

**PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SUBERE  
CONVENIO SUBDERE/CEPAL/ILPES  
CONTRATO DE PRESTAMO BID 578/OC-CH**

**SEMINARIO DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL**

**LOS FONDOS DE RECURSOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL**

**7 DE MAYO DE 1992**

## INDICE

1.	Palabras de bienvenida del Sr. Arturo Núñez del Prado Director del ILPES.	1
2.	Exposición del Señor Gonzalo Martner Fanta, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.	3
3.	Los Criterios de Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Exposición a cargo del señor Luis Lira, Jefe del Departamento de Inversión Regional de la SUBDERE.	10
4.	Reacciones a la Exposición de Luis Lira.	20
5.	El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) de España y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Exposición a cargo del señor Laureano Lázaro Subdirector Ejecutivo del FEDER.	39
6.	Resumen de las Visiones del Papel y Naturaleza de los Fondos Regionales Planteadas en la Comisión Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Exposición a cargo del Diputado señor Victor Barrueto.	51
7.	El Conflicto Centro-Periferia en Torno al Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Exposición a cargo del señor Sergio Boisier, Director del Area de Planificación y Políticas Regionales del ILPES.	54
8.	Reacciones de los Participantes a las Exposiciones de Laureano Lazaro, Víctor Barrueto y Sergio Boisier.	63

## SEMINARIO DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL

### PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SUBDERE CONVENIO SUBDERE/CEPAL/ILPES

### LOS FONDOS DE RECURSOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

#### PRESENTACION

En el contexto de las discusiones de la Reforma a la Constitución y a las leyes relativas a la administración comunal y regional, una de las áreas que más polémica ha despertado ha sido la relativa a la filosofía, sustentación y manejo de los fondos para el desarrollo regional.

Más allá de las tendencias políticas que se expresan en el Congreso Nacional, no parecen haber, al interior de los propios partidos de oposición y de gobierno, grados aceptables de consenso respecto a estas materias.

Es por ello que, sin perjuicio de las legítimas posiciones que sustentan los distintos parlamentarios, se organizó, el día 7 de mayo de 1992, al amparo del Convenio SUBDERE/CEPAL/ILPES, un encuentro de alto nivel, de carácter técnico y no-público, donde se debatieran, con la ayuda de expertos en estas materias, los aspectos más esenciales que fundamentan el origen y permanencia de estos instrumentos de desarrollo.

En este sentido, el seminario estaba principalmente destinado a dar elementos de juicio técnicos que pudieran potenciar significativamente la discusión parlamentaria mediante la cual se daría forma definitiva al Fondo Nacional de Desarrollo Regional de Chile. Para ello, un objetivo central del seminario era contar con la participación de los parlamentarios de las comisiones de Gobierno Interior y de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Para potenciar las discusiones se invitó especialmente desde España al señor Laureano Lazaro, Subdirector Ejecutivo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Directivo del Fondo de Compensación Interterritorial de España. Conjuntamente con los parlamentarios y con el experto español, debatirían estas materias expertos del ILPES, funcionarios de alto nivel de la SUBDERE, del Ministerio de Hacienda, de MIDEPLAN, Intendentes Regionales y Secretarios Ministeriales Regionales de Planificación.

Lamentablemente, por razones relacionadas con sus obligaciones, sólo pudieron participar, y en forma ocasional, dos diputados, lo que limitó parte de los objetivos que se buscaban con

esta actividad. Sin embargo, y no habiéndose aún zanjado totalmente la discusión respecto a estas materias, es posible disponer de este documento en el cual se resumen las exposiciones y las discusiones que se debatieron en esa oportunidad.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en conjunto con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de Naciones Unidas, cumplen así con otra de las actividades inscritas en su Convenio de Fortalecimiento Institucional.

La edición de este documento la realizó al señor Iván Silva Lira, Experto de ILPES y Coordinador de Convenio SUBDERE/ILPES.

Santiago, 16 de junio de 1992.

**SEMINARIO DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL**  
**Los Fondos de Recursos para el Desarrollo Regional**

**1. Palabras de bienvenida del Sr. Arturo Núñez del Prado, Director del ILPES.**

Señor Subsecretario del Interior, señores Intendentes, distinguidos participantes: para comenzar quisiera extenderles la más cordial bienvenida a nuestra casa para discutir un tema que ciertamente tiene una gran importancia no solamente en Chile, sino en toda América Latina.

Quisiera recordarles que en el Instituto el tema de la planificación regional, de las estrategias territoriales y la descentralización son temas tradicionales de nuestro quehacer. En el contexto de nuestros campos de actividades ellos ocupan un lugar muy prioritario. Con toda modestia les debo decir que en lo que se refiere a la Planificación Regional llevamos mucho tiempo trabajando y estudiando y creemos tener alguna competencia para poder discutir temas de actualidad con los gobiernos de la región y particularmente con el de Chile.

Estamos muy sensibilizados por el problema de la equidad. Los documentos tanto de la CEPAL como del Instituto desde hace unos tres o cuatro años, están insistiendo en el logro de mayores niveles de equidad, en algunos casos en la eliminación o disminución de lo que hemos llamado la enorme exclusión social que caracteriza a casi toda la región latinoamericana.

La dimensión territorial, la dimensión regional ciertamente está presente y probablemente en una magnitud muy significativa cuando uno intenta interpretar este problema de la exclusión y de la inequidad que existe en nuestras sociedades y en nuestra economía.

Esa preocupación se traduce también en nuestros programas de trabajo para el futuro, estos temas están presentes porque creemos que ellos van a estar vigentes en la región a lo largo de esta década. Entendemos que son procesos complejos, que detrás de estas discusiones hay una cantidad de elementos y factores que entran en juego y que dificultan su fácil esclarecimiento. Al estar conscientes de sus dificultades también estamos conscientes de que tenemos que trabajar y colaborar con los gobiernos con todo nuestro esfuerzo. En este sentido, este Seminario es una muestra más de una larga colaboración que hemos establecido con el Ministerio del Interior en distintos aspectos, en distintos temas, y muy principalmente en el campo de la cuestión regional y de la descentralización.

Quisiera desearles un fértil intercambio de opiniones en esta

oportunidad; que al fin del día podamos irnos todos con la sensación de haber despejado algunas incógnitas y estar dispuestos a continuar con otros debates, en otras instancias, en otras actividades con ustedes, porque quiero volver a reiterar, el tema nos parece de extraordinaria importancia y ese es el papel de estas instituciones, contribuir a la reflexión de los gobiernos de la región para poder encarar juntos esos tremendos problemas que nos aquejan. Muchas gracias.

## **2. Exposición del Señor Gonzalo Martner Fanta, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.**

Autoridades regionales aquí presentes, Intendentes, Secretarios Regionales Ministeriales, señor diputado don Juan Carlos Latorre: Nos encontramos hoy día dignamente representados en esta reunión de trabajo, en esta suerte de taller que creo es el modo más exacto de definir esta actividad. Tiene para nosotros una gran significación el poder estar hoy día juntos para discutir los aspectos más relevantes que sustentan al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Quisiera plantearles algunos elementos de énfasis en la política gubernamental que presiden o a nuestro juicio debieran presidir del debate que está teniendo lugar respecto al tema de los recursos para las regiones. Me parece de suma importancia que podamos hacer una distinción entre dos tipos de conceptos que se traducen en dos tipos de políticas y en dos tipos de instrumentos diferenciados, aunque ciertamente coordinados. Me refiero a los esfuerzos de desconcentración y descentralización del Estado como un primer aspecto de la política pública en relación a los territorios para diferenciarlo de su segundo aspecto que es el que se refiere al desarrollo regional propiamente tal. Creo que hacer esta distinción es de una gran importancia operativa y nos remite a los debates más específicos que estamos teniendo hoy en día y sobre los cuales profundizaremos más adelante.

Desconcentrar y descentralizar el Estado corresponde a un enfoque que tiene que ver esencialmente con el como se concibe a un Estado democrático en condiciones de subdesarrollo, en búsqueda de la estabilización de su sistema democrático, de impulso a su crecimiento en forma sostenida y al mismo tiempo con niveles crecientes de equidad.

En ese contexto estamos hablando de un fenómeno esencialmente institucional, un fenómeno que desde luego parte de un diagnóstico que todos conocemos, que hemos compartido en muchas oportunidades, a propósito del modo de constitución histórica del estado nacional en Chile que por razones muy diversas han hecho que el modo de toma de decisiones en ese Estado sea extremadamente centralizado, y en un contexto en el cual, además, hay una enorme necesidad de avanzar fuertemente hacia la modernización del proceso de toma de decisiones.

En este sentido es que estamos abordando, por lo tanto una tarea que es general, que es histórica, que trasciende con mucho las circunstancias específicas y que es la que ha presidido, con mucho énfasis, la reforma constitucional que el gobierno ha llevado a cabo con aprobación parlamentaria. Su definitiva publicación ocurrió, como ustedes saben, en noviembre del año pasado y sus consecuencias legales han tenido un como primer resultado la

reforma municipal aprobada en marzo de este año y tendrán como segunda consecuencia esencial la ley de gobierno regional.

La desconcentración, como ustedes saben, procura, básicamente, en los organismos periféricos del Estado, lograr mayores grados de delegación, en forma legalizada, de un conjunto de funciones. Delegar en términos legales es lo que se entiende como desconcentración y es lo que esencialmente está hoy día contemplado, de modo expreso, en el proyecto de ley de gobiernos regionales, que creo tiene en materia de desconcentración un conjunto de consecuencias extremadamente importantes, que hasta hoy día han sido objeto de poco debate.

En el futuro, todo aquello que pueda ser desconcentrado lo será. Hay un compromiso de carácter político así señalado por el Ministro del Interior en el debate parlamentario y en la Cámara de Diputados y esto va a implicar que el conjunto de organismos que operando en los territorios, pertenecen, sin embargo, a los órganos del Estado central, van a ser objeto de un grado de coordinación mucho mayor por la entidad territorial estatal. Concretamente, el Intendente, en su doble carácter de representante del Presidente de la República y en el futuro apenas la ley esté aprobada, como Jefe del Ejecutivo del Gobierno Regional, deberá ejercer un rol protagónico en esta función de coordinación.

No quisiera extenderme demasiado sobre el conjunto de conceptos que están detrás de la reforma, pero sí es evidente que este doble carácter del Intendente de Jefe del Ejecutivo Regional y de Representante del Presidente de la República puede ser obviamente objeto de amplias discusiones. No cabe la menor duda que, eventualmente, en el futuro se podrá llegar y se deberá llegar a una separación de ambas funciones, en donde habiéndose definido el gobierno regional como una entidad de derecho público, de carácter autónomo, con personalidad jurídica propia y con patrimonio propio, y, a su vez, dotado de dos órganos, un ente ejecutivo y un ente representativo, la tendencia, la dinámica, llevará muy probablemente en el futuro, en un espacio de tiempo, por lo demás no previsible a esta altura de los acontecimientos, a una separación de estas funciones, que es lo que por lo demás existe en otros Estados centralizados que se han descentralizado particularmente en el caso Español, Italiano y Francés. De eso podemos conversar con nuestro invitado español con mayor profundidad en la tarde.

Pero, sin embargo, la figura que hoy día va a constituir el conjunto de funciones de los Intendentes probablemente va a permitir en esta etapa un avance muy sustantivo en la dinámica de la desconcentración. Esa dinámica va a implicar que, el Intendente, con la excepción de los Municipios, va a incrementar sus facultades de fiscalización, coordinación y supervigilancia sobre los servicios públicos que operan en su región y que, son creados por ley. Y bien sabemos que esta norma, que rige en la

Constitución del 80 desde que ésta fue promulgada, en la práctica ha sido, no diré letra muerta, pero escasamente cumplida. Aquí hay tres Intendentes que podrán debatir con nosotros más de cerca sobre este punto, pero al menos ha sido un conjunto de atribuciones de la función del Intendente que se han ejercido con no poca dificultad. Ello porque, efectivamente, no ha habido en la legislación, más allá de la reforma constitucional, normas que hagan posible, que hagan viable, que hagan conducente el ejercicio de aplicación de estas atribuciones.

Estamos entonces en este proyecto de ley regional, introduciendo una mecánica que le da más fuerza y mayores potestades al Intendente para el ejercicio de esas funciones, pero lo que es más importante, introduce derechamente la situación de dependencia directa de los organismos del Estado presentes en cada uno de los territorios, en todas aquellas materias que tienen que ver con las funciones y atribuciones propias del Gobierno Regional, y que sean objeto de financiamiento por los recursos regionales.

Estamos entonces, en consecuencia ante un cambio administrativo institucional de enorme magnitud, que repito, ha sido muy poco subrayado en el debate y que va, sin duda alguna, a generar una dinámica que será extraordinariamente interesante.

Junto con ese proceso de desconcentración, que insisto, será a mi juicio en la etapa inmediatamente posterior a la promulgación de la ley regional, esperamos en junio próximo, será uno de los elementos más sustantivos, más importantes y más significativos del proceso en curso.

Al mismo tiempo estamos también en presencia de un proceso de descentralización desde el momento mismo en que se cree un ente de derecho público nuevo, como ya lo señalara, y que está dotado además de un cuerpo de representación política, elementos ambos que hacen de la descentralización en el contexto de los gobiernos regionales un fenómeno también existente.

Conjuntamente con los gobiernos regionales y con el conjunto de potestades que se le otorgan, se establece un Consejo Regional, que aunque elegido indirectamente por los Concejales Municipales electos universalmente, es representativo de la comunidad regional. Este conjunto de atribuciones van a implicar el manejo en la región de un conjunto de recursos, tema que creo habrá ocasión también de debatir con mayor detalle.

Junto con estos procesos de descentralización y de desconcentración está también envuelto, sin dudas, el proceso de impulso al desarrollo regional que a pesar de ser fenómenos distintos, obviamente el uno y el otro pueden funcionar de manera más cinérgica. Se puede producir el Desarrollo Regional sin necesariamente haber descentralización y desconcentración, como lo puede indicar la experiencia europea.

En la experiencia europea, los mecanismos del Desarrollo Regional tienen un carácter no sólo no descentralizado sino que incluso supranacional, como es el caso de Comunidad Económica Europea en donde se establecen un conjunto de mecanismos que apuntan en ese sentido. Ahí creo que está la diferencia conceptual esencial. Así como la descentralización y la desconcentración tienen que ver con el modo del funcionamiento de las decisiones públicas, con el cómo se produce un mayor acercamiento entre un ciudadano y el Estado y como a su vez se procura decidir el máximo de aspectos de carácter local, en el nivel local, el máximo de aspectos de carácter regional en el nivel regional y sólo aquellos aspectos que trascienden los niveles locales y regionales en el ámbito del nivel central -lo que implica la definición de un conjunto de aspectos de carácter reglamentario-, el Desarrollo Regional busca, esencialmente, superar las situaciones de desigualdad en el desarrollo territorial.

