

DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION: LOS NUEVOS DESAFIOS EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.

Por Carlos Cantero Ojeda
Senador de la República

Introducción.

El mundo es testigo de vertiginosos cambios en las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs) y la Globalización juega un rol relevante. Es la revolución del tiempo donde el espacio territorial se constituye en un elemento protagónico. Las ventajas competitivas y los rendimientos crecientes se construyen localmente, para crecer económicamente, de forma prospectiva, frente a un modelo global .

La descentralización se constituye en un imperativo, exigiendo la dispersión del poder, incentivo que estimula el espíritu innovador, al tiempo que la mayor cercanía entre la autoridad y la gente mejora la capacidad de respuesta, oportunidad y transparencia. También permite un mayor compromiso y responsabilidad política de los ciudadanos; una gestión mediocre afectará directamente su calidad de vida limitando las oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo.

El proceso de descentralización se hace cargo de la heterogeneidad territorial y las demandas de medidas para las correcciones en las disparidades territoriales del modelo de desarrollo.

Ello exige avanzar hacia reformas política y económicas, destinadas a aumentar la eficacia, eficiencia y oportunidad en la gestión para el desarrollo regional, establecer estímulos adecuados, mejorar los recursos humanos y la capacitación en regiones. De allí surgirá la base para impulsar una actitud cívica que cautele la transparencia y el buen uso de los recursos por parte de la sociedad civil (accountability).

Con todo, debe prevenirse que la gestión de los niveles subnacionales (regionales y locales) tengan la suficiente autonomía de funciones, atribuciones y recursos económicos, cautelando que en el ejercicio de los mismos cuenten con adecuado control y fiscalización y no ponga en riesgo los equilibrios macroeconómicos por la vía del sobre-endeudamiento o la ineficiente inversión.

La descentralización

La descentralización constituye una megatendencia mundial (John Naisbitt), y se ha convertido en uno de los procesos de reforma del Estado con mayores expectativas. Por un lado fortalece la gobernabilidad y refuerza la consolidación de la democracia, y por otro, promueve beneficios económicos en términos de una mayor eficiencia y eficacia de bienes

públicos, mejora el acceso de las personas a los beneficios del progreso en el nivel regional y local, y promueve la equidad interregional e interpersonal.

El proceso ha generado una reestructuración de los niveles de autoridad, tanto en lo referido a las funciones y atribuciones, como en los ingresos. Existe una tendencia a maximizar la captación e incrementar los recursos propios en los ámbitos subnacionales,

tanto los que provienen de tributos y derechos propios como otros de fuentes no tributarias.

Se entiende que el proceso de regionalización no es un fin en sí mismo, es un instrumento para alcanzar un fin superior, el desarrollo nacional equilibrado y armónico, donde se privilegie la equidad, la eficacia y eficiencia de los recursos. Se orienta hacia la descentralización y desconcentración del país, hacia la construcción social y política de los poderes subnacionales: regiones y comunas, permitiendo el acceso a los beneficios del desarrollo a los habitantes del país, sin consideración de la región o territorio en que habiten.

En una publicación de 1987, denominada “Antecedentes, realidad actual y Proyección del proceso de Regionalización”, don Arturo Aylwin Azócar, Ex Contralor General de la República de Chile, señalaba que, el objetivo de la regionalización es dotar a las regiones “de los medios que faciliten un desarrollo justo y equilibrado y sobre la base de una acción dinámica de las fuentes. Se trata de lograr una amplia y progresiva desconcentración, no tan sólo en cuanto a poderes de decisión, sino también de las más diversas actividades que conforman el quehacer nacional, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Para que la descentralización tenga éxito se debe promover y asegurar que sus agentes gestores en los niveles subnacionales tengan la calificación, pertinencia y profesionalización necesaria. No resulta suficiente la sola confianza política con la autoridad de turno, por el contrario, este estilo atenta contra la eficacia del proceso, ya que en general el designado proviene de otra unidad territorial, por lo que su conocimiento y compromiso con el nuevo espacio no es el mismo que uno que ha habitado ese territorio. Si a esto le sumamos la dependencia política que hay con el gobierno de turno, el accionar de estos agentes gestores queda relegada a simples ejecutores de las políticas provenientes del gobierno central. En esta línea es necesario realizar un cambio en la forma que son elegidos los cargos de gobernadores e intendentes, y reemplazarla por una elección directa de la ciudadanía, ya que así se asegurará un mayor grado de compromiso con esta y con el territorio en cuestión.

Un adecuado proceso de descentralización debe establecer la planificación y la adecuada coordinación entre los distintos niveles que interactúan, sin perjuicio de sus propias especificidades y prioridades. En todo este proceso debe existir un estrecho vínculo con el sector privado para concordar e impulsar estrategias de desarrollo regional y definir los mecanismos idóneos para financiar las necesidades del progreso.

Diversas experiencias internacionales muestran la importancia de la utilización de **incentivos fiscales** como herramientas de desarrollo regional, particularmente, como instrumentos de disminución de los desequilibrios económico-espaciales. Estos se han transformado en lo medular de las políticas de fomento del desarrollo regional, su objetivo

consiste en la creación de estímulos para atraer inversiones, favorecer la movilidad espacial del capital, que sin aquellos incentivos tenderían a la concentración que induce el modelo y difícilmente se canalizarían hacia aquellas regiones de la periferia. En el caso chileno este objetivo cobra particular importancia al considerar el artículo 104 de la Constitución Política, que manda al Estado impulsar un desarrollo territorial armónico y con equidad.

Procesos sucesivos en América Latina:

60's - 70's: **Desconcentración:** Planificación Regional
Regiones Objetivos:

- Desconcentración de la producción y de la población
- Eficiencia administrativa

Desde los 80's: **Descentralización:**

80's - 90's: Democratización ➔ Niveles tradicionales

- + Participación ciudadana
- + Reducción de la pobreza (ante deuda social)

2000 - ...: **Competitividad sistémica de los Territorios,**
economía globalizada y redes:

- + Autonomía y recursos para el **Desarrollo Local**

F

Fuente: ILPES, CEPAL

Las variables que inciden en el desarrollo regional

La vertiginosa modificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el proceso de globalización de la economía, han impactado fuertemente en los niveles de desarrollo nacional y regional. La Sociedad de la Información y el Conocimiento, explica, que una cosa es manejar datos e información, y otra cosa es dar el salto hacia la aplicación de la información y el conocimiento con un sentido utilitario, agregando valor a las cosas a través de la aplicación de la inteligencia, el arte o la tecnología. En el caso del desarrollo regional se gestan nuevas estrategias asociativas, y los instrumentos de intervención han comenzado a sufrir algunas mutaciones actualmente en pleno proceso.

Al respecto, preocupa la excesiva ortodoxia con que se aplica en el modelo de desarrollo chileno, que ha generado un diálogo de sordos respecto de la necesidad de enfrentar la tendencia concentradora que encarna, la definición de mecanismos para la

descentralización y las herramientas para corregir los desequilibrios espaciales del desarrollo.

Recientes estudios demuestran a nivel internacional que existe una creciente preocupación por enfrentar el tema de las disparidades regionales, la definición de un marco teórico para la intervención fiscal y el diseño de instrumentos de gestión para romper esos desequilibrios espaciales.

La globalización y su influjo planetario a dado lugar a nuevos espacios supranacionales en los ámbitos políticos, económicos, comerciales y sociales, forzando la emergencia de nuevas organizaciones e instituciones, preocupadas por la distribución espacial del desarrollo económico y social, la concentración o desconcentración demográfica, económica, industrial, comercial, bancaria, intelectual, etc. y sus implicancias en la calidad de vida, la dispersión de la pobreza, los indicadores de ocupación de la mano de obra, el PGB y PIB regional.

Las variables que influyen en el éxito del proceso de regionalización son muchas, entre las más importantes destacan la voluntad política para impulsar la regionalización, cuestión en que las autoridades chilenas muestran escasa consecuencia y efectividad a la hora de tomar medidas que descentralicen el Estado. Entre otras variables podemos mencionar las políticas públicas de la regionalización, los incentivos fiscales y financieros, los planes, proyectos y programas de desarrollo regional y su financiamiento, la calidad de los recursos humanos y tecnológicos, las posibilidades de inversión interna y externa a la región, las capacidades de gestión de las autoridades que tienen a su cargo el desarrollo regional, el comportamiento de los mercados, la dictación de leyes que corrijan y perfeccionen la ley original, entre otras.

En definitiva de lo que hablamos es de una regionalización integral, esto es que la región cuente con los elementos, herramientas y poder de decisión necesarios para definir con visión prospectiva las bases de su desarrollo sustentable. Para esto hace falta que cada región con perspectiva sistémica defina sus políticas y estrategias en donde se detecten sus ventajas competitivas, no solo a nivel nacional, sino también internacional. Ello por la implementación de tratados comerciales con Europa y Estados Unidos, los cuales si no son bien abordados por las regiones, en vez de constituirse en oportunidades para su desarrollo, pueden transformarse en amenazas para este.

Para diversos organismos internacionales los incentivos fiscales han sido una constante en los ensayos estatales de intervención para corregir distorsiones económico territoriales y se han implementado políticas de desarrollo regional paralelas a las implementadas por cada país. En el caso europeo, las políticas de desarrollo regional tienen su origen en 1957, en el tratado de Roma y en la Comunidad Europea. En la década de los 90, se implementaron una serie de iniciativas para corregir los desequilibrios económicos al interior de la comunidad; en su desarrollo estructural, reconversión de zonas deprimidas o decadentes, los problemas de desempleo, zonas que enfrentan el ajuste de algún sector de la economía: agricultura, pequeña minería, pesquería artesanal, etc., financiando incluso investigaciones para el desarrollo endógeno y sostenido.

Los instrumentos de desarrollo regional se han expresado básicamente como:

- **Financiamiento de capital físico o para inversiones diversas.**
- **Concesión de subvenciones o ayudas para la reubicación o formación de mano de obra.**
- **Subvenciones o ayudas para la mantención de precios en materias primas.**
- **Créditos preferenciales para inversiones en infraestructura y proyectos industriales.**

El estudio de la legislación comparada, particularmente en Europa, ha demostrado que el uso de los subsidios ha sido más frecuente que los incentivos fiscales. Al respecto se sostiene por algunos autores que los incentivos constituyen un recurso mejor que los subsidios pues obligan a las empresas a buscar proyectos que tengan rentabilidad económica, haciendo más eficiente la herramienta. Los subsidios, en cambio, crean dependencia y las industrias subsidiadas propagan su ineficiencia a las otras (Porter, 1991).

Por otro lado, las regiones de la periferia con soporte económico basado principalmente en la explotación de recursos naturales, reclaman una mayor participación en los beneficios del desarrollo, debido a que su aporte las va empobreciendo progresivamente, al tiempo que argumentan la necesidad de contar con recursos económicos para impulsar un desarrollo sustentable. Argumentan que cada tonelada de mineral explotada significa empobrecimiento para la región, es como comerse el capital, lo que debe motivar una preocupación por la **sustentabilidad del desarrollo**. Su principal soporte económico se basa, fundamentalmente, en la explotación de recursos naturales, de carácter no renovable (agotables), cuyos frutos van al tesoro público de la nación, generando un beneficio proporcionalmente mayor en las grandes concentraciones urbanas, debido a su mayor poder de presión y su gravitación por el mayor peso electoral.

En zonas de explotación primaria como la minería, una vez terminado el yacimiento, o sustituidos sus productos, se quedan con los hoyos y en las zonas metropolitanas con los beneficios del progreso y desarrollo. En el caso de la Región de Antofagasta, la vida útil de los actuales yacimientos, considerando los avances tecnológicos, no es superior a 30 o 40 años, lo que obliga a las autoridades a buscar soportes económicos alternativos que diversifique y hagan sustentable la economía. En el caso de Perú, se consigna un interesante instrumento, largamente anhelado en el caso de Chile. En efecto, el artículo 121 de la Carta Fundamental de la República del Perú dispone expresamente: *“corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en la renta que produce su explotación en armonía con una política descentralista”*, desafío que sigue pendiente en nuestro país.

Los Elementos Endógenos del Desarrollo.

Para comprender los elementos Endógenos del desarrollo, debemos situarnos en un espacio, entendiendo que el desarrollo es sobre un sustrato, el medio ambiente o el entorno, y que existe un clima en el que está inmerso ese medio. Cuando se habla del clima, este tiene que ver con la confianza de los que administran los flujos de capitales, con las emociones de los

protagonistas, un entorno que podríamos denominar el clima sicosocial, propios del Desarrollo Organizacional y la Gestión del Conocimiento.

Asimismo emerge el enfoque sistémico y multidisciplinario, que demanda tanto al sector público como privado una mayor especialización. El mundo se está segmentando y ello reclama de cada uno de nosotros especialización en alguna área. Chile, muestra diversos ejemplos: como el vino, las frutas, los salmones, el cobre, sectores en los que muestra un evidente éxito. La segmentación exige la especialización y saber que en algo somos los mejores.

Para explicar los elementos endógenos del desarrollo usaré un modelo aplicado con gran éxito en Finlandia. El Parlamento Finlandés asumió un rol protagónico caracterizado por una actitud proactiva, inductora y catalizadora de procesos. En general nuestras comunidades se muestran reactivos a lo que va ocurriendo y no proactivos respecto del futuro y los desafíos que vienen hacia delante: no tenemos esa visión prospectiva y vamos siempre un poco a contra marcha, más lentos que el mundo global. Entonces es indispensable saber aprender o aprender a saber, aprender a ser, aprender a vivir juntos. Todo esto tiene que ver con el aprender a asimilar conocimientos básicos y con la habilidad para especializarse. Esto es lo que se denomina **la planificación estratégica del sentido de desarrollo endógeno de un territorio**.

Debemos considerar que los territorios son todos distintos, todos tienen una diversidad de elementos, que los hacen particulares y específicos. Sin embargo hay elementos comunes, cuando se trata de hacer la visión prospectiva del desarrollo tiene que ver directamente con la capacidad de **aprender a ser**. Tiene además que ver fundamentalmente con convertir conocimientos en un valor agregado. Esto se traduce en **trabajar en equipo, aprender a vivir juntos** en el valor de la diversidad, ya que la diversidad enriquece a una comunidad y no la debilita. La resultante es el aprender a ser, tiene que ver con uno de los elementos más determinantes y preclaro cuando se tiene conciencia del futuro, el **aprender a aceptar al otro como legítimo**, siguiendo la línea de pensamiento que nos propone Humberto Maturana. La consideración de estos elementos son a mi entender fundamentales para poder desarrollar en conjunto el futuro próximo.

El entorno en el que se producía el desarrollo hasta hace 10 años ha tenido un vuelco dramático. Paradigmas como el de las relaciones internacionales, que eran patrimonio exclusivo del Estado o del nivel nacional - esto era un dogma de fe hasta hace 7 años - hoy ha perdido su vigencia, hasta el punto que las comunas importantes que no tienen inserción en el ámbito mundial quedan fuera de los mercados. Creo que con este ejemplo se entrega una clara señal de los cambios que se producen en este contexto.

En relación con la Globalización, considero que tiene más que ver con la mundialización de las normas o la estandarización de estas. Eso tiene que ver con la forma de difusión por la vía de las normas ISO (International Organization for Standardization)-. En síntesis se ejerce un cierto control sobre las instancias productoras de bienes y de servicios.

La visión prospectiva existe en relación con la planificación estratégica de los espacios territoriales (nacionales o subnacionales), los que tienen que definir donde está el punto estratégico que les conviene. Por ejemplo en la relación precio – calidad, no hacemos

absolutamente nada, al mercado nacional llegan productos a muy bajo precio, pero de una pésima calidad, y no implementamos la normalización ni exigimos estandarización. Por esa vía muchas de nuestras pequeñas y medianas empresas van quedando fuera del mercado por que no pueden competir. En realidad diría que hay una publicidad engañosa, o hay un comercio imperfecto que no permite una adecuada relación de precios y de calidades.

¿Qué quiero señalar con todo esto?, que la Soberanía del Estado pierde su techo, por que aparece una Soberanía que es Supranacional que tiene que ver con las normas ISO, con los coletazos de la economía, ya sea Asiática, Mexicana o Brasilera.

En el nivel subnacional están comprendidas las regiones y las comunas y está conformación empieza a producir una cierta verticalización de espacios inductores del desarrollo en Chile. De este modo existe el Estado Nacional, las regiones con sus Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales o Municipales. He aquí los espacios donde se encuentran las instancias inductoras de Chile, que en cada zona se denominarán conforme a las propias formas de sus territorios.

Con todo emerge una distinción, entre zonas que se insertan muy bien en el mundo global y otras que tienen dificultades, constituyendo las disparidades regionales o la diferenciación entre zonas ganadoras y las perdedoras. Cuestión en la que debe concentrarse toda la atención para enfrentar ese desafío del desarrollo humano.

Esta nueva Competitividad Territorial requiere planificación estratégica para poder competir en el mundo globalizado. La Planificación Estratégica es la visión prospectiva, la búsqueda de sustentabilidad, lo que constituye un concepto completamente nuevo y absolutamente necesario, tanto es así que sector privado lo ha asimilado y lo usa permanentemente.

Importante es no confundir con la desprestigiada planificación centralizada de la economía, cuestión superada en el mundo.

En resumen : hay una mundialización de los mercados; hay una difusión de los modelos democráticos y hay una revolución de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) que lo invade todo; hay un clima Post - Cultural de modernidad que fundamentalmente representa una nueva valoración de lo que es la diversidad en la práctica de la tolerancia, en definitiva un espíritu distinto en el mundo.

Atrás queda la confrontación entre el capital y la mano de obra, reemplazada por una nueva forma de capital intangible y que incide más en la realidad y en la prospectiva del desarrollo. Si se pregunta a los trabajadores ¿Cuales son los elementos que más le estimulan a ustedes en el trabajo?. Muy pocos dicen mayor remuneración. Las expresiones más comunes son : “quiero que mi jefe me considere”, “quiero que mi jefe me de espacios para participar”, “quiero que mis ideas sean consideradas, que se me de participación real”. Son elementos intangibles, que están relacionados con cuestiones distintas al dinero propiamente tal y que se traduce al final en capital humano y en capital social.

El modelo de desarrollo nacional.

El modelo de desarrollo económico-social que se aplica en Chile, ha generado los indicadores de crecimiento económico más persistentes y los niveles de desarrollo socio-cultural más elevados, sin precedentes en la historia de nuestro país. Sin embargo, el modelo presenta deficiencias ya que muestra una persistente tendencia a consolidar el proceso de concentración demográfica, productiva, económica, comercial, bancaria, industrial, empresarial, administrativa, cultural, espiritual, intelectual, etc. En general, el costo de la vida, las oportunidades de empleo, la oferta habitacional, los servicios básicos, la calidad de la oferta de salud y educación, son más convenientes en las grandes concentraciones urbanas y en la zona metropolitana. Razón por la cual se instaura un verdadero círculo vicioso, una gran fuerza atraccional o fuerza centrípeta que se potencia, constituyendo un verdadero “hoyo negro” que absorbe gran parte de la energía de país, demandando cada vez una mayor proporción de recursos para responder a las demandas ciudadanas. Es evidente que, desde una óptica político-electoral, por el peso específico de las grandes concentraciones urbanas, terminan teniendo una capacidad de influencia, presión y negociación con el poder burocrático muy superior a la hora de las cuentas electorales.

A pesar de todo, el proceso de reforma económica vivido en Chile durante las últimas tres décadas ha contribuido a la descentralización y desconcentración del país, y lo seguirá haciendo mientras las demandas del mundo globalizado exijan a los agentes económicos y productivos mayor eficiencia, rapidez y competitividad. La globalización de la economía exige estar atentos a sus cambios y a la necesidad de reacciones consecuentes. Los manejos en el modelo económico, la apertura a los mercados internacionales, la política arancelaria, el incentivo a las inversiones extranjeras, la estabilidad de las normas, el adecuado manejo del tipo de cambio, entre otras iniciativas, han permitido un relativo desarrollo en las regiones de Chile: de la minería en el norte, la pesca industrial en nuestro mar, el cultivo de peces y mariscos de exportación, el desarrollo de las actividades forestales en el sur, las exportaciones frutícolas en la zona central, el éxito de nuestros vinos en los mercados internacionales, la complementación con la economía de los países vecinos, la integración energética, etc., lo que se ha visto robustecido por la estabilidad política, social y económica.

Aún con positivos indicadores de crecimiento económico, la sociedad chilena muestra señales de evidente insatisfacción debido a una mala distribución del ingreso, los beneficios del progreso llegan con excesiva lentitud, especialmente a los sectores de la clase media y a aquellos de la periferia nacional. En materia de seguridad ciudadana (¿inseguridad?), el país muestra indicadores poco alentadores y el problema al ser enfrentado con mayor energía en Santiago, se desplaza hacia las regiones. El problema de la contaminación ambiental adquiere caracteres dramáticos en la región metropolitana y la congestión vehicular se extrapola como un mal que afecta a todo el país. La fuerte competencia en los mayores centros urbanos genera en las personas un sentido de inestabilidad. Por otro lado, los servicios públicos se ven afectados por una alta concentración de sus recursos humanos calificados en Santiago y una escasa profesionalización en regiones de los cargos de confianza política.

Principio de subsidiariedad.

Algunos sostienen que dentro de la economía social de mercado, el Estado debe ser quien asigne los recursos y no le corresponde actuar para establecer ciertos equilibrios socioeconómicos o territoriales. Sin embargo, existen materias de alto interés nacional o de bien común que no le interesan o no son atendidas por el mercado, que básicamente funciona en torno al interés particular.

Personalmente, pienso que el Estado, en el modelo de economía social de mercado y en el marco del principio de subsidiariedad, tiene un rol insustituible. Este principio establece que el Estado no debe actuar cuando órganos intermedios - entre las personas y el Estado - pueden cumplir adecuadamente esas funciones y, por el contrario, tiene la obligación de actuar cuando los privados no están disponibles para atender tales necesidades. Lo mismo rige para las regiones y comunas. Además está el rol regulador que le corresponde al Estado para cautelar el bien común, o los derechos constitucionales de que gozan los individuos.

Al revisar la bibliografía técnica nos encontramos con sorpresas que contradicen aquellos argumentos respecto de que ciertos países no utilizan incentivos para orientar el desarrollo económico acelerado, sean estos fiscales, infraestructurales, financieros. Por el contrario, se verifica la intervención sistemática e inductora del Estado, a través de múltiples mecanismos y canales para alentar la inversión privada, iniciativa decisiva para obtener resultados positivos en lo que respecta al potencial de desarrollo endógeno o regional.

Debemos considerar las distintas categorías de modelo y su vocación para resolver problemas de desigualdades económico-territoriales; la economía pluralista de mercado estadounidense; las economías sociales de mercado de Europa Occidental y América Latina; y la economía empresarial de mercado del Japón, donde resaltan con nitidez distintas concepciones respecto del rol del Estado, las deficiencias del mercado, los horizontes temporales, las interdependencias entre el Estado y la actividad empresarial. (Monteiro da Costa, 1994).

La dispersión del poder.-

Como contrapeso al desproporcionado poder “central” o del nivel nacional, se ha promovido la búsqueda de un mayor equilibrio, estableciendo “nuevos poderes territoriales” en el ámbito regional y comunal. Se trata de la dispersión del poder, entregando funciones y atribuciones, así como patrimonio propio, es decir los recursos económicos para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Este esfuerzo se conoce como el proceso de descentralización.

Sin embargo, en el caso chileno, se observa una definida tendencia a enfatizar el uso de la descentralización administrativa, con su expresión territorial y funcional, según lo define el artículo 3° de la Constitución Política de la República; limitando las expresiones de descentralización política, financiera y tributaria. Valga prevenir que carece de fundamento el argumento que señala que avanzar en estos grados de descentralización pone en riesgo la

institucionalidad y estabilidad de Chile como país unitario. Es perfectamente posible y aceptable avanzar en la descentralización sin afectar la condición de país unitario, según lo han demostrado investigaciones técnicas, la legislación comparada y diversos autores nacionales y extranjeros (Ver: Nogueira,1998). Con todo, el proceso ha tenido algunos avances en la descentralización fiscal.

El paradigma de la descentralización establece que la autonomía para resolver asuntos propios es más eficaz que la toma de decisiones adoptadas por la burocracia desde un poder central, entregando a este nivel nacional las responsabilidades estratégicas en las materias económicas, políticas, de defensa, etc.

En este sentido la descentralización siempre ha sido tomada en nuestros países de Latinoamérica de forma muy sesgada. Se toma la descentralización administrativa territorial o funcional, o se toma una descentralización económica, financiera o fiscal. Esto ha generado que en nuestro país, por ejemplo, el discurso permanente sea la descentralización del gasto. Pero, lo importante si vamos a implementar descentralización financiera, es como descentralizamos la capacidad de generar nuevos recursos, o sea es una descentralización por la vía del ingreso. Este es un tema que habitualmente se elude. Hemos escuchado durante décadas discursos muy floridos en este tema pero siempre por la vía de descentralizar el gasto. Sin embargo, este no es el camino.

Los elementos de control y fiscalización en Chile han colapsado, en general están debilitados y en descrédito. La capacidad de fiscalización en Chile, en el ámbito local va perfeccionándose muy lentamente, el órgano colegiado que controla al Alcalde, (concejo municipal) tiene muy poca capacidad de fiscalización, sino nula. En el ámbito regional, que es el otro nivel Subnacional de jerarquía mayor, en realidad son desconocidas las acciones de fiscalización precisamente por que no tiene las condiciones para ejercer esa atribución. En consecuencia la única instancia fiscalizadora, en el caso chileno, que lo aplica a su propia realidad, es la Contraloría General de la República que está ejerciendo esa tarea pero con escasez de recursos. Las distintas superintendencias dejan mucho que desear en el ejercicio de sus funciones, a la luz de lo observado en los escándalos de los últimos tiempos. Sólo cabe esperar el fortalecimiento de la acción de (accountability) la sociedad civil y de los medios de comunicación en esta área.

La desconcentración productiva.

Mantener la alta concentración productiva está generando un proceso de estancamiento en el crecimiento económico del país, asumiendo el ritmo de los rendimientos decrecientes. Cada día se observan millonarias pérdidas por congestión, polución, stress, horas-hombre pérdidas por razones de salud, o en los largos desplazamientos entre el hogar y el empleo, etc. Este proceso de concentración también se ha desplazado a las comunicaciones sociales: diarios, revistas, radios hoy en su mayoría con transmisiones satelitales desde Santiago, la televisión con casi todos los canales del país transmitiendo sus señales desde la capital. Situación similar se observa en la oferta y precio inmobiliario, sea que se trate de terrenos para la instalación industrial o de carácter habitacional, la oferta de viviendas es infinitamente superior en calidad y precio. Cuando se trata de la canasta familiar las

ventajas de Santiago son evidentes y se derivan de las grandes economías de escala y su proximidad al mercado.

Para romper estos desequilibrios económico-espaciales se han usado en diversos países los incentivos fiscales. La forma más corriente en que se expresan estos incentivos son las exenciones parciales o totales, durante un período definido, que incluyen uno o varios impuestos, tratamiento especial a las inversiones o reinversiones, el caso del impuesto a la renta de las personas naturales y jurídicas. Heller y Kauffman (1972), señalan que “el desistimiento fiscal ha consistido principalmente en exenciones, rebajas, depreciación acelerada, reducciones del impuesto adeudado, deducciones y créditos fiscales”.

Monteiro da Costa (1994) en su estudio sobre incentivos fiscales y desarrollo regional, expresa que es necesario “descubrir la importante distinción entre aquellas que constituyen un incentivo a la inversión y las que incentivan la producción”. Agrega que las primeras se basan en deducciones o reducciones de impuestos sobre la renta (personal o empresarial) para inversión. Existe una transferencia obligada del ingreso de los contribuyentes de las regiones más desarrolladas para financiar el crecimiento de las regiones de menor desarrollo. La segunda disminuye los costos tributarios que gravan la producción y circulación de mercancías y otorgan ventajas de ubicación cuando esa reducción fiscal es limitada en el plano geográfico, hay un desplazamiento espontáneo de las actividades productivas impulsado por las ventajas de ubicación generadas por la legislación tributaria.

En la actualidad se analizan diversos diagnósticos respecto de las causas que motivan la concentración productiva. Según antecedentes obtenidos por estudios de opinión aplicados directamente a grupos de control en la Región Metropolitana, en el caso chileno, -30 empresas ubicadas en la Provincia de Santiago- las razones principales por las que se mantienen en la capital dicen relación con las siguientes motivaciones que aparecen como principales:

- ⇒ 93% Concentración del mercado comprador y de las decisiones de negocios.
- ⇒ 17% Existencia de mano de obra calificada.
- ⇒ 17% Propietarios tienen residencia en Santiago
- ⇒ 23% Otros.

*Fuente: CADE-IDEPE. Estudio “La experiencia de los parques industriales en Chile”.
Gentileza del Ministerio de Economía.*

Las empresas son del rubro: alimenticio, textil, madera, papel, químicas, no metálicas y metálicas. Sus tamaños según número de trabajadores van desde las pequeñas, medianas y grandes. Igual situación si se considera su monto de inversión, que van desde bajo US\$ 1.5 millones, hasta sobre los US\$ 6 millones. Sus clientes son nacionales; dentro y fuera de Santiago, y en otros casos menores son extranjeros. En cuanto a los insumos el 50% declaro tener insumos nacionales y la otra mitad insumos extranjeros.

Otro estudio aplicado a empresas del sector privado, por un grupo de investigadores regionales, demuestra que existe preocupación por el tema, los que plantean como

principales restricciones a la transferencia o desplazamiento de las empresas desde Santiago hacia las regiones los siguientes tópicos:

- ◆ *Costo alternativo al momento de evaluar las distintas opciones de ubicación del proyecto; por costo de terreno, presencia de parques industriales, efecto roce de la distancia y sus costos derivados. La variable valores de terrenos tiene una diferencial favorable a la zona metropolitana; la política de enajenación del fisco muestra serias restricciones.*
- ◆ *Costo efectivo del roce de la distancia para llegar a los mercados.*
- ◆ *Limitaciones en la autonomía del sector financiero regional; el sector bancario no entrega facilidades para hacer comercio exterior desde las regiones. Igual situación se observa en el momento de buscar acceso al crédito, las ventajas son mayores en Santiago comparativamente con la regiones.*
- ◆ *Disponibilidad de personal calificado en la zona elegida.*
- ◆ *Eliminación de trámites burocráticos y facilidades o estímulos para la inversión, la calificación y contratación de la mano de obra.*
- ◆ *Acceso al sistema crediticio y bancario en general.*

(Fuente: Diario el Mercurio de Antofagasta, 27/06/1998.)

En Chile se han hecho algunos esfuerzos para romper la tendencia concentradora en las inversiones productivas, su localización o relocalización, e incentivar al sector privado para que invierta en ciertas regiones , en general, los resultados han sido malos. Un estudio de los factores determinantes en la localización de las empresas, solicitado por la CORFO, y ejecutado por la Universidad Adolfo Ibañez, muestra el siguiente cuadro, clarificador sobre la materia y, en mi opinión, aplicable a la realidad general del país.

JERARQUÍA DE FACTORES DETERMINANTES EN LA LOCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN

Nivel de Importancia	Código Factor	Factor	Puntaje Escala 1 a 10
I	b	Infraestructura Vial	8,17
II	f	Cercanía a Clientes	7,31
	e	Personal Operario	7,24
	l	Calidad de Vida	7,15
	d	Personal Ejecutivo	7,02
	a	Disponibilidad de sitios y oficinas	6,86
	k	Educación y cultura	6,64

III	g	Cercanía a Proveedores	6,01
	h	Disponibilidad de Empresas de Apoyo	5,83
	m	Cercanía a Puertos	5,68
	c	Servicios Públicos	5,72
IV	i	Cercanía de la Competencia	3,80
	j	Cercanía a los centros de decisión	3,69

Fuente: Estudio CORFO 1996

Universidad Adolfo Ibañez

Sistema de Planificación Nacional.

El país muestra serias deficiencias en el sistema de planificación. Estos criterios han sido dejados, casi exclusivamente, a la asignación de recursos que realiza el mercado; son los intereses privados o particulares los que establecen las prioridades y énfasis en los esfuerzos. El libre juego de la oferta y la demanda, o la fuerza de las ventajas comparativas son las que regulan el sistema nacional y, como resulta evidente, la tendencia es a fortalecer la concentración.

Las inversiones privadas y fiscales tienden a concentrarse, provocando y fortaleciendo las economías de escala, generando un diferencial económico favorable a los grandes centros urbanos. El país parece olvidar que dentro del modelo de la economía social de mercado, se contempla un rol regulador del Estado, para cautelar en bien común, aquello que está más allá del interés individual. Asimismo la aplicación del principio de subsidiariedad.

A pesar de todos estos años Santiago, sigue creciendo más que las regiones constituyéndose en un polo de atracción y concentración demográfica, económica, industrial etc., con todos los costos económicos y externalidades que ello conlleva.

El desarrollo nacional no puede quedar librado solo a las fuerzas del mercado; se hace necesario un sistema de planificación nacional que defina y diseñe los objetivos económicos, sociales, de calidad de vida, culturales, la coberturas en los servicios básicos, la esperanza de vida y la calidad de los servicios sociales, y el acceso al mundo virtual, etc. que el país quiere alcanzar para sus ciudadanos. Parece urgente fortalecer el sistema de inversiones y de planificación nacional, que por momentos se ve amenazado por la Concertación, cuando hoy tiene su Talón de Aquiles precisamente en esa área; un Ministerio misceláneo cuyas funciones y atribuciones le son permanentemente disputadas por otros ministerios.

Todo esto ha afectado la calidad, oportunidad y coordinación de la inversión estatal en las regiones, postergando su desarrollo o no respondiendo en forma eficiente y oportuna a las demandas de zonas deprimidas, como han sido los casos extremos de la zona del carbón, de Arica, Tocopilla y Taltal, a las que se les han aplicado planes que han resultado un fracaso, o de aquellas zonas insulares o de la periferia, donde el mercado no funciona adecuadamente y se requiere la presencia y acción del Estado.

Fortalecimiento institucional.

Desde comienzos del siglo pasado Chile ha venido buscando estrategias que le permitan avanzar en el fortalecimiento del proceso de “industrialización”, y en ese desafío el Estado de Chile jugó un rol preponderante, con particular y trascendente éxito en algunas regiones. Funcional ha este propósito fue la creación de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, en el año 1939. En diversas épocas, a partir de la década del 40, el Estado asumió diferentes roles para lograr el propósito de promover esas inversiones productivas, en ocasiones asumiéndolas directamente y, en otras, generando las condiciones para que las realicen los privados. En otras ocasiones conformando empresas mixtas, buscando dinamizar el motor de la economía nacional. No obstante lo anterior, en promedio entre 1950 y 1970, el empleo creció un 2.7% (Muñoz, 1986) y el crecimiento económico presentaba (y sigue presentando) graves desequilibrios en su distribución espacial.

Para lograr un mayor fortalecimiento institucional, en el marco de la Constitución Política de 1980 y sus modificaciones posteriores, se han venido incorporando una serie de criterios que apuntan a mejorar la capacidad de gestión, aún cuando todavía son tímidos esfuerzos y, por otro lado, se han incorporado vías para la generación de recursos y lograr un desarrollo con mayor equilibrio. En el caso del artículo 19 N°20, fue reformado en su inciso final, en el año 1990, posibilitando que los tributos que graven actividades o bienes “de clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para financiamiento de obras de desarrollo”. Facultad que solo se encontraba vigente en el ámbito local y de escasa aplicación hasta ahora.

El artículo 104 de la Constitución Política, modificado en 1990, incorporó el principio del desarrollo armónico y equitativo. Este mandato constitucional debe ser suficiente para justificar las adecuaciones que estamos proponiendo para una mejor expresión territorial del desarrollo. La misma norma agrega que “*las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos*”.

El mismo artículo en su inciso tercero dispone que la Ley de Presupuesto de la Nación contemplará gastos para “*inversiones sectoriales de asignación regional, cuya asignación entre regiones responderá a criterios de equidad y eficacia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional*”. En su inciso quinto esta norma establece que la ley “*podrá autorizar a los gobiernos regionales y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Las entidades que al efecto se constituyan se regularán por las normas comunes aplicables a los particulares*”.

El proceso: su gradualidad y selectividad.

En el país se observa voluntad de avanzar en el proceso, se puede decir que existe voluntad política, aún cuando no se tiene una idea clara respecto de las etapas y el destino al que queremos llegar. En trazos generales lo que se está haciendo es avanzar en la construcción de un modelo descentralizado que preserva el Estado unitario y que avanza hacia la consolidación de dos poderes subnacionales con funciones, atribuciones y recursos económicos que permitan asegurar a los ciudadanos acceder a los beneficios del progreso y participar del desarrollo nacional. Estos nuevos poderes son las regiones y comunas.

Esta podría asumirse como la etapa de un Estado Unitario en vías de su descentralización. Pero, ¿cuales son las próximas estaciones?, ¿el Estado Regional planteado por el Doctor Cea? o ¿un concepto regional semejante a las Autonomías del Estado Español, que nos describe Nogueira?.

Pareciera que, especialmente en el ámbito político, recién se está formando un esquema doctrinario, principalmente por que se desconoce el marco teórico que respalda la materia y la experiencia que resulta de la legislación comparada aplicada en otros países. Lo concreto es que, hasta ahora, ha primado el principio: “en la duda abstente”, y el proceso avanza con una gradualidad y selectividad que en ocasiones genera grandes desconfianzas por su lentitud. Se señala que, en algunas regiones se carece de personal calificado, en otros casos, que no se tiene la capacidad para fiscalizar, o simplemente que no existe una adecuada conciencia cívica que motive la participación de la ciudadanía; como para preguntarse ¿qué es primero el huevo o la gallina?.

Con todo, lo importante es que el proceso avanza con paso firme, la ciudadanía lo asume como un bien que valora en alta estima, la voluntad política se consolida en la medida que se produce la difusión de las ideas que conforman su marco teórico y parece ser un proceso irreversible en el caso de la sociedad chilena.

Sobre el tema resulta oportuno citar textualmente el pensamiento de Sergio Boisier, experto en la materia, con una dilatada labor en el ILPES y gran influencia en el pensamiento e impulsor de la regionalización y la descentralización, se le reconoce como un importante referente, su documento en el que hace un balance del estado de situación sobre estas materias, a propósito de su alejamiento del organismo internacional, desde el cual desarrolló su fecunda labor durante años. Al respecto señala:

“Los modelos reales de desarrollo regional, o territorial en un sentido más amplio, se han construido sobre la base de tres procesos:

- 1. La regionalización de los países;*
- 2. La descentralización de los sistemas decisionales públicos y privados (y de las instituciones correspondientes) en ámbitos territoriales y;*
- 3. El desarrollo mismo de las regiones, supuestamente descentralizado por pura definición.*

Del primero de estos procesos se puede hablar como de un fracaso casi total; del segundo se puede decir que aún no logra configurarse y que la cultura centralista todavía domina la vida de América Latina, y del tercero cabe anotar su rareza y escasez” (Boisier,1998).

Incentivos para el desarrollo productivo.

En general, el mayor mercado nacional está en Santiago y las empresas tratan de estar allí para aprovechar las economías de escala y las ventajas de la aglomeración económica. Mientras Santiago sea más barato y ventajoso que las regiones, intentar una desconcentración productiva en el país será solo retórica.

Debemos asumir que el mercado asigna los recursos de acuerdo a las ventajas de la aglomeración, por lo que si se quiere mejorar la dispersión de los beneficios del progreso, se deben generar algunos incentivos ya sea por el lado de la oferta o la demanda, considerando la actividad económica que se quiere promover, su dinamismo, especialización y especificidad; elección de ciertos sectores donde un impulso pueda fortalecer ventajas comparativas que induzcan un desarrollo endógeno y sustentable.

- *Establecer herramientas de gestión para el desarrollo, tanto en el ámbito local como regional, que permitan negociar y establecer incentivos para el sector privado que favorezcan la industrialización de las regiones de Chile, aprovechando las ventajas competitivas, el conocimiento tácito y la sinergia positiva existente en los territorios.*
- *Impulsar políticas de desarrollo productivo regional acordes a la estrategia de crecimiento con equidad y el impulso descentralizador señalado por el gobierno.*
- *Mejorar la calidad de vida en las regiones, la oferta de servicios y como consecuencia inmediata se lograra una mejoría en la calidad del capital humano, sea por propia generación o por atracción desde los grandes centro metropolitanos.*
- *Disponibilidad de infraestructura en las regiones que contribuya a un desarrollo sustentable.*
- *Mejorar la transferencia de facultades y recursos, para que cada nivel subnacional pueda potenciar sus ventajas comparativas.*
- *Establecer beneficios para las empresas que operen en las regiones, como el pago de impuestos sobre las utilidades distribuidas y no sobre las utilidades devengadas como ocurre en el actual sistema chileno, dejando éste solo para su aplicación a las empresas que permanezcan en Santiago. (Hernán Somerville, Mercurio de Antofagasta- 27.06.98)*
- *Estimular la creación de parques industriales, entregando estructuras con los servicios básicos, como una forma de favorecer su consolidación.*
- *Establecimiento de fondos para apoyo de los estudios de prefactibilidad.*
- *Fortalecimiento de los fondos para el desarrollo productivo y capital de alto riesgo.*
- *Sistemas de recaudación de impuestos a nivel subnacional.*
- *Presencia de subsidios o incentivos tributarios, sin que se sobredimensione la importancia de esta herramienta.*
- *Fortalecer las ventajas competitivas en las regiones.*
- *Establecer compensaciones a las disparidades regionales; diferenciales o incentivos que favorezcan el desarrollo regional.*
- *Incentivos temporales (5 a 10 años) para el desplazamiento demográfico, económico, industrial, etc.*
- *Incentivar por la vía de franquicias la ida a regiones de las casas matrices de grandes industrias, empresas y negocios que se ubican en Santiago.*

- *Impulsar la re-localización de servicios públicos, órganos de la administración y empresas del Estado, que no tengan una imperiosa necesidad de ubicación en la región metropolitana. Buenos ejemplos lo constituyen la Escuela de Grumetes, en Talcahuano, la Comandancia en Jefe de la Armada, en Valparaíso, etc.*

Desincentivos a la aglomeración.-

Al respecto se propone reflexionar en la siguiente línea, sin perjuicio de las proposiciones que estime necesario agregar:

- ◆ *Impulsar en los ciudadanos de una zona determinada, (Región Metropolitana) el pago real que significan los costos para solucionar las externalidades que se generan en esas concentraciones urbanas.*
- ◆ *Plantear la instauración de impuestos y multas verdes, a modo de ejemplo, la polución, la contaminación de las aguas, las congestiones, al uso intensivo de las vías del centro de las ciudades, etc.*
- ◆ *Declarar saturada esa zona metropolitana, suprimiendo todo tipo de subsidios.*

Desafíos legislativos de la descentralización.

La Agenda de la Regionalización se entiende como el ordenamiento que se debe dar para asumir las tareas, definir responsabilidades y asegurar un mejor tratamiento en el debate político y en la toma de acuerdos políticos. En este orden de cosas las materias principales a abordar son: Incentivos y Desincentivos: económicos, sociales, culturales, etc.; Incentivo fiscal; Traspaso de competencias; Autonomía municipal y; Poder regional.

Se entienden como tareas que deben ser asumidas por el gobierno o parlamento, para impulsar su trámite legislativo en el corto plazo, a saber:

- *Tributos de afectación directamente local o regional, según lo establece la Constitución Política.*
- *Un porcentaje de los tributos que reflejen actividades de clara identificación local (IVA, combustible), a beneficio regional.*
- *Tributos regionales con fines específicos.*
- *Flexibilización de la base tributaria.*
Permitir mayor capacidad para la gestión del desarrollo en las regiones y comunas, como la flexibilización de ciertos impuestos y derechos, para atraer industrias y población.
- *Flexibilizar la administración financiera del estado, para permitir mayores recursos propios en las regiones y comunas, rompiendo el concepto de “mesada” que entrega el nivel nacional o central.*
- *Impuesto territorial, infraestructura, uso del suelo, reconversión productiva.*
- *Se propone establecer a beneficio regional la “aplicación” de un porcentaje de los tributos, por la explotación de recursos naturales no renovables.*

Para lograr un desarrollo más armónico y equilibrado en el territorio nacional, se requiere de mecanismos compensatorios, impulsado una serie de iniciativas de descentralización fiscal :

- ◆ *Establecer el Presupuesto de la Nación en forma desagregada por regiones.*
- ◆ *Cuentas fiscales desagregadas que permitan medir el aporte individual a cada región.*
- ◆ *La consolidación de los nuevos poderes o niveles de desagregación territorial: regiones y comunas.*
- ◆ *Consolidación de mayores grados de autonomía administrativa y financiera.*
- ◆ *Fortalecimiento de las funciones y atribuciones en los niveles subnacionales.*
- ◆ *Establecimiento de nuevos fondos para atender las carencias de regiones y comunas.*
- ◆ *Políticas para crear fondos de desarrollo en las regiones y comunas.*
- ◆ *Fortalecimiento de niveles subnacionales con facultades fiscalizadoras.*
- ◆ *Políticas de fortalecimiento de la gestión institucional, y de especialización del personal.*
- ◆ *Fortalecer la asociatividad regional y comunal.*

Indicadores de centralización y descentralización.

De acuerdo con lo señalado por Catherine Meyson (1996), la descentralización descansa sobre cinco presupuestos:

- *Traspaso de atribuciones del poder central a las colectividades territoriales.*
- *Traspaso de recursos de aquel poder a los órganos de éstas colectividades.*
- *Supresión de toda tutela administrativa y financiera sobre las colectividades territoriales, exigiéndose una eficiente fiscalización posterior, tanto interna como externa.*
- *Elección por sufragio universal de todos los representantes de las colectividades territoriales.*
- *Otorgamiento de personalidad jurídica de derecho público a cada una de las autoridades descentralizadas.*

Deberemos, en el corto plazo, definir herramientas objetivas, que nos permitan medir los grados avances de la descentralización, con el propósito de monitorear con precisión el avance de este proceso en el país. Desafío en cual las universidades, especialmente las regionales, deberían tener un rol protagónico.

El fortalecimiento de las regiones es el único modo de fortalecer el Estado.

Conclusión:

El proceso de descentralización avanza muy lentamente, y con un énfasis en lo administrativo, con sus expresiones funcional y territorial, la descentralización fiscal enfatiza el gasto pero no los ingresos, y la descentralización política tiene una expresión más clara en el ámbito del gobierno local, pero en el ámbito del gobierno regional muestra una gran debilidad, lo que parece extemporáneo, atendido el hecho que los modelos de desarrollo dan por superado esta etapa y avanzan hacia la concepción sistémica del desarrollo, con un enfoque territorial y endógeno.