

**Descentralización:
imperativo para el
desarrollo humano y
territorial
equilibrado con
gobernabilidad, en un
contexto de globalización.
Una mirada desde Chile**

Heinrich Von Baer

Descentralización: imperativo para el desarrollo humano y territorial equilibrado con gobernabilidad, en un contexto de globalización. Una mirada desde Chile¹

*Heinrich Von Baer**

- * - Director Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera
 - Director Ejecutivo, Red Sinergia Regional, de las 20 Universidades Regionales de Chile
 - Presidente Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE
- hvonbaer@ufro.cl

- ¹ Conferencia de Apertura, Foro Internacional sobre Globalismo, Gobernabilidad y Territorio: procesos locales y regionales, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 28-30 Noviembre 2006.

Recibido: Septiembre 2006
Aceptado: Octubre 2006

“Los pobres son pobres porque hay políticas sociales que los privan de oportunidades”.

“Los mecanismos de apoyo deben ser descentralizados”.

Muhammad Yunus, Premio Nobel de la Paz 2006²

Heinrich von Baer v.L.^{3 4}

PARTE I: MARCO CONTEXTUAL

1. POSTULADOS

A modo de premisas valóricas, para los fines del presente ensayo se postula que:

1. Por obra de la Creación o de la Naturaleza, los países de América Latina no son pobres. Por el contrario, disponen de una enorme variedad de potencialidades de desarrollo, distribuidas a lo largo y ancho de su territorio, cuya principal riqueza es su diversidad, tanto geo-

gráfica, climática, ambiental y productiva, como étnica y cultural ⁵. En consecuencia, es fundamental valorar y desarrollar esa riqueza de potencialidades subutilizadas, dadas por el orden natural.

2. El principal factor de desarrollo es el talento creativo de las personas, el que se distribuye uniformemente en la población. Lo que en nuestros países no se distribuye uniformemente, son las oportunidades para desarrollar esos talentos en plenitud, como consecuencia de una doble desigualdad: la desigualdad social, muy pronunciada en América Latina, y la desigualdad territorial, las que se refuerzan y potencian recíprocamente. Por lo tanto es necesario lograr la mayor proximidad e interacción posible entre la amplia diversidad de potencialidades de desarrollo disponibles y el talento creativo de las personas.

² Cumbre Regional de Microcrédito para América Latina y el Caribe, Santiago, Abril 2005

³ - Director Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera
- Director Ejecutivo, Red Sinergia Regional, de las 20 Universidades Regionales de Chile
- Presidente Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE

⁴ Colaboradores de este Ensayo: Mauricio García, Ronald Cancino, Jorge Petit-B, César Palma, Néstor Contreras (Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera); y Erika Salazar (Red Sinergia Regional). Asimismo, ha contribuido con aportes sustantivos a la reflexión y estructura de fondo del trabajo, el sociólogo y consultor Patricio Vergara.

⁵ En el caso de Chile, muchas de estas potencialidades han sido notoriamente subutilizadas como consecuencia, entre otros, de una institucionalidad pública tradicional, altamente centralizadora, basada en normas y respuestas uniformes, y por ende incapaz de desentrañar y desarrollar toda la riqueza de esa diversidad.

2. EL DESARROLLO HUMANO: la dimensión que en definitiva importa

El objetivo fundamental de toda actividad humana, es el desarrollo humano y no el crecimiento económico”.

Gustav Ranis, Frances Stewart⁶

El centro de toda la reflexión e iniciativa académica y ciudadana que inspira y compromete a los autores de este ensayo es la igualdad de oportunidades de las personas, y, en definitiva, el bienestar y la felicidad de éstas y de la sociedad en su conjunto.

En tal sentido, adhieren al propósito fundamental propuesto en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, al plantear el concepto de *Desarrollo Humano*, que define los objetivos a alcanzar por el desarrollo como “*la ampliación de las oportunidades que tienen las personas de acceder a una vida más larga, más saludable y más plena*”, lo que incluye tres componentes fundamentales –ingreso económico, salud y educación– requisitos a su vez fundamentales para acceder a opciones de naturaleza política, cultural, de seguridad u otros. Este paradigma, aún en construcción, tiene además un ca-

rácter normativo, dado que propone metas óptimas a alcanzar, las que se expresan en un parámetro que mide sus diferentes componentes así como la integralidad de los mismos, expresada en el “Índice de Desarrollo Humano”, IDH⁷.

En consecuencia, el Desarrollo Humano equilibrado, entendido como ampliación de las oportunidades de las personas, sin distingo de su condición social ni de su ubicación territorial, se asume aquí como un propósito anterior y superior al de todas las otras dimensiones concurrentes al desarrollo analizados en este trabajo, es decir, con una explícita jerarquía sobre la dimensión territorial del desarrollo, la gobernabilidad, la globalización, y por ende también la descentralización.

De este modo, más allá de su propia importancia y complejidad, cada uno de estos componentes, importan y se analizan aquí en función de su capacidad de contribuir al bien superior: el Desarrollo Humano. Ese es, entonces, el contexto y la finalidad para referirse a las otras dimensiones del desarrollo enunciadas en el título del presente ensayo: al territorio, como espacio social y físico adecuado para la construcción articulada y participativa de nuevas oportunidades

⁶ En Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina, Revista de la CEPAL 78, Diciembre 2002

⁷ Según está constituido actualmente, el IDH incluye la esperanza de vida al nacer (calculada como índice con un mínimo de 25 y un máximo de 85 años), un componente de educación (integrado por el alfabetismo de adultos, una tasa bruta combinada de la matrícula primaria, secundaria y terciaria), y una medida del ingreso real ponderado por el nivel de ingreso y la paridad del poder adquisitivo (véase PNUD, 2001)

de desarrollo; a la gobernabilidad, como importante condición política y social para alcanzar el desarrollo; y a la globalización, como contexto en el cual nuestras sociedades se desenvuelven, dinámica que obliga a adoptar reformas estructurales capaces de aprovechar todas las oportunidades que abre a la vez que mitigar sus múltiples impactos negativos.

Lo mismo es válido para la descentralización, planteada aquí no como la única pero como una muy determinante condición y reforma estructural para alcanzar un Desarrollo Humano y territorial equilibrado, con gobernabilidad, en un contexto de globalización. De este modo, el trabajo se detiene en la Descentralización no como un fin en sí misma, sino en función de su capacidad para incidir en las otras dimensiones, facilitando el aporte de éstas a un mejor Desarrollo Humano, así como el debilitamiento de a lo menos una parte de los factores de la institucionalidad vigente que obstaculizan alcanzar un Desarrollo Humano más pleno.

3. OBSTACULOS A SUPERAR: Desigualdades Sociales y Centralismo

Para lograr un Desarrollo Humano equilibrado, tanto a nivel social como territorial, con gobernabilidad, en un contexto de globalización, es necesari-

rio superar diversos y muy complejos obstáculos. Entre éstos, dado su impacto, para los fines del presente trabajo se discuten brevemente los siguientes dos:

- a) las pronunciadas desigualdades sociales, limitante principal dadas las magnitudes que aún prevalecen en los países de América Latina.
- b) El centralismo, expresión de las desigualdades territoriales y de la progresiva obsolescencia de nuestra institucionalidad pública para responder con eficacia a los requerimientos del Desarrollo Humano en un contexto de globalización.

3.1 Las Desigualdades Sociales: principal obstáculo, principal solución

En América Latina, la desigualdad no es la consecuencia, sino la causa de las imperfecciones de la democracia, de los estados de derecho, de la eficacia del Estado así como de la extremada polarización social y política”.

Joan Prats, 2004⁸

“Algo anda mal en la estrategia de desarrollo de la región” reclama con preocupación el economista Ffrench-Davis (2006). En efecto, las pronunciadas desigualdades sociales prevalecientes ciertamente representan la más determinante y compleja dimensión del subdesarrollo de nuestros países.

⁸ En “Desigualdad y Desarrollo en América Latina”, en Gobernanza, Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano”, Ed. 2, IIG, Abril 2004, Barcelona

Entre éstas, destacan especialmente la pobreza, la indigencia, la desigualdad de ingresos y la exclusión, además de las desigualdades de género y las que afectan a las diferentes minorías. Su dimensión y complejidad comprueba –especialmente en el caso de Chile– que un crecimiento sostenido y los equilibrios macroeconómicos son un requisito ciertamente necesario pero no suficiente para el desarrollo.

Ampliando lo anterior, Vergara (2006), citando a Ranis y Stewart (2002), plantea que la magnitud y profundidad del problema de las desigualdades sociales revela que *“la propia viabilidad económica y la democracia de la sociedad latinoamericana se juega en su efectiva y persistente reducción”*. En efecto, hace más de una década un creciente número de estudios económicos está coincidiendo en que el planeta se ha ido tornando crecientemente desigual (Vergara, 2006, citando, entre otros, a Naciones Unidas, 2005, PNUD, 2005, y Banco Mundial, 2004, 2006b) y que *“las elevadas desigualdades sociales son un elemento decisivo para explicar las dificultades de América Latina en alcanzar mejores niveles de desarrollo y reducir la pobreza”* (el mismo autor, citando a Lustig, Arias y Rigolini, 2003, CEPAL, 2005, y Banco Mundial, 2004, y 2006b, entre otros), lo que luego refuerza citando a Easterly (2002) cuando afirma que las *“desigualdades sociales han llegado a ser consideradas las verdaderas causas del subdesarrollo latinoamericano”*.

Apuntando a la desigualdad más extrema en América Latina, la desigualdad de ingresos, el Informe de Desarrollo Humano (2005), citado por Vergara (2006) señala que el mundo tiene un coeficiente de Gini de 0,68 en el año 2000, siendo África la zona de mayor desigualdad del mundo (0,67) seguida de América Latina con un 0,57, en contraste con los países desarrollados de la OECD con sólo un 0,37.

En el caso de Chile, según lo muestra el Cuadro 1, existe una situación extrema, que lo sitúa entre los países de peor distribución de ingresos del mundo, no obstante la consistencia de sus niveles de crecimiento y de su equilibrio macroeconómico:

Cuadro 1

INDICE DE GINI (2005)	
Namibia	70.7
Botswana	63.0
Swazilandia	60.9
Guatemala	59.9
Brasil	59.3
Chile	57.1
República de África Central	57.1
Nueva Zelanda	36.2
Reino Unido	36.0
Francia	32.7
Finlandia	26.9
Dinamarca	24.7

Fuente: Banco Mundial, 2005.

Avanzando sobre los las diferentes dimensiones de desigualdad, más allá de aquellas de expresión económica, Prats (2006) enfatiza que “*América Latina presenta un PIB per cápita y un Índice de Desarrollo Humano (IDH) sensiblemente superiores a los de los demás países en desarrollo, sin embargo sus niveles de pobreza e indigencia corresponden a niveles de mucho menor desarrollo agregado, y enfatiza que más que solamente desigualdad de rentes y riqueza, “estamos sobre todo ante una desigualdad de oportunidades”*”, coincidiendo en tal sentido con el planteamiento de Yunus citado al inicio del presente ensayo.

El propio Prats (2006) además desagrega los principales motivos de esas profundas desigualdades:

- de género y de grupo étnico,
- de acceso a la seguridad, frente a los riesgos naturales, a la criminalidad y la dinámica social o laboral,
- en derechos de propiedad, acceso a la justicia y a las administraciones y sus servicios, debiendo soportar mayores niveles de incertidumbre
- de acceso a la educación y salud
- en el acceso a las oportunidades empresariales y a los empleos productivos
- políticas, limitadas por las condiciones de pobreza e indigencia.

Con todo, para los fines del presente ensayo, lo importante a destacar en este contexto es que más allá de diferencias ideológicas, estratégicas, de énfasis de las acciones a seguir, o semánticas, hoy se observa una cre-

ciente coincidencia, tanto entre analistas como de organismos internacionales relacionados de los problemas no resueltos y oportunidades de desarrollo, en cuanto a que las severas desigualdades sociales prevalecientes en los países de América Latina, son, al mismo tiempo, el principal y más urgente obstáculo para alcanzar un desarrollo humano equitativo y equilibrado, así como la principal solución y prioritaria tarea. Al respecto Ranis y Stewart (2002), analizando nexos recíprocos entre Desarrollo Humano y crecimiento económico en América Latina, comparan la trayectoria de países exitosos y no exitosos, concluyendo que “*el crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico*”.

El propio Banco Mundial reconoce en su informe sobre reducción de la pobreza (Vergara, 2006, citando a Banco Mundial, 2006) que “*si bien el crecimiento es clave para la reducción de la pobreza, es la propia pobreza la que impide alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas*”, siendo América Latina la región que continúa siendo una de las más desiguales del mundo”, y declara que “*el crecimiento económico es frenado por las agudas desigualdades latinoamericanas* (el mismo autor, citando a Banco Mundial,

⁹ Economista principal del Banco Mundial para América Latina y el Caribe

2004, 2006 a) y, por consiguiente, “*depende fuertemente de su remoción*”.

Pierry G.⁹ (2006) citado por Viveros y da Cámara (2006) refuerza lo anterior sosteniendo que “*para trasladarnos de un círculo vicioso a uno virtuoso, debemos atacar la pobreza decididamente y en varios frentes, proceso que redundará en mayor crecimiento y a su vez, reduce la pobreza*”, y agrega “*La lucha contra la pobreza no sólo sirve a los pobres, también es positiva para toda la sociedad*”.

3.2 El Centralismo: desequilibrio de poder y de equidad

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

José Luis Cea, constitucionalista

Además de las desigualdades sociales imperantes en América Latina, la segunda limitante para alcanzar un Desarrollo Humano pleno analizada en este trabajo, es el Centralismo, heredado del modelo napoleónico de organización estado-nación, y, no obstante todas las variantes entre países, aún muy presente en el ordenamiento del sistema público vigente y culturalmente enraizado en la ciudadanía. En el caso particular de Chile, el centralismo muestra características extremas en todos los ámbitos relevantes del quehacer nacional (político,

administrativo, económico, científico-tecnológico, cultural, comunicacional) y refleja la progresiva obsolescencia e incapacidad de la institucionalidad pública vigente para promover iniciativas innovadoras de desarrollo en los territorios subnacionales y para hacerse cargo con eficacia de las antiguas y nuevas demandas de una sociedad de la participación, inserta en la dinámica global.

3.2.1 Orígenes del Centralismo en América Latina

Nuestros pueblos originarios no fueron centralistas, nacieron y se desarrollaron desde lo local, en base a una forma de organización social esencialmente comunitaria, cercana a las personas y en equilibrio con su entorno (Valenzuela, E.; 2000).

En consecuencia, nada que no sea atribuible a responsabilidad y error humano justifica los niveles de centralización, pobreza, marginación social y subdesarrollo que aún nos afectan. El pecado original ha sido la lógica del dominio, del poder político, militar, económico y religioso. A modo comparativo contrasta el hecho que las sociedades europeas, que se formaron a partir de principados feudales, hoy son descentralizadas y desarrolladas; y que la sociedad norteamericana –sin afán de idealizarla–, también descentralizada y desarrollada, se formó por colonizadores. En cambio las sociedades de América Latina se formaron por conquistadores, con una lógica de dominio y explotación más que de desarrollo equilibrado, y son hoy predo-

minantemente centralizadas y subdesarrolladas.

Lograda la independencia, esa forma de dominio se ha perpetuado y perfeccionado con la adopción del modelo “napoleónico” de organización de Estado-Nación, altamente concentrador del poder en todos sus planos, predominantemente autoritario, hoy burocratizado, ineficiente, distante de las personas y de su talento creativo, forma que si bien todavía enraizada en la cultura ciudadana, es cada vez más disfuncional a las exigencias de una sociedad moderna y participativa, expuesta a las oportunidades y amenazas de la dinámica global (von Baer, 2005)

En la actualidad, no obstante el paso del tiempo, de profundos cambios históricos, políticos y sociales, y más allá de diferencias entre los ordenamientos constitucionales, legales y administrativos entre los diferentes países de América Latina, subsisten hasta hoy las más variadas expresiones de centralismo en todas las actividades relevantes de su desarrollo, sean éstas políticas, administrativas, financieras, tributarias, científico-tecnológicas, culturales, comunicacionales y otras. En consecuencia, las antes señaladas desigualdades sociales se agudizan adicionalmente en su distribución territorial, dando lugar a una compleja doble desigualdad, la social y la territorial.

3.2.2 El caso de Chile: economía más abierta, país más centralizado

Desde esta perspectiva, Chile representa un caso de extremo contras-

te. Teniendo probablemente la economía más libre, es a la vez el país más centralizado de América Latina, que busca insertarse competitivamente en la dinámica global y en la sociedad del conocimiento, sin haber fortalecido previamente las capacidades humanas, productivas e institucionales de sus territorios subnacionales de nivel micro-local y meso regional.

En efecto, Chile ha logrado la firma de importantes Tratados de Libre Comercio, que ya alcanzan el 86% de los mercados mundiales (PROCHILE, 2006) y ha impulsado diversas agendas de modernización, “*iniciativas que quedarán truncas si no son anticipadas –o a lo menos acompañadas– de un sustantivo y sostenido proceso de descentralización y de fortalecimiento local y regional*”. (Von Baer, H., de Ferrari, J.M., Salazar, E., Cancino, R., Petit-Brieuh J., 2004).

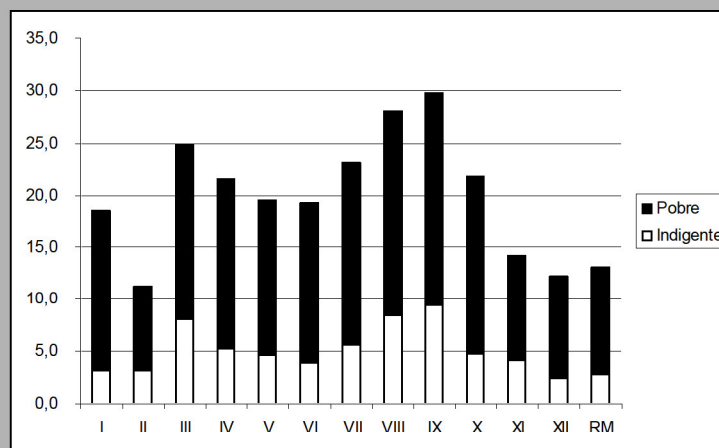
A modo de ejemplo, en lo que sigue se presentan diversos datos que corroboran algunas de las dimensiones más severas del centralismo chileno, como son, entre otras, las pronunciadas disparidades observables en la distribución de la pobreza y del Desarrollo Humano y la extrema concentración de las actividades económica y política.

3.2.2.1 Distribución territorial de Pobreza

El siguiente Cuadro 2 muestra los niveles de indigencia y pobreza existentes en Chile según su distribución entre las 13 regiones del país, incluida la Región Metropolitana.

Cuadro 2

Situación de Pobreza a nivel de personas en Chile, según región.



Fuente: MIDEPLAN; Encuesta CASEN 2003.

Estas cifras muestran una diferencia extrema entre tres regiones en las cuales la sumatoria entre indigencia y pobreza es inferior al 15 % (Región Metropolitana, II de Antofagasta –región minera– y XII región de Magallanes), y aquellas que, no obstante pertenecer a un mismo país, sistema político y económico, prácticamente duplican los niveles de indigencia y pobreza de su población (VIII del Bío-Bío; XI de La Araucanía). Dicho contraste es aún mucho más extremo al desagregar la situación de pobreza entre las comunas más ricas y las más pobres del país, datos que se corroboran en la medición nacional más reciente aún no publicada.

3.2.2.2 Distribución Territorial del Desarrollo Humano

Las anteriores disparidades territoriales son aún más pronunciadas en la distribución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD. En efecto, Chile, a nivel macro-nacional, si bien está aún a gran distancia de los países de la OECD (industrializados), ocupa entre el primer y segundo lugar de mejor avance en materia de Desarrollo Humano entre los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo una mirada de lo que sucede en los niveles meso-regional y micro-local, permite observar una realidad completamente distinta, que nuevamente pone de manifiesto extremas variaciones de carácter territorial (PNUD, 2006)

En efecto, en el Cuadro 3 se muestra la proporción de la población que habita en comunas con muy distinto nivel de logro en el IDH, contrastando aquellas regiones y comunas cuya población se ubica en un rango medio de Desarrollo Humano (0,7 a 0,79), y entre éstas, la Región Metropolitana incluso con un 9,7% de población en el nivel bueno (0,8 a 0,89). En cambio

otras (VI O'Higgins, VIII del Bío-Bío, IX de La Araucanía, en las cuales más del 50% de la población se distribuye entre niveles de Desarrollo Humano muy bajos (0,5 a 0,59) a bajos (0,6 a 0,69), siendo el caso más grave el de la IX Región de La Araucanía¹⁰ en la cual el 63,7% de la población vive en condiciones entre muy bajas y bajas de Desarrollo Humano.

Cuadro 3

Distribución de la población regional según rangos de IDH 2003 (en porcentaje)						
Regiones	Clasificación rango IDH 2003					Total
	0,5 a 0,59	0,6 a 0,69	0,7 a 0,79	0,8 a 0,89	0,9 o más	
Tarapacá	.	1,6	98,4	.	.	100
Antofagasta	.	4,9	95,1	.	.	100
Atacama	.	12,3	87,7	.	.	100
Coquimbo	.	25,5	74,5	.	.	100
Valparaíso	.	18,0	82,0	.	.	100
O'Higgins	.	55,2	44,8	.	.	100
Maule	.	49,6	50,4	.	.	100
Bío-Bío	4,2	50,3	45,5	.	.	100
Araucanía	3,1	60,6	36,3	.	.	100
Los Lagos	0,8	44,7	54,5	.	.	100
Aisén	0,5	33,7	65,8	.	.	100
Magallanes	.	12,7	85,0	2,3	.	100
Metropolitana	.	15,0	66,6	9,7	8,7	100
Total	0,8	28,3	63,5	3,9	3,5	100

Fuente: Mideplan-PNUD, 2005.

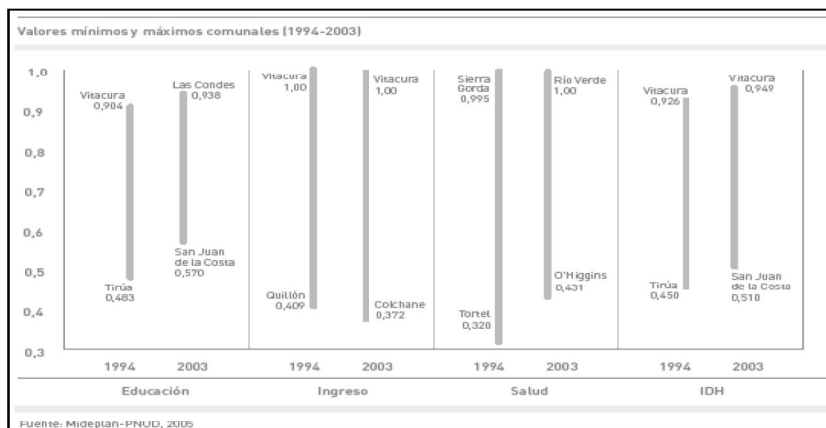
Pero las desigualdades territoriales más extremas y agravantes se observan en la distribución de Desarrollo Humano entre comunas, presentada en el siguiente Cuadro 4 para los años 1994 y 2003, que muestra mayores oportunidades de educación, ingresos y salud en la Región Metropolitana, con nueve comunas con niveles de IDH alto (sobre 0,8) y muy alto (sobre 0,9), a gran distancia de las doce

comunas en el otro extremo del ranking con valores de IDH bajo 0,6, ocho de las cuales pertenecen a la VIII Región del Bío-Bío.

La comuna de la Región Metropolitana con mayor IDH en el año 2003 es Vitacura (0,949) en contraste con la de menor Desarrollo Humano (0,510), San Juan de la Costa, de la X Región de Los Lagos.

¹⁰ Región de residencia de los autores del presente ensayo

Cuadro 4



Estas tan pronunciadas disparidades desde luego contrastan con la reconocida solidez de la macroeconomía de Chile, hecho que comprueba que el crecimiento y los equilibrios macroeconómicos son componentes esenciales pero no suficientes para alcanzar un Desarrollo Humano equilibrado y pleno, ni en el plano social, ni menos a nivel territorial.

Aún más, pone de manifiesto, que más allá de buenas intenciones o de compromisos pre-electorales, el sistema político y económico del país hasta el presente no ha sido capaz de asumir la gravedad de estas insostenibles brechas impulsando con decisión las reformas estructurales requeridas para su reducción, siendo por tanto urgente focalizar tanto la atención política y los esfuerzos y recursos públicos así como las respuestas privadas y académicas, en la ampliación de oportuni-

dades y el fortalecimiento de las capacidades de nivel local y regional.

3.2.2.3 Concentración Económica y de Competitividad

Las antes descritas disparidades sociales y territoriales también se reproducen en la distribución territorial del sistema económico, caracterizado por una pronunciada concentración económico-financiera, con extracción unidireccional de riqueza desde las regiones, dado el sistema tributario único-centralizado, como lo comprueban los siguientes datos:

- 42,7% del PIB concentrado en la Región Metropolitana¹¹.
- 80% de los depósitos bancarios, 98 % de las operaciones bursátiles se registran en la capital
- Cadenas nacionales: sistemas de previsión (AFP), de salud (ISAPRES), supermercados, grandes tiendas, farmacias, telecomunicaciones, etc.

¹¹ En relación a un 42% de la población

- 47 de 48 grupos económicos con gerencias generales y directorios en Santiago
- 80% de donaciones con descuento tributario (educación, cultura, deporte) destinados a instituciones y proyectos de la capital.
- 50,5% del Capital Humano Avanzado¹² concentrado en la Región Metropolitana
- 70 a 80 % del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología asociado a instituciones y proyectos de la Región Metropolitana
- Índice de Competitividad¹³ (máximo 1) de la Región Metropolitana entre 0,85 y 0,9 (según año y estudio), muy superior a la siguiente II Región de Antofagasta, con 0,62, y extremadamente distante a nueve regiones con un índice de 0,4 o menos, dos de ellas (VI, VII) incluso bajo del 0,2.

Más allá de sus detalles, todos estos indicadores ponen de relieve que históricamente el proceso y estilo de desarrollo de Chile, pasando por regímenes políticos de los más diversos signos, y hasta el presente, ha mostrado una persistente tendencia concentradora de intereses y recursos asociados a la Región Metropolitana (capital, Santiago), en desmedro de todos los restantes territorios y regiones, a las que, paradójicamente, están asociados los mayores espacios para

generar nueva riqueza y oportunidades de desarrollo, y por tanto reducción de las desigualdades sociales.

3.2.2.4 Centralismo Político

“Hoy necesitamos políticos que busquen el poder para distribuirlo y compartirlo, más que concentrarlo.”

James Joseph¹⁴

Una parte no menor tanto de las causas de las disparidades sociales y territoriales descritas precedentemente, como de quienes deberían asumir la conducción de sus correcciones, está en el alto grado de centralización del sistema político prevaleciente en Chile, cuyos representantes, sin mayor distingo de sus respectivos partidos y coaliciones, o de sus declaraciones y promesas, hasta ahora han sido más obstáculo que solución de la situación descrita.

Los siguientes antecedentes ilustran algunas de las características del señalado centralismo político:

- partidos políticos nacionales: estructuras y prácticas predominantemente cupulares, con parlamentarios electos en regiones pero en su mayoría domiciliados en Santiago
- designación de candidatos a alcalde y concejales municipales, hasta de las comunas más pequeñas, por cúpulas nacionales de partidos,

¹² Proporción de profesionales y técnicos que trabajan en el sistema productivo, de personal académico, científico y tecnológico en el sistema nacional de innovación, respecto de la población económicamente activa

¹³ Informe CIEN-Universidad del Desarrollo, 2004

¹⁴ James A. Joseph, en Conferencia *“Leadership and the changing role of Ethics in public life”*; 2000, The University of Texas at Austin.

ejercicios en los que más que el desarrollo y sentir de la ciudadanía de esas comunidades, importa optimizar y utilizar los resultados electorales como predictor de las siguientes elecciones parlamentarias y presidenciales.

- autoridades de gobiernos regionales designadas (y removidas) por el gobierno central, por tanto carentes de la estabilidad, legitimidad ciudadana y capacidad de negociación requeridos para una gestión estratégica potenciadora del desarrollo de sus respectivas comunidades regionales.
- clase política de regiones muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos

3.2.2.5 Consecuencias de Centralismo

Las dimensiones del centralismo de Chile resumidas precedentemente, generan impactos en prácticamente todos los planos del desarrollo del país, como son, entre otros:

- a) Efectos Demográficos: en la actualidad, el 42% de los 15 millones de chilenos, viven en la Región Metropolitana. De continuar la tendencia de expansión urbana de la capital¹⁵, se estima que entre el 2010 (año de la independencia nacional) y el 2015 la mitad de la población total de Chile vivirá en la capital.
- b) Deterioro de calidad de vida de la capital: la centralización genera diversas externalidades negativas, especialmente aquellas relacionadas

con la calidad de vida de quienes habitan en la capital, como son los problemas cada vez más complejos de contaminación del aire, congestión del tránsito y de depósito de residuos sólidos (basurales), y los mayores niveles de violencia, delincuencia y drogadicción.

Entre éstos, el indicador tal vez más grave, lo aporta un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) según el cual Santiago de Chile es la capital que a nivel mundial ocupa el primer lugar del ranking de consultas psicológicas y psiquiátricas a nivel primario en relación a su tamaño poblacional, como expresión del deterioro de la salud mental de sus habitantes.

Las realidades anteriormente descritas, ponen en evidencia que aquel lugar donde históricamente se ha concentrado (y en la actualidad se sigue concentrando) la mayor proporción de la élite política, empresarial y académica), y la mayor parte de los recursos públicos y privados, es a su vez aquella donde se produce el mayor grado de degradación del medio ambiente, calidad de vida y salud mental de sus habitantes.

En otras palabras, se genera una espiral perversa entre concentración de poder, concentración de la inversión, deterioro de la calidad de vida (en la capital) y menor desarrollo (de las regiones y del país en su conjunto), dado

¹⁵ Una decisión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo amplió el radio urbano de Santiago en casi 50%, lo que está dando lugar a proyectos inmobiliarios de gran magnitud, cuya resultante poblacional se estima en 1 millón más de personas en la capital, con los adicionales problemas de congestión y contaminación, cuyos paliativos deberán ser asumidos por todos los chilenos.

que el costo para solamente paliar dichos excesos determina una excesiva utilización de recursos nacionales, que por tanto se restan a la generación de nuevas oportunidades de desarrollo en los espacios subnacionales locales y regionales.

3.2.2.6 Obsolescencia Institucional: un escenario de paradojas

Otra limitante estructural para avanzar hacia un Desarrollo Humano mas equilibrado en Chile y para superar el centralismo históricamente enraizado tanto en la élite como la ciudadanía, y que al mismo se ha transformado en un obstáculo para su superación, es la progresiva obsolescencia que se observa en la institucionalidad pública vigente, cada vez más incapaz para hacerse cargo con eficacia de las antiguas y nuevas demandas de una sociedad de la participación, de las oportunidades y amenazas de la dinámica global, para promover iniciativas innovadoras de desarrollo desde las comunidades y territorios, y, consecuentemente, para abrir nuevas y mejores oportunidades de Desarrollo Humano en los territorios subnacionales.

En efecto, más allá de esfuerzos no menores de modernización, en gran medida prevalece un sistema público desfasado de una realidad social y económica muy dinámica, que la interpela y exige desde todos los niveles (local, regional, nacional, global), limitada por problemas estructurales no resueltos que generan tensiones, algunas de ellas paradójicas, entre las cuales, en

relación al marco del presente análisis, se pueden mencionar:

- a) Fracaso de la Uniformidad para aprovechar la Diversidad: el sistema público vigente está fuertemente marcado por el antiguo principio de la uniformidad, que desconoce y desaprovecha el orden natural y la riqueza de la diversidad. Este anacronismo de la institucionalidad pública se traduce en una aplicación uniforme y rígida de las normas, sin consideración a los muy disímiles contextos naturales y sociales, subutilizando la riqueza de toda la diversidad geográfica, climática, productiva, social, cultural y étnica. En la práctica, ello significa aplicar la *misma vara* de normas y exigencias a regiones y comunas absolutamente disímiles en su tamaño demográfico, económico e institucional, en su capacidad productiva y exportadora, su masa crítica de capital humano calificado, capacidad de innovación, etc. En consecuencia, es una verdadera *camisa de fuerza*, demasiado grande para unas y excesivamente estrecha para otras regiones y comunas, totalmente disfuncional al orden armónico de la naturaleza y a las dinámicas sociales, y por tanto manifiestamente disfuncional e ineficiente para desarrollar todas las potencialidades de desarrollo del país, propias de la amplia y rica diversidad de sus territorios.
- b) Gobierno Central y Mercado fuertes; Gobiernos Regionales, Municipios y Sociedad Civil débiles: Existe un desbalance muy pronunciado entre el sistema y la cultura política presidencialista vigentes,

en la cual el Gobierno es también el principal agente legislador, sumado a un mercado abierto y muy fuerte, respecto de los gobiernos intermedios (regionales), cuyos intendentes son designados y revocados por el Presidente de la República, carecen de autonomía para su gestión estratégica y capacidad de negociación por los intereses del desarrollo de sus comunidades, hecho que se suma a la debilidad de los municipios, cuyas autoridades (alcaldes, concejales) si bien son electas, están fuertemente restringidas en cuanto a competencias y recursos para cumplir adecuadamente la multiplicidad de funciones que les han sido asignadas, y de las organizaciones de la sociedad civil, muy numerosas en relación al tamaño poblacional, pero en general carentes del poder y las capacidades requeridas para incidir eficazmente en los asuntos de su interés e incumbencia.

- c) Extrema Concentración de Poder Político, sin contrapeso de Poder y Control Ciudadano: la excesiva concentración del poder político, tanto en el gobierno central como en las cúpulas de los partidos, predominantemente relacionados a intereses, vínculos y domicilios metropolitanos, no tienen el necesario contrapeso de poder del supuesto soberano, la ciudadanía, salvo mediante la periódica elección de sus representantes, pero en la mayoría de los casos carentes de instancias formales de control sobre los asuntos de su interés di-

recto o sobre el cumplimiento de las promesas declaradas en períodos electorales o de los compromisos contraídos por las autoridades de turno.

4. El círculo vicioso entre Desigualdades y Centralismo: la necesidad de reformas virtuosas

Transformar el Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y practique la redistribución eficaz es quizás el desafío más urgente que enfrenta América Latina a la hora de poner en marcha mejores políticas que estimulen el crecimiento y al mismo tiempo reduzcan la desigualdad y la pobreza "

Alejandra Viveros y Patricia da Cámara¹⁶

Se postula aquí que las dos limitantes (desigualdades sociales, centralismo) analizadas precedentemente para alcanzar un Desarrollo Humano equilibrado y pleno, se retroalimentan y potencian entre sí, reforzando el círculo vicioso de nuestro subdesarrollo. En consecuencia, es imperativo impulsar estrategias dirigidas a interrumpir y revertir esa dinámica viciosa, generando innovaciones virtuosas, focalizadas principalmente en las potencialidades de desarrollo, o, cuando corresponda, en las carencias más determinantes.

Vergara (2006) refuerza lo anterior, planteando que "*si entendemos el desarrollo como un proceso, debemos alterar sistémicamente los círculos*

¹⁶ Informe Banco Mundial, América Latina necesita reducir la pobreza para impulsar el crecimiento; 14.2.2006

viciosos específicos de los territorios”, y, agrega, coincidiendo con la necesidad de cambios estructurales de la institucionalidad, “lo que es fruto de un sistema institucional sólo se puede enfrentar con un cambio institucional mayor, que transforme círculos viciosos en virtuosos”.

Dado que en ambos casos (desigualdades sociales, centralismo) se trata de problemas estructurales, su abordaje y superación requiere de reformas también estructurales, cuyo diseño y puesta en práctica, pudiendo ser progresiva, diferenciadora y flexible, debe lograr un ritmo de avance y profundidad decididamente mayor al exhibido hasta ahora.

Dada su complejidad política y técnica, las perspectivas de éxito de dichas reformas requieren de la voluntad, acuerdos amplios y aportes concretos de todos los actores del desarrollo, incluidas las universidades y las organizaciones de la sociedad civil de regiones, existencialmente afectadas por las perspectivas de desarrollo de las comunidades y territorios en las que están insertas y a cuyo progreso y bienestar se deben, siendo por ello interpeladas para hacerse cargo de aquella parte de la tarea que corresponde a su misión.

5. LOS IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN: Urgencia para las Reformas

“Los ganadores deben compartir con los perdedores de la globalización”.

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001¹⁷

5.1 La ambivalencia del proceso

¿Es acaso la globalización un “cajón de sastre” se preguntaba el académico Bernardo Subercaseaux en una conferencia sobre Globalización e Identidades: problemas y desafíos regionales¹⁸ (Subercaseaux, 2006) y respondía: *“No. La globalización es un proceso que si bien tiene su eje en el ámbito económico, afecta y deja su impronta en los más diversos órdenes, desde la comida, el ocio y la música, hasta la educación, la droga, los derechos humanos y los juegos infantiles”. Y agregaba: “Precisamente las muchas facetas del proceso, favorables algunas y amenazadoras otras”, donde “hay intereses en juego, y la cuestión del poder sigue presente”, todo lo que indica claramente “que se trata de un fenómeno con el que se interactúa y que puede en consecuencia ser administrado en beneficio del país y de sus habitantes”.*

¹⁷ Declaraciones “El Mercurio”, Santiago de Chile, 1 Octubre 2006

¹⁸ IV Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Red Sinergia Regional-U.Católica del Norte, 12-13 Octubre 2006

A este respecto, el mismo autor plantea que *“administrar la globalización quiere decir interactuar con ella, desde lo que se es y hacia lo que se pretende ser. Se da así un proceso dialógico en que la globalización no es algo dado y finito sino un campo de negociación, un espacio en construcción. El Estado-nación es a través de sus distintas políticas públicas una de las principales instancias que interactúan con la globalización, por medio de marcos regulatorios, de políticas que pueden o no resguardar los efectos perniciosos de la liberación de los mercados y los flujos financieros; políticas que pueden o no resguardar el medio ambiente y un crecimiento sustentable; políticas que pueden o no establecer una red de protección social para los sectores más débiles o perjudicados”*.

Acercándose a la temática del presente trabajo, Subertcaseaux agrega: *“Pero también administran e interactúan con ella los gobiernos regionales y locales, las corporaciones sin fines de lucro, las escuelas y el sistema educacional, las familias, en definitiva, la sociedad civil entera, además de los medios de comunicación y muy especialmente las Universidades, por su rol en una sociedad que ha sido llamada del conocimiento y porque son instituciones mas neutras con respecto a los intereses en juego”*. Reforzando lo anterior, enfatiza: *“Un aspecto fundamental es la calidad de la democracia, pues sino se corre el riesgo de que sean fundamentalmente las elites del centro las*

que tomen las decisiones, con una óptica parcial y centralizada”.

5.2 La necesidad de Reformas Estructurales: Descentralización y Fortalecimiento Territorial

Las reformas estructurales planteadas en el presente ensayo (descentralización; fortalecimiento de las capacidades locales y regionales) desde luego debieran haberse abordado con mayor antelación y profundidad antes de la emergencia de la globalización. Pero ahora, con globalización, son impostergables, tanto para aprovechar mejor las oportunidades que abre como para neutralizar sus impactos negativos, y así prevenir tensiones sociales y problemas de gobernabilidad mayores a los que ya se han producido en diferentes latitudes.

Diversos autores apuntan a mostrar que la globalización genera tendencias ambivalentes respecto de la concentración y centralización. *“Por un lado genera externalidades que implican una concentración aún mayor de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales, y por otro, genera mejores condiciones para la descentralización de nuestros países* (en Vergara, P., y Von Baer, H.),

En efecto, el proceso de globalización, así como abre importantes oportunidades de nuevo desarrollo, también genera múltiples impactos negativos, agudiza las desigualdades sociales y territoriales y por ende limita las perspectivas de alcanzar un Desa-

rrollo Humano y territorial más equilibrado. Planteamientos críticos aportados con ocasión de una conferencia sobre descentralización en América Latina¹⁹, daban a entender que en América Latina la globalización producirá más efectos desintegradores y negativos, más territorios perdedores y población empobrecida, que ventajas y oportunidades, si no va antecedida de un sólido proceso de descentralización y de un fortalecimiento sustantivo de las capacidades locales y regionales.

Lo anterior se refuerza los planteamientos de diversos autores, básicamente coincidentes en el sentido que *“cuando la globalización interactúa con espacios nacionales previamente descentralizados, genera formas y dinámicas más favorables para dichas comunidades que cuando ocurre en espacios concentrados y centralizados”*, y que *“las sociedades descentralizadas poseen fortalezas organizacionales y culturales de cooperación mucho más funcionales a su inserción al proceso de globalización”* (Dickens, Cuervo y González, Vergara y Von Baer, 2004).

Por su parte, Boisier (2005), al referirse al nuevo papel de los territorios en la competencia global empujada por la globalización, plantea que *“la globalización busca estructurar un nuevo orden económico mundial, caracterizado por un único espacio de comercio y transacciones y por múltiples territorios de producción”*, agre-

gando que *“este proceso obliga a todos los actores, personas, organizaciones, territorios, a entrar a un juego competitivo de alta complejidad, en el cual la sobrevivencia sólo acompañará a los más inteligentes, veloces, flexibles y complejos de ellos”*. Ampliando lo anterior propone el concepto de “Territorio Competitivo” (Boisier, 2006), señalando que *“se es competitivo cuando sostenidamente en el tiempo las funciones realizadas por el ente territorial son más eficaces y eficientes que las realizadas por sus competidores. Básicamente se habla ahora de funciones ligadas a la inserción del territorio en el entorno (competitividad hacia afuera) y de funciones ligadas a la atracción de factores de crecimiento hacia él (competitividad hacia adentro)”*.

Podemos concluir, entonces, que no es responsable promover la inserción y competitividad hacia afuera, sin preparar previamente, o a lo menos paralelamente, las condiciones internas necesarias para lograr los beneficios esperados de dicha inserción, sostenibles en el tiempo y compartidos con las comunidades y territorios participantes.

Es por ello que en el caso de Chile lo correcto habría sido preparar previamente las condiciones internas necesarias para enfrentar la inserción del país en la dinámica global. Ahora, con globalización, las reformas estructurales requeridas son imperativas e

¹⁹ Conferencia sobre Descentralización en América Latina, Gobierno de Chile-Banco Mundial, 1999, Valdivia, Chile.

impostergables, más aún cuando en el intertanto Chile ha logrado suscribir tratados de libre comercio con la mayoría (86%) de los principales mercados mundiales (PROCHILE, 2006), dinámica que así como amplía las oportunidades de crecimiento en diversos sectores y rubros, a la vez agudiza sus múltiples impactos negativos.

En efecto, no obstante períodos continuos de crecimiento y estabilidad macroeconómica y de los consiguientes avances en la reducción de la pobreza, no se observan progresos equivalentes en materia de indigencia, desigualdad de ingresos y desempleo estructural. Por el contrario, continúa la expansión urbana y poblacional en la capital y la dinámica de concentración de la actividad económica, política, científico-tecnológica, cultural y comunicacional, se ha incrementado la conflictividad entre empresas externas y las comunidades en las que están insertas, dinámica que de continuar podrá deteriorar la gobernabilidad de las zonas afectadas.

Frente a ello, como escenario deseado se postula aquí que un esfuerzo responsable y sostenido de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades de los territorios:

- incrementa el ingreso autónomo, el autoempleo y la proactividad de las comunidades frente al desarrollo;
- fortalece sus identidades locales y su capacidad para desarrollar la diversidad de sus potencialidades locales;
- amplía la competitividad sistémica territorial,

- contribuye a atraer y retener recursos humanos calificados,
- fortalece las ciudades intermedias y las instituciones regionales,
- mejora la capacidad de resolver conflictos en el nivel local y regional
- fortalece la ciudadanía y la sociedad civil, beneficiaría la capacidad y legitimidad del Estado
- profundiza la democracia.

PARTE II: PROPUESTAS

En esta segunda parte, referida al caso de Chile, se postula primero un Modelo Alternativo de Gestión Pública, se identifican algunas carencias para alcanzarlo y se describen tres iniciativas en proceso de construcción por parte de grupos académicos y de la sociedad civil de regiones, relacionados al propósito central planteado en este trabajo: lograr un Desarrollo Humano y territorial equilibrado, con gobernabilidad, en un contexto de globalización.

1. MODELO ALTERNATIVO DE GESTIÓN PÚBLICAS

Los planteamientos enunciados precedentemente ponen de manifiesto que para poder conducir y promover el estilo de desarrollo deseado, es necesario contar con un sistema público realmente descentralizado, capaz de abordar las tareas del Desarrollo Humano equilibrado con enfoque sistémico-territorial, participativo e inclusivo.

Con tal finalidad, como meta a alcanzar en el mediano a largo plazo, para

el caso de Chile los autores de este ensayo adhieren a la propuesta de “*Descentralizar el Estado desde la Región*” (Correa, 2001), que propicia organizar la oferta pública nacional desde la diversidad de la demanda de las comunidades locales y regionales, expresada, con enfoque sistémico territorial, mediante programas integrados de desarrollo, requeridos a los ministerios y servicios públicos nacionales, según términos diferenciados, definidos participativamente en cada región o conjuntos homogéneos de localidades.

2. CARENCIAS

Las perspectivas de avance hacia dicha meta, están limitadas por la existencia de diversas carencias, entre las cuales se identifican aquí tres que por su naturaleza tienen una mayor capacidad para abrir nuevas oportunidades de desarrollo y que a su vez son directamente relacionadas a la misión y responsabilidad de ofrecer respuestas de las universidades regionales, como son:

- a) El Conocimiento calificado, pertinente y propio requerido para orientar y nutrir los procesos de desarrollo de los territorios y la capacidad de innovación y competitividad de los mismos;
- b) El Capital Humano, en términos de la masa crítica calificada y motivada necesaria para liderar y ejecutar las iniciativas dirigidas al desarrollo local y regional, sea en el ámbito público, privado y social, o en la propia actividad académica;
- c) El Capital Social, entendida como las relaciones de confianza y reciprocidad, que favorecen la coope-

ración y la asociatividad, necesarias entre los diferentes actores del desarrollo local, regional y nacional para cumplir cabalmente su respectiva misión. Esta dimensión del desarrollo también compromete a las universidades regionales, las que además de contribuir con la generación y transmisión de conocimiento relacionado, representan un espacio privilegiado de testimonio y promoción, dada su mayor equidistancia de los vaivenes de las contingencias políticas o económicas.

3. ALGUNAS INICIATIVAS EN CONSTRUCCION

A modo de ejemplos del tipo de iniciativas susceptibles de ser generadas desde las propias regiones, y, en el caso presente, desde las universidades regionales en alianza con los otros actores del desarrollo, a continuación se describen brevemente los siguientes tres casos:

1. Un proyecto para construir una Agenda Concordada de Reformas de Descentralización, generada desde una organización de la sociedad civil de regiones con apoyo de grupos académicos, con la perspectiva de ser compartida con el gobierno central, los parlamentarios electos en regiones y los diferentes partidos políticos.
2. Una Red de las 20 universidades regionales, denominada Sinergi@Regional, dirigida a generar conocimiento apropiado y a formar nuevos líderes para los procesos de desarrollo territorial equilibrado, y
3. La instalación de Sistemas Regionales de Innovación.

Siendo de naturaleza y génesis distinta, estas tres iniciativas son interdependientes y concurren a un mismo propósito: lograr un Desarrollo Humano y territorial equilibrado, con gobernabilidad, en un contexto de globalización.

3.1 Agenda Concordada de Reformas de Descentralización

Tal como ya se ha venido adelantando en los capítulos precedentes, en el presente ensayo se postula que una de las reformas estructurales más necesarias para poder avanzar en la reducción de las desigualdades sociales y territoriales y para adecuar la institucionalidad pública vigente a los cambios del escenario mundial y nacional así como a las crecientes demandas sociales y ciudadanas, consiste en impulsar un sustantivo y sostenido proceso de descentralización (política, administrativa, económica, científico-tecnológica y cultural), con traspaso de competencias y recursos, acompañado de un significativo fortalecimiento de las capacidades de instituciones y personas en los niveles subnacionales micro-local y meso-regional.

3.1.1 Condición: un proceso responsable

Dentro de ese marco se ha planteado también que la Descentralización no es un fin en sí misma, sino un instrumento, ciertamente muy importante, puesta el servicio de un propósito anterior y superior: la ampliación de oportunidades de Desarrollo Humano, tanto a nivel social como territorial.

En consecuencia, aquí no se su-

giere una descentralización impulsada a ultranza, en todos los planos y de cualquier forma, ni menos como dogma o panacea para resolver todos los problemas pendientes del desarrollo. Por el contrario se aboga por un proceso de descentralización realizado en forma responsable, debidamente adecuada al respectivo contexto político, institucional y cultural, un proceso necesariamente profundo y persistente a la vez que gradual y prudente, pero que en definitiva sea capaz de:

- a) transferir poder y recursos a los niveles subnacionales del sistema público y social,
- b) satisfacer la necesidad de mayor autodeterminación y desarrollo autodependiente de las personas y sus comunidades,
- c) una distribución menos concentrada del poder y por ende de mayores niveles de participación,
- d) una mayor eficiencia gubernamental, en la medida que permite una respuesta pública más cercana a las personas y por ello más pertinente y eficiente.

3.1.2 Principio orientador: la doble subsidiariedad:

En la compleja decisión sobre que competencias y recursos transferir y hasta que nivel resulta funcional dicha transferencia a la ampliación de oportunidades de Desarrollo Humano, desde luego no hay ni deben haber fórmulas únicas. Sin embargo, es útil aprender de las experiencias positivas y negativas de aquellos países, que además de democráticos y de economía libre, hoy son descentralizados y desarrollados.

Un principio de ética-política, originalmente inspirado por sucesivas encíclicas del Vaticano²⁰, y que ha guiado en mayor o menor grado a los diseños institucionales de dichos países - más allá de sus múltiples diferencias - es la aplicación del principio de subsidiariedad, pero en su doble y completo sentido:

Por una parte la subsidiariedad *horizontal*, para distinguir entre aquello que regula igual o mejor el mercado, y lo que no está en la naturaleza de éste regular y que por tanto debe necesariamente ser asumido por el estado; y por otra, la aplicación de la subsidiariedad en el sentido *vertical*, que radica el poder de decisión y los recursos en aquel nivel dónde, según sea el caso, éstos se administran igual o mejor, con mayor propiedad y eficiencia, en forma ascendente, privilegiando siempre el nivel inferior:

- en primer término a la persona individual, como ser único, dotado de capacidades y talentos, y en la familia como núcleo básico de la sociedad,
- luego en la organización de base,
- entonces en el municipio, seguido, según corresponda,
- del gobierno provincial, regional o estatal (en el caso de países federales),
- y recién entonces, en el gobierno nacional, esto es en aquellos casos cuando tal o cual competencia o administración de recursos no está en la naturaleza o capacidad de al-

guno de los niveles anteriores resolverlos adecuadamente.

En la práctica, la sana y consecuente aplicación de dicho principio, más que debilitar al gobierno nacional, lo fortalece y legitima, dado que lo descongestiona, permitiéndole concentrarse en aquellas funciones de carácter más estratégico, complejas y trascendentes para el conjunto de un país.

En el caso de Chile, más allá del discurso, de avances parciales y de promesas en tiempos de elecciones, nuestra realidad comprueba que hasta ahora el modelo "*chilensis*" de desarrollo ha venido inculcando y aplicando sólo el nivel *horizontal* del principio de subsidiariedad, pero no ha podido -o no ha querido- entenderlo y aplicarlo en su integralidad.

3.1.3 El complejo proceso de construcción de un Proyecto de Agenda Concordada

Dada la fuerza, inercia y magnitud de los intereses asociados al *status quo*, y la complejidad política, técnica y económica de las reformas planteadas, es evidente que su aprobación y puesta en práctica requiere de una decidida voluntad política, de liderazgos múltiples y activos, de acuerdos transversales y amplios, así como de aportes generosos y concretos de todos los actores del desarrollo.

Esa responsabilidad ciertamente incluye a las universidades y las orga-

²⁰ Rerum Novarum (León III, 1891); Quadragésimo Anno (Pío XI 1931); Mater et Magistra (Juan XXIII, 1961)

nizaciones de la sociedad civil de regiones, existencialmente afectadas por las perspectivas de desarrollo de las comunidades y territorios en las que están insertas y a cuyo progreso y bienestar se deben, y que por ello son interpeladas para hacerse cargo de aquella parte de dicha tarea que corresponde a su misión.

Por tal razón se generó una alianza de trabajo compartido entre el CONAREDE²¹, organización de la sociedad civil, plural y representativa para la promoción de iniciativas de descentralización y desarrollo regional en Chile, apoyada por grupos académicos de Universidades Regionales²², para diseñar, difundir y promover participativamente un conjunto coherente de reformas estratégicas de descentralización en el plano político, administrativo, financiero y de mayor participación ciudadana, (Von Baer, H., de Ferrari, J.M., Salazar, E., Cancino, R., Petit-Brieh J. (2004), dirigidas, en el mediano a largo plazo, a:

- lograr una sociedad social y territorialmente integrada, policéntrica, participativa y descentralizada, con igualdad de oportunidades para todos sus habitantes,
- valorar y desarrollar la diversidad y las identidades locales y regionales como una de las principales riquezas del país,
- desarrollar en plenitud todo el po-

tencial humano, natural y productivo de todos los territorios, con niveles estables de crecimiento, dentro de un marco de sustentabilidad ambiental,

- superar la pobreza y las marcadas disparidades sociales y territoriales imperantes,
- fortalecer y consolidar la capacidad del país de insertarse con éxito en las oportunidades de la globalización,
- construir confianzas y acuerdos básicos estables entre los principales actores sociales, que trasciendan los períodos de gobierno, las coyunturas y las contingencias.

Con tal finalidad, antes al proceso eleccionario de diciembre de 2005, el CONAREDE impulsó una iniciativa ciudadana denominada “Yo voto por las Regiones”, dirigida a todas las candidaturas a la Presidencia de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados de las circunscripciones y distritos electorales de regiones (exceptuando la Metropolitana). Esta iniciativa invitó a los candidatos y candidatas a estudiar, y si así lo estimaran, suscribir, un conjunto coherente y actualizado de diez Reformas Estructurales de Descentralización:

1. Elección directa del Gobierno Regional
2. Incentivos a la Inversión Regional
3. Reconocimiento a la Diversidad de los Territorios

²¹ Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE

²² Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de La Frontera; Facultad de Derecho, Universidad Austral

4. Flexibilización de la Institucionalidad Pública
5. Fortalecimiento de los Municipios
6. Servicios Públicos Regionales
7. Infraestructura y Conectividad
8. Capital Humano, Conocimiento y Competitividad Regional
9. Calidad de Vida y Gobernabilidad para los Habitantes de Santiago
10. Participación Ciudadana Efectiva en Decisiones de Interés Local y Regional

Estas Reformas Estratégicas a su vez se desagregaron en un total de 30 Medidas Específicas para su puesta en práctica, para cada una de las cuales se requirió la firma de las candidatas y candidatos, formalizando con ello su compromiso de impulsar la aprobación y puesta en práctica de dichas reformas en el evento de resultar electos.

El resultado de esa iniciativa ciudadana²³ significó lograr la suscripción de éste documento de compromiso por la Presidenta Michelle Bachelet y los otros tres candidatos presidenciales, así como por el 90% de los Senadores y Diputados electos en Regiones.

En la actualidad, el conjunto de estas reformas se están priorizando en función del nivel de respaldo logrado por parte de Senadores y Diputados electos en regiones, de los requisitos político-legislativos necesarios para su

aprobación (reforma constitucional, orgánico-constitucional, ley o decisión político-administrativa), así como del impacto esperado (muy bajo, bajo, medio, alto, muy alto) de su eventual aprobación y puesta en práctica, en el plano político, administrativo, financiero, económico, socio cultural y de mayor participación ciudadana²⁴.

Sobre dicha base se logró en días recientes un acuerdo fundamental con el Gobierno central²⁵ para elaborar en forma compartida un Proyecto de Agenda Concordada de Reformas de Descentralización, con prioridades, plazos y responsables, con miras a ser debatido y enriquecido con representantes de la sociedad civil y política, en particular de las regiones, así como con el gobierno y parlamentarios, en una II Cumbre de las Regiones, a mediados de Abril de 2007, en el Salón Plenario del Congreso Nacional en Valparaíso.

3.2 La Red Sinergia Regional: Líderes y Conocimiento para el Desarrollo

Como una forma de responder a la realidad descrita, en noviembre de 2002, en Punta Arenas, los Rectores de la Agrupación de 20 Universidades Regionales (AUR) integrantes del Consejo de

²³ Ver www.conarede.cl

²⁴ Línea Institucionalidad y Políticas Públicas, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera.

²⁵ Reunión CONAREDE-SUBDERE, Santiago 13 de Noviembre 2006; reunión CONAREDE Presidenta de la República, 7 Diciembre 2006.

Rectores²⁶ decidieron unánimemente crear una red temática de colaboración interinstitucional e interregional, dirigida a aportar capital humano y conocimiento calificados a los procesos de descentralización y de desarrollo humano local y regional de Chile, denominada Red Sinergi@Regional, cuya institucionalidad futura será una Fundación (Red Sinergi@Regional, Informes 2004, 2005).

3.2.1 Misión y Objetivos

Programáticos:

La misión que se ha propuesto Sinergi@Regional es la de fortalecer las capacidades y el compromiso de la ciudadanía, de la sociedad civil y las organizaciones públicas, privadas y académicas de las regiones de Chile, para participar en forma eficaz en los procesos de descentralización y de desarrollo humano local y regional y empoderar a comunidades vulnerables en iniciativas dirigidas a ampliar sus oportunidades de desarrollo, a través de los siguientes Objetivos Programáticos:

- a) Capital Humano: Líderes para el Desarrollo local y regional: ofrecer a estudiantes talentosos de cursos avanzados de cualquier carrera de las Universidades integrantes de la Red, así como a profesionales jóvenes motivados y funcionarios

que ya se encuentran en servicio, diferentes alternativas especializadas de capacitación y de formación de post-título y postgrado y de empoderamiento metodológico, necesarios para liderar procesos de desarrollo endógeno territorial y para impulsar iniciativas de descentralización y fortalecimiento de la ciudadanía y la sociedad civil en comunidades locales y regionales de Chile. Cada uno de los programas específicos desarrollados por alguna de las 20 universidades mantendrá su identidad y enfoques y contenidos, pero estará afecto por un sistema común de acreditación de calidad y de créditos transferibles, con la finalidad de facilitar la movilidad estudiantil y laboral entre programas, universidades y regiones del país, y entre éstos y programas académicos afines de universidades de la Unión Europea.

- b) Conocimiento: propio y pertinente: crear y fortalecer en cada región del país Centros de Estudios Regionales (nodos de la Red) capaces de construir, conjuntamente con los otros actores sociales, el conocimiento necesario para ampliar las oportunidades de desarrollo humano en la escala local y regional, así como de nutrir y orientar las correspondientes políticas públicas y respuestas empresariales y aca-

²⁶ AUR, Agrupación de 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores: U. de Tarapacá, U. Arturo Prat, U. de Antofagasta, U. Católica del Norte, U. de Atacama, U. de La Serena, U. Católica de Valparaíso, U. de Valparaíso, U. Técnica Federico Santa María, U. P. Ancha de Ciencias de la Comunicación, U. de Talca, U. Católica del Maule, U. Católica de la Santísima Concepción, U. del Bio-Bio, U. de Concepción, U. Católica de Temuco, U. de La Frontera, U. Austral de Chile, U. de Los Lagos, U. de Magallanes.

démicas, pero con un cambio de enfoque respecto de lo tradicional: mediante investigaciones focalizadas principalmente en base a demandas identificadas en las comunidades y los territorios, más que en la oferta de la academia. Esa innovadora modalidad se ha logrado poner en práctica, aún a nivel piloto, gracias a una alianza con el Programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza, cuyos jóvenes profesionales, establecidos en la mayoría de las comunas vulnerables y rurales, identifican las oportunidades y problemas del desarrollo de dichas comunidades que requieren de respuestas desde el conocimiento susceptibles de ser abordadas mediante proyectos de tesis o prácticas profesionales.

- c) Capital Social: contribuir, en conjunto con los principales actores del desarrollo local y regional, a la construcción de las condiciones de confianza, reciprocidad, asociatividad, cooperación y solidaridad requeridas para que los otros componentes del desarrollo presentes en una determinada comunidad o territorio logren desplegar su pleno potencial. Además de su aporte a la generación y transmisión de conocimientos vinculados al capital social, las universidades regionales están llamadas a aportar su testimonio y tribuna, aprovechando la ventaja de su mayor equidistancia de la contingencia política y empresarial para catalizar mejores relacio-

nes de capital social entre los actores regionales y locales.

Además de esos programas eje, la Red ha puesto en marcha diversas otras iniciativas relacionadas a su misión, como son:

organización una vez al año de un “Encuentro Nacional de Estudios Regionales”, que funciona rotativamente en alguna de las universidades miembro, y convoca a la participación de académicos, investigadores y estudiantes relacionados a la temática, líderes sociales y autoridades del ámbito público y privado de todo el país.

La Sociedad Chilena de Estudios Regionales, SOCHER, que a su vez le permitió a Chile constituirse en el primer país Sudamericano en ingresar a la *Regional Science Association International*, *RSAI*, y a su respectiva sección Asia-Pacífico, *Pacific Regional Science Organization*, *PRSCO*.

Diseño de una Revista Científica para la publicación de trabajos de investigación y debates de pares en la temática, con su correspondientes comités editoriales nacional e internacional.

3.3 Sistemas Regionales de Innovación

Se trata de una iniciativa originalmente generada desde un Instituto Interdisciplinario de Desarrollo de una de las Universidades Regionales²⁷

²⁷ Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, U.de La Frontera. Equipo liderado por Ronald Cancino y Jorge Petit-Breuilh

(IDER, 2006), que luego ha suscitado la participación de diversos otros grupos y redes de estudio de regiones, el apoyo de algunos Gobiernos Regionales y de la Red de Consejeros Regionales de Ciencia y Tecnología e Innovación, CORECYT, así como la cooperación de algunos centros de otros países²⁸. Recientemente ha sido reconocida como experiencia piloto por dos organismos dependientes del gobierno central, uno responsable del desarrollo científico y tecnológico nacional²⁹ y el otro del desarrollo de las regiones³⁰.

3.2.1 Escenario de Transformaciones

La experiencia internacional indica una tendencia hacia la expresión territorial de las políticas sistémicas de innovación, que se conoce como “*Sistemas Regionales de Innovación*”, entendidos como “*sistema de actores e instituciones que interactúan y generan aprendizajes para la producción e introducción de innovaciones en focos de desarrollo de ciencia, tecnología e innovación prioritarias*”.

Ello implica:

- en lo político, la definición de prioridades –construidas prospectiva y sistémicamente– que ponen en el centro la innovación, así como la disponibilidad de atribuciones, competencias y funciones de la institucionalidad pública nacional y regional para direccionar la política

hacia la innovación en regiones.

- en relación a los actores, la generación de mecanismos de articulación en redes y la construcción de una cultura asociativa de innovación para la generación de aprendizajes interactivos, así como la articulación estratégica entre las diversas trayectorias: innovaciones tecnológicas, investigaciones aplicadas, centros de excelencia, etc.

3.2.3 La Propuesta

En Chile, esta necesidad es urgente, dado el momento clave que se experimenta, que está significando una verdadera transición de fase hacia políticas sistémicas de innovación de carácter territorial. El aspecto central es la articulación y el anclaje territorial de los focos de desarrollo de alto nivel científico-tecnológico e innovativo, con las emergentes articulaciones empresariales y trayectorias tecnológicas de las regiones. Con esa finalidad se propone avanzar hacia la instalación y dinamización diferenciada, según región, de *Sistemas Regionales de Innovación*, consistentes en:

Desarrollar un proceso estratégico y metodológico para fortalecer la Gestión Regional de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para la producción de innovaciones en un territorio regional, a través de la generación de mecanismos de interfaz

²⁸ Unidad de Prospectiva Tecnológica, COLCIENCIAS, Colombia; Convenio Andrés Bello; CRNS-Francia

²⁹ Comisión Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, CONICYT

³⁰ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE

entre las capacidades y el potencial científico-tecnológico y las demandas (reales y potenciales) de las empresas, desde una mirada sistémica, prospectiva y territorial.

Lo anterior implica la articulación estratégica entre métodos prospectivos de planificación y gestión, sistemas de vigilancia tecnológica y desarrollo y manejo de indicadores requeridos por el *Sistema Regional de Innovación*, elaboración de mapas estratégicos de la relación entre redes y producción de conocimiento-innovación, así como indicadores del nivel meso y micro de las trayectorias tecnológicas, desarrollo de negocios tecnológicos y fortalecimiento del Capital Humano Avanzado de Gestión de la CTI.

REFLEXIONES FINALES

El propósito superior de lograr un Desarrollo Humano equilibrado, que supere las actuales aún tan pronunciadas desigualdades sociales y territoriales, y de alcanzar dicha meta con gobernabilidad y con la capacidad de enfrentar con éxito tanto las oportunidades como los impactos negativos de la globalización, constituye un desafío tan complejo como urgente para los países de América Latina.

Entre otros, significa impulsar un proceso sostenido y responsable de descentralización, con traspaso efectivo de poder y de recursos a los niveles subnacionales, así como de significativo fortalecimiento de las capacidades de instituciones y personas a nivel local y regional.

Ello requiere de reformas estructurales del sistema público, de generación de conocimiento pertinente y diferenciado según territorio, y de la formación de capital humano calificado y comprometido con las tareas del desarrollo local y regional. Pero sobre todo requiere de la decidida participación de todos los actores relacionados a las tareas del desarrollo, del nivel local, regional y nacional; sean éstos públicos, privados, sociales o académicos; requiere, asimismo, de todas las instituciones de la sociedad civil y ciudadanía de regiones, y, ciertamente, de la voluntad constructiva, convergente y generosa de todos los dirigentes, partidos o coaliciones políticas.

Sólo así lograremos construir regiones y países buenos para vivir, para todos sus habitantes y en todos sus territorios.

BIBLIOGRAFIA

- Boisier S., (2005), *La Imperiosa necesidad de ser diferente en la Globalización: El Mercadeo Territorial. La Experiencia de las Regiones Chilenas*. Monografía, Septiembre.2005.
- (2006), *Algunas Reflexiones para aproximarse al concepto de Ciudad-Región*, Revista Estudios Sociales, Universidad de Sonora, México, Vol. XIV, No.028.
- Correa, G., (1999), *Descentralización para el Desarrollo Humano en Chile: Lecciones y Desafíos del Proceso*. Informe de una Mesa de Trabajo. PNUD.
- Ffrench-Davis, R., *Desarrollo Humano y Economía: América Latina en la ac-*

tual era de la Globalización, en Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, Edición No.2, Documento disponible en <http://www.revistadesarrollohumano.org/>

Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera (2006), *Sistemas Regionales de Innovación: Propuestas para su construcción en Chile*. Documento de trabajo, preparado por Ronald Cancino y Jorge Petit-Breuih, Noviembre 2006

PNUD-Chile (2006), *Las trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile (1994-2003)*, No.11, , Temas de Desarrollo Humano Sustentable, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Ministerio de Planificación, Chile.

_____ (2004), *Desarrollo Humano en Chile. El Poder: ¿para qué y para quien?* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile

_____ (2001), *Desarrollo Humano, Informe 2001*. Citado por Ranis G., y Stewart F., *Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina*, en Revista de la CEPAL 78, 2002

Prats, J., (2004), *Desigualdades y Desarrollo en América Latina*, en Gobernanza, Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano, Edición No.2, IIG, Barcelona.

PROCHILE (2006), *Oportunidades de Negocios con China*, charla de Sr. Jaime Rivera Guzmán, en Seminario de Fundación Melton-Universidad de La Frontera, Temuco, Octubre 2006,

Ranis G., y Stewart F., (2002), *Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina*, Revista de la CEPAL 78, Diciembre 2002

Red Sinergia Regional (2004), Proyecto Red Sinergia Regional, Etapa II, Interamerican Foundation-IAF.

Temuco-Chile.

_____ (2005), Informe de Gestión, Documento de Trabajo para la Agrupación de Universidades Regionales, AUR

Subercaseaux, B., (2006), *Globalización e Identidades: problemas y desafíos regionales*, Conferencia en IV Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Red Sinergia Regional, Universidad Católica del Norte, 12-13 Octubre 2006, Doc.disponible en <http://www.sinergiaregional.cl>

Valenzuela, Esteban (2000), *Alegato Histórico Regionalista*, Edit. Sur-Lom

Vergara, P. (2006), *Las nuevas ideas del desarrollo económico en las elites de territorios pobres y desiguales*. Monografía

Vergara, P., y Von Baer (2004), *El esquivo Desarrollo en un entorno globalizado y complejo*. En *La Frontera del Desarrollo Endógeno*, p. 187-199, Ediciones Universidad de La Frontera

Viveros, A., y da Camara P., (2006), *América Latina necesita reducir la pobreza para impulsar el crecimiento*, Informe Banco Mundial, 14.Febrero 2006

Von Baer, H. (2005), *Descentralización y Desarrollo Local / Regional: La Tarea pendiente del modelo "chilensis" de Desarrollo*. Revista Derecho Mayor, Año IV, No.4, p.303-322

_____ (2000) Desarrollo humano desde la Escala Local y Regional: Nuevos Estilos de Liderazgo para un nuevo Estilo de Desarrollo. El Caso de Chile. Ponencia presentada en Seminario Internacional Red UREL, Universidades Regionales Latinoamericanas, Ibarra Ecuador 30 de Noviembre.

Von Baer, H., de Ferrari, J.M., Salazar, E., Cancino, R., Petit-Brieuh J. (2004), *Proyecto Chile Regional 20020: Hacia un estilo de desarrollo*

- participativo, descentralizado, ambientalmente sustentable, social y territorialmente integrado.* En revista Ambiente y Desarrollo, Vol. 20, No.3, Vol.21-1, p. 59-76
- Von Baer, H., y Vergara, P.** (2000), Capital Humano, Capital Social y Conocimiento. Dimensiones sinérgicas para el éxito de una Estrategia de Desarrollo Regional. Conferencia presentada en el Seminario "Estrategia de Desarrollo Regional y Globalización. Teoría y Práctica, Compromiso de los Actores", Senado. Valparaíso 7-8 de Septiembre.