La existencia de niveles de desarrollo desiguales es el objeto mismo de la Política de Desarrollo Regional.

Si se trata de descentralizar y desconcentrar actividades, en cambio, sean éstas de la naturaleza que sean, sus consecuencias financieras son evidentemente parejas, iguales, ya sea que la actividad a desconcentrar o descentralizar se sitúe en uno u otro lugar del país. Cuando se produce un fenómeno como el que ya ha ocurrido en el campo de la educación o en el campo de la salud, los criterios para que una persona reciba un servicio u otro son exactamente válidos en la Región de Los Lagos, en la Región de Tarapacá o en la Región Metropolitana.

La subvención educacional por alumno que esta detrás del concepto de gestión actual de los sistemas de educación pública, es un recurso fiscal que se orienta a la persona y tanto es así, que ya sea que los alumnos estén en colegios públicos o privados subvencionados, el conjunto de recursos presupuestarios se orientan de acuerdo al número de alumnos que estén en uno u otro sistema, en uno u otro establecimiento, siendo esto enteramente indiferente del lugar en el cual este alumno se encuentre, ya sea en el norte, en el centro o en el sur del país.

Lo propio ocurre en el ámbito de la salud que fue objeto también de un importante proceso de descentralización. Este sistema, que tiene como método de gestión el llamado "mecanismo de los techos FAPEM", tiene que ver con la facturación que está asociada a la prestación del servicio. Es el volumen de prestaciones de salud el que permite determinar un techo presupuestario que es asignado a nivel interregional y luego intercomunal, sin que se introduzcan criterios de discriminación positiva o negativa en la asignación de los recursos presupuestarios.

Particularmente, cuando se trata de actividades que tienen que ver con la prestación de servicios a las personas, en un Estado que

como el nuestro procura atenuar las desigualdades prevalecientes y generar mejores condiciones para el desarrollo y la integración al mismo, un objetivo esencial del conjunto de políticas públicas, sean éstas centrales, desconcentradas o descentralizadas, es orientarse focalizadamente hacia los grupos objetivos de personas y familias que son objeto de esa desigualdad, que es una desigualdad, en definitiva, personal o familiar.

Otro es, sin embargo, el objetivo central del Desarrollo Regional que apunta a superar la desigualdad territorial.

Evidentemente, hay un nexo claro, empíricamente constatable, entre la desigualdad personal y familiar y la desigualdad territorial: la primera, suele concentrarse territorialmente, pero ello no implica que no debamos hacer una nítida distinción conceptual entre uno y otro tema.

En consecuencia, no hay una relación directa, no hay una relación conceptual clara entre descentralizar y desconcentrar, con todas sus consecuencias presupuestarias y financieras, y hacer una política de desarrollo regional que lo que busca es, mediante una expresión presupuestaria concreta, producir una política de discriminación positiva hacia las regiones que tienen un menor desarrollo relativo.

Manifiestamente los instrumentos son distintos y no debe producirse confusión, entre unos y otros. Sin embargo y quizás por tener una perspectiva puramente coyuntural y muy centrada en lo que ha sido nuestra contingencia en las últimas semanas, en nuestro país se ha tendido a confundir ambas cosas y es por ello que nos resulta de sumo interés poder escuchar al señor Laureano Lázaro para que justamente nos señale cuales han sido los elementos de la discusión en Europa y en España y en particular la reorientación que el Fondo de Compensación Interterritorial Español ha sufrido.

En éste, como él nos podrá explicar con más detalle posteriormente, se ha producido un cambio, desde una distribución presupuestaria que abarcaba más o menos a todas las regiones y comunidades autónomas de España, hacia una política que, derechamente, ahora privilegia a algunas regiones sobre otras, y que directamente excluye a determinadas regiones, poniendo en evidencia el hecho de que las Políticas de Desarrollo Regional tienen que ver, con buscar mediante acciones de discriminación positiva, otorgar mejores oportunidades, particularmente a través de la inversión pública, a las regiones de menor desarrollo relativo del país. Lo propio ocurre con la política de desarrollo regional europeo a través de los distintos objetivos que ella se ha dado, objetivos bastantes simples, todos vinculados a la desigualdad territorial.

En consecuencia, cuando en nuestro caso en la ley que está en discusión en el Parlamento se aborda el tema del Fondo Nacional de

Desarrollo Regional, muchos han querido ver en este Fondo una suerte de Fondo de desconcentración o descentralización, cosa que no es.

Lo desconcentrado y lo descentralizado en el esquema presupuestario chileno tiene que ver desde luego con lo que ya se desconcentró y descentralizó. Particularmente, como ya mencionara anteriormente, en materia de educación y salud a través de aportes del Estado que tienen mecanismos de distribución que están vinculados a las personas o a las familias y no tienen ninguna dimensión territorial.

En segundo lugar, en el marco de las políticas de descentralización y de desconcentración, hemos establecido, lo que hemos denominamos las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), que es un concepto genérico, que abarca situaciones múltiples y que hoy día tienen como caso concreto la aplicación de un primer programa en el caso de la vivienda. Otro segundo programa será el de las obras públicas que podrán o no ser instrumentos de desarrollo regional, según sea su naturaleza. Es aquí, con este tipo de instrumentos, donde se debe producir el conjunto de transferencias presupuestarias vinculadas al objetivo de descentralizar y de desconcentrar.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en cambio, es en esencia, a juicio del gobierno y apoyado en las normas constitucionales y en los textos recientes de la Reforma Constitucional, un Fondo destinado a permitir que las regiones de menor desarrollo relativo puedan ser objeto de un conjunto de recursos públicos adicionales a aquellos que normalmente reciben por los programas ministeriales de carácter sectorial. De este modo, a nuestro juicio, la discusión consiste en definir de qué manera y de qué modo cabe distribuir interregionalmente estos recursos en el bien entendido que su objetivo es atacar las situaciones de menor desarrollo relativo espacialmente consideradas.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional no es un Fondo para ampliar las capacidades de acción de las entidades públicas desconcentradas o descentralizadas.

Si esto es así, creo que el debate, obviamente, en ningún caso se agota pero, al menos, se reorienta en cuanto a permitírnos hacer las distinciones necesarias y no centrar las discusiones acerca de la transferencias del sector público a sus niveles desconcentrados y descentralizados en torno al caso muy específico del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que mal que mal representa sólo un 15% de la inversión pública nacional.

En consecuencia, a juicio de quienes tenemos interés en procurar que haya más recursos para la gestión local y regional nos parece que esta es una discusión que es indispensable que se sitúe

en los ámbitos que corresponda. Ello no impide que tengamos una discusión lo más técnica posible, lo más clara conceptualmente, respecto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional y a otros instrumentos semejantes de que hoy día dispone el Estado Chileno, con el objeto de poder avanzar, no diría yo, en la búsqueda de consenso como objetivo absolutamente imprescindible. La búsqueda del consenso siempre tiene que existir, pero si persisten las discrepancias es necesario que éstas se sitúen en el plano que corresponde y no, como ha ocurrido hasta ahora, en campos que en definitiva no son comparables o que no tienen que ver exactamente con el nivel de la discusión.

**3. Los Criterios de Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Exposición a cargo del señor Luis Lira, Jefe del Departamento de Inversión Regional de la SUBDERE.**

Mi presentación se basará en tres puntos. En primer lugar, haré una revisión muy rápida de las ideas principales que se discutieron en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y en MIDEPLAN cuando nos enfrentamos a la tarea de asumir la dirección del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en el Ministerio del Interior. En segundo lugar, haré una referencia muy explícita a los criterios de distribución del FNDR; básicamente, a las ideas fuerzas que lo orientan y a cuales son los indicadores y las metodologías que se utilizan para su distribución. Y, en tercer lugar, haré una reflexión sobre los problemas que hoy día tenemos en la gestión del FNDR y que también tienen que ver con el tema que hoy día nos convoca.

Respecto al primer punto, nuestras discusiones originales respecto de la problemática regional estuvieron precedidas del reconocimiento de que el problema de concentración y centralización decisional eran crecientemente percibidos como problemas regionales de escala nacional, lo que implicaba, en la óptica de la Subsecretaría, que ellos debían ser resueltos desde el punto de vista más amplio de una reforma del sistema de gobierno y de administración interior del Estado, al cual ya hizo referencia el señor Martner. En este contexto, por lo tanto, había la intención de direccionar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional consecuentemente con tal idea.

Ello nos llevó a revisar algunos desarrollos conceptuales que pudieran ilustrar nuestras decisiones respecto al manejo del FNDR. Una primera cuestión se a refirió considerar aquella vieja discusión respecto a si las desigualdades regionales, que son consecuencia de la concentración y la centralización de decisiones, tienen que ver necesariamente con el proceso de crecimiento y si éste último tiende a atenuar o a agravar las desigualdades.

Un antiguo trabajo del economista Williamson, dice que si uno correlaciona las disparidades regionales con el nivel de crecimiento per cápita, a bajos niveles de producto per cápita las disparidades son muy bajas; aumentan muy rápido cuando éstas se asocian a tasas rápidas de crecimiento del producto, y se produce una convergencia, es decir tienden a desaparecer las disparidades, a niveles muy altos del producto. La conclusión es, por lo tanto, que las disparidades regionales son una consecuencia inevitable del crecimiento económico, y que, por lo tanto, una forma de resolverlas es creciendo lo más rápidamente posible.

Otros dos geógrafos ingleses, Alan Gilbert y David Goodman, plantean, sin embargo, que si bien esto puede ser cierto, la convergencia se produce en torno a los 8,000 o 9,000 dólares per

cápita. Por lo tanto, si uno está interesado, hoy día, en crecer con equidad, atenuar las desigualdades no puede ser un problema que se resuelva exclusivamente por el proceso de crecimiento nacional. Así, nos quedamos con esta segunda interpretación, en el sentido de que el problema de la desigualdad debe ser necesariamente enfrentado por el Estado a objeto de redefinirla puesto que la divergencia se produce a niveles muy altos del producto.

Una tercera idea que revisamos fue esclarecer si las desigualdades se producen, necesariamente, entre regiones centrales y regiones periféricas o entre habitantes de regiones centrales y habitantes de regiones periféricas. Respecto de esto está bastante claro que cuando hay una convergencia de la desigualdades regionales a tasas muy altas del producto esto va casi siempre asociado a una desigualdad del ingreso interpersonal. Pero lo que debíamos tratar de resolver era el problema de la región versus las personas de tal forma que no fueran los pobres de las regiones centrales los que llevaran el peso del desarrollo de las regiones periféricas.

Esto nos ponía frente a la aparente paradoja de que siendo el FNDR un mecanismo de ayuda a los lugares, ello podía conducir al empeoramiento de las desigualdades interpersonales al interior de las regiones, y no solamente de la regiones centrales sino que también de las regiones periféricas. Para tratar de resolver este dilema entre equidad y eficiencia, recurrimos a las orientaciones que se estaban dando desde el gobierno. Así fue como concluimos que la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, instrumento de ayuda directa a las personas, era el que contribuía a perfilar más decididamente el carácter del FNDR y que, por lo tanto, el mismo debía ser un instrumento de ayuda a los lugares, complementario del anterior.

En segundo lugar, establecimos que para no avanzar en la convergencia de las desigualdades a costo del empeoramiento interpersonal, debíamos conseguir una focalización más acertada de los recursos del Programa que estuviera efectivamente dirigida a los grupos más pobres de las regiones. Para ello, una ayuda explícita fue el propio Contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que financia en un 90% el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En el mismo se establecía que sus recursos debían beneficiar principalmente a los grupos más pobres de la sociedad. Ello implicó solicitar a las regiones que los proyectos individuales en los que se invirtiera, con recursos del Fondo, favorecieran en forma a mayoritaria a beneficiarios pobres de las obras.

Una cuarta idea estaba asociada con el fenómeno de globalización y de apertura externa de la economía nacional. Si bien se podía comprobar que en el gobierno anterior las regiones del país habían tenido una ganancia relativa con respecto a la Región Metropolitana, cuyo producto había aumentado desde un 50% a

un 58%, entre el año 1974 y el año 1982, gracias en gran medida al mayor crecimiento de aquellas zonas y territorios que tenían ventajas comparativas externas, ello no era producto de una política explícita de desarrollo regional, sino que se debía principalmente al impacto macroeconómico de políticas homogéneas sobre el territorio. Este impacto macroeconómico había sido también en desmedro de la Región Metropolitana debido a la desarticulación de su base urbano industrial.

Dos posibles interpretaciones a este último problema eran las siguientes. Una primera, que se podría catalogar de escéptica y que atribuye al proceso de globalización y de transectorización de la economía una desigualdad regional creciente inevitable y difícilmente reversible. Desde este punto de vista, se argumenta que la lógica territorial de reproducción del capital normalmente favorece a unos territorios en desmedro de otros. En los primeros se localiza el mercado o están presentes las ventajas comparativas para la exportación y que, desde este punto de vista, siempre se producirán ciertas desigualdades regionales que el Estado difícilmente podrá revertir.

Una interpretación alternativa, que ha incursionado con bastante fuerza en América Latina, señala que los procesos de democratización son imperfectos, no solamente desde el punto de vista de la representación popular, sino que también desde el punto de vista territorial. Ello se refleja en la desigualdad de oportunidades asociadas a las personas por el simple hecho de nacer en territorios diferentes. Así por ejemplo, una persona que nace en un territorio estructuralmente pobre, con menores condiciones de realización, con menor esperanza de vida, con mayores índices de mortalidad infantil, está, desde su origen, en condiciones de desventaja frente a otras que emergen en territorios más ricos.

Por lo tanto, la descentralización es también una condición inevitable para el perfeccionamiento de la democracia.

Uniendo todas estas ideas, es decir, la necesidad de la acción estatal para atenuar las desigualdades regionales; la complementación entre fondos de inversión orientados a los lugares y a las personas; la globalización y apertura externa de la economía, decidimos optar por un cambio del sistema de gobierno de administración interior que privilegiara, entre otras cosas, el perfeccionamiento del sistema democrático. Con esto en mente hicimos la distribución del FNDR que a continuación paso a explicar.

La primera idea, como ya señalara, se refiere a que las posibilidades de realización de un habitante medio de región se distancian crecientemente de las de un habitante medio de la Región Metropolitana, lo que es insostenible desde el punto de vista democrático. Por lo tanto, nos quedamos con la idea de que el control del crecimiento del área metropolitana de Santiago era

exactamente el complemento de la opción por el desarrollo de las regiones. Ello debiera implicar que tanto el habitante medio de regiones como el de Santiago debieran estar profundamente interesados en el desarrollo regional. El primero porque es su única opción, y, el segundo, porque ve con horror que su habitat se transforma, cada día, en lugar más inhabitable.

La segunda idea era que la democracia no sería plena si, por ejemplo, la esperanza de vida, el acceso a la educación, los ingresos y la participación varían sustancialmente entre regiones. Señalábamos que no era posible concebir un modelo de sociedad democrática, si en función del lugar de nacimiento de una persona, se determina significativamente su inserción posterior en la malla social del país.

Desde este punto de vista concluíamos que la concentración de inversiones y la centralización decisional, en el área Metropolitana de Santiago, eran lo que había que tratar de corregir y postulábamos, por lo tanto, que se debería invertir con un patrón de dispersión geográfica, desde el punto de vista de lo que era el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Adicionalmente, estábamos bastante claros en que la distribución del FNDR debería basarse también en prioridades nacionales de Desarrollo Regional y, por otro lado, ser la expresión financiera de la compensación territorial.

Otra de las ideas que también discutimos, desde este punto de vista, era la absoluta vinculación y complementariedad que debería haber entre el FNDR y otros instrumentos de inversión diseñados al efecto, como el caso del FOSIS, ya mencionado, como el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa de Mejoramiento Urbano, también administrados por la SUBDRE. Ello, nos llevó a acuñar el concepto de programas de inversión descentralizados para dar la idea de que la magnitud del desafío era inmensa, que excedía al propio FNDR, lo que demandaba un gran esfuerzo en materia de inversión y de repensamiento de los criterios de orientación, como lo señaló el señor Martner.

Como una idea final, llegamos también a la conclusión de que había que potenciar este Fondo del punto de vista de su gestión.

Estábamos en antecedentes de que la gestión del FNDR en el pasado había sido bastante dificultosa y baste solamente un dato para ilustrar esta situación. El año 1988, fecha en que el FNDR llevaba aproximadamente 12 años de gestión, con un crédito que estaba en su penúltimo año de ejecución y en pleno período electoral, el FNDR tuvo una ejecución presupuestaria que alcanzó tan sólo al 70% de lo programado. Por lo tanto, nos parecía que en las condiciones que enfrentaba el gobierno de transición, con crecientes demandas sociales, las presiones que iba a tener este instrumento descentralizado, imponían la necesidad de agilizar sus

procedimientos para expandir el gasto y mejorar la capacidad de inversión y de ejecución por parte de las propias regiones.

Con todos estos criterios en mente hicimos una distribución basada en los siguientes antecedentes. En primer lugar, discutimos sobre la metodología, un punto que extrañamente ha estado ausente de la discusión, y sobre el cual la distribución, no es neutra. Primero planteamos la posibilidad de hacer ponderaciones; en segundo lugar discutimos el problema de sumar variables que estaban en distintas escalas. No era lo mismo sumar el producto per cápita o la distancia en kilómetros de la Región Metropolitana, con la tasa de mortalidad infantil. Hicimos algunos ejemplos y algunos ejercicios con el programa estadístico SPSS a objeto de tratar de identificar las variables más significativas en la explicación de las actuales desigualdades. Llegamos a la conclusión que estas se podían agrupar en las que denominamos variables territoriales y en variables socio-económicas.

Un segundo punto que discutimos fue si hacer una reducción sintética a un pequeño número de indicadores o a una gaama más amplia. Nos pareció, sin embargo, que la reducción de variables, a través de procesos estadísticos como el de los componentes principales, tenía el inconveniente de la complejidad técnica para discusiones que finalmente van a tener un claro sesgo político. Por lo tanto, decidimos trabajar con un amplio número de variables y es así como adoptamos, en el primer año, un conjunto de 16 y, en el segundo año, un conjunto de 18, las mismas que se agruparon en indicadores socioeconómicos y en indicadores territoriales.

¿Como en definitiva distribuimos el FNDR para el año 1992? Para ello se consideraron 4 vectores.

En primer lugar, un Vector Regional que está construido en función de los siguientes indicadores:

- a) El porcentaje de población regional en extrema pobreza, medido por la encuesta CASEN del año 1990.
- b) El inverso de la densidad poblacional, con la idea de dar preferencia a la población dispersa con condiciones mínimas de servicios de salud, educación y saneamiento.
- c) La ruralidad, considerando que en el país una proporción significativa de la pobreza se explica por la condición rural.
- d) La distancia en kilómetros de la capital regional, a la capital metropolitana. Uno de los puntos que quizás ha provocado mayor discusión ya que para algunos parlamentarios éste incluso sería de carácter anticonstitucional. La explicación de este indicador, está básicamente por dos líneas de reflexión. La primera es que la distancia es el único indicador proxi de lo que sería un IPC regional. Hoy día en el

país, no hay indicadores suficientes, ni siquiera en la Cámara Chilena de la Construcción, con los cuales podamos tener una estimación de los costos diferenciales de construcción por regiones. Como bien se sabe, el metro cuadrado construido en la región undécima y en la región doceava, es por lo menos dos veces, o dos veces y media, lo que es el costo de construcción en la Región Metropolitana. De tal forma que el indicador de la distancia no pretende discriminar negativamente a la Región Metropolitana, sino que procura incorporar los costos diferenciales de construcción en las distintas regiones del país. La otra consideración tiene que ver básicamente con argumentos geopolíticos. No es casual, en este país, que la región uno, que la región dos, que la región undécima, y la región doceava, sean las que han recibido mayor atención desde el punto de vista geopolítico tradicional y este nos parecía que era un antecedente necesario de incorporar.

- e) El inverso del producto per capital regional, con la idea de favorecer a aquellas regiones con un menor desarrollo relativo, entendido de este punto de vista como el simple crecimiento económico.
- f) El promedio de la tasa de desempleo regional para el período 1990-1991. Construíamos por lo tanto un vector regional.

Dado que el FNDR está principalmente financiado con un crédito con el BID que básicamente atiende salud, educación y saneamiento, decidimos que los otros vectores tenían que ver básicamente con estos sectores.

Por lo tanto, se definió un Vector Salud, compuesto por variables como número de habitantes por cama disponible; miles de habitantes por médico; tasa de nacidos vivos sin atención profesional; tasa de mortalidad infantil, y tasa de desnutrición infantil.

El Vector de Educación consideró como variables, básicamente, la tasa de analfabetismo y el inverso de la cobertura educacional.

Finalmente, el Vector de Saneamiento, tomó como variables el porcentaje de población urbana sin agua potable por cañería; el porcentaje de la población urbana sin alcantarillado, y la tasa de mortalidad infantil. Sobre este punto quisiera aprovechar de señalar que, ya, regiones como la tercera y la segunda, nos han hecho observaciones sobre este indicador, en el sentido de que el problema en ellas no es de kilómetros de red, sino que principalmente de disponibilidad de litros por segundo. Cosa que también revela que el debate ha sido bastante superficial y que las cosas importantes no se han señalado.

En definitiva entonces construimos un vector regional, un vector de salud, un vector de educación y un vector de saneamiento,

que mediante la metodología de normalización de las variables, sin ponderación poblacional, nos permitió obtener la distribución interregional del FNDR.

Estos procedimientos se adoptaron porque pensábamos que la metodología de distribución del FNDR a nivel nacional, tenía que, en primer lugar, vincularse a la expresión financiera de la compensación territorial; pero, por otro lado, ser además el instrumento financiero para que las regiones pudieran orientar los recursos en función de lo que habían sido sus estrategias de desarrollo regional. De ahí que decidieramos duplicar la ponderación del Vector Regional para dar mayor flexibilidad a las regiones en el sentido de acomodar los montos distribuidos a sus necesidades de inversión relacionadas con sus estrategias de desarrollo regional.

Con esto queda claro que lo que hicimos fue solamente una distribución interregional y que no profundizamos en las materias a nivel intrarregional. A pesar de que, si ustedes revisan nuestro contrato de préstamo y nuestro reglamento operativo, se darían cuenta de que el BID también nos exige velar por la distribución al interior de las regiones.

Sin embargo, pensábamos que esto era decisión de las regiones, pensábamos que la definición de sectores quizás no estaba correlacionada con lo que era su estrategia y pensábamos que el problema de lo que se denomina "el centralismo regional" tenía que también ser enfrentado por las propias regiones, de tal manera que no hacíamos sugerencias sobre como distribuir dentro de las provincias ni mucho menos entre las comunas.

Cuáles son los actuales problemas que tenemos, aparte de los problemas con la distribución que hemos estado reseñando. Pienso que un problema central, que nunca ha sido claramente discutido en este país, es el que se refiere al déficit municipal.

Lo que ocurre es que un proceso de regionalización, como se lo denominó en el gobierno pasado, que partió con la idea de crear regiones, después se orientó básicamente a la transferencia, al sector municipal, de servicios que no podían o no debían ser atendidos por el nivel central. Los servicios traspasados a las municipalidades, de salud y educación, hoy día provocan un déficit municipal que impide que éstas hagan inversiones con recursos propios. Si se revisan las cifras municipales se podría constatar que, salvo contadas excepciones, tanto los recursos propios como las transferencias que se hacen del nivel central son insuficientes para cubrir incluso los gastos de operación de estas entidades.

¿Qué es lo que ocurre con esto entonces?. Sucede que un instrumento como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional termina, en la práctica, financiando pequeñas inversiones de carácter local que, en términos estrictos, debieran ser cubiertas con recursos de

orden municipal.

Esto tiene varias consecuencias. La primera es una excesiva atomización de la cartera de inversiones, problema que nos ha hecho presente el Banco Interamericano de Desarrollo desde el mismo momento que asumimos nuestras funciones en este gobierno. No es posible, por ejemplo, que en regiones como las que tienen más de 30 comunas, haya alrededor de 150 o 160 proyectos de inversión para un marco presupuestario de 3.000 millones de pesos.

En segundo lugar, preocupa el mecanismo que las regiones han ideado para resolver los problemas de inversión, que significa atender a todas las comunas que presionan fuertemente, no solamente a través de sus alcaldes, sino que también a través de sus gobernadores. El problema se torna bastante complejo, y termina significando que las regiones hacen inversiones en pequeñas ampliaciones, en pequeñas reposiciones o en muchos casos en equipamiento. Y, cuando hacen inversiones más significativas, desde el punto de vista de los sectores sociales, proyectos que podrían ser ejecutados en un año, se trasladan a tres o más años, rompiendo todos los criterios de evaluación socioeconómica del sistema nacional de inversiones.

Todo esto implica que la calidad de las inversiones se va deteriorando año a año, desincentivando la participación de grandes empresas en las licitaciones por no sentirse atraídas por pequeñas obras, que corren el riesgo de particionarse, en un contexto en cual, adicionalmente, por cláusulas firmadas con el BID, no hay posibilidad de reajustar los contratos de construcción.

Desde este punto de vista, se favorece la participación de empresas más pequeñas o de grandes empresas que tienen graves problemas presupuestarios y que recurren al FNDR como una medida de emergencia para cubrir mínimamente sus costos fijos, afectando claramente la calidad de la construcción. De esta forma, el déficit municipal tiene una cantidad de consecuencias, más allá de las estrictamente locales, que uno debería meditar más profundamente.

El problema es que el FNDR que era un fondo para el desarrollo de las regiones y que debería ser la compensación territorial de un modelo desigual, en definitiva se ha transformado en la compensación de la inversiones municipales, no realizada con recursos propios ni con las transferencia que se hacen desde otras partidas del presupuesto nacional.

A pesar de que el año recién pasado tuvimos una ejecución presupuestaria de un 97%, ello, básicamente, ha sido logrado en alguna medida en detrimento de la calidad de la inversión, y también en detrimento de la necesaria coordinación con la inversión sectorial ministerial.

Dada esta excesiva atomización y dado al excesivo movimiento

presupuestario obviamente es muy difícil llegar a acuerdos de coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, o con el Ministerio de la Vivienda o con los otros Ministerios con los cuales hoy día hemos entrado en relación, como son el de Educación y de Salud. De tal forma que ahí tenemos un problema que es importante y pasar de la fase cuantitativa a la fase cualitativa, como una de las exigencias que nosotros tenemos hoy día, es una cuestión que no es fácil de enfrentar.

Si bien el FNDR ha sido muy flexible desde el punto de vista de los movimientos presupuestarios y de la creación, reducción, nueva creación o modificación de las partidas presupuestarias, según sean las necesidades de las regiones, la verdad es que esto es insostenible en el futuro próximo. Sólo quisiera recordarles que este año habrán consejeros regionales electos, habrán gobiernos regionales, que van administrar un presupuesto definido por los actuales intendentes, por lo que si no hay control sobre esto, sobre la excesiva atomización y la calidad de las inversiones, se puede llegar a un desorden que implique no solamente problemas de coordinación con los ministerios, sino que un problema de rompimiento de los mecanismos normales de ejecución y de postulación de proyectos, y eso podría tener una muy negativa influencia sobre lo que es la gestión del FNDR que hoy en día está muy prestigiada.

Una tercera dificultad se refiere a lo que nos permite y a lo que no nos permite hacer el Contrato de Préstamo con el BID y su respectivo reglamento operativo. Valga la pena recordar que el Contrato de Préstamo fue firmado el día 2 de marzo de 1990, nueve días antes que asumiera el actual Gobierno, a pesar de una petición expresa del Subsecretario en el sentido contrario. Ello nos obliga a revisar seria y urgentemente este contrato, revisar seriamente su reglamento operativo y revisar, en conjunto con otros actores institucionales, cuál es la forma más rápida y eficiente de llegar a feliz término con este contrato, de forma tal de generar uno nuevo en condiciones muchas más ventajosas para el país.

Redefinir desde el comienzo lo que debería ser el crédito en vez de gestionarlo rápidamente, y potenciar los gobiernos regionales, estaba fuera de la discusión y eso es lo que nos ha llevado hoy día a implementar, con la dificultades ya señaladas, un proceso, que necesariamente tiene que ser revisado.

Creo que estas son alguna de las cuestiones más importantes sobre esta materia. Finalmente, valga la pena recordar que el FNDR se crea mediante el Decreto Ley 575 del 13 de julio de 1974 y comienza a operar desde el año 1975. Desde sus inicios el FNDR ha estado normado, básicamente, por la Ley de Presupuesto de la nación ya que su operación arranca justo en el minuto en que la conducción económica del país se centra en el Banco Central y en el Ministerio de Hacienda. De aquí que los principales criterios de orientación ya no son los planes y las estrategias sino que principalmente los

presupuestos anuales formulados en una perspectiva trienal.

De esta forma, es importante recordar que nuestra gestión ha estado estrictamente vinculada a las orientaciones que se reciben desde el Ministerio de Hacienda, y especialmente de la Dirección de Presupuestos, lo cual también tiene sus complicaciones. Tenemos, por una parte, un FNDR que tiene financiamiento externo - el Crédito BID 578 - y que se denomina FNDR-BID, y tenemos, por otra parte, una pequeña porción que se denomina el FNDR Tradicional, que es financiada con aporte fiscal únicamente. Los problemas de manejo de estos subconjuntos no son menores desde el punto de vista financiero. En algunas ocasiones el país necesita desembolsar más dólares y en otras necesita gastar más pesos y, obviamente, esto es muy difícil de armonizar con respecto a lo que son las necesidades de inversión de las regiones. Sin embargo, esto va a seguir siendo así, ya que no es posible pensar en un FNDR desvinculado del financiamiento externo y desvinculado de la capacidad de conducción de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

#### 4. Reacciones de los participantes a la Exposición de Luis Lira.

Gonzalo Martner. Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

Quisiera plantear brevemente algunos comentarios en torno al tema municipal que ha descrito Luis Lira, más precisamente en torno a la interacción entre lo municipal y lo regional y a como el FNDR se ha transformado, en definitiva, en un Fondo que viene a suplir carencias en la inversión municipal.

Lo primero es que se requiere un gran esfuerzo de el sector público chileno, que todavía está lejos de poder llevar a cabo de manera adecuada, para poder precisar conceptualmente el carácter de las inversiones.

Creo que un primer intento se hace ahora en la ley regional cuando se habla de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), y se las define como aquellas que siendo de responsabilidad de un Ministerio no tienen mayoritariamente un impacto que vaya más allá del espacio propio de la región. Está acá el Director de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, señor Ducci, con quien hemos justamente hemos estado en un diálogo muy intenso para acotar este tipo de inversiones. Aquí hay una primera gran tarea que se debe llevar a cabo Ministerio por Ministerio para definir el tipo de inversión que tiene incidencia supraregional y la que no tiene, o lo que se podría denominar inversiones de interés regional e inversiones de interés nacional. Ciertamente hay un campo de zonas grises evidentes, pero al menos creo que vamos avanzando en un primer intento.

En donde, en cambio, no se ha avanzado todavía es en la definición de las inversiones de responsabilidad municipal, que tienen un carácter propiamente local. Este es un esfuerzo en el cual necesariamente tenemos que entrar en un lapso de tiempo muy breve, porque, para que adquiriera realmente sentido el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, vamos a tener que llegar a un punto en el cual debemos excluir la posibilidad de financiar inversiones de carácter netamente comunal.

En esto sin embargo, también habrá que tener una posición de cierta flexibilidad. Hoy día donde con mayor intensidad opera el FNDR que son los casos de educación y de salud, los equipamientos también se financian con el mismo. Y por equipamiento me refiero a la construcción y también a la entrega de los elementos básicos que permiten funcionar a los establecimientos educacionales y de salud primaria. Pero, no obstante, quién se hace cargo luego de la mantención de estas obras, la municipalidad, obliga muchas veces a una explosión de la cartera de crédito regional, que termina financiando una enorme cantidad de pequeños proyectos de reparación y de mantención que, sin dudas, debieran ser, en una situación de

saneamiento futuro, de clara responsabilidad municipal.

Una segunda reflexión es que naturalmente todo esto supone reestablecer la capacidad de inversión municipal, y allí creo que los esfuerzos que se vienen desarrollando son relativamente importantes. Tuvimos una caída en el financiamiento municipal del orden del 9% en el año 90 por razones que sería muy largo relatar pero que tienen que ver con la evolución del impuesto territorial. Esta situación pudo revertirse de modo muy significativo y, en términos endógenos del propio mecanismo de generación de recursos propios de los municipios, el año 91 tenemos un saldo neto que es de crecimiento real de los recursos municipales superior al 20%. Esto se explica en buena medida por el establecimiento, por primera vez de modo significativo, de un aporte fiscal al Fondo Común Municipal que es el que hace posible que la inversión municipal exista particularmente en los municipios que tienen ingresos por habitante muy restringidos.

Ahora bien, esto ya nos tiene relativamente satisfechos y ha permitido una cierta recuperación de la inversión municipal, pero se requiere ir más allá y para ello se ha propuesto un Proyecto de Ley de Rentas Municipales, que está en discusión en el Congreso, y que en esencia busca solidificar el modo de establecimiento y de cobro del impuesto territorial, que es el eje del financiamiento municipal. Al mismo tiempo, se busca establecer, con un carácter menos regresivo, el impuesto denominado "patentes industriales y comerciales" que establece un tope para el cobro de este impuesto de acuerdo al capital de las empresas.

Estos son detalles técnicos que requerirían de mayor profundización que no estamos en condiciones de realizar ahora. Pero, es indudable que manifiestamente hay un nexo, un vínculo evidente, entre lo municipal y lo regional que tenemos que resolver, primero, conceptualmente, particularmente en el ámbito de la definición de las inversiones de carácter municipal y las de carácter regional.

En segundo lugar, tenemos que hacer posible y viable una recuperación estable de la inversión municipal, que en cualquier caso alcanza, según las últimas cifras que tenemos para el año 91, a un 20% de los presupuestos municipales, cifra que en sí es bastante buena. Ha habido cifras superiores en el pasado reciente. Particularmente, en el último quinquenio se llegó a cifras cercanas al 30%. Pero una cifra de 20%, como promedio nacional, es de todas maneras positiva. No hay, por tanto, una crisis financiera municipal manifiesta, que yo considero bastante relativa. De ahí que sea necesario, una vez superada algunas de las deficiencias de la inversión municipal, la definición de proyectos propiamente regionales y el manejo de una cartera regional más racional. Esto implicará un esfuerzo de coordinación entre lo local y lo regional y entre lo regional y lo sectorial de gran magnitud, que demandará que la ejecución presupuestaria se coordine estrechamente entre los

ministerios, y entre niveles que, a su vez, van a gozar de mayor autonomía política en sus decisiones. En consecuencia, creo que este es un tema que también debe incorporarse a la discusión.

Jorge Ducci. Director de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

Quisiera expresar un par de comentarios breves sobre como vemos nosotros el FNDR. La verdad es que, por lo menos a mi nivel, el FNDR es como una cosa misteriosa, que ocurre en alguna parte del sistema, que no sabemos muy bien dónde y cómo. Es decir, nosotros hacemos nuestros presupuestos todos los años, ya tenemos, por ejemplo, el presupuesto exploratorio de inversión de 1993 y 1994 y hasta el momento la verdad es que el FNDR no ha aparecido en ninguna parte, ni formal ni informalmente.

Entonces hay algo aquí que pasa y que no está claro. En lo formal durante agosto tenemos unas reuniones en el Ministerio de Hacienda, entre los ministerios sectoriales con cada una de las regiones, a las cuales viene la gente del FNDR y chequeamos mutuamente las listas de proyectos para ver que no hayan duplicaciones. Pero, la verdad es que este es un ejercicio bastante inútil. Ocurre muy tarde en el ejercicio presupuestario y realmente no se toma ninguna decisión muy interesante, a no ser que alguien descubra que faltó un proyecto o que se duplicó otro.

Entonces, la verdad, y en parte por culpa nuestra como Ministerio, es que la formulación de planes y programas es esencialmente de carácter sectorial y nunca ha tenido un carácter regional como tal. Lo regional es un resultado final que sale de una planilla de cálculo, en el sentido de revisar ex-post cuanta plata se gastó por región. Este es un tema que deberíamos abordar mucho antes de la discusión presupuestaria y establecer algunos mecanismos de chequeo y de trabajo conjunto en estas materias.

Esto nos lleva a un segundo punto. Obviamente, como siempre las necesidades son mayores que los recursos. Nosotros tenemos identificadas una gran cantidad de áreas que simplemente no va a ser posible atender, que hoy día se están atendiendo muy poco o a medias, y que creemos que son áreas de mucha competencia de fondos, como FNDR y que por lo tanto nos interesa mucho que ustedes entren y participen.

Las ISAR, por ejemplo, se focalizaron este año exclusivamente en la conservación de caminos comunales, caminos secundarios, incluso primarios, y se abrió una ventana para poder cubrir un sector que estaba prácticamente sin financiamiento. Este fue uno de los tantos sectores que se les pasaron a las municipalidades sin equipo, sin platas, sin gente, y quedó prácticamente botado.

Creo que el tema de los ISAR, para el próximo año, debieramos ampliarlo a otros sectores. Las regiones también tienen muchas otras necesidades que podría ser atendidas por las ISAR. Por ejemplo, hay un área gris en los proyectos de defensas fluviales. Pero, además, hay otras áreas como caletas pesqueras, pequeños aeródromos, sendas de penetración, agua potable rural, saneamiento rural, pequeños obras de riego, que no pueden ser cubiertas en forma satisfactoria con los recursos del MOP, que aunque se pudiera creo que tampoco debieran ser de la competencia del Ministerio, y en las cuales el FNDR tiene mejores posibilidades y ventajas para trabajar en ellas.

Con respecto a las ISAR también nos preocupa la atomización de la cartera de proyectos. Vialidad, por ejemplo, opera con alrededor de 300 asignaciones presupuestarias, para un presupuesto que asciende a 100 mil millones de pesos. Los fondos de las ISAR, en cambio, exigirían hacer entre 500 y 600 asignaciones para un presupuesto de tan sólo 6 mil a 7 mil millones de pesos, lo cual sería completamente inmanejable. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda tiene el interés de que hagamos un decreto-proyecto con cada uno de los montos y que cada vez que queramos cambiar plata de un proyecto a otro hagamos un trámite que dura, entre Hacienda y Contraloría, por lo menos dos meses. Esto haría completamente inoperante el sistema y podría producir la paralización de las ISAR.

Finalmente, quisiera señalar que el FNDR ha estado financiando una serie de obras de equipamiento, que en el caso de las empresas sanitarias, no es muy claro a quién pertenecen. Esto puede generar un problema serio, un problema contable, un problema de propiedad y de responsabilidades sobre los activos involucrados. Es decir, el FNDR esta financiando activos que pasan empresas que no están legalizadas o regularizadas, y estas empresas comprarían, entonces, estos activos a título de acciones o de algún aporte reembolsable, que no está muy claro cómo va a funcionar.

Jorge Tramón. Secretario Regional Ministerial de Planificación de la Región de Los Lagos.

En primer lugar, quisiera agradecer la oportunidad que se nos ha dado para reunirnos acá. Por lo menos, en el caso personal mío, es la primera vez que tenemos la oportunidad de discutir el tema regional en Santiago, el mismo que, a su vez, se ha discutido bastante poco en regiones. La vez pasada, el año pasado, que estuvimos en esta misma sala, nos atiborraron de expositores y no hubo ninguna posibilidad de diálogo.

Hay una afirmación respecto a lo misterioso del FNDR, que hizo el Director de Planeamiento del MOP, que refleja muy bien la realidad de la cosa regional en este país. Yo diría que cada cual

con sus misterios. Personalmente creo que el FNDR es el único fondo de financiamiento público que tiene claridad respecto a cómo se distribuye. Nosotros, en el trabajo en regiones, conocemos lo que invierte Obras Públicas, Vivienda y, más recientemente, Salud y Educación, sólo cuando nos llega el listado de las obras que van a realizar. No hay, por tanto, absolutamente ninguna decisión ni intervención del gobierno regional en lo que están haciendo en la región los ministerios tradicionales, que son Obras Públicas y Vivienda. Menos, obviamente, sabemos cómo se distribuyen estos recursos en términos inter-regionales.

Este país está dividido en compartimientos estancos absolutamente descoordinados. Ya lo señalaba el Director de Planeamiento, lo señalé yo recién al decir que no sabíamos en qué invertían los Ministerios en regiones. Se creó el FOSIS, que puede ser un buen instrumento, se inventa una fuente de financiamiento nueva y después tenemos que empezar nosotros a inventar proyectos para poder ocupar esas platas, que muchas veces se pierden por no tener proyectos.

Cuando asumimos los gobiernos regionales nos dimos cuenta que no teníamos proyectos. Y el problema no es sólo tener proyectos, sino que además se deben tener proyectos recomendados, elegibles y cuya asignación sea aprobada por Hacienda. Es decir, el FNDR que se supone un fondo de resorte regional, en realidad no lo es.

El modelo de distribución del FNDR que se ha descrito es muy bueno. Creo que podría servir para que la inversión pública se guiara en torno a él. Nos podría permitir, a nosotros en regiones, dedicarnos a priorizar. En una región son necesidades básicas la salud y la educación. Sin embargo, son dos sectores, que a pesar de los recursos que se le destinan, estos siempre son insuficientes.

Sin embargo, si siguiéramos este modelo, podríamos ir generando proyectos debidamente priorizados. Finalmente, hago un llamado a conseguir una mayor coordinación interministerial, la misma que también debemos fortalecer en provincias que también es deficiente. Porque, por ejemplo, al Seremi de Educación se le crea el MESE que se puede transformar en una fuente de poder, y no precisamente una fuente de poder regional para el Intendente, que es quien debería tomar esta responsabilidad, sino que puede llegar a ser una fuente de poder sectorial. Y esto obviamente es malo.

Juan Carlos Latorre. Diputado de la Democracia Cristiana.

En primer lugar, quisiera agradecer la invitación a este encuentro, y lamentar simultáneamente el que no sea un día propicio para la participación de más colegas, porque efectivamente en este instante supongo que habrá habido quórum está en votación un proyecto de ley, o al menos en discusión, que tiene que ver, en

alguna medida, con el tema que nos preocupa. Esto hace que los Diputados de la Comisión de Gobierno Interior, que han sido los que han estado básicamente ligados a la discusión de este tema, tengan necesariamente que estar en el Congreso.

Sin embargo, con mucho gusto he querido estar en esta reunión porque desde luego el tema que nos preocupa es políticamente muy relevante y, al mismo tiempo, porque profesionalmente hice hace algunos años atrás un esfuerzo por estudiar estos temas, y creo sinceramente que hemos logrado avanzar bastante en el país en todo lo que dice relación con el estudio del desarrollo regional en general. Hay bastantes chilenos expertos en este tema que han hecho un aporte importante, que hemos podido ir conociendo paulatinamente y hacerlo extensivo a cada vez más personas en el país.

Quisiera partir por señalar algo que a mí me parece fundamental. No voy a decir ninguna cosa novedosa, sino que simplemente recoger un planteamiento que para mí ha sido extraordinariamente valioso desde el punto de vista político.

Hace un par de años atrás, una persona que está presente y a quien yo le he seguido sus textos desde hace muchos años, el Profesor Sergio Boisier, escribió un artículo que hablaba de la construcción social de las regiones, como un proceso básico que permite legitimar al interior de las propias regiones lo que es efectivamente su concepto de desarrollo regional. Sólo en la medida que en las regiones existiera efectivamente un proceso de esta naturaleza existiría un proceso de legitimación de sus demandas frente a los esfuerzos de desconcentración y descentralización.

¿Por qué lo asumo como importante desde el punto de vista político? Porque creo que uno de los problemas que hoy día enfrentamos en todas las regiones del país, y en su discusión respecto de este tema y frente a la política de regionalización realizada desde el gobierno central, está en que no hay en las regiones un concepto claro de lo que es su desarrollo regional como región. En consecuencia, no existe un marco de referencia claro que pueda establecer qué es lo que constituyen aspectos fundamentales para lograr el desarrollo de esa región, y a partir del cual pudieran definirse prioridades, como inversión regional o como demanda de la región hacia recursos sectoriales que deban ser invertidos en la región.

En segundo lugar, una vez que esa demanda o esa aspiración regional va tomando cuerpo, que se va corrigiendo en el tiempo, como todo proceso dinámico, viene una segunda etapa, que en mi opinión también es fundamental, y es si efectivamente las regiones tienen la capacidad como para darle forma a sus proyectos. Si existe una incorporación real a nivel de cada región y de los gobiernos regionales, de la inteligencia que efectivamente existe en las regiones para darle forma a estos proyectos. Y también si

efectivamente en lo que es la inquietud planteada a través de los gobiernos regionales está presente realmente la aspiración de sectores que efectivamente están en forma certera apuntando a lo que pudieran ser las inversiones más relevantes. Yo creo que y esta es la segunda afirmación en las regiones también hay un déficit respecto a este punto. Aquí tenemos un segundo problema que consiste en la falta de capacidad de nuestras regiones para darle forma, primero a las prioridades, segundo a la elaboración misma de preproyectos o de perfiles de proyectos que puedan acceder después a un financiamiento que los transforme en proyectos definitivos.

En tercer lugar, e insisto, este aspecto tiene también importancia política, porque si yo soy Diputado hoy día por la VI Región, por una zona tremendamente postergada tradicionalmente, yo no voy a hacer ningún tipo de diferenciación en las platas que yo pueda conseguir para mi distrito, y todo lo que pueda conseguir lo voy a conseguir, y voy a tratar de mostrar que efectivamente era importante conseguirlo, y voy a disputar recursos, y si el gobierno regional está realmente dispuesto a acompañarme en esa demanda voy a hacerlo a través del gobierno regional, y si el gobierno regional no me acompaña en esa demanda, lo voy a hacer directamente con el gobierno nacional y voy a disputar los recursos con el Ministro respectivo, en el caso de aquellos recursos que efectivamente puedan ser canalizados a través de los ministerios.

Se desordena, en consecuencia, toda la fuerza regional que debiera estar canalizada y estructurada en torno a un marco y a demandas específicas que vayan logrando un consenso, una legitimación en la región.

Resulta que yo no estoy de acuerdo siempre y aquí hay tres destacados Intendentes amigos míos con el criterio del gobierno regional para establecer prioridades regionales. Por el contrario, ciertas prioridades en algunos gobiernos regionales, yo por lo menos las discutiría absolutamente. Y voy a aprovechar que el Intendente de mi Región no está presente para referirme a este tema. El sabe que a este respecto hemos tenido una discusión. Un tercio de los recursos del fondo de desarrollo regional de la VI Región, en los últimos años, se han destinado a la construcción de un hospital, y yo creo que esta es una típica inversión que no debiera ser abordada con recursos regionales.

Hay aquí una responsabilidad sectorial que debe establecerse, que debe llegar a un acuerdo con la región, que debe significar una compensación. Si la región aporta 1 200 millones de pesos para construir un hospital en el año 1991, tiene que haber un compromiso por parte del Ministerio respectivo para compensar esa inversión en los años siguientes. Debiera existir, por lo menos, una negociación de la forma en que cada región aborda su responsabilidad en orden a satisfacer algunas demandas sectoriales específicas. Creo que ahí hay un punto que también está presente y en el cual el gobierno regional tiene un poder inmenso y en el cual no necesariamente uno

puede interferir o tiene la posibilidad de interferir como político, ya que queda fuera del esquema institucional de gobierno.

Un cuarto alcance que quisiera realizar se refiere a la mención al proyecto MESE, o al proyecto de las 900 escuelas, como un proyecto que evidentemente tiene una repercusión interesante en las regiones y al cual se le veía un aspecto negativo por su forma de desarrollarse en cuanto a que genera un poder en un sector específico.

Al margen de esos alcances, quisiera señalar lo siguiente. Yo he descubierto, y lo he repetido en todas partes pero no he logrado nada todavía, que este proyecto de las 900 escuelas está concebido sobre la base de establecer determinados parámetros para que una escuela efectivamente pueda ser acogida dentro del programa. Y, seguramente, los que establecieron los parámetros lo hicieron con muy buena intención, pero yo he descubierto que, si se siguen estas normas, es prácticamente imposible que el mundo rural tenga acceso a este programa.

Se establece, por ejemplo, que estas escuelas tienen que tener un número mínimo de alumnos, que no pueden ser unidocentes, en fin, una serie de características que dejan absolutamente al margen a todas las escuelas del mundo rural. Y, si llega a entrar alguna, normalmente es la que tenía más recursos en la Municipalidad respectiva, porque era la única que efectivamente alcanzaba a cumplir con estos parámetros.

El caso de la atención primaria en salud no es diferente. He visto proyectos de este sector que han obtenido recursos del Fondo de Nacional de Desarrollo Regional. Sin embargo, los criterios ministeriales respecto de las exigencias que tiene que cumplir una inversión en una Posta rural o en un Consultorio rural son tales que a pesar de que el Fondo Regional diga que tiene la plata y que le parece interesante invertir, las políticas del Ministerio le imponen a esa inversión exigencias tales que impiden su realización.

¿A dónde quiero apuntar con esto? Simplemente a la siguiente afirmación. Existe un porcentaje altísimo de inversión sectorial que se fundamenta en parámetros que claramente dejan al margen la realidad rural de nuestro país, y que tienen como fundamento básicamente la atención al mundo urbano, que sí está en condiciones de cumplir con las exigencias que se plantean. Hago este alcance porque yo creo que en la discusión que nosotros hemos tenido en el Parlamento, con los Diputados de la Región Metropolitana, respecto a los términos en que hoy día se ha concebido debe ser manejado el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, hemos expuesto argumentos en este sentido, que de no innovarse en estas materias, significaran que se siga afectando en forma negativa y permanente a las regiones.

El quinto punto, y con esto termino, es el siguiente. Creo que el tema de los recursos reembolsables es fundamental. Me parece escandaloso, que en el país que hoy día tenemos, haya inversión de recursos fiscales que se transformen en activos de empresas cuyas estructuras corresponden a una empresa de carácter eminentemente privado. Me refiero, obviamente, a las empresas del sector agua potable y las sanitarias en general. Tampoco puede ser que con recursos fiscales se electrifique una zona rural y no haya un mecanismo para recuperar, vía bonos o acciones, la inversión que se le está haciendo a EMEL, a CHILGINER, o CHILECTRA, o a cualquiera de estos monstruos que se han creado en el país y que están en manos del sector privado. Igualmente, que el día de mañana se invierta en telefonía rural, y no haya un mecanismo que permita recuperar la inversión, que de existir permitiría la creación de un fondo propio regional que se vuelve a invertir al año siguiente y que se va agotando en función de los costos reales que se han tenido que cancelar.

La compra de activos de esas empresas, privadas o públicas que funcionan como sociedades anónimas, que se han pagado con fondos fiscales, constituyen en mi opinión, simplemente un fraude, porque se crea un fondo de apreciación que les genera utilidades a través de un mecanismo que es absolutamente ilegítimo y, supongo, que ilegal.

Bernardino Sanhueza. Secretario Regional Ministerial de Planificación de la Región del Bío-Bío.

Quiero comenzar agradeciendo al ILPES la oportunidad que se nos da de participar en este taller que me parece muy interesante y relevante.

Quisiera hacer referencia a dos cosas que debemos tener presentes en el debate, las mismas que han sido dichas, una, por Gonzalo Martner y, la otra, por Luis Lira. Nos ha dicho Gonzalo Martner que no se ha medido mucho la trascendencia de la reforma regional que se ha aprobado constitucionalmente el año pasado y que se va a completar, en parte, con la dictación de la ley regional durante el presente año. Efectivamente, a mi me parece que este acontecimiento innova sustancialmente en la estructura del estado chileno y eso va a tener consecuencias de mediano y largo plazo que son evidentes. Pero, junto con constatar esto, debemos tener presente que esto tiene un costo que, por tratarse de un proceso de largo plazo, se traducirá en dificultades y en confusiones, desde el punto de vista conceptual y desde el punto de vista operativo.

Esto lo ha dicho el diputado Latorre en forma muy precisa. La necesidades están ahí, no se van a postergar, por más seminarios que hagamos para conseguir mayor claridad conceptual respecto a

estos temas. Los problemas están en las regiones, son del día a día, y, por más discrepancias que hayan respecto a la forma de resolverlos, deberán seguir siendo enfrentados con los medios de que disponemos hoy día.

Con las próximas elecciones, tendremos consejeros regionales que probablemente expresarán expectativas, en el gobierno regional, muy superiores a las disponibilidades de recursos de las regiones. Adicionalmente, estos concejales se van a encontrar con un presupuesto del año 1993 ya decidido. Se van a encontrar con que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional va a estar, en muchos casos, también decidido para el año 1994, debido a las normas del Contrato de Préstamo entre el Gobierno de Chile y el BID, que nos obligan a tener en diciembre de este año resuelta la elegibilidad de todos los proyectos que queremos financiar con este fondo.

Frente a esta realidad, vamos a tener unos consejeros regionales que van a llegar con una visión muy diferente de su competencia y de lo que ellos pueden hacer. Entonces, yo creo que con este marco de referencia, la profunda transformación del Estado chileno en materia de desconcentración y descentralización es inevitable que no este exenta de este tipo de costos y problemas.

En segunda lugar, Luis Lira ha señalado una cosa que es evidente. Ha planteado que el desfinanciamiento municipal está provocando demandas al Fondo Nacional de Desarrollo Regional que desvirtúan su finalidad. Esto representa un problema adicional. Tendremos concejales elegidos por el pueblo que van a estar presionando mucho más fuertemente sobre el nivel regional y/o nacional para satisfacer las necesidades de financiamiento municipal, con la consiguiente desnaturalización de los fondos regionales, a no ser que esta situación se pueda superar por otras vías.

Además, quisiera señalar que coincido plenamente con lo que ha dicho el diputado Latorre. En nuestro país, las comunas rurales viven una realidad que no es percibida desde el centro y tampoco desde el centro regional. Es por ello que en la región del Bio-Bio, con 49 comunas, mayoritariamente rurales, hemos seguido una política de distribución intrarregional del fondo que ha privilegiado a estas comunas rurales.

Finalmente, quisiera señalar que si bien la metodología de distribución del fondo que nos ha presentado Luis Lira puede ser discutible al menos es transparente, y eso es muy importante desde el punto de vista de la política regional. Por otra parte, la importancia del fondo no es igual en todas las regiones. En nuestra región el fondo no representa más del 9% o 10% del total de la inversión pública, mientras que en otras regiones puede llegar a ser el 30% o 40%. Por lo tanto, aquí también hay un elemento a considerar en los objetivos del fondo.

## Renán Fuentealba. Intendente de la Región de Coquimbo.

Quiero también agradecer muy sinceramente la invitación que se me ha hecho a participar en este Seminario. Seguramente voy a repetir algunas de las cosas que aquí se han dicho, pero quisiera sobretodo manifestar o poner el acento en la preocupación que nos causa a nosotros el proyecto que se está discutiendo en este momento en el Parlamento y sobretodo el hecho de que se esté tratando, como queda de manifiesto en las palabras del diputado Latorre, con un criterio regionalista, con un criterio de defensa de los intereses de la región que uno representa. Es el caso de los diputados y parlamentarios metropolitanos que se unen para defender la distribución del FNDR de acuerdo con factores fundamentalmente poblacionales.

Quisiera decir que a mi me parece que los criterios que aquí ha expuesto el señor Lira, respecto de la distribución del fondo regional, son realmente muy justos.

El factor poblacional es muy importante, Sin duda que aquí en Santiago, en la capital, en la metrópolis de la región metropolitana deben existir el mayor número de pobres del país. Pero también hay sectores de pobreza en las regiones y mi región es una de las regiones que tiene el segundo o tercer lugar en materia de extrema pobreza. Y tiene, por otra parte, y este es un factor de ruralidad que hay que considerar, más de 600 poblaciones. Así está distribuida la población en la región de Coquimbo, en más de 600 poblaciones, todas las cuales piden escuelas, piden postas, piden atención en educación, piden atención de diverso orden, piden caminos, piden agua potable, piden alcantarillado, y eso significa entonces que hay que considerar muy importantemente este factor. Porque si se nos va a dar recursos de acuerdo solamente con el factor poblacional, seguramente vamos a tener una cuota muy pequeña, pero no vamos a poder atender a estas poblaciones que algunas distan 300, 250 kilómetros de la capital regional.

A mi me parece que la filosofía fundamental de la creación de estos Fondos de Desarrollo Regional obedecen al hecho de que se trata de aplicar un criterio justo, en el sentido de que, el país es un todo, el país es un cuerpo y este país para que crezca integralmente, tiene que desarrollarse él y todo sus miembros. No basta con que Santiago tenga un gran desarrollo sino que es necesario que todas sus regiones, que son los miembros de este cuerpo que es Chile, tienen que desarrollarse en una forma equitativa de tal manera, de que no tengamos un organismo deformado, un Chile deformado, con algunos miembros elefantiásicos y otros miembros que son verdaderamente enanos.

Eso yo creo que es un factor de filosofía fundamental, del por qué estamos luchando por el desarrollo de las regiones y este mismo criterio de integración de las regiones con el país debe también imperar en un criterio de integración de las comunas con las

provincias, de las provincias con las regiones y de las regiones con el país.

De tal manera que los residentes o representantes de una comuna determinada no deben mirar el asunto como si el problema de la región no los tocara. Por el contrario, debe haber una visión global en el sentido de que el problema de su comuna está íntimamente relacionado con el desarrollo de su provincia y con el desarrollo de su región. Esto es un problema de capacitación de la gente, esto hay que enseñárselo a la gente, porque cuando examinen un problema, cuando examinen un plan regional deben hacerlo teniendo en cuenta ese criterio. Si la región se favorece en general, se va a favorecer mi comuna, si mi comuna obtiene la solución de su problema también se va a favorecer la región, pero no desligar unos problemas de otros.

Siguiendo en este orden de razonamiento estamos preocupados. En el caso nuestro estamos muy preocupados por este proyecto de ley y estamos muy preocupados sobretodo por la integración del consejo regional. Aquí se ha creado un cuerpo electoral para elegir los consejos regionales. Ese cuerpo electoral está compuesto por los concejales municipales que son de elección popular, a los cuales se les ha otorgado un privilegio que no tiene ningún otro organismo en Chile que es el de poder elegir a los integrantes de los consejos regionales.

Lo que va a pasar en la práctica es que estos consejos regionales se van a politizar al extremo, que cada uno de estos consejeros designados por sus respectivas comunas van a llegar al consejo regional a defender los intereses de su comuna y a tratar de que prevalezcan los intereses de su comuna por sobre el resto de los intereses regionales. Esto va a ocasionar, naturalmente, el que se produzcan combinaciones, alianzas de unas comunas con otras para apoyarse recíprocamente y de esta manera compensadamente poder obtener ellas logros del plan de distribución de los fondos regionales de desarrollo. O sea, que estamos ante el peligro evidente de que dentro de los consejos regionales prácticamente se pulvericen, se destruyan los planes regionales de desarrollo que pueda presentar la Intendencia con la ayuda técnica y colaboración de los organismos competentes y de las secretarías de planificación y coordinación. En los Consejo Regionales con mayorías ocasionales, con espíritu localista, estos planes pueden ser destruidos.

Según yo veo la ley, basta con la simple mayoría del Consejo Regional para que se pueda deshacer, se pueda modificar el plan presentado por el Intendente, el plan de distribución del Fondo Regional y los planes de desarrollo regional. Desarrollo que no es solamente crecimiento económico, sino que desarrollo social, político, cultural, desarrollo integral, distinto del progreso comunal. Estos son fondos para el desarrollo de la región no para el progreso de la región con determinadas obras. De lo que se trata es de hacer planes de desarrollo para fortalecer la economía de la

región, para crear nuevas fuentes de productividad, para crear nuevas fuentes del trabajo. Ahí deben ir destinados, fundamentalmente, los fondos regionales. Para hacer progreso comunal y el desarrollo comunal están las municipalidades, para atender el problema de la calle, para atender el problema del ornato, para atender el problema del aseo, etc. etc.

El desarrollo es una concepción mucho más importante que todo esto, y sucede, repito, que esos planes de desarrollo van a estar sujetos al peligro de que puedan ser triturados, desmenuzados por los consejeros formando mayorías ocasionales con el fin de favorecer a su comuna. ¿No se puede tomar alguna medida para evitar este gran peligro? ¿Para hacer cumplir en esta materia el texto constitucional?. El texto constitucional nos señala que los planes y presupuestos regionales deben ajustarse a los planes nacionales, está en la declaración de la constitución, pero como vamos a defender esto, como vamos a prever el hecho de que no se destruyan los planes regionales integrados en los planes nacionales y no se desmenucen.

En la legislación actualmente vigente, el Intendente presenta su plan de inversión y ese plan no puede ser modificado por el Consejo Regional si el Intendente insiste, a no ser que exista una mayoría especial en el Consejo. Hoy día esa mayoría se ha suprimido, no la veo en los proyectos de ley, de tal manera que por una simple mayoría se puede deshacer o modificar sustancialmente el plan de desarrollo regional, el que se puede convertir en una serie de plancitos pequeños para atender las necesidades comunales de los concejales que se van a poner de acuerdo para destinar fondos para ese objetivo comunal específico.

Creo que debiera restablecerse el derecho a veto de los Intendentes, esa podría ser una medida precautoria para prevenir este peligro, que yo lo considero trascendental. Hay que restablecer el derecho a veto del Intendente y el quórum especial para que pueda imponerse el criterio de los consejeros regionales. Hoy día eso no ha ocurrido, por que las cosas han funcionado bien, pero mañana cuando estos concejales tengan un carácter político van a proceder con criterio político y eso va a ser extraordinariamente peligroso.

Otra medida que se podría tomar, sería establecer que por lo menos una cantidad mínima del Fondo Nacional de Desarrollo regional, del 70% o del 80%, debiera ser destinada a obras de desarrollo regional, a obras que signifiquen la creación de nuevas fuentes productivas, la creación de nuevas fuentes de trabajo, a obras que significan un progreso regional integral, y no el progreso de una determinada comuna, que depende en definitiva del desarrollo de la región.

Por otra parte, con referencia a los planes sectoriales, me parece que es absolutamente indispensable, si se quiere conservar

este sentido global de planificación regional insertada en los planes nacionales, que estos debieran ser discutidos y propuestos al sector central con la intervención muy importante de la región a través de sus autoridades. Es decir, que se establezca entonces una concordancia en los planes sectoriales entre los intereses regionales y los intereses del país. Que no se haga como sucede hoy día con prescindencia absoluta y sin conocimiento alguno de los intendentes, especialmente en el caso de obras públicas que es uno de los casos más notorios en donde la jefatura del ministerio de obras públicas poco toma en cuenta la opinión de las regiones para destinar los fondos.

Finalmente, quisiera terminar diciendo que yo lamento mucho, como lo ha dicho aquí Juan Carlos Latorre que no haya mayor asistencia de parlamentarios. Yo no se si en la tarde podrán venir. Ojalá, ya que me habría gustado expresar estas preocupaciones delante de los señores parlamentarios y pedirles que procedieran en esta materias despojándose de todo localismo y de todo regionalismo político. Que obraran con un criterio realmente de futuro. Yo invoco realmente por intermedio de Juan Carlos Latorre al patriotismo y a que los parlamentarios realmente se despojen de su carácter de representantes de un distrito determinado porque también son legisladores nacionales. Ahí se hacen las leyes para todo el país. De ahí va a salir esto bien o mal, si esto sale mal va a ser por culpa de los parlamentarios y si sale bien va a ser por obra de ellos que han logrado compenetrarse del verdadero espíritu que debe tener esta creación, este perfeccionamiento de la regionalización.

Gonzalo Martner. Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

Quisiera hacer una precisión a la intervención de don Renán Fuentealba, que creo ha sido extremadamente nítida y apunta al tipo de intercambios que estamos procurando tener en esta reunión.

Quisiera señalar que en el trabajo con los parlamentarios, y estoy asumiendo en este caso la defensa de ellos, algunos aspectos esenciales que ha tocado don Renán, afortunadamente se han mantenido. En primer lugar, se mantiene el derecho a veto de los Intendentes sobre la base eso sí de disminuir el quórum de insistencia de los consejeros desde dos tercios a 60%. De manera que este es un aspecto que, sin duda alguna, tiene un rol muy importante en los aspectos que están contemplados en la ley, vale decir, los proyectos de planes y estrategias regionales y su modificación, el proyecto de presupuesto y la distribución del fondo nacional de desarrollo regional. Allí prevalece la opinión del Intendente y está establecido entonces con este quórum que menciono de los tres quintos

Quería hacer esta pequeña aclaración con objeto no de disminuir la importancia que esto tiene y lo profundamente significativa que es afirmación del Intendente Fuentealba, sino más bien señalar que por suerte la situación es un poco más optimista.

Oscar Eltit. Secretario Regional de Planificación de la Región de La Araucanía.

Quisiera, en primer lugar, señalar algunas cosas generales respecto al FNDR. Aquí se ha planteado que el FNDR no se sabe muy bien como funciona a nivel de algunos ministerios. Yo diría que, entre los fondos que nosotros visualizamos a nivel regional, tanto sectoriales como regionales e incluso comunales, este es el fondo que tiene la operatoria más clara, es el más transparente y ha puesto sobre la mesa los criterios que se están usando en cuanto a su distribución. No podemos decir lo mismo con respecto a la distribución de los recursos sectoriales, particularmente los de Ministerio de Obras Públicas.

En este sentido, pienso que también tendríamos que ver la distribución de los recursos sectoriales que tienen una incidencia directa en las regiones. En el famoso programa de los megaproyectos, por ejemplo, nuestra región está en el último lugar y no ha tenido ninguna participación en la determinación de esas inversiones.

Actualmente, con los fondos adicionales que se han destinado a caminos secundarios y caminos comunales, sí hemos tenido una participación y efectivamente han habido algunas dificultades en cuanto a completar la cartera de proyectos. Pero ello no se debe a que haya incapacidad en las regiones, como se ha dicho, para formular proyectos de inversión. En los procesos presupuestarios de cada año nosotros recibimos recibimos proyectos de inversión por más 30 mil millones de pesos situación que está muy lejos de lo que realmente se puede financiar. Hay muchos proyectos que se presentan, de diferente calidad desde luego, pero los más importantes son siempre los que demandan más recursos y son exactamente los que se ven a nivel central. En este sentido, nosotros valorizamos la participación que tenemos dentro de la determinación de las inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a pesar de no ser un fondo absolutamente descentralizado, porque en definitiva las decisiones últimas están centralizadas en la SUBDERE y en el Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, su mecánica es conocida, se puede seguir por las regiones, incluso se puede hacer más ágil en los momentos críticos. Yo diría de que por el sólo hecho de que la región tenga una participación importante, hace más ágil el fondo. Esto también lo hemos comprobado con el FOSIS.

Tal vez, como lo ha dicho el diputado Latorre, hay una cierta deficiencia en las regiones para formular sus propias estrategias de desarrollo, sus propios objetivos a mediano y largo plazo. Pero se ha hecho un esfuerzo, se ha preparado una estrategia que es la que está rigiendo el proceso de inversiones. Pero, hay dificultades como es plantear un paquete de inversiones que apunta a solucionar los problemas centrales detectados en la estrategia, que queda sujeto al arbitrio de un consejo de desarrollo regional que en definitiva prioriza en base a negociaciones que compensan los apoyos que se recaban dentro de los grupos ahí representados.

Desde luego, las comunas más pobres, las más atrasadas, la más aisladas, que tienen escasa representación en estos consejos, son las que están siempre quedando a la zaga de todo este proceso de inversión.

Como se ha señalado aquí hay que ver toda esta ley de gobierno y administración regional con un sentido de futuro. Sin embargo, tiene deficiencias. Por ejemplo, en todo lo que es la articulación del nivel regional con el nivel comunal y con el desarrollo local.

Otro tema, es el que se refiere a que el FNDR ha suplido la deficiencia de inversión que tienen los municipios. En términos generales es así, pero que tan malo o que tan inconveniente ha sido esto así. De partida, mientras no se solucione el problema de inversión de las municipalidades, no se puede realmente innovar en este aspecto porque sería un grave error. A pesar de lo que se ha dicho, en el sentido de que un 20% de los recursos municipales se destinarían a inversión, no es la situación de nuestra región, dónde no hemos podido detectar más de un 4% de inversión comunal. Hay un serio déficit que se expresa en las necesidades de la comunidad que necesariamente se deben responder.

En ese sentido yo rescato lo que hemos hecho en nuestra región respecto a tener con el FNDR muchos proyectos. Y no son tan pequeños, porque un proyecto de 20 millones para una comuna no es un proyecto pequeño. Proyectos pequeños para las comunas son arreglar una calzadas o reparar un establecimiento, que significa la inversión de 4 a 5 millones de pesos. Pero construir una posta por 20 millones, que es una necesidad sentida, no es un proyecto pequeño, que no puede abordar la comuna pero si nosotros.

Desde luego que aquí hay una deficiencia también de la inversión sectorial. Sería mucho más fácil, para gestionar el FNDR, tener pocas grandes obras que una vez iniciadas pueden generar una dinámica de gastos muy importantes. Sin embargo, ello significaría subsidiar a los ministerios. Sería injusto destinar los recursos regionales a ese tipo de inversiones. Sin embargo, lo estamos destinando a las necesidades sentidas de la población que no pueden ser atendidas en este momento por el nivel del gobierno local o comunal. Hacia allá debemos ir y hemos evitado, por ejemplo, construir caminos, construir hospitales tipo uno. Eso lo tienen que

hacer los respectivos ministerios.

En cuanto a la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, existen criterios y son públicos. Tengo un documento donde está todo lo que aquí se ha señalado, con todo detalle y cual es la posición que nosotros tenemos en cada uno de los indicadores. Eso no lo encontramos en otro fondo y eso es muy importante.

Aquí aparece la región metropolitana en el último lugar. Y eso no significa estar en contra de la Región Metropolitana. Para que se solucionen los problemas de esta región tenemos que realmente hacer crecer a las demás regiones y que sean capaces de absorber su población incluso de poder revertir algunas corrientes migratorias.

Walter Fraser. Secretario Regional de Planificación de la Región de Valparaíso.

Todos los Secretarios Regionales Ministeriales que me han antecedido han mencionado la estrategia de desarrollo regional. Desde que MIDEPLAN nos pidió, al comienzo del gobierno del Presidente Aylwin, que preparamos una estrategia de desarrollo regional, en el contexto de los lineamientos de la estrategia nacional de desarrollo, nuestra gran preocupación ha sido contar con los recursos para hacer efectiva esta estrategia.

No puede dejar de ser más molesto para una región, sin embargo, depender de decisiones que se toman fuera del nivel regional sobre las inversiones que la propia región considera que son sustanciales para cimentar su proceso de desarrollo.

La Región de Valparaíso es la penúltima o la antepenúltima en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Yo estuve personalmente en desacuerdo con los criterios que se establecieron para hacer la distribución de ese fondo. Pero, ¿cual era la razón?. Si uno mira la inversión global de la región de Valparaíso podría encontrar que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional no supera el 6 o el 7% de la inversión pública total de la región. Si se considera la inversión de la empresas públicas ese porcentaje baja a niveles de un 3%. En ese contexto, obviamente, que es legítimo que se nos diga, desde el nivel central, que el FNDR es un fondo esencialmente de compensación y como recibimos por otras vías muchos más recursos no tendríamos de que quejarnos.

Pero si en la práctica el FNDR es el único instrumento con que se cuenta para orientar las inversiones con propósitos que la región considera relevante, uno no puede menos que protestar por ser la Región de Valparaíso la penúltima o antepenúltima en la distribución del Fondo.

¿Cuándo cambia mi percepción de este asunto?. Cuando se dice

que con la reforma regional y con la elaboración de un presupuesto regional además del FNDR vamos a contar con otros instrumentos como, por ejemplo, las ISAR; que vamos a tener convenios y programas con los ministerios; que vamos a tener algunos ingresos propios, y, que por tanto, se le asignará a la región un volumen de recursos que le pueda permitir la posibilidad de orientar efectivamente su desarrollo. En ese momento, yo dejo de cuestionar esta distribución del FNDR porque estamos hablando de otros recursos.

Pero, sin embargo, cuando yo veo que en el Congreso, como nos informa el Diputado Latorre, sale, por lo menos en esta primer etapa de la discusión, una ley regional en que las regiones no tienen financiamiento a mi me vuelve a entrar el pánico. No puedo dejar de pensar que en el fondo de esto hay casi un verdadero show en que la verdad es que no se cree en las regiones y no se está dispuesto, en términos efectivos, a entregar los recursos que las regiones necesitan para cimentar su desarrollo. Si esto es así, obviamente que esta reforma regional va a fracasar.

Creo que el interés de todos los que estamos acá, y me imagino que también es el interés de los parlamentarios, es de que hagamos una reforma, tan trascendental como esta, para que resulte, para que funcione y no que por deficiencias en la implementación de la ley y en la formas en que se va a operar tengamos un resultado que sea peor que lo que tenemos hoy día.

Ayer, el Ministro Foxley declaraba que iba a pedir al personal del Ministerio de Hacienda que hiciera seminarios de capacitación e, incluso, que permanecieran en las regiones para que hubiese una gran concordancia en cómo se iba a administrar el presupuesto regional y que todos estuviéramos de acuerdo en la clasificación de ítems presupuestarios. Con el debido respecto que le tengo al señor Ministro, pienso que está apuntando para otro lado. El problema no es si el ítem es el correcto o no. Eso con una clase básica de contabilidad gubernamental se soluciona. El problema es la filosofía que hay detrás y que se traduce en si efectivamente se van a transferir o no recursos en forma significativa.

No dejo de reconocer que en las regiones vamos a tener problemas. El principal problema si el presupuesto es significativo será el de coordinación de todo el proceso de inversión. Con el sistema de los consejos regionales, como hacía mención el Intendente Fuentealba, creo que vamos a tener grandes dificultades. El proceso, por esa vía, va destinado también al fracaso si es que no se diseñan mecanismos de coordinación internos regionales en la confección del presupuesto que permitan que se llegue a una propuesta presupuestario que ya tenga algún grado de integración. Si no es así se corre el riesgo que los presupuestos sean destruidos en los consejos. Por mucho derecho a veto que tenga el Intendente, por mucho que se requieran dos tercios para insistir, no es esa la instancia en que debe afinarse el presupuesto.

Desde este punto de vista, encuentro una gran deficiencia en que prácticamente desaparezcan las facultades que existen o que debieran existir a nivel provincial. No puede ser que en esta ley de regionalización el gobernador prácticamente no tenga ninguna atribución. Hoy día, por lo menos en la Región de Valparaíso, los gobernadores han sido fundamentales, tremendamente importantes en la coordinación de los intereses comunales. En la región tenemos 36 comunas y 7 provincias. A cada gobernador provincial se le ha pedido asumir esta labor de forma tal que cuando se haga la petición presupuestaria ya haya algún grado de integración y de coordinación entre las comunas de cada provincia. Este mecanismo no lo veo hoy en día y si no existe va ser absolutamente imposible que podamos terminar con un presupuesto que no sea tremendamente conflictivo y que no se preste para situaciones que puedan terminar con la buena ejecución de los programas de desarrollo regional.

**5. El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) de España y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Exposición a cargo de señor Laureano Lázaro, Subdirector Ejecutivo del FEDER.**

Gracias por darme la oportunidad de encontrarme en Chile con ustedes hablando de temas importantes para un profesional que se dedica a cuestiones de Política Regional. Pero sobre todo, por tener la ocasión de estar en Chile en un momento histórico importantísimo para esta nación. Momento que a mí me recuerda lo que pasamos en España no hace muchos años y que en el caso de Chile yo espero que llegue a consolidarse también definitivamente como ha sucedido entre nosotros y como no dudo sucederá aquí. De verdad que es para mí motivo de gran alegría el poder contribuir, sin ninguna pretensión en absoluto, a debatir cuestiones que interesan a la democracia chilena como le interesan también a la democracia española.

Dicho esto, yo debo referirme, al funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Compensación Interterritorial Español, que son dos fondos con sus analogías y con sus diferencias uno en relación al otro y también en relación con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional cuya regulación se está discutiendo ahora entre ustedes.

El caso Español tiene, quizás, de característico, el hecho de que confluya paralelamente, por una parte, un proceso de integración de España en una entidad supranacional y, por otro lado, una descentralización hacia abajo, pero una descentralización tan intensa que realmente para muchos se parece más a un modelo federal que a una simple descentralización de lo que era el estado unitario.

Son procesos paralelos, pero no contradictorios. La integración supranacional se explica por la propia dinámica de las relaciones económicas internacionales, la globalización de la economía y la internacionalización económica que está teniendo lugar. La descentralización hacia abajo, en cambio, en el caso Español yo creo que tiene dos componentes, el más importante, sin duda, es el ser casi una condición para que la democracia pudiera consolidarse entre nosotros. Si bien, cuando la constitución española del 78 habla de la posibilidad de que las provincias se agrupen en comunidades autónomas, no estaba nada claro que se fuera a generalizar la Regionalización que fue objeto de un pacto político que tuvo lugar en 1981 y que efectivamente se ha consolidado. Pero, además de este aspecto más característicamente Español, es cierto que hay también una tendencia generalizada hacia la descentralización sobre la que habría bastante que discutir en el sentido de hasta donde es una tendencia racional y razonable, hasta donde hay juegos de intereses de grandes fuerzas económicas detrás de ello. También en general, digamos que el hecho de que

España se integre por arriba en una entidad supranacional, podría tener como consecuencia el que el ciudadano común se desinteresara más allá de lo recomendable de aquellas decisiones que se toman en unos centros que le quedan excesivamente lejanos. De ahí que, la constitución de escalones de acercamiento de los centros de decisión, de los centros de poder a los ciudadanos juega también un papel de integración del propio ciudadano en todo el sistema político y social.

Para que se entienda mejor lo que a continuación voy a decir sobre el Sistema Regional Español, les recordaré brevemente cosas que algunos de ustedes sin duda sabrán, pero otros tal vez no. En el Estado Español se organizan diferentes niveles administrativos. Un primer nivel es la administración central con sus correspondientes Ministerios, que tienen también delegaciones o direcciones provinciales que en algunos casos son solamente regionales. Al mismo tiempo, en cada una de las regiones o comunidades autónomas, que es el segundo escalón de la administración, hay un delegado del gobierno, nombrado directamente por el gobierno, cuya función teórica es la de coordinar los servicios de la administración central que tienen implantación o que funcionan a nivel de cada región.

El segundo nivel es la comunidad autónoma, las regiones. Pero son regiones con los tres poderes: legislativo, judicial y ejecutivo; hay una asamblea regional con capacidad para legislar en aquellas materias en que ha asumido competencias, hay un gobierno regional con su Presidente de Gobierno y sus Ministros Regionales que llamamos Consejeros, Consejeros de Economía y siendo de política territorial con una limitación pactada de manera que no hay más de diez consejeros en cada comunidad autónoma.

En tercer lugar está el escalón local. Si bien el escalón local tiene diferentes peldaños, están las cincuenta provincias y también los, aproximadamente, ocho mil Municipios. En general, en toda España, y en particular en alguna comunidad autónoma entre el municipio y la provincia hay incluso un escalón más que es la Comarca. Esto sucede porque en las comunidades autónomas han asumido competencias en materia de régimen local y en algunos casos como en Cataluña, en que la Comarca tenía una tradición de la época de la segunda República, se ha retomado aquella tradición y se ha creado como un nivel administrativo, la Comarca.

Un entramado, quizás, un tanto complicado. Pero constitucionalmente todos estos escalones, excepto la Comarca, tienen que existir. De manera que no puede desaparecer la provincia ya que está previsto en la constitución. En el caso de Cataluña, por ejemplo, alguna vez se ha planteado la provincia única porque la comunidad autónoma de Cataluña son cuatro provincias, que sería una solución artificial al mantenimiento de la provincia pero con su desaparición de facto.

Comunidades autónomas en España tenemos 17, de ellas en 8 gobierna el mismo partido que a nivel nacional. En 5 gobierna el primer partido de la oposición. En una gobierna un partido nacionalista, en Cataluña, que acepta con todas las consecuencias la constitución. En otras dos comunidades autónomas gobiernan coaliciones. En el país vasco, el partido nacionalista vasco en coalición con el partido socialista, que es el que gobierna a nivel nacional, y con otro partido de menor importancia. En la última región hay un partido regionalista, no nacionalista sino regionalista. Digo esto, porque conviene tener presente que el juego de equilibrios políticos a veces obliga a llegar a acuerdos no solamente con aquellos con los que es fácil entenderse, como pudiera ser con un partido razonable de la oposición, sino con aquellos con los que a veces resulta más difícil que pueden ser colegas ideológicos con los que no se esté totalmente de acuerdo.

En cuanto a financiación, antes de entrar en la cuestión de los Fondos Regionales, las comunidades autónomas tienen financiación propia que se rige con arreglo a cuatro criterios. Por una parte, el criterio de suficiencia en el sentido de que cada una de ellas debe disponer de recursos suficientes para atender las materias en las que ha asumido las competencias, en el bien entendido que no todas han alcanzado el mismo poder político, o dicho de otra manera más suave, no todas tiene el mismo nivel de competencias. Hay cinco comunidades autónomas en las que la descentralización ha sido más intensa porque se les ha transferido además de los mismos servicios que a las demás, los servicios de sanidad y educación. Dentro de esas cinco, hay tres a las que si se les ha transferido educación, pero no se les ha transferido sanidad. Esto marca condicionamientos a la hora de establecer el reparto de los recursos financieros.

Por otra parte, el segundo criterio importante es el de la autonomía, autonomía en dos vertientes, la vertiente del gasto y la vertiente de ingresos con sus limitaciones. Cuando en España se habla de autonomía financiera, desde el punto de vista del ingreso, quiere decir que las comunidades autónomas tienen capacidad para generar recursos por métodos propios estableciendo impuestos propios o recargos sobre impuestos estatales. Sin embargo, la posibilidad de establecer impuestos propios está limitada, porque tiene que ser sobre hechos impositivos no grabados a nivel estatal y en el bien entendido que el recargar impuestos estatales es algo a lo que sólo se atrevió una comunidad autónoma y tuvo que dar marcha atrás, por lo impopular que ello resulta.

El tercer criterio es el de la solidaridad en el que luego me centraré. Solidaridad de las regiones más ricas con las regiones más pobres que se instrumenta no mediante transferencias interregionales, sino mediante transferencias desde un fondo estatal a las regiones que se benefician de ese principio de solidaridad.

Estos tres criterios han estado siempre muy claros a la hora de diseñar el Sistema Regional Español. Sin embargo, hay un cuarto criterio, que no estuvo tan claro hasta el año pasado, que es el de coordinación. Esto implicaría, por una parte, que cada comunidad autónoma, ni tampoco la administración central del Estado, pueden hacer por su cuenta lo que quieran porque ello tiene repercusiones en todo el sistema financiero nacional. Esta coordinación se instrumenta a través de un consejo de Política Fiscal y Financiera en el que tienen igual número de votos la administración central y las comunidades autónomas que están representadas a través de su Consejero, o sea su Ministro Regional de Economía y Hacienda. Al criterio de coordinación se le ha empezado a dar importancia a partir del momento en que se ha comprobado que siendo el control del déficit público un objetivo básico de la política económica nacional, éste se está controlando y reduciendo en lo que se refiere a las finanzas centrales y está aumentando en cambio el déficit de las comunidades autónomas.

Para completar esta introducción, aproximadamente, según los criterios que se utilicen, del 60 al 66% de todo el gasto de las administraciones públicas lo hace la administración central y el resto, es decir el 35 al 40% los entes territoriales. Esto sitúa el nivel de descentralización en España entre los típicos de un país federal. Pero, si en lugar de hablar de gasto público total examináramos nada más la inversión pública estamos en una situación en que prácticamente la inversión pública se reparte en partes iguales entre administración central y los entes territoriales. Digo esto no para animarles a que vayan tan lejos, sino para que tengan un marco de referencia a la hora de entender como funciona el Fondo de Compensación Interterritorial Español y cómo se aplica también lo que a España le corresponde del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el FEDER.

Porque estos son los dos instrumentos de solidaridad que en la práctica se están aplicando. La constitución preveía uno de ellos, el Fondo de Compensación Interterritorial, no así el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, ya que la constitución española es unos años anterior a nuestro ingreso en la Comunidad Europea. Sobre el primero, no obstante, la constitución dice muy poco. Nada más que con el objeto de instrumentar la solidaridad interregional se creará un Fondo de Compensación Interterritorial destinado a gastos de inversión. En el mismo artículo, en otro apartado, se dice también que podrá establecerse una asignación presupuestaria que garantice en todo el territorio Español un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Sin embargo, este segundo instrumento de solidaridad interregional todavía no se ha puesto en marcha. La diferencia con el Fondo de Compensación, desde el punto de vista jurídico-político, es que cuando la constitución habla del FCI dice que se creará este Fondo y en el otro caso dice que se podrá crear una asignación presupuestaria.

El segundo desarrollo, posterior a la constitución y que tiene

que ver con todo el entramado del Sistema Financiero Regional Español, lo tenemos a nivel de ley orgánica. Y hay, específicamente, una ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas de 1980 en la que se desarrolla un poco más la idea del Fondo de Compensación.

En otros aspectos, no en el aspecto de solidaridad, también los estatutos de autonomía de cada comunidad autónoma regulan su funcionamiento financiero básico. La ley de la LOFCA, Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, especifica algo más sobre qué tipo de proyectos son los que se pueden financiar con el FCI. En definitiva, son proyectos regionales o locales que tengan, sea por ser de infraestructuras o de equipamientos, incidencia directa o indirecta en el desarrollo regional. Esa ley también especifica los criterios con arreglo a los cuales se repartirá el Fondo de Compensación. Estos, sin más especificaciones, son la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada de los 10 últimos años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular y, prudentemente, como suelen ser todos los padres de la patria, queda abierta la puerta a otros criterios que se estimen procedentes.

A nivel orgánico no queda establecido si el FCI se va a distribuir entre todas o sólo entre algunas regiones, si entre las cincuenta o entre treinta o veinte provincias. Sobre esa cuestión no se dice nada. El desarrollo de la ley orgánica tuvo lugar a través de una ley ordinaria aprobada en 1984, pero después de 3 años de funcionamiento práctico del Fondo de Compensación este se ha regulado exclusivamente por la ley de presupuestos de cada año, por tanto sin carácter general.

Me referiré a continuación a otros aspectos ya más concretos del funcionamiento del Fondo, tal como está en la actualidad sin olvidar referencias a la ley anterior. El Fondo de Compensación quedó regulado por una ley específica de 1984 que hubo de modificarse en 1990 debido a disfunciones detectadas en la aplicación de los criterios prescritos en la ley orgánica. Y al tiempo que hablaré del Fondo de Compensación haré su correlato con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional con el FEDER.

En primer lugar, la cuantía del Fondo de Compensación, o la cuantía del FEDER. Está establecido, incluso en la ley orgánica, que, al menos, el 30% de la inversión pública será de responsabilidad del Fondo de Compensación Interterritorial. No se define, sin embargo, inversión pública, y de hecho fueron las leyes específicas tanto de 1984 como de 1989 las que determinaron el concepto o la contabilización de inversión pública, que es la que corresponde a la administración, a los presupuestos generales del Estado, la que se considera inversión civil, excluida la inversión en cuestiones de defensa y con un pequeño añadido de transferencias a las corporaciones locales.

Originalmente, el Fondo de Compensación Interterritorial se aplicó a todas las comunidades autónomas y ese 30% se computó sobre la totalidad de la inversión pública con la matización a que me he referido.

Actualmente, y a partir de 1990, no son beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial todas las regiones españolas, sino solamente aquellas clasificadas como regiones poco desarrolladas por la Comunidad Europea, de tal manera que el mapa del actual del Fondo de Compensación Interterritorial coincide exactamente con el mapa de regiones poco desarrolladas del FEDER.

El FEDER, sin embargo, también puede intervenir en otro tipo de regiones. En este sentido se establecen 3 categorías de regiones. Las poco desarrolladas, las industrializadas en declive y las zonas rurales atrasadas que no estén dentro del mapa de zonas poco desarrolladas. No obstante, es importante tener en cuenta que aproximadamente el 80% de los recursos del FEDER se destinan a regiones poco desarrolladas, el 15% a las industriales en declive y el 5% a las zonas rurales.

El FEDER viene a suponer algo más del 10% del presupuesto comunitario aunque ello no está regulado en ninguna parte. Este, a su vez, representa el 1,14% del PIB de la Comunidad Europea. Es por tanto, un presupuesto relativamente bajo que implica que la capacidad de intervención de la Comunidad Europea no sea tanto a nivel económico como a nivel jurídico. Es, por tanto, por la vía de la regulación, es por normativa que ejerce la Comunidad Europea su intervencionismo. De este Fondo, España recibirá, por los tres conceptos, en el período 89-93, aproximadamente US\$ 12.500 millones. La parte que se dedicará a las regiones menos desarrolladas será de alrededor del 90% que es una concentración mayor que a nivel de la media europea.

En cuanto a los criterios de reparto de estos Fondos, por extraño que parezca, el Fondo Europeo no tiene reglamentariamente establecido ningún criterio de reparto, salvo que debe concentrarse el 80% en las regiones menos desarrolladas. De hecho, se viene utilizando un criterio básico que es el de población, el cual se corrige, en las regiones menos desarrolladas, en forma inversamente proporcional a la renta por habitante. De manera que la parte que correspondiera en función de la población a una región se le aumenta si su renta por habitante es más baja que lo que se le da a otra región.

En las zonas industriales en declive, el factor de corrección es la tasa de paro y, en las zonas rurales atrasadas, son criterios agrarios fundamentalmente los que se toman en consideración. Pero insisto, no hay nada reglamentado al respecto. El margen de discrecionalidad de que dispone la Comisión Europea, que es el Aparato Ejecutivo Comunitario, es muy amplio y solamente tiene como limitación la capacidad de presión de los Estados que protestan si

ven que salen excesivamente perjudicados. Del total del FEDER, España recibe alrededor del 25%.

En cambio, en el Fondo de Compensación Interterritorial Español, los criterios están muy estrictamente definidos. De una manera tan estricta que precisamente esta fue la causa principal, aunque no la única, de que hubiera de modificarse la ley que lo regula en 1990. En la primera ley de 1984, el 70 % del FCI se repartía en función de la inversa de la renta por habitante; el 20% en función del saldo migratorio de los últimos 10 años; el 5% en función de la tasa de paro y sólo entre aquellas regiones tuvieran una tasa de paro superior a la media española; y el 5% restante en función de la superficie territorial.

El saldo migratorio jugó de una manera muy distorcionante en la evolución del FCI. Cuando se aprobó la primera ley del Fondo de Compensación, todavía no se habían dejado sentir los efectos regionales de la crisis económica que se desencadenó más o menos a mitad de los años 70. Realmente en 1984 y al tomar en consideración la emigración de los 10 últimos años, todavía resultaban beneficiarias, en función de este parámetro, las regiones menos desarrolladas. Recuerden que estamos hablando de un momento en que el Fondo de Compensación se distribuye entre las 17 comunidades autónomas. Y también jugaba a favor de las comunidades menos desarrolladas porque durante toda la fase expansiva del ciclo económico, estas regiones habían estado expulsando población, ya fuera hacia las regiones más desarrolladas de España, ya fuera incluso hacia otros países de la Comunidad Europea. Pero, cuando la crisis económica comienza a hacerse patente no sólo a nivel nacional, sino también con impactos territoriales más específicos, al ser fundamentalmente una crisis industrial, las regiones industriales se vieron muy tocadas, la tasa de paro comenzó a aumentar en ellas más de prisa que a nivel nacional hasta el punto de que muchos de los que habían emigrado a estas regiones más industrializadas retornaron a sus lugares de origen, ya fuera como parados, ya fuera como jubilados, a disfrutar entre comillas de su pensión de jubilación. De manera que tres regiones poco desarrolladas españolas, típicas, como son Extremadura, Andalucía y Castilla León, perdieron más de seis puntos y medio en su participación relativa en el. En cambio Cataluña y el País Vasco que son, junto con Madrid, las regiones típicamente de tradición industrial ganaron 7 puntos de participación en el Fondo de Compensación.

Esto hizo que las regiones menos desarrolladas pusieran el grito en el cielo y pidieran la revisión de la ley del Fondo de Compensación, cuestión que se aprovechó para introducir otra modificación importante. El Fondo de Compensación que se había estado repartiendo, hasta entonces, entre las 17 comunidades autónomas se propuso que se limitara a las nueve comunidades autónomas menos desarrolladas.

De ahí que, siendo sólo estas las comunidades beneficiarias, en la actualidad es la población el criterio fundamental de distribución del FCI, factor cuya ponderación explícita llega al 87,5% de todo el FCI. El complemento de este porcentaje se distribuye de la siguiente forma: un 1,6%, prácticamente simbólico, en función del saldo migratorio; el 1,0% en función de la tasa de paro; el 3% en función de la superficie, y se introduce una nueva variable que es la dispersión de la población a la que le corresponde el 6,9%.

Cada una de estas variables tiene una definición taxativa en la ley. La distribución básica resultante se corrige después de tal manera que por insularidad a las Islas Canarias se le mejora su participación en la distribución y a las regiones con menor renta por habitante también se les mejora. Hay incluso una fórmula matemática para decir cómo ha de hacerse esta corrección en función de la renta por habitante, pero cualquiera que sea la fórmula y cualquiera que examine que la dispersión de la población tiene una ponderación del 6,9%, se preguntará cómo se ha llegado a aquilatar tanto, incluso hasta décimas, esta fórmula.

La única respuesta posible es que esta fórmula matemática no es ni más ni menos que la plasmación aritmética de un acuerdo político. Se utilizaron diferentes fórmulas cuando una de ellas satisfizo a todos se tomó esa fórmula y ya está. Lo fundamental es que, primero, hay una distribución que no deja ningún margen de juego a la discrecionalidad y segundo esta fórmula es el producto de un pacto político.

En cuanto al tipo de proyectos que se pueden financiar es muy similar en el caso del FEDER y en el caso del Fondo de Compensación Interterritorial. Hay una larga enumeración de proyectos pero en definitiva una diferencia significativa en el Fondo de Compensación Español actual, en relación al anterior, es que aún cuando no estaba expresamente prohibido hacerlo se interpretaba que FCI solamente financiaría infraestructuras y equipamientos. No financiaría, no daría subvenciones a empresas directamente productivas. Actualmente, sin embargo, está abierta, claramente, la posibilidad de utilizar el FCI para dar incentivos regionales a las empresas.

El Fondo Europeo, el FEDER, esencialmente también financia infraestructuras, pero siempre en todas sus reglamentaciones se ha tratado de obligar, sin conseguirlo, a que una parte significativa del mismo se dedique a la creación de empleo estable. Y, de hecho, por referirme a España, el reglamento del FEDER, que en términos comunitarios es equivalente a una ley, decía que se procuraría que no más del 70% se dedicara a infraestructuras y el resto a ayudar a empresas en cualquier sector menos en agricultura, ya que para ello hay otro Fondo el FEOGA, el Fondo de Orientación y Garantía Agraria. Aún cuando se decía eso, sin embargo, en los primeros años España dedicó el 100% de su FEDER a infraestructuras. A mi modo de

ver con buen criterio, tanto por razones de gestión como por razones incluso de política regional. España es un país que a nivel europeo está entre los cuatro menos desarrollados de la Comunidad. Somos muchos los que pensamos que los incentivos regionales solamente sirven de verdad como instrumentos de política regional, cuando se ha alcanzado un cierto nivel de dotación de infraestructuras y de equipamientos aceptable. Si no se ha sobrepasado ese umbral mínimo las ayudas a las empresas no sirven para nada, a las empresas sí les servirá, pero al desarrollo regional no.

Poco a poco, la utilización del FEDER en España ha ido dejando más margen para ayuda a empresas. En la actualidad, bien es cierto que muy presionados por el aparato del ejecutivo comunitario, el 85% del FEDER que corresponde a España se seguirá destinando a infraestructura, pero el resto ya está dedicándose en forma más directa a incentivos a empresas.

En definitiva, el FCI y el FEDER tienen una utilización bastante semejante y sólo me faltaría decir como diferencia entre uno y otro Fondo que aún cuando en ninguna parte está dicho expresamente, el FEDER no puede financiar, o no financia de hecho edificios administrativos ni viviendas y, con reticencias, ha venido financiando equipamiento de sanidad y equipamiento educativo. El Fondo Español, en cambio, no tiene ningún reparo en financiar vivienda, en financiar equipamiento educativo o equipamiento sanitario y no se recomienda en absoluto, pero no está prohibido, financiar edificios administrativos. Sería un mal uso pero no está prohibido.

Lo fundamental está dicho y quisiera señalar por último la relación entre los fondos y la planificación regional. La primera ley del Fondo Español, obligaba a que las regiones que se beneficiaran de él, que eran todas como he dicho, tuvieran un programa de desarrollo regional. Y se decía programa de desarrollo regional por que eran años en los que estaba muy mal visto hablar de planificación. También el FEDER obligaba a que los proyectos para los que se pidiera financiación estuvieran encuadrados en un programa de desarrollo regional. Ahora, en cambio, la ley española no habla para nada, no tiene ninguna referencia a planes ni programas regionales, no porque se tenga todavía más miedo que antes a ellos, sino porque al ser regiones beneficiarias del FCI las mismas que lo son del FEDER y al estar muy reguladas en el FEDER, la planificación y la programación regional se consideran innecesarias.

En el FEDER la planificación está concebida en tres escalones, con sus consecuencias de burocratización correspondientes. El primero, son los planes regionales. Hay un plan regional para las regiones menos desarrolladas, otro para las regiones industriales en declive, y otro para las zonas rurales atrasadas. Es decir, un plan para cada tipo de regiones.

Después hay lo que se llama un marco de apoyo comunitario en el que se concreta la ayuda que la comunidad europea está dispuesta a dar a cada estado o su región y sus regiones, especificando, incluso, además de la cantidad global, la asignación sectorial de estas cantidades.

El tercer y último escalón de la programación regional en la comunidad son los programas operativos, aunque también se puede pedir financiamiento para proyectos individuales, pero han de ser como norma general proyectos que tengan una inversión superior a dos mil millones de pesetas (aproximadamente 20 millones de dólares). Si se trata de empresas, deben ser más de mil trescientos millones de pesetas, y esta limitación es con el objeto, precisamente, de obligar a que se utilicen los programas regionales.

De manera que aún cuando la ley española no establece ninguna vinculación entre Fondo Español y la Planificación y Programación, sí sucede a nivel europeo que es el marco en que se mueve el Fondo Español. Los correlatos con su Fondo Nacional de Desarrollo Regional los pueden haber deducido ustedes mismos a lo largo de mi exposición. Creo, de lo que conozco de su proyecto de ley, que hay un avance importante, un paso más en relación a lo que sucede tanto a nivel europeo como a nivel español y es esa previsión de que las leyes de presupuestos incluyan uno o más ítems de gastos correspondientes a las inversiones sectoriales de asignación regional. Porque, efectivamente, el Fondo de Compensación Español es el 30% de la inversión pública y ¿qué pasa con el otro 70%?

Si no hay ninguna limitación pudiera ser que el efecto compensatorio del fondo quedara neutralizado o absolutamente distorsionado por la distribución regional del otro 70% de la inversión. Lo mismo en lo que se refiere al FEDER en que hay un 10% a 12% en el presupuesto comunitario que atiende criterios regionales. Y ¿qué ocurre con el resto del presupuesto comunitario? Por ejemplo, la política agrícola favorece fundamentalmente a la agricultura excedentaria de los países más desarrollados de la comunidad y es más del 50% del presupuesto comunitario, o las ayudas a investigaciones en que priman los proyectos de mayor calidad y que son los que presentan los países más desarrollados. Aquí, por tanto, aprecio un paso más en su proyecto de ley, en relación al nuestro.

Por lo demás, cosa que se puede subentender, el Fondo Español lo aprueba el Parlamento, no lo aprueban las regiones porque es un fondo estatal, forma parte de los presupuestos generales del estado en que cada año figuran detallados y especificados los proyectos que se van a financiar con él, lo cual introduce rigideces a veces innecesarias. Tiene la ventaja de que da mucha seriedad y da visos de ejecutabilidad y de eficacia en la utilización del fondo. Pero, sin duda alguna, tiene el riesgo de que un proyecto se atasque por

cuestiones imprevistas y entonces surge el problema.

Si bien la relación incluye todos y cada uno de los proyectos estos se pueden modificar, si hay justificación para ello, y se pueden modificar, sin que pasen por el Parlamento, sino que de mutuo acuerdo entre la comunidad autónoma afectada y el Ministerio de Economía y Hacienda central. Una ventaja, quizás, en el caso español es que en relación con el europeo la gestión está bastante menos burocratizada. Todos tenemos la sensación de que la burocracia del país al que pertenecemos es la más pesada y la más enquistada del mundo. Eso pensaba hasta que conocí la burocracia comunitaria; cuando la he conocido, me felicito de la agilidad de la administración española. Este es un problema que con el tiempo se irá corrigiendo a nivel comunitario y espero que no se agrave a nivel español.

Para terminar, yo diría que no hay que olvidar que el desarrollo regional no es sólo una cuestión técnica. Aunque evidentemente la planificación regional debe ser consistente desde el punto de vista técnico, es en algunos casos, y entre ellos el caso español, también un asunto político de primera magnitud, y un asunto político en el sentido amplio que incluye también el aspecto social. Yo creo que aparte de que, el desarrollo regional o la política regional alivie tensiones sociales, y se pueda considerar como un factor de legitimación de los desequilibrios, en determinados casos es inevitable que la política regional sea un factor de cohesión en torno a objetivos nacionales que hayan sido objeto de consenso entre todos los implicados.

Una segunda cuestión que quisiera plantear es que los intereses territoriales, con demasiada frecuencia, tienen más capacidad como banderín de enganche que las coincidencias políticas o ideológicas. He visto en España, con mucha frecuencia, partidos de diferente signo, pero de la misma región, ponerse fácilmente de acuerdo y en cambio manteniendo