas ONGs – universidades y centros de investigación	La Red regional se visualiza como la construcción de un espacio de sociedad civil con poder de interlocución y acción frente a las autoridades locales con posibilidad y opciones de incidencia a nivel comunal y regional. Opera mediante encargados comunales y grupos temáticos regionales.
Incidencia en políticas locales y regionales: incorporación de propuestas ciudadanas	Entidades técnicas y entidades ciudadanas Municipios Servicios públicos y GORE	Instancia donde se genera el diálogo entre sociedad civil y autoridades, para la incorporación de los temas y propuestas de este proceso ciudadano, en las políticas y programas públicos.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

Los principales aportes esperados al implementar esta medida estratégica de control y seguimiento ciudadano a los asuntos de interés público, se relacionan básicamente con los siguientes aspectos:

- Mejorar la efectividad del diálogo entre la sociedad civil y el Estado, en base a instancias colectivas y coordinadas que generen motivación y control, donde se consideren perspectivas y propuestas de la comunidad, con la diversidad y pertinencia de observaciones que los distintos actores poseen del territorio regional. Con esta medida estratégica, se espera generar un proceso ciudadano que permita generar un vínculo con los organismos del Estado, pero a su vez generar modalidades de participación vinculante, con el fin de que las expresiones, ideas y propuestas de la sociedad civil puedan ser incorporadas en el quehacer público. La multiplicación y fortalecimiento de actores sociales con capacidad de negociación, de formar alianzas y de formular propuestas, lo que se traduce en el fortalecimiento de la sociedad civil y la apropiación de oportunidades para poder evaluar, hacer un seguimiento e incidir en la gestión pública.
- El posicionamiento de temas relevantes para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía. Este impacto es uno de los más significativos en estos procesos ciudadanos, porque se visibilizan y abordan situaciones y temáticas de alta prioridad para la población, que se encontraban postergadas o minimizadas por las autoridades locales y regionales.
- El incremento del nivel de cultura ciudadana en estos territorios, generándose una población informada, que participa activamente en los asuntos de interés público. Esta iniciativa, tiende a forjar una ciudadanía articulada, fortalecida y empoderada, condición necesaria para que existan efectivos procesos de cohesión social. Conformándose una red ciudadana que lidera esta iniciativa, siendo eje motor de la sostenibilidad del modelo.
- El aporte que estos “casos testigo” pueden realizar al país, evidencian que es posible implementar una forma distinta de construir desarrollo, mediante la incorporación efectiva de la ciudadanía, generando procesos de desarrollo sostenibles en el tiempo, integrando, además, equitativamente a las diversas comunas que componen la región.
- Generación de espacios efectivos y permanentes de diálogo y participación ciudadana, que traspasen el ámbito consultivo e involucre en forma proactiva a la sociedad civil en los ámbitos del desarrollo. Con estos procesos, se traspasa el nivel primario de implementación de “hitos de participación ciudadana”, incorporándose como una práctica permanente y autoconvocada por la propia ciudadanía.
- Se generan cambios en las prácticas del sector privado, en su forma de insertarse en los territorios, donde pasan a reconocerse como un actor clave del desarrollo local. Lo que determina una activa participación -junto a otros actores regionales-, en los procesos ciudadanos de monitoreo a la gestión pública. Junto a ello, internalizan nuevas prácticas productivas en su relación con el entorno, donde los esfuerzos de estas empresas se centran en enfrentar los impactos que generan en las comunidades locales y no solo en actividades mediáticas corporativas en su territorio. Llenándose de contenido, el concepto de Responsabilidad Social Empresarial.

APORTES AL CONOCIMIENTO

Referencias

- Programa Eco-Región Los Lagos Sustentable. (2006). Manual de Agenda Local 21: Aportes Metodológicos desde la práctica para la planificación territorial sustentable, en base a la experiencia en la Provincia de Valdivia. Valdivia, Región de los Ríos: Primera Edición. Imprenta Austral.
- Programa Eco-Región Los Lagos Sustentable. (2008). Documento Línea Base Regional. Consultoría Implementación de procesos de planificación territorial participativa para la Nueva Región de los Ríos.
- Fundación Avina. (2007). *Nuevas Alianzas y Trabajo Colectivo. Sociedad civil en movimiento*. Santiago de Chile: Gráfica Puerto Madero.

Además se recomienda la revisión de las siguientes experiencias latinoamericanas:

- Bogotá Cómo Vamos: www.bogotacomovamos.org
- Movimiento Nossa Sao Paulo: www.nossasaopaulo.org.br
- Programa Agenda Local 21: www.agendalocal21.cl
- Proceso Nueva Región Cómo Vamos: www.losrioscomovamos.cl

Investigaciones necesarias

- Investigaciones en Metodologías Innovadoras de Fomento de la Participación Ciudadana.
- Investigaciones en Políticas Públicas de Participación.
- Investigaciones en Análisis de Contexto Político Administrativo para la implementación de procesos de incidencia ciudadana.

EL ÍNDICE DE CENTRALISMO: UNA HERRAMIENTA NECESARIA PARA UN EFECTIVO CONTROL SOCIAL

RODRIGO MÁRQUEZ*

FUNDAMENTACIÓN

“Según nuestros cálculos, el índice de centralismo (IC) 2009 mostró un incremento generalizado de la concentración territorial de las decisiones. En comparación con 2008, esta concentración aumentó un 15%, observándose alzas más pronunciadas en las empresas del sistema nacional de empresas públicas y en las empresas privadas del sector financiero. Por el contrario, el centralismo disminuyó este año en el sector público orientado a la promoción de la competitividad regional y en las instituciones académicas. Con todo, el ritmo de disminución del centralismo que evidencia el IC no parece augurar que se vaya a cumplir la meta comprometida por los candidatos presidenciales en diciembre de 2005 de reducir el índice de centralismo (IC) a la mitad durante este período presidencial”.

Obviamente el párrafo anterior se basa en un índice que no existe. Por lo tanto todo lo allí dicho es mera fantasía. Mi pregunta es: ¿por qué no tenemos ese Índice? Disponemos de la metodología y de la capacidad para levantar la información necesaria para hacerlo. ¿Por qué entonces no iniciar ya un proyecto destinado a su diseño y cálculo sistemático?

Es conocida la propensión de nuestros actores públicos y privados a justificarse tanto en el éxito como en el fracaso en cifras estadísticas (véanse las portadas y editoriales de cualquier edición de los diarios de circulación nacional para obtener múltiples ejemplos de ello). Sin duda, el uso de datos estadísticos le otorga a quien los usa una mayor capacidad de incidencia: no es lo mismo intentar incidir en una autoridad o decisor privado sobre la base de argumentos generales a mostrarle con cifras sólidas e independientes que, por ejemplo, más allá de un discurso favorable o “políticamente correcto” en relación con la descentralización y regionalismo, los resultados del IC dan cuenta de un centralismo creciente en sus lógicas de acción.

Por ello una condición actual del debate en la esfera pública es disponer de cifras con las cuales hacerse escuchar (Márquez, 2009). Si tienes tus propias cifras, tienes también poder de interpelación. Al dialogar a través de cifras, se sientan además las bases de una negociación posible puesto que el interlocutor (digamos, un decisor que debe armonizar demandas y recursos) puede reconocer en ellas una disposición a moverse de planteamientos “maximalistas” hacia planteamientos “acotados” en un marco racional, traducible en una fórmula que se exprese en la variación de un número. Solo entonces los planteamientos adquieren ante sus ojos, viabilidad técnica y sensatez política.

El caso del centralismo como fenómeno ofrece aún un desafío adicional, cual es el de su constitución y visibilización como tal. Sabemos que el tema de la regionalización no tiene toda la importancia que deseáramos en la agenda de los decisores públicos (más allá de la importancia discursiva que se le otorga en períodos de campaña presidencial). Entre múltiples otros factores, contribuye a ello el hecho que en buena medida el centralismo “no se ve” (por cierto no en el centro y en ocasiones tampoco en las regiones). De allí que, medirlo de manera sistemática, es también un modo de darle “existencia” como tema y como problema sobre el cual se debe y se puede intervenir. Junto a ello, al monitorear los eventuales avances que de un año a otro pudiera experimentar el índice de centralismo, se podría contribuir también a argumentar en contra de una suerte de “fatalismo” regional que cree que las cosas no pueden cambiar.

* Sociólogo. Consultor Naciones Unidas. Profesor Universidad de Valparaíso.

Por todo ello, estimo que una medida estratégica de alto impacto consiste en diseñar y calcular sistemáticamente un “índice de centralismo”. El disponer de un instrumento como ese serviría como una potente herramienta de debate público desde la cual constituir una base objetiva de monitoreo y evaluación de las decisiones de los actores nacionales. En otras palabras, disponer de un índice de centralismo que permita monitorear de manera sistemática el avance o el retroceso del centralismo en el país, es una manera en que hoy las regiones pueden construir poder.

PROPUESTA

El diseño y cálculo del índice de centralismo implicará la ejecución de un plan de investigación que a grandes rasgos puede ser descrito de la siguiente manera:

Paso uno: definición teórica y operacional de la noción de “centralismo”.

Se deberán discutir las implicancias del uso de esta noción. Al definirlo en términos negativos (¿por qué centralismo y no regionalización?) nos obligamos a identificar el tipo de situaciones que no deseamos; como contrapartida, nos obligamos también, a definir el conjunto de cosas que sí queremos. Esto es, hacer explícito y traducir en metas específicas, el horizonte normativo de la aspiración a una mayor autodeterminación local de los asuntos públicos.

Paso dos: definición de dimensiones y de los indicadores a analizar. Se buscará levantar información relativa a:

- Resultados objetivos referidos al acceso a recursos y a la disposición de capitales en diversas dimensiones. Por ejemplo: diferenciales de acceso a recursos financieros, tecnológicos y humanos; Acceso a servicios públicos; Diferenciales de acceso al consumo de bienes y servicios; Diferenciales de acceso al consumo cultural; Consumo de medios de comunicación locales, entre muchos otros posibles.
- Percepciones subjetivas acerca de la autonomía y el empoderamiento de los actores locales (Encuesta de elites regionales).
- Análisis institucionales de las normas que limitan o amplían el espacio de incidencia de los actores locales en la toma de decisiones.

Paso tres: definir un método de estandarización y agregación de la información con el cual arribar al cálculo final del IC.

El IC se calculará a nivel país y será desagregado por regiones en las variables ad hoc. Será medido tanto en el sector público (diversas instancias del Estado) como en el sector privado.

Paso cuatro: análisis de los resultados (conclusiones y recomendaciones de políticas cuando corresponda); redacción de informe final y confección de materiales de divulgación pública.

Paso cinco: ejecución de un plan de difusión de los resultados. (Actores relevantes de los diversos ámbitos de toma de decisiones; instancias académicas; medios de comunicación).

PRINCIPALES ACTORES RESPONSABLES

La ejecución de este proyecto recae principalmente en la Red Sinergia Regional.

La red deberá constituir un equipo o secretaría técnica destinada al diseño y cálculo del índice de centralismo. Para este fin, se propone la constitución de alianzas con una o varias entidad académicas. Se deberá destinar recursos físicos y financieros para la constitución de este equipo técnico el que deberá gozar de independencia y legitimidad científica.

Junto a este equipo técnico deberá constituirse una instancia de respaldo institucional y vocería política del índice. Esas funciones debiesen ser asumidas por las actuales instancias directivas de la Red Sinergia Regional. Esta función es de la mayor importancia dado que el cálculo del IC no tiene solo un objetivo analítico académico (si así fuera, podría ser una iniciativa de investigadores independientes); Lo que se busca es principalmente hacer de este índice una herramienta que active el debate público (Márquez, 2003); de allí que la tarea de difusión del mismo deberá ser un componente altamente relevante del proyecto el que debe ser ejecutado por las instancias que tengan la vocería política de la red.

Una vez obtenido el financiamiento para la ejecución de esta medida y aprobados sus términos de referencia específicos, se estima que es posible producir resultados publicables en un año de trabajo.

Una vez realizada y difundida la primera medición del índice de centralismo, se prevé que esta medida estratégica se replique de modo sistemático cada año. Ello permitirá validar técnicamente el instrumento y legitimarlo como una herramienta de monitoreo de la acción pública y privada que efectivamente sea un referente de evaluación reconocido por todos los actores involucrados. La réplica anual permitirá además, realizar permanentes mejoras a la metodología.

PRINCIPALES IMPACTOS ESPERADOS

La Red Sinergia Regional dispondrá de una efectiva herramienta de control social con la cual monitorear los avances y retrocesos en las lógicas de la gestión pública y privada en materia de centralismo.

Con ello, la red incrementará su presencia en los diversos foros de debate público y en los medios de comunicación.

A partir del IC la red podrá llegar a acuerdos con las autoridades públicas y privadas que establezcan metas cuantificables las cuales se operacionalizarán a partir de montos de reducción del valor del IC en un tiempo determinado.

BIBLIOGRAFÍA

- Márquez, R., (2009). La 'medida de lo posible': cuantificación y debate público en Chile Tesis doctoral, Leiden University. Mimeo.
- Márquez, R., (2009). De las cifras a los mensajes y de estos a la acción: El uso de las estadísticas en los INDH de Chile. 2003. En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, www.revistadesarrollohumano.org.

OTRAS PROPUESTAS

A continuación se incluye una versión abreviada de otra propuesta de medida estratégica publicada recientemente¹, la que por su importancia merece darse a conocer y discutirse en mayor profundidad.

RED DE OBSERVATORIOS CIUDADANOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL²

SITUACIÓN ACTUAL

- Una carencia que limita severamente la calidad del debate técnico, académico y político así como el ritmo y profundidad de avance de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial, es la falta de 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, de 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.

IMPACTOS ESPERADOS

- Facilita el acceso a información relevante y su utilización como bien público.
- Favorece la formación de la opinión pública respecto de la importancia del proceso de descentralización sobre su calidad de vida.
- Focaliza y fortalece los espacios de participación y control social, acercando los objetivos, beneficios y complejidades de la descentralización al desarrollo de los territorios al conocimiento y valoración de los ciudadanos.
- Facilita la evaluación ciudadana de las políticas públicas de directo interés y desarrolla capacidades de co-gestión y cooperación.
- Mejora la interlocución entre sociedad civil, academia, órganos públicos, parlamento, dirigentes políticos, etc.
- Contribuye a un mejor cumplimiento de los compromisos contraídos por autoridades y candidatos de representación popular, y así, a una mejor calidad y ritmo de avance de las iniciativas de descentralización.
- Contribuye a mejorar las prácticas de buen gobierno a nivel municipal, regional y nacional.

1 IDER-UFRO, Informe de proyecto a Biblioteca del Congreso Nacional (mayo 2009).

2 Autores: IDER-UFRO (2009); Patricio Sanhueza, Xiména Sánchez, U. de Playa Ancha.

