

PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE



Secretaría Nacional
Desarrollo Regional y Local
Diciembre 1996

PROFUNDIZANDO LA REGIONALIZACION

Propuestas del
Partido Socialista de Chile

**BIBLIOTECA
CLODOMIRO ALMEYDA**

0170

c.2

Secretaría Nacional
Desarrollo Regional y Local
Diciembre 1996

INDICE

- PRESENTACION	3
- DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESARROLLO REGIONAL	5
- LA INVERSION DE DECISION REGIONAL TEMAS PRIORITARIOS	11
- REGIONALIZACION Y DESARROLLO PRODUCTIVO	15
- DESCENTRALIZACION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO	20
- ALGUNOS PROBLEMAS ESTRATEGICOS DEL DESARROLLO REGIONAL	24

PRESENTACION

La Secretaría Nacional que en el Partido Socialista se ocupa de los temas del Desarrollo Regional y Local, entrega aquí su pensamiento y propuestas sobre el proceso de regionalización que el país vive desde el advenimiento democrático que encabezó el gobierno del Presidente Aylwin.

Se trata de un esfuerzo de varios meses, sistematizado por la Comisión Nacional que integran Luis Guastavino (Presidente), Paddy Ahumada, Edith Benado, Ignacio Canales, Jaime Fuentealba, Jaime Gatica, Isidoro Guelfelbein, Roxana Lecaros, Hernán Rodríguez, Germán Rozas, Orel Viciani y Jorge Wong, junto a la suscrita y con la asistencia secretarial de Cristina Neira.

La Comisión se apoyó en la capacidad técnica y experiencia de diversos otros compañeros, cuya colaboración fue valiosa.

El resultado es un material abierto al debate y al enriquecimiento que hará todo el Partido. Se trata de un criterio político-técnico que no agota esta compleja temática. Busca atender lo conyuntural, pero procura sobre todo perspectivar una visión estratégica sobre la regionalización y la descentralización, que deseamos intercambiar con todos los partidos de la Concertación, con los otros partidos políticos, con el conjunto de la institucionalidad y con toda la comunidad nacional.

El Partido Socialista está cierto de que, concluido en el año 2000 el actual período presidencial, la Concertación deberá asumir nuevamente el gobierno que cursará entre el año 2000 y el 2006. Estamos concientes también de que durante los años de dictadura militar las posibilidades de elaboración democrática sobre temas acuciantes de la vida nacional -como entre otros el de la regionalización- fueron obviamente precarias, además de que la realidad institucional del país y sus regiones era muy otra.

Lo anterior nos convoca a una altísima responsabilidad política e intelectual. La regionalización y la descentralización cruzan como un imperativo los tiempos que vivimos. Hoy se comprende que el creciente desarrollo de las regiones garantiza el desarrollo de los países. Es más bien la condición para el desarrollo nacional.

En Chile, la regionalización y la descentralización constituyen dos exigencias de una misma gran meta que debe llegar a serlo de todo el país, la cual representa antes que nada un formidable problema cultural, de profunda raíz histórica. La tarea es muy difícil, complicada, paciente. Requiere de tiempo y adiestramiento. Hay que reconocer que el país no goza aun de entrenamiento

adecuado para ello. Agréguese que el proceso de regionalización chileno es todavía muy incipiente y joven. La Ley N° 19.175 que lo enmarca es apenas de 1992. La instalación de los Consejos Regionales se inició sólo el 23 de abril de 1993.

El Partido Socialista, que levanta el desafío de profundizar creativamente la regionalización como una de sus prioritarias banderas programáticas, se empeña en interiorizar a todos sus integrantes con este tema decisivo, aunque él contenga exigentes componentes técnicos como lo muestran algunas de las siguientes páginas.

Ahora mismo debemos elaborar criterios viables para abordar algunas acuciantes exigencias: reforzar las facultades de los Gobiernos Regionales y Municipales, elevar las competencias específicas de los Consejos Regionales y de los Concejos Municipales, elegir directamente por la ciudadanía a los consejeros regionales, abrir un análisis profundo sobre la figura político-institucional del Intendente, separar las funciones de Intendente y de Presidente del Consejo Regional, relanzar con nuevas políticas la Meta Presidencial para elevar del 21 al 42% las decisiones regionales de la inversión pública, proceder a la resuelta descentralización de un elenco concreto de Programas y Fondos Nacionales, resolver una política que aumente sustantivamente a través de un período programado de años el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), iniciar una política de potenciamiento de las capacidades técnicas y profesionales de los distintos peldaños de la institucionalidad en las regiones.

Al entregar el presente documento, el Partido Socialista constata los incuestionables avances de estos años democráticos en el proceso de regionalización.

Pero llama también a una reflexión propositiva de la propia ciudadanía sobre las notorias insuficiencias y sustantivos asuntos y correcciones pendientes, en la conciencia de que el éxito de este proceso es determinante en la lucha por un país armónico y por la dignidad de la calidad de vida de todos los chilenos, en especial de los que hoy día están más desprotegidos.

FIDELMA ALLENDE
Secretaria Nacional
de Desarrollo Regional y Local
del Partido Socialista

Santiago, Diciembre de 1996.

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESARROLLO REGIONAL

MARCO POLITICO

1. INTRODUCCION.

La descentralización tiene una estrecha relación con valores fundamentales para el Partido Socialista: la participación, el perfeccionamiento de la democracia, la modernización del Estado, la justicia social y la solidaridad.

El Partido Socialista tiene un claro compromiso con el proceso de descentralización en nuestro país, el cual se reafirma en el Documento Programático de su XXV Congreso “El Nuevo Horizonte del Socialismo Chileno”. Este compromiso se desarrolla y profundiza en el voto sobre Descentralización y Regionalización aprobado por el Congreso, que expresa:

« EL P. S. RESUELVE:

Reimpulsar el proceso de desconcentración y descentralización política y administrativa ya iniciado, en el convencimiento de que dicho proceso es un factor potenciador de mayores niveles de democracia y equidad, tanto territoriales, como políticos, sociales y administrativos, para lo cual será necesario promover iniciativas en las siguientes áreas: (a continuación el Voto enumera seis grupos de iniciativas, que hemos resumido de la siguiente manera:)

Desarrollar la cultura, identidad y conciencia regional mediante una mayor y activa participación en el diseño, gestión y evaluación de las políticas y programas y en la generación de autoridades.

Propiciar acciones para que el producto nacional se distribuya equitativamente entre las regiones del país, en beneficio de los sectores sociales y territoriales más postergados.

Fomentar la creación de auténticos y efectivos canales de participación de la comunidad, como una forma de detectar las necesidades y carencias más sentidas de los sectores sociales postergados.

Fomentar y estimular la creación de programas de investigación o equipos técnicos para fortalecer las capacidades profesionales en las regiones y para conocer y resolver adecuadamente las potencialidades y limitaciones del desarrollo regional.

Propiciar la creación de instancias a nivel nacional y regional que estudien y planifiquen el ordenamiento territorial.

La descentralización y regionalización deben constituir una plataforma político-programática del Partido, con un claro contenido democrático participativo; de equidad y justicia social y de promoción de los valores, tradiciones e identidad de las regiones. »

Asumimos, por lo tanto, la descentralización del Estado y las tareas de administración de los espacios locales y regionales, **como lugares preferentes de participación y representación de los intereses ciudadanos**. Concebimos la descentralización política y administrativa del Estado **como desafío central de un proceso de reforma del mismo, que apunta a profundizar la democracia en nuestro país**.

A partir de lo señalado, la Secretaría de Desarrollo Regional y Local del P.S. elaboró este Documento que tiene por objetivo presentar **los temas prioritarios de una Agenda Regional**, encabezada por este **Marco Político General**.

2. DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION.

2.1 Nuestro marco político general

La descentralización se relaciona con el traspaso de poder de decisión a entidades sub-nacionales que no dependen jerárquicamente del nivel central. Sin embargo, este proceso no debe entenderse como el traslado desde una cúpula central a cúpulas regionales y/o comunales, sino de traspaso a la sociedad civil de decisiones concretas que tienen relación con sus necesidades. Uno de los elementos claves de la participación ciudadana, se refiere a la posibilidad real que tienen las personas de incidir en la toma de decisiones que les afectan, por lo que se requiere que la ciudadanía organizada maneje información adecuada, cuente con poder para impugnar las decisiones que los afectan negativamente y pueda controlar el cumplimiento de las decisiones tomadas.

Desde el punto de vista económico, el crecimiento tiene que mantenerse en equilibrio con el desarrollo social. Debe aspirarse a una relación equilibrada entre eficiencia y eficacia económicas con justicia social, que es uno de los valores esenciales del socialismo.

Lo anterior demanda una distribución socialmente justa de los recursos existentes en la sociedad, lo cual sólo se puede realizar en un marco de respeto a los derechos humanos, de profundización democrática y de plena participación en los procesos de toma de decisiones.

Para que exista justicia social es necesaria la existencia de mecanismos estatales redistributivos de la riqueza que genera la sociedad, con el fin de poder practicar discriminaciones positivas en favor de los sectores sociales y zonas territoriales pobres de nuestro país. Se trata de garantizar a todos los chilenos la igualdad de oportunidades, no sólo respecto de lo que consideramos derechos fundamentales, (salud, educación, vivienda, trabajo e información), sino también respecto al ejercicio de la totalidad de los derechos humanos.

2.2 Importancia de la Participación

La participación efectiva de la ciudadanía genera importantes beneficios para el desarrollo social del país, ya que se logra aumentar el compromiso de la sociedad civil con las acciones públicas; se facilita la formulación de políticas y programas de carácter público; se incentiva la capacidad creativa y la inventiva de los sectores sociales, y se contribuye a la formación de un sentimiento de pertenencia e identidad con el ámbito de las políticas y acciones públicas.

2.3 Participación, Institucionalidad y Legislación

La inspiración de la actual descentralización del Estado chileno, confluye a su modernización y a la creación de las condiciones jurídico-administrativas para avanzar hacia una mayor participación de la ciudadanía.

Las promulgaciones de la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y de la Ley Orgánica de Municipalidades, introducen reformas jurídicas que permiten canales de participación ciudadana a nivel territorial.

Desde esta perspectiva, la participación dice relación en alguna medida con la generación de los Consejos Regionales (CORES) elegidos por los concejales municipales constituidos para estos efectos en Colegios Electorales Provinciales. Así ocurre también con los Consejos Económico-Sociales Provinciales (CESPRO), como organismos de participación ciudadana a nivel provincial, y los Consejos Económico-Sociales Comunales (CESCO), a nivel comunal. Está diseñado el marco jurídico que regula a las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, que tienen el propósito de promover el desarrollo comunal, social y cultural incorporando los intereses de los actores sociales y coordinar acciones con las instituciones del Estado. Además, se han generado programas de inversión social que incorporan, a través de la modalidad de cofinanciamiento, la participación de la sociedad organizada.

2.4 Problemas en torno a la participación.

El PS valora esos instrumentos que, sin embargo, son insuficientes y no logran una real incorporación de los actores sociales en los procesos económicos, políticos y culturales que se generan en la comuna, provincia o región, ya que se crea en ellos un sentimiento de frustración al no haber posibilidades reales de incidir en la toma de decisiones institucionales o en el control de éstas. Los pocos CESPROs o CESCOs actualmente en funcionamiento se mantienen más bien gracias a la buena voluntad política de algunos gobernadores o alcaldes, que a un marco jurídico exigente.

En cuanto a las distintas iniciativas de inversión que promueven la participación de la comunidad, su cobertura es limitada y el mayor volumen de recursos no pasa por la decisión de los actores involucrados.

La escasa participación ciudadana no es sólo atribuible al marco jurídico-legal deficitario. También influye con fuerza la percepción que hoy tiene la ciudadanía respecto de ella.

En efecto, después de 17 años de dictadura en que se aplicó una política sistemática y brutal para destruir y eliminar la organización social, no ha habido voluntad política clara ni estrategias precisas tendientes a generar dinámicas que apunten a apoyar su reconstrucción y fortalecimiento. Por el contrario, la sensación que queda es que se tiende a considerar que la fuente del desarrollo y el progreso se liga estrechamente con instancias de decisión ajenas y lejanas al esfuerzo creativo y productivo de cada uno de los actores sociales organizados. Incluso, muchas veces se perciben como “conflictivos” y se tiende a aislar a quienes aparecen críticos al sistema y muestran ciertos rasgos de autonomía. Lo anterior, en los sectores sociales más desfavorecidos, se expresa en rasgos marcados de “sentimiento de incapacidad” y “fatalismo”. Y ello impone serias responsabilidades a nuestro propio Partido

2.5 Algunas propuestas.

- **Definir** un marco claro respecto a las relaciones Estado-Gobierno Regional-Gobernaciones-

Municipalidades-Sociedad Civil.

- **Profundizar** la descentralización política, y producir un real cambio de modo que efectivamente las autoridades regionales (CORE, Presidente del CORE), sean elegidas en forma directa.
- **Impulsar** acciones, en especial en el sistema educacional, para un cambio profundo de mentalidad, de modo de entender la democracia como una forma de vida.
- **Propiciar** una reflexión profunda y una voluntad de cambio en torno a la necesidad de descentralizar la vida y la acción de los partidos políticos, en primer lugar en el P.S.
- **Reformular** el marco jurídico en torno a la participación ciudadana, de modo de dotar a los diferentes actores de un real poder para influir en la toma de decisiones respecto de los problemas que les atañen, como también de capacidad para controlar las decisiones que adoptan las autoridades en los diferentes niveles institucionales del Estado.
- **Aumentar** los recursos destinados a iniciativas de inversión social con participación de la comunidad.

3. DESCENTRALIZACION Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Al descentralizar funciones y atribuciones desde el nivel central a las regiones y municipios, se estimula la participación y también el diseño de estrategias de desarrollo que, enmarcadas en las estrategias nacionales, consideren como elemento central la realidad concreta de cada región, provincia o comuna. Esta realidad es la que debe impregnar toda estrategia de desarrollo regional de modo que el marco nacional, al tener como uno de sus criterios fundamentales el desarrollo armónico del país, apoye con la máxima flexibilidad la entrega de recursos a las regiones relativamente atrasadas.

Como se sabe, para el período comprendido entre el año 1994 y el 2000, el Gobierno de la Concertación ha diseñado una estrategia de desarrollo que se apoya en cinco ejes centrales:

- a) **Estabilidad macroeconómica;**
- b) **Inter-**

nacionalización de la economía; c) Crecimiento de la inversión y desarrollo productivo; d) Desarrollo con equidad, y e) Calidad ambiental.

Estos cinco ejes fundamentales definen las características esenciales de la estrategia de desarrollo del Gobierno y dan el marco para el diseño de cualquier estrategia de desarrollo a promover en las regiones.

Para los socialistas, los **ejes sociales del desarrollo son de particular importancia**. Ejes que significan **oportunidad de acceso igualitario a la educación, salud, vivienda, cultura, trabajo, información**, factores fundamentales para el cambio social en la línea del mejoramiento de la calidad de vida. La igualdad de oportunidades es **un derecho de todo chileno**, que en cada Región debe estar claramente expresado en sus planes de desarrollo estratégico.

Obviamente, aquí se tropieza con un problema hasta hoy no resuelto, cual es la escasa capacidad de presión social y política de las regiones para que sus estrategias de desarrollo, basadas en el diagnóstico que ellas han realizado y la percepción que tienen de sus problemas, puedan implementarse sin que el enorme peso del centralismo las distorsione.

Lo anterior supone una constante lucha política del P.S. para **transferir poder efectivo** desde los órganos centrales a los órganos regionales, provinciales y locales, en materias tales como gestión económica, gestión social, innovación tecnológica en ámbitos productivos específicos, administración presupuestaria, autoridad y capacidad económica para poner en marcha planes de desarrollo regional. Es particularmente importante en este ámbito definir un Estatuto de funciones, atribuciones y responsabilidades específicas y privativas de cada nivel de descentralización, sus capacidades de relacionamiento horizontal y sus interacciones con el poder central.

4. DESCENTRALIZACION FISCAL

4.1. Algunas preguntas a responder.

La descentralización y desconcentración en

Chile se han caracterizado por el traspaso de un conjunto de funciones, atribuciones, responsabilidades y competencias desde el nivel central al regional y local, generando adecuaciones institucionales y administrativas en los gobiernos respectivos.

Sin embargo, estas transformaciones no han ido acompañadas de los cambios necesarios en los instrumentos y mecanismos que determinan el financiamiento y la utilización de recursos fiscales por parte de las regiones y el municipio. En otras palabras, no ha existido una correspondencia entre la descentralización/desconcentración funcional e institucional con la fiscal. Esto significa que un componente fundamental del andamiaje que sustenta el proceso de descentralización/desconcentración está cojeando, lo que genera trabas y limitaciones para que el resto de los componentes del sistema funcionen bien.

La descentralización fiscal no se relaciona sólo con el nivel y la velocidad con que se transfieren recursos desde el gobierno central a las regiones y municipalidades. Se relaciona también **con la elección y diseño de los instrumentos que se utilizan para transferir y utilizar esos recursos**.

Desde esta perspectiva, lo que interesa es que el sistema de transferencias y uso cumpla con dos objetivos: **que sea coherente con la política fiscal nacional y que fortalezca el proceso de descentralización/desconcentración**. Precisamente, uno de los grandes desafíos políticos del futuro es hacer que estos dos objetivos sean cada vez más complementarios.

El importante aumento de estos recursos, la experiencia acumulada durante estos años y la meta presidencial de duplicar la participación de la inversión descentralizada, del 21% al 42%, ameritan una **evaluación rigurosa del actual sistema de transferencias**, para lo cual es preciso que el P.S. tenga respuestas a lo menos a las siguientes preguntas:

a) ¿Hasta qué punto el diseño y existencia de esos instrumentos promueven la responsabilidad de los Gobiernos Regionales **con los beneficiarios** de sus planes de desarrollo estratégicos?

- b) ¿Cuál es el grado aceptable de regulación y condicionamiento central para no limitar que en los presupuestos regionales se reflejen las reales necesidades de la región?
- c) ¿Deben los Gobiernos Regionales tener capacidad de recaudación fiscal propia?, ¿Cuáles serían los límites de ésta?
- d) ¿Hasta qué punto el sistema de transferencias incentiva la movilización de recursos a nivel local? La exitosa experiencia de programas de impacto local, que incorporan la participación ciudadana vía la co-financiación de los beneficiarios, los municipios y los gobiernos regionales, ¿señala que existe todavía un espacio para avanzar en este mecanismo?
- e) ¿Hasta qué punto el sistema de transferencias contribuye a reducir las desigualdades inter-regionales, y dentro de una misma región, las desigualdades inter-comunales?
- f) ¿Estimula el sistema de transferencias una administración eficaz, eficiente, coordinada y planificada de los presupuestos de inversión regional?

5. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO PRODUCTIVO

En el contexto de una economía abierta a flujos y relaciones que se están globalizando aceleradamente, Chile enfrenta **grandes desafíos de transformación productiva y de fortalecimiento de la capacidad cultural de adaptación al cambio.**

La transformación productiva y el fortalecimiento de la capacidad señalada, suponen varios desafíos a las políticas públicas y descentralizadoras del Estado.

En primer lugar, aquellos que en estricto rigor son desafíos de la modernización del Estado, cuyos elementos fundamentales son: **democratización, justicia social y transparencia de la gestión pública.**

En segundo lugar, la responsabilidad del Estado para apoyar a los estratos sociales cuyas actividades económicas quedan atrasadas u obsoletas comparadas

con las mismas actividades realizadas en otros países.

En tercer lugar, el Estado al transformarse en el más importante agente nacional para la promoción y defensa de nuestra economía a nivel internacional, debe también definir y poner en práctica estrategias políticas que apunten a una permanente transparencia de los mercados, tanto nacionales como internacionales, así como también estrategias que refuercen la capacidad de defensa de los consumidores. En este contexto, las políticas de apoyo a los pequeños y medianos empresarios coadyuvan claramente a las estrategias señaladas.

En cuarto lugar, desde nuestro punto de vista, también el Estado debería apoyar todo proceso de construcción y reforzamiento del tejido social sindical, poblacional, de consumidores, ecológico, etc., tanto a nivel nacional, **como también a nivel internacional.**

Se trata de **desafíos permanentes**, porque no van a desaparecer de la noche a la mañana ni con la modernización de los procesos económicos o de gestión.

Todos estos desafíos se agudizan cuando los retrasos competitivos se localizan en actividades, regiones, localidades o grupos afectados por situaciones de estancamiento o retroceso generalizado. En estos casos se desarrollan círculos viciosos de carácter recesivo, que dificultan aún más su acceso a los nuevos mercados, pese al apoyo de programas específicos diseñados para este tipo de realidades.

Existen todavía una gran cantidad de elementos que hacen que las políticas de Estado, de apoyo a la transformación productiva y a la generación de nuevas culturas económicas, estén poco articuladas y sean menos eficaces y eficientes de lo que sería deseable y posible. La institucionalidad que hemos heredado está fuertemente fragmentada y desarticulada. Existe, además, una campaña sostenida de desprestigio de la institucionalidad pública y regional que no contribuye, de modo alguno, a crear condiciones propicias para su cambio. Y, sumado a todo esto, tenemos opiniones dominantes que insisten en socavar las bases

tributarias sobre las cuales se apoyan el fomento productivo, la inversión regional y las demás tareas que deben realizar el Estado y las Regiones.

6. EN RESUMEN

La descentralización es un proceso necesario para alcanzar un conjunto de objetivos estratégicos, entre los cuales podemos señalar:

El perfeccionamiento de la democracia por medio del mejoramiento de los instrumentos de participación, representación, coordinación y articulación de políticas a nivel regional y nacional.

La modernización del Estado a través de una reorganización de su institucionalidad; del mejoramiento de la gestión pública a nivel regional, provincial y comunal y del desarrollo de nuevas formas de organización del sector público regional, provincial y local. **La descentralización constituye la más trascendente modificación del sistema de administración y funcionamiento del Estado.**

La descentralización supone una reorganización de la institucionalidad del Estado y el mejoramiento de la gestión pública a nivel central, regional, provincial y local, no en sentido tecnocrático, sino político. Así por ejemplo, en relación a la gestión, la transparencia en la utilización de los recursos públicos aumenta la eficiencia del gasto del sector público, porque genera responsabilidad fiscal de las autoridades con la comunidad. Y por esta vía es posible involucrar a las personas en el control de la gestión de modo que los responsables de los programas lo hagan mejor. También es posible de esta manera estimular el desarrollo de formas nuevas de organización y gestión del sector público regional, provincial y local.

Elaborar estrategias más precisas para la lucha contra la pobreza, para el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de oportunidades, al reconocer la diversidad de situaciones que existen en las distintas regiones y localidades. Así, por ejemplo, existen enormes posibilidades de avanzar en este campo, aprovechando las externalidades y las

interdependencias, articulando al mismo tiempo lo socio-económico con lo territorial.

La pobreza en nuestro país tiene una expresión **sistémica** (modelo socioeconómico que genera y reproduce de modo creciente la inequidad), una expresión **geográfica**, una expresión **cultural**, **sociológica**, etc. Estos factores, en general, no son tomados en cuenta en la elaboración de políticas sociales, las cuales hoy sólo llegan a la diferenciación rural/urbano/zonas retrasadas. Debemos trabajar por conseguir que los instrumentos regionales utilizados para luchar contra la pobreza y reducir la inequidad se conciban conteniendo todos los factores antes señalados.

El proceso de descentralización cruza la agenda política, económica y social del país y es por esto que es necesario analizar bajo qué condiciones contribuye al logro de los objetivos políticos y de desarrollo mencionados en los puntos anteriores.

La descentralización de funciones y atribuciones contribuye a la modernización de la administración y gestión del sector público. Sin embargo, es preciso satisfacer algunos requerimientos mínimos de solidez institucional y capacidades gerenciales a nivel regional, provincial y local, para lograr el efecto de modernización deseado.

Asimismo, si bien es cierto que la descentralización fiscal conduce a una asignación más eficiente y equitativa de los recursos, por sí misma no lo asegura, ya que debe ser congruente con el equilibrio presupuestario fiscal y macroeconómico.

En definitiva, existen variables que condicionan el proceso de descentralización y que determinan su velocidad e intensidad. Estas variables dicen relación con la sintonía del proceso respecto de las políticas nacionales, con la consolidación de una institucionalidad estable y con la existencia de recursos humanos capacitados a nivel regional y local.

Por estas razones, **una descentralización responsable debe ser un proceso gradual y ordenado, pero creciente, sostenido y con estrategias políticas claras.** Asumir esta tarea es responsabilidad de todos los socialistas.

LA INVERSION DE DECISION REGIONAL

TEMAS PRIORITARIOS

1.- La importancia de la Descentralización Fiscal.

1.1. Un componente fundamental del proceso de regionalización en nuestro país es la descentralización fiscal, definida como el conjunto de instrumentos y mecanismos que los gobiernos regionales tienen para adquirir, asignar y utilizar recursos fiscales eficientemente y que en definitiva contribuyan de manera importante al financiamiento del proceso de regionalización del país.

2.- Definición de la Inversión de Decisión Regional (IDR).

2.1. Para efectos de clarificar las propuestas que estamos formulando, es conveniente definir lo que se entiende por Inversión de Decisión Regional (IDR). La IDR se refiere a los diferentes programas de inversión en los cuales, en distintos grados, los Gobiernos Regionales tienen competencia respecto de la asignación de esos recursos. Estos programas son los siguientes: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR); Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); Convenios de Programación. La característica fundamental de estos programas es que el Gobierno Regional participa en la determinación de los proyectos de inversión que se realizarán (caso del FNDR, ISAR y Convenios de Programación), o determina la distribución intra-regional de los recursos (caso de las IRAL, en que las prioridades de inversión por proyectos se determinan a nivel local).

3.- Avances durante los Gobiernos de la Concertación.

3.1. Durante los gobiernos de la Concertación el país ha logrado avances sustanciales en su proceso de regionalización. Tanto en el campo legislativo-institucional como en la descentralización de las finanzas públicas se han establecido las bases de un proceso que gradualmente ha generado mayores espacios de autonomía en las regiones.

3.2. Las regiones juegan un rol fundamental en la asignación de recursos para inversión pública. Durante los Gobiernos de la Concertación se han diversificado los instrumentos de que disponen los Gobiernos Regionales para asignar sus inversiones. En 1990 sólo existía el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). En la actualidad, las regiones cuentan adicionalmente con 6 programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR); 2 programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), y la posibilidad de realizar Convenios de Programación.

Por otra parte, se han realizado esfuerzos importantes en aumentar los recursos para inversión de decisión regional. Entre 1990 y 1996, la IDR crecerá a una tasa media real anual de 21% y, de acuerdo al presupuesto de 1996, el total de recursos para inversión de decisión regional alcanzará a 195.000 millones de pesos (480 millones de dólares).

4.- La Inversión de Decisión Regional: Temas Prioritarios.

4.1. A pesar de los avances logrados en este

campo, creemos que la transferencia de recursos hacia los Gobiernos Regionales debe continuar profundizándose en nuestro país.

4.2. Es preciso acelerar el cumplimiento de la Meta Presidencial para duplicar la participación de la IDR en la Inversión Pública Total de un 21 a un 42 por ciento, antes del término del mandato.

4.2.1. El avance en el cumplimiento de la Meta Presidencial ha sido muy lento. En efecto, entre 1994 y 1996 la participación de la IDR en la Inversión Pública Total pasó de un 21% a sólo un 22% (ver cuadro).

4.2.2. Sin embargo, entre 1994 y 1996 la IDR crecerá en términos reales un 28,6%, lo que se compara favorablemente con el crecimiento de 20,3% de la inversión pública total. En otras palabras, entre 1994 y 1996 la IDR crecerá un 41% más que el crecimiento de la inversión pública total. (Ver cuadro).

4.2.3. A pesar de lo anterior, entre 1994 y 1996 algunos programas de IDR registraron tasas reales de crecimiento muy inferiores a la IDR y a la inversión pública total. Es el caso de los programas Conservación Red Vial MOP (4,2%) y Pavimentación Urbana MINVU (0,3%).

También llama la atención que entre 1994 y 1996 el FNDR Total tenga una tasa de crecimiento real de un 8,4% menor que la Inversión Pública Total; 18,6% vs 20,3%. Este comportamiento disminuye las posibilidades de avanzar en el cumplimiento de la Meta Presidencial, ya que el FNDR representa la mitad de la IDR. (Ver cuadro).

4.2.4. Nuestras estimaciones muestran que para cumplir la Meta se requiere avanzar en los siguientes frentes:

- Acelerar la sustitución de inversión centralizada por descentralizada, parti-

cularmente la inversión del MOP y del MINVU que son los Ministerios que concentran una proporción mayor de la inversión pública. Pensamos que aquellos proyectos de inversión que son de impacto regional y que en la actualidad son decididos centralizadamente, deben ser parte de un plan integral de inversiones regionales y, por lo tanto, deben ser acordados con los Gobiernos Regionales bajo alguna de las modalidades de los programas de IDR.

- Aumentar la generación de Convenios de Programación, instrumento que por sus características, tiene un potencial enorme de crecimiento y de contribuir al financiamiento de proyectos estructurales en los marcos de programas dirigidos al cumplimiento de las Estrategias de Desarrollo en cada región.

- En relación al FNDR, que representa la mitad de la IDR, planteamos la necesidad de que este Fondo aumente en el futuro a una tasa mayor que la inversión pública total. De esta manera también se viabiliza la posibilidad de una mayor disponibilidad de recursos de contraparte regional para la realización de Convenios de Programación.

4.3. Aumentar la Flexibilidad del FNDR.

4.3.1. Planteamos la necesidad de avanzar en la flexibilización del FNDR en dos sentidos fundamentales:

- La incorporación de nuevos sectores elegibles para ser financiados por el programa, lo cual flexibiliza el Fondo por la vía de aumentar la tipología de proyectos posibles de financiar con estos recursos. De esta manera, se reconocen las heterogeneidades inter-regionales y se amplían las posibilidades de adecuar la oferta de proyectos a las diferentes demandas regionales y aumentar la proporción del FNDR que no está sujeto al contrato de crédito con el BID, es decir, aquella parte que

es de libre disponibilidad de los Gobiernos Regionales.

4.4. Descentralizar los Programas de Fortalecimiento y Capacitación de Recursos Humanos en Gestión de Inversiones.

4.4.1. En el pasado, los distintos Ministerios y Servicios han realizado un esfuerzo importante de fortalecimiento de la gestión de inversiones a nivel regional a través de la implementación de programas de capacitación en la formulación, preparación y evaluación de proyectos de inversión. Sin embargo, estos esfuerzos adolecen de dos problemas fundamentales: falta de coordinación y de un diseño, e implementación extremadamente centralista. Para solucionar estos problemas proponemos la siguiente medida:

- Concentrar los recursos de fortalecimiento de la gestión de inversiones, que en la actualidad se encuentran dispersos en los presupuestos de los distintos Ministerios y Servicios, en un fondo de fortalecimiento descentralizado que debe ser administrado por las regiones. Pensamos que la coordinación de estos programas debe darse a nivel regional y que es momento de fortalecer las capacidades endógenas de las regiones en la preparación y evaluación de proyectos de inversión.

4.5. Mejorar la Gestión y Transparencia de la IDR.

4.5.1. La transparencia en la gestión de los recursos públicos aumenta la eficiencia del gasto del sector público, porque genera responsabilidad fiscal de las autoridades con la comunidad. Por esta vía se involucra a las personas en el control de la gestión y los responsables de la ejecución de los programas se esfuerzan por hacer mejor las cosas.

4.5.2. Sin embargo, es hasta cierto punto sorprendente que todavía se siga utilizando el porcentaje de gasto como el principal indicador para evaluar la gestión de la inversión regional. De hecho, en la distribución del 5% de eficiencia del FNDR el nivel de gasto alcanzado en el año anterior pesa un 50 por ciento. El seguimiento de la gestión de la IDR debiera incluir también indicadores relacionados con la calidad del gasto, ya que es claro que una alta ejecución no necesariamente refleja que esos recursos se hayan invertido bien, en el sentido de maximizar la rentabilidad social de cada peso gastado. La transparencia de la gestión pública no se relaciona sólo con la cantidad y el destino de los recursos sino que también con el **cómo** se están utilizando. Nos referimos a indicadores simples, que existen y que debieran conocerse públicamente: ¿Cuánto se gasta en la administración de los programas como porcentaje de los recursos totales? En otras palabras, ¿Qué tan eficiente es la administración de la IDR? ¿Cuál es la calidad de la cartera de los proyectos de la IDR? ¿Cuánto aumentan los costos de los proyectos durante su ejecución?. En definitiva, se trata de que las regiones no sólo compitan por cuál es la que gasta más, sino que también por cuál es la que gasta mejor, y para ello se requiere de indicadores cuantitativos que midan la calidad de la inversión en sus distintas etapas. De particular relevancia son los indicadores relacionados con la calidad de la pre-inversión, ya que una cartera de proyectos de inversión madura, bien formulada y evaluada, garantiza una rentabilidad social alta y de paso viabiliza una ejecución y fiscalización más fluidas del proceso de inversión.

4.5.3. Es tiempo de incorporar y publicar este tipo de indicadores para evaluar la gestión de los

programas de inversión regional, ya que tienen varios usos alternativos. Por ejemplo, para profundizar la responsabilidad fiscal de las autoridades regionales con la comunidad, estos indicadores se pueden utilizar para construir un índice de calidad de la gestión con el objeto de premiar con más recursos a las regiones que lo hacen mejor. De esta manera se va produciendo una interesante relación de responsabilidad fiscal al interior de las regiones, donde la comunidad conocería los costos/beneficios alternativos de hacer las cosas mal/bien. Es decir, los

recursos que la región dejaría de percibir, (los proyectos que no se realizaron) por tener una gestión relativamente débil o, alternativamente, los recursos adicionales que percibiría la región (los proyectos que fue posible realizar) por hacer las cosas relativamente bien.

4.5.4. Una evaluación y seguimiento transparentes de la gestión regional genera una mayor responsabilidad fiscal entre las autoridades y la comunidad y, por lo tanto, contribuye de manera importante a consolidar una gestión más eficiente de las inversiones regionales.

RESUMEN INDICADORES RELEVANTES INVERSION DE DECISION REGIONAL (IDR) (millones de pesos)

PROGRAMAS	PRESUPUESTO 1996 (pesos 96)	PARTICIPACION en Total IDR (%)	PARTICIPACION en Total Inv. Pública	CRECIMIENTO Real 1995-96(%)	CRECIMIENTO Real 1994-96 (%)
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR)					
Fondo Nacional Desarrollo Regional	72.954	37,4	8,3	5,7	8,4
Provisiones FNDR	25.801	13,1	2,9	12,9	82,0
I) TOTAL FNDR	98.555	50,6	11,2	7,5	18,8
INVERSION SECTORIAL DE ASIGNACION REGIONAL (ISAR)					
MINTER-PMB	29.117	14,9	3,3	15,9	35,1
MOP-Cam. Secto	17.530	8,9	2,0	3,4	4,2
MOP-APR	9.453	4,8	1,1	48,1	88,8
MINVU-Pav. Urb.	7.455	3,8	0,9	0,2	0,3
MINSAL-Consult.	3.251	1,7	0,4	378,5	80,0
DIGEDER	1.453	0,7	0,2	4,5	13,1
MIDEPLAN-FOSIS	2.715	1,4	0,3	—	—
II) TOTAL ISAR	70.974	36,2	8,1	-3,7	3,8
INVERSION REGIONAL DE ASIGNACION LOCAL (IRAL)					
MINTER-PMU	11.482	5,9	1,3	58,2	81,5
MIDEPLAN-FOSIS	6.309	3,2	0,7	7,5	(a) 14,4
III) TOTAL IRAL	17.791	9,1	2,0	30,2	(a) 44,3
IV) TOTAL ISAR+IRAL (II+III)	88.765	45,3	10,1	20,4	29,8
CONVENIOS PROGRAMACION (CP)					
MOP	7.029	3,6	0,8	—	—
MINVU	584	0,3	0,1	—	—
V) TOTAL CONV. PROGRA.	7.593	3,9	0,9	—	—
VI) TOTAL IDR (I+II+III+IV)	194.813	100,0	22,2	17,8	28,8
VII) TOTAL INV. PUBLICA	876.875	—	100,0	13,5	20,3

Notas: (a) Incluye la parte correspondiente a ISAR-FOSIS en 1996

REGIONALIZACION Y DESARROLLO PRODUCTIVO

1) El Marco General ¹.

- Chile y cada una de sus regiones tienen sobre este tema una ingente tarea.
- Existen desafíos dentro del sector más moderno de la economía, que pueden ser superados con instrumentos que promuevan la cooperación y la coordinación o que compensen los efectos de las fallas de mercado y minimicen los costos de transacción. Estos desafíos son más permanentes porque no desaparecerán con la modernización de la economía y con la reducción de la heterogeneidad actualmente existente. Temas como los del fomento tecnológico medio ambiental y de la capacitación se ubican claramente en esta área y también están aquí los temas relacionados con el acceso a mercados fundamentales, como el financiero y los mercados externos. Para las regiones es asunto primordial.
- A ello se agrega la necesidad de fomentar la competencia leal, de corregir imperfecciones y de regular adecuadamente aquellos casos en los cuales no es posible lograr niveles adecuados de competencia o se desarrollan poderes de mercado que se aprovechan de la atomización y la debilidad de los demás participantes en el mercado.
- Además, se plantean desafíos que se relacionan con la necesidad de graduar los efectos que provoca el proceso de internacionalización de la economía chilena, para darle espacio a los esfuerzos de adaptación y evitar traumatismos paralizantes.
- Estos desafíos pueden abordarse adecuadamente en la negociación de los tratados internacionales, pero hay problemas menos controlables que se derivan de la irrupción de economías que emergen con gran fuerza en los mercados internacionales y que se benefician de ventajas comparativas diferentes a las nuestras, como es por ejemplo, el caso de varias economías del Asia.
- La internacionalización de la economía involucra oportunidades y amenazas y genera ganadores y perdedores. En una economía basada en la iniciativa privada, esto es parte de los riesgos que deben asumirse privadamente.
- Sin embargo, como es el país el que compete y es el esfuerzo conjunto de toda la nación, de todas sus regiones, el que potencia las oportunidades, también es necesario asegurar que los costos del cambio no se distribuyan de manera inadecuada, no generen focos traumáticos y no destruyan capacidades productivas y empresariales que, con el apoyo adecuado, podrían reorientarse hacia actividades con potencial de crecimiento y competitividad.
- El país ha venido desarrollando su capacidad institucional y sus instrumentos de políticas en esos campos. Se ha ido difundiendo una orientación

¹ Esta sección está tomada de Landerretche Oscar, "Desafíos Institucionales de la Transformación Productiva", Carta mensual Chile 21, Septiembre 1995. Ver también los siguientes documentos: "Hacia una Política Nacional para el Desarrollo Productivo de las Regiones", Borrador Preliminar, SUBDERE, Octubre 1995. "La Dimensión Regional del Desarrollo Productivo" en Visión de Chile y Estrategias de Desarrollo, MINECON 1995. "Aporte Para la Discusión del 2º Foro De Desarrollo Productivo", Partido Socialista de Chile, Rañaca, Junio, 1996.

general que busca dotarlos de transparencia, hacerlos operar a través de las fuerzas del mercado, gestionarlos de manera competitiva, en muchos casos con una creciente participación de agentes privados, e ir introduciendo elementos de evaluación que han permitido perfeccionar su diseño y apreciar más adecuadamente su pertinencia.

- Como cualquiera otra empresa humana, el fortalecimiento de la institucionalidad que apoya el desarrollo productivo, requiere voluntad y recursos. Lo importante es concebir y aplicar esos recursos como un esfuerzo de inversión, generador de importantes beneficios netos, aprovechando las ventajas que produce el esfuerzo descentralizador en que está empeñado el gobierno.
- El proceso de asignación de los recursos públicos al apoyo del desarrollo productivo, carece de suficientes capacidades de evaluación que, sin duda, permitirían fortalecer su eficacia y eficiencia. Existe también un amplio campo para avanzar en la articulación de instrumentos complementarios, cuya aplicación puede potenciarse mutuamente.
- El éxito exportador y el desarrollo de la economía plantean nuevos desafíos que requieren adecuar el instrumental. Los compromisos internacionales adquiridos por el país también obligan a reformular algunos instrumentos, para adecuarlos a las nuevas condiciones.

2) Hacia una Descentralización de la Política de Transformación y Fomento Productivo.

- A continuación se sugieren las principales áreas donde creemos posible y deseable vincular a las Regiones con las políticas de transformación y fomento productivo.
- La extrema concentración de la actividad productiva en la Región Metropolitana y en unos pocos polos de crecimiento, así como la excesiva

dependencia de algunas localidades de una o pocas líneas productivas, incrementan las desigualdades del crecimiento económico.

- En el diseño y aplicación de los instrumentos y programas de desarrollo productivo se debe tener en cuenta las diferentes realidades productivas, empresariales y de recursos existentes a lo largo del país, no descartándose la necesidad de ir al diseño de algunos instrumentos con especificidades locales.
- El sector público debe hacer un esfuerzo al breve plazo por incorporar en sus políticas la problemática del desarrollo productivo regional. Para ello se hace imprescindible fortalecer la institucionalidad pública regional y local, y ligar más estrechamente la gestión pública en regiones con las realidades de la gestión empresarial y productiva en las decisiones de asignación de recursos a regiones, vinculando por ejemplo, los diferentes programas públicos tales como educación, obras públicas y otros con las necesidades del desarrollo productivo.
- Es necesario y urgente mejorar la labor de coordinación de los ministerios, los servicios regionales y las instituciones de carácter regional. Asimismo, es prioritario dar un mayor impulso a la transferencia de atribuciones desde la Región Metropolitana a los servicios e instituciones públicas en regiones. Todo ello debe ir acompañado de un mejoramiento en la cantidad y calidad de los indicadores económicos regionales.
- Es necesario disminuir la tendencia a la agudización de los problemas del desarrollo de la Región Metropolitana. Una política de fomento al desarrollo productivo de las regiones debe contribuir en el largo plazo al desarrollo de la Región Metropolitana, porque permitirá atenuar las tendencias a la excesiva concentración y, así, frenar el proceso de agudización de problemas como el

crecimiento inorgánico de la ciudad, saturación vial, contaminación ambiental, horas/hombre de traslado improductivo, etc.

- Se requiere avanzar hacia un crecimiento con múltiples polos territoriales de desarrollo, con mayor equilibrio entre regiones. La excesiva concentración del crecimiento en una determinada localidad agudiza los problemas del desarrollo, ya que por una parte se deben atender a un mayor costo las necesidades de un vasto territorio carente de fuerzas productivas, y por otra se deben enfrentar los agudos conflictos que genera la sobresaturación poblacional y productiva en un espacio territorial relativamente pequeño.
- Es posible aprovechar mejor el potencial productivo del país. Una política que estimule el desarrollo productivo más equilibrado del país, permitirá aprovechar de manera más eficiente e integral las ventajas comparativas que ofrece cada área geográfica en el mediano plazo. Esto cobra especial importancia en el contexto de una mayor integración económica y fronteriza con los países sudamericanos y con los mercados del Pacífico. Del mismo modo, otorga mayor rentabilidad a la inversión pública, en especial a la que se hace en materia vial, ferroviaria y portuaria.
- Para asumir con eficacia los desafíos del desarrollo productivo se requiere conocer en profundidad la problemática empresarial. Para tal efecto, es necesario aumentar y mejorar la interlocución de los funcionarios públicos, a nivel nacional y regional, con el empresariado y los trabajadores.
- Es necesaria la incorporación de criterios de desarrollo productivo en la toma de decisiones a nivel nacional y regional en sectores como educación, vivienda, salud e infraestructura. Las políticas de estos sectores son un complemento indispensable a los programas de fomento al desarrollo productivo.
- Dar un nuevo impulso a la reubicación territorial de servicios públicos, que por la naturaleza de sus funciones podrían operar desde alguna de las regiones del país. Entre otros beneficios, esto acerca la gestión gubernamental a la realidad regional posibilitando un desempeño más eficiente.
- Ampliar las atribuciones de los servicios descentralizados y desconcentrados, para que puedan resolver con mayor autonomía y sentido de oportunidad los problemas locales.
- Generar indicadores de gestión y calidad de los gobiernos regionales y servicios desconcentrados, que permitan evaluar objetivamente su aporte al desarrollo regional.
- Elaborar indicadores económicos regionales, periódicos, que den cuenta de la evolución de los principales parámetros vinculados al desarrollo productivo, y que permitirán adoptar decisiones de política en forma oportuna.
- Generar incentivos para la radicación de funcionarios públicos en regiones, apoyando la conformación de cuadros técnicos y profesionales más calificados.
- Reformular los procedimientos administrativos que entaban el desarrollo de nuevas empresas en las regiones. Un ejemplo son las licitaciones para la construcción de obras públicas, que por su modalidad y cuantía dejan fuera de competencia a empresas de carácter regional.
- Innovar en los criterios de asignación y aplicación de recursos públicos, incorporando en la toma de decisiones de la inversión pública sectorial criterios de fomento productivo, privilegiando programas y proyectos que estimulen la inversión privada.
- Diversificar las áreas en que habitualmente se

invierten los fondos de desarrollo regional, orientándolos al desarrollo productivo, en estrecha vinculación con el interés de eventuales inversionistas.

- Fomentar la realización de Convenios de Programación como una herramienta que permite la realización de proyectos estructurales de impacto regional lo que genera, en el mediano y largo plazo, condiciones apropiadas para el fomento de la inversión privada.
- En los últimos años, la Corporación de Fomento (CORFO), ha contribuido al diseño de nuevos instrumentos para el fomento productivo regional, como el fomento de inversiones sobre US\$ 100.000; el subsidio al desarrollo de nuevos parques industriales; subsidios a la capacitación laboral; cofinanciamiento de estudios de preinversión y cauciones solidarias para el financiamiento y el seguro de crédito, que dan cuerpo a una batería de incentivos que en distintos grados se han puesto en marcha especialmente en áreas que requieren de reconversión debido a que sus principales actividades productivas han perdido competitividad.
- Es necesario avanzar paralelamente en el diseño y operación de instrumentos que fomenten la inversión en sectores emergentes, sustentable a largo plazo y con efectos multiplicadores tales como turismo, transporte marítimo - turístico, medio ambiente, etc.
- Del mismo modo, se propone rediseñar instrumentos como los fondos de capital de riesgo, apoyo al marketing y comercialización externa y otros.
- También es posible aprovechar los bienes fiscales como instrumentos de desarrollo regional. El fisco posee un valioso patrimonio en terrenos, áreas silvestres protegidas, vías férreas, inmuebles, etc.,

que se desaprovechan o subutilizan. El objetivo es explorar el desarrollo de programas regionales en conjunto con el sector privado para la explotación de estos recursos, contra proyectos de desarrollo sustentable, tales como ecoturismo, turismo aventura, acuicultura, manejo y explotación sustentable de bosques, etc.

- Un área adicional se relaciona con los sistemas de transporte como instrumentos de fomento productivo. Los costos de transportar la materia prima desde Santiago, y los de trasladar los productos terminados a esa ciudad, constituyen un importante desincentivo a la instalación de actividades productivas en regiones, entre otras razones, porque el costo del transporte adquiere especial trascendencia.
- La posibilidad de disponer de un sistema de transporte ferroviario de carga, con tarifas competitivas y un servicio de calidad, constituye un instrumento de incentivo a la instalación de inversiones productivas en regiones, en especial para aquellas actividades en que un porcentaje relevante de su producción está orientada al mercado nacional.
- Otro tanto acontece con el cabotaje marítimo. Es necesario fomentar esta modalidad de transporte, siendo especialmente relevante para las regiones extremas, las que no cuentan con un acceso terrestre con el resto del país a través de carreteras nacionales.
- Un área poco explorada se relaciona con el perfeccionamiento del sistema de regulaciones para incorporar al costo privado las deseconomías que genera la concentración de inversiones en la Región Metropolitana.
- El criterio es implementar instrumentos y regulaciones, mediante las cuales el empresario "pague" las externalidades negativas que genera

- el hecho de que instale la planta industrial en Santiago.
- Estos instrumentos y regulaciones deberían contribuir a frenar la histórica tendencia de crecimiento demográfico y concentración productiva en Santiago, con medidas integrales que encarezcan la instalación de establecimientos productivos en la capital, e incentiven la localización en regiones.
 - Entre las medidas que se podrían optar en este sentido, se han señalado: limitar las zonas de expansión urbana, restringir áreas de uso industrial en los planos reguladores, restringir el ingreso de grandes camiones de carga a un determinado perímetro urbano. Esto contribuirá a crear nuevos polos de desarrollo en regiones, que activen círculos virtuosos de aglomeración de nuevas actividades.
 - El acelerado cambio productivo tecnológico y la suscripción de nuevos acuerdos comerciales internacionales tienen y tendrán efectos importantes en la geografía económica nacional. Ello impone la necesidad de desarrollar capacidades conjuntas, coordinación y complementación entre los distintos actores involucrados en el desarrollo productivo de cada región. Las tareas de desarrollo productivo ganarán en eficiencia, en la medida que exista una fluida interlocución con los empresarios de mayor dinamismo radicados en cada región, en ámbitos relacionados con dicho desarrollo productivo.
 - Otro tanto acontece con la participación de los representantes de los trabajadores. Ellos deben estar involucrados y comprometidos en los desafíos del desarrollo productivo de su región. De este modo, se podrá contar con su concurrencia para aumentar la productividad y eficiencia.
- También debemos hacer los acomodos institucionales necesarios para que la investigación, formación y capacitación, que realizan las universidades y centros de investigación, estén cada vez más ligados a las necesidades concretas y las potencialidades de la actividad productiva de cada región.
 - La integración económica con los países limítrofes, constituye una fuente de posibilidades para el desarrollo productivo de las regiones. Esto es particularmente importante para las regiones más alejadas del gran mercado de la Región Metropolitana.
 - La integración genera grandes posibilidades a sectores como el turismo y el transporte. Una política para el desarrollo productivo de las regiones, debería contemplar entre sus acciones a realizar, un programa específico y con metas concretas en materia de:
 - Profundización de los acuerdos y tratados comerciales en curso.
 - Integración física y aduanera.
 - Crear y/o fortalecer una institucionalidad binacional entre regiones o provincias limítrofes, que coordine y complemente los esfuerzos de los sectores público y privado en materias de interés común para el desarrollo productivo.

DESCENTRALIZACION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

INTRODUCCION

El tema de la distribución del ingreso ya está en la discusión pública nacional. La iglesia, partidos políticos, empresarios, trabajadores, organismos internacionales, entidades académicas y el gobierno, han emitido su opinión respecto de las causas y posibles soluciones para hacer frente al mismo. El diagnóstico al respecto refleja altos grados de consenso:

En primer lugar, se coincide en la manifiesta inequidad existente, expresada en que del total del ingreso generado en el país, el 20% más rico de la población concentra el 57,2% del ingreso y el 20% más pobre, sólo el 4,3%. Es decir, el 20% más rico recibe una proporción del ingreso 13,3 veces mayor que el 20% más pobre (ver Cuadro 1 y Gráfico 1).

En segundo lugar, que a pesar de que la economía chilena lleva 12 años creciendo a una tasa promedio anual superior al 6%, estas enormes diferencias no han variado fundamentalmente a través del tiempo. Para el futuro, las estimaciones realizadas muestran que esta situación no variará sustancialmente hacia el año 2.000, a pesar de que es probable que entre 1990 y el 2000 Chile duplique su producto per cápita llegando a los seis mil dólares. Así, la evidencia indica que el crecimiento parece ser un factor más determinante en la reducción de la pobreza que en la disminución de la desigualdades de ingreso.

En tercer lugar, en que hay la necesidad de distinguir los conceptos de pobreza absoluta y distribución del ingreso. El primero, se refiere a las personas que viven en hogares cuyos niveles de

ingreso no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes. El segundo, se refiere a la posición relativa de aquellos que ganan menos en relación a los que ganan más.

Aquí buscamos contribuir al diagnóstico que existe en el país sobre la distribución de los ingresos desde una perspectiva regional. En particular, se analizan los grados de desigualdad existentes al interior de cada región y se compara la situación entre ellas, proporcionando una visión sobre el grado de heterogeneidad en la distribución del ingreso entre las regiones del país.

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO POR REGIONES

¿Como se distribuye el ingreso al interior de las regiones del país y cómo se comparan estas distribuciones entre las regiones? ¿Es cierto que las desigualdades que se observan para el conjunto del país se repiten en las regiones o están concentradas en algunas de ellas?

En el gráfico 1 se presenta la distribución por regiones del indicador RAZ, que mide las desigualdades de ingreso relativas como la relación que existe entre la proporción del ingreso que recibe el 20% más rico de la población y el 20% más pobre (quintil 5 dividido por el quintil 1), que como se mencionó, para el conjunto del país es de 13,3 (57,2 dividido por 4,3 en el Cuadro 1). En el gráfico 1 el indicador RAZ se ordena por regiones que tienen una desigualdad menor (Región de Magallanes con un RAZ de 8,0) a regiones que tienen una desigualdad mayor (Región Metropolitana con un RAZ de 14,8).

¹ Los datos sobre distribución del ingreso, se construyeron a partir de deciles de hogares para cada una de las regiones utilizando la variable ingreso monetario promedio per-cápita del hogar, excluyendo los arriendos imputados. Los datos provienen de MIDEPLAN: Encuesta CASEN 1994.

Los resultados muestran que es posible dividir las regiones en tres grupos de acuerdo al grado de desigualdad relativa de sus ingresos (ver Cuadro 2).

Grupo A: Desigualdad Baja: Conformado por cinco regiones (Magallanes, Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Antofagasta), que tienen disparidades de ingreso relativamente bajas comparadas con la situación del país en su conjunto, con un RAZ que fluctúa entre 8,0 (Magallanes) y 8,8 (Atacama).

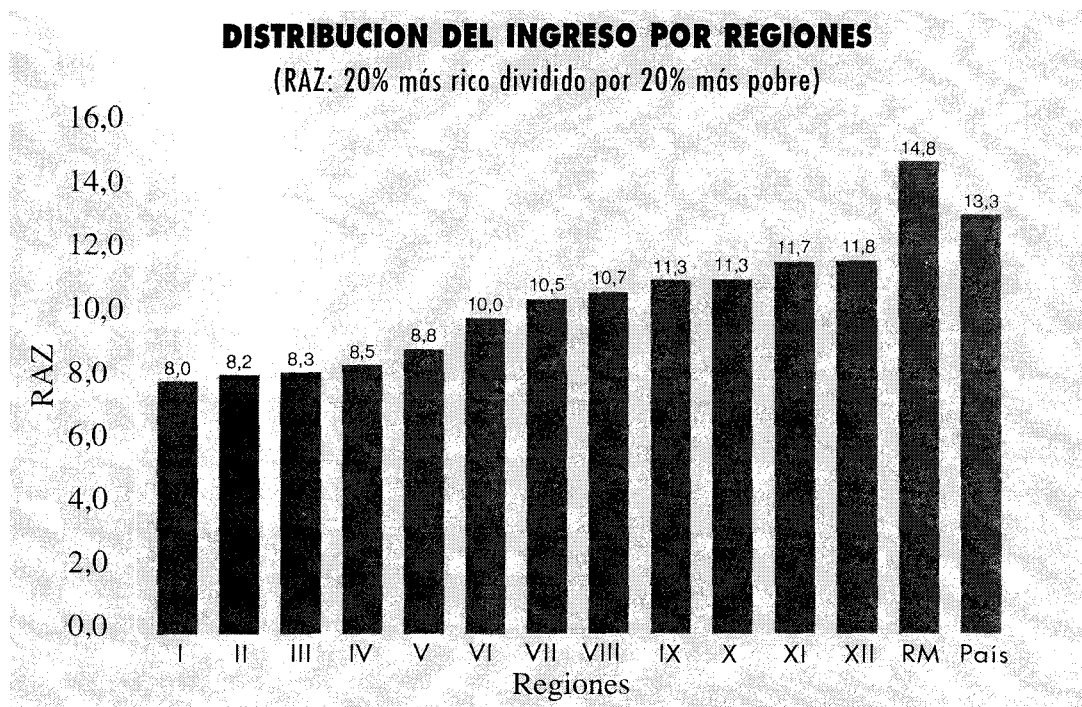
Grupo B: Desigualdad Media: Conformado por siete regiones que tienen desigualdades de ingreso que fluctúan entre 10,0 y 11,8. (O'Higgins, Tarapacá, Aysén, Bío-Bío, Los Lagos, Araucanía y Maule).

Grupo C: Desigualdad Alta: Integrado solamente por la Región Metropolitana (RM) que presenta las mayores desigualdades de ingreso con un RAZ de 14,8. La RM es la única que tiene desigualdades de ingreso mayores al conjunto del país.

De estos resultados se puede concluir lo siguiente:

- Las desigualdades de ingreso que se observan para el conjunto del país también se manifiestan en las regiones, especialmente en la Región Metropolitana y en las que pertenecen al Grupo B. Los niveles del indicador RAZ de este grupo, a pesar de ser menores al total del país, indican que en estas regiones subsisten desigualdades de ingreso importantes entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población.
- Sin embargo, existe una clara heterogeneidad en la distribución del ingreso entre las regiones, que se manifiesta al comparar la situación en la Región Metropolitana con el resto, y especialmente con el "Grupo A: Baja Desigualdad". En efecto, en la Región Metropolitana el 20% más rico de la población concentra el 59,2% del ingreso generado en la región y el 20% más pobre, sólo el 4,0% del mismo. La Región Metropolitana es el único caso donde el RAZ es mayor que el del total del país, lo que significa que la situación de desigualdad del ingreso en esta región explica de manera fundamental la desigualdad existente en el conjunto del país. En otras palabras, se puede afirmar que el problema de la desigual distribución

Gráfico 1



del ingreso en Chile, está principalmente determinado por la situación en la Región Metropolitana.

- Que la población más rica del país se concentre en la Región Metropolitana es un resultado que no debiera sorprender a nadie. Sin embargo, la magnitud de esta concentración y los bajos grados relativos de desigualdad de ingresos que se observan en algunas regiones (las que pertenecen al Grupo A: Desigualdad Baja), es un dato que debiera llamar a reflexionar. Reflexionar, por ejemplo, en torno al impacto que tendría un desarrollo económico territorialmente más equilibrado sobre la distribución de los ingresos en el país. Los datos muestran que dada la heterogeneidad y concentración regional que tiene esta variable, la descentralización del desarrollo económico y la desconcentración del crecimiento desde la Región Metropolitana hacia las regiones debiera generar una distribución del ingreso más equitativa en el conjunto del país. Este es un dato nuevo sumamente relevante, que debe tomarse en

cuenta a la hora de implementar medidas para hacerse cargo de los costos sociales que tiene el crecimiento de Santiago y, más importante aún, a la hora de implementar medidas para fomentar el desarrollo de las regiones. En la medida que se generen condiciones que permitan un crecimiento territorialmente más equilibrado, también se estará avanzando hacia una mejor distribución de los ingresos en el conjunto del país.

- La Región Metropolitana presenta el segundo porcentaje de pobreza más bajo de Chile (20.9%) y la distribución del ingreso más inequitativa del país. En otras palabras, es un caso claro de alta desigualdad de ingresos con porcentajes de pobreza relativamente bajos. En la Región Metropolitana se concentran tanto la población rica como la desigualdad, pero al mismo tiempo tiene una dinámica económica que le permite generar empleos e ingresos a un porcentaje importante de sus habitantes, lo cual determina que en relación al tamaño de su población la incidencia de la pobreza sea relativamente baja.

Cuadro 1

DISTRIBUCION DEL INGRESO MONETARIO TOTAL DEL HOGAR SEGUN REGION
Quintil Monetario Per-Cápita Regional

Región	Quintiles de Ingreso					Total	Desigualdad RAZ
	1	2	3	4	5		
1	4,7	9,8	15,1	20,9	49,4	100	10,5
2	5,7	9,8	13,6	20,6	50,4	100	8,8
3	5,5	11,6	16,5	21,2	45,1	100	8,2
4	5,9	10,3	14,8	19,8	49,1	100	8,3
5	5,8	10,2	13,8	21,3	49,1	100	8,5
6	5,3	9,8	14,1	17,8	53,0	100	10,0
7	4,7	8,9	12,6	18,1	55,6	100	11,8
8	4,8	8,7	13,0	19,4	54,0	100	11,3
9	5,0	8,5	11,2	16,6	58,6	100	11,7
10	5,0	9,0	12,2	17,3	56,5	100	11,3
11	4,8	10,2	13,5	20,4	51,2	100	10,7
12	5,6	11,4	15,6	22,5	44,9	100	8,0
RM	4,0	7,9	11,2	17,8	59,2	100	14,8
Total País	4,3	8,2	11,9	18,3	57,2	100	13,3

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 1994.

Cuadro 2 **CLASIFICACION DE LAS REGIONES DE ACUERDO A DESIGUALDADES DE INGRESO**

DESIGUALDAD BAJA		DESIGUALDAD MEDIA		DESIGUALDAD ALTA	
Región	RAZ	Región	RAZ	Región	RAZ
12	8,0	6	10,0	RM	14,8
3	8,2	1	10,5	País	13,3
4	8,3	11	10,7		
5	8,5	8	11,3		
2	8,8	10	11,3		
		9	11,7		
		7	11,8		

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 1994.

- La gran concentración de la riqueza que existe en la Región Metropolitana plantea el tema de que la redistribución del ingreso pasa por la desconcentración de la riqueza y la generación de oportunidades de desarrollo económico en las regiones, es decir, un crecimiento económico territorialmente más equilibrado.

Cuando se proponen políticas para redistribuir el ingreso generalmente se menciona ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación; capacitación para el trabajo; ampliar el acceso a servicios básicos; de salud y políticas de fomento productivo, especialmente a la micro, pequeña y mediana empresa. Nunca se menciona la descentralización como una política efectiva para redistribuir el ingreso. En nuestra opinión, la evidencia y resultados que se presentan en este trabajo, indican que la política de descentralización debiera ser un componente central de una política que se proponga avanzar hacia una mayor equidad distributiva en nuestro país. El problema de la distribución del ingreso y de la pobreza en Chile tienen un componente territorial innegable, que deben contar con una expresión nítida no sólo en la política social y de generación de oportunidades, sino que también en los esfuerzos de inversión tanto del sector público como privado y en las políticas de fomento productivo, mejoramiento de la calidad de los empleos y aumentos de la productividad.

Es por esta razón que la política de descentralización de los Gobiernos de la Concertación va en la dirección correcta, pero debe profundizarse. La creación de los gobiernos regionales; la democratización de los municipios; la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que al momento de esta publicación está en trámite en el Congreso; la Ley de Rentas Municipales, que aumentó significativamente los recursos disponibles en las municipalidades; la creación de nuevos instrumentos para aumentar la descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales, y la Meta Presidencial de duplicar la participación de la inversión pública de decisión regional de un 21 a un 42 por ciento antes del fin del mandato, son todas iniciativas que gradualmente contribuirán a generar las condiciones para un desarrollo autónomo de las regiones y localidades del país.

Sin duda que hay que perseverar en esta dirección, ya que una política de descentralización más activa contribuiría de manera importante a conjugar este aparente dilema entre desigualdad de ingresos y pobreza. Un crecimiento económico más equilibrado territorialmente, contribuiría a mejorar la equidad y distribución del ingreso en nuestro país, lo que constituye un objetivo de fondo para el Partido Socialista.

ALGUNOS PROBLEMAS ESTRATEGICOS DEL DESARROLLO REGIONAL

Los apartados anteriores comportan la necesidad del estudio y dominio de los multivariados componentes que integran una política de regionalización y descentralización, por parte de más y más ciudadanos.

Asímismo, sugieren la necesidad de especializar más y mejores personas -políticos, académicos, profesionales, técnicos, dirigentes sociales, funcionarios-, que a través de todo el país constituyan una franja humana en constante crecimiento y que se transformen en profundos conocedores de estas materias. Ello debe responder a toda una política sistemática de capacitación que involucre a instituciones, partidos, universidades y organizaciones, con la mira de extender desde luego a las más amplias capas de la ciudadanía - como dijimos- la inquietud y la expedición sobre estos decisivos temas.

Se trata de actuar en la práctica concreta, asumir acciones, conducir instituciones, utilizar instrumentos y programas, desarrollar la gestión de las políticas, coordinar funciones y servicios, realizar planes y proyectos. Se trata, pues, de una desafiante simbiosis de teorías y prácticas.

Ante las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) que se ha dado cada región del país, es preciso definir los Planes Estratégicos de Desarrollo Regional de manera congruente, viable e involucrante, diseñando los procedimientos a través de los cuales se crea y se implementa una propuesta de trabajo, en los marcos de una cultura local y sin distorsionar los ritmos locales, pero introduciéndose en los mecanismos básicos que generen un efectivo proceso de cambios.

Chile necesita regiones capacitadas, cultas, productoras, productivas, autosostenidas. 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.

Concebimos 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 opulencia e 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, de la anuencia oral por descentralizar pero de la resistencia conductual para hacerlo, de las dificultades para entender en la práctica cómo realizarlo, de tomar conciencia de cuánto le cuesta al país no descentralizar. En fin, se trata de un desarrollo que enfrente la realidad real de los problemas y obstáculos. para no dibujar panaceas sino diseñar caminos ciertos.

La regionalización y la descentralización sólo serán plenamente culminadas si logramos construir lo que podríamos llamar una Cultura de la Estrategia de la que al país -preñado de coyunturalismo y cotidianeidad- aún le falta un trecho ancho de camino para poseer. 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 autoabastecimiento intelectual de la región.

Los diseños y realizaciones estratégicos exigen capacidades a las que también la Educación Superior puede y debe concurrir en las regiones. Es realmente alentador que así se vaya comprendiendo crecientemente. Y es que la Universidad, para ser tal hoy día, 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 conquistar con sabiduría y eficiencia al empresariado productivo, a encontrar caminos para atraer profesionales jóvenes a las 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.

Las propias Estrategias de Desarrollo Regional vigentes en las 13 regiones del país desde hace dos años, convendría ahora someterlas a reestudio, evaluaciones de avances y debilidades, enriquecimientos con las nuevas realidades y cambiantes escenarios. Temas como la globalización y la reforma educacional, por ejemplo, han cobrado hoy entidad estratégica para la vida de cada región del país y obligan a las adecuaciones respectivas de las E.D.R.

El Partido Socialista, con la responsabilidad de saberse una colectividad que, junto a la Concertación de Partidos por la Democracia, gravitará en tareas de gobierno más allá de la actual administración, cree obligatorio adentrarse en los problemas estratégicos a que nos venimos refiriendo. La regionalización sólo podrá abordarse, a nuestro juicio, con tales

predicamentos. Hacerse de una visión estratégica y de una política coherente, se inscribe entre nuestras superiores metas y exigencias como partido.

Es por ello que concedemos importancia cardinal a conceptos y factores que, técnicamente más y mejor dominados por muchos, facilitarán los procesos de regionalización y descentralización, necesarios hoy de resuelta profundización y de vigoroso relanzamiento desde las propias regiones.

Así, planificación, desarrollo, estrategia, cobrarán vida concreta a través de planes elaborados muy participativamente, coordinados interterritorial, interinstitucional e intersectorialmente, procurando construir verdaderas sinergias, movilizándolo y dando espacio a todos los actores, apoyándose en los diagnósticos e insumos que deben nutrir esos planes, con una mirada regional y no sólo restrictivamente local, buscando siempre la producción de impactos en favor de la estrategia en base a los temas y objetivos priorizados, evaluando con rigor tales impactos.

Más que apuntando sólo a proyectos, trabajar con la idea de programas, individuando áreas y sectores estratégicos, para ofrecer propuestas de desarrollo a través de cronogramas convincentes y de gestores creíbles y con claridad de resultados a obtener.

Los socialistas estamos convencidos de que el Plan de Desarrollo Estratégico para toda la nación de los próximos años, estará determinado por los planes que desde las regiones se sepa echar a caminar. Así será también con sus resultados.

Y todo ello lo concebimos determinante, asimismo, para el destino armónico, moderno y democrático del país, en base al progreso, la seguridad y la justicia social para cada uno de sus hijos, en todo el territorio nacional.

"Se requiere avanzar hacia un crecimiento con múltiples polos territoriales de desarrollo, con mayor equilibrio entre regiones".

(Pág. 17 - 1 er párrafo - Regionalización y Desarrollo Productivo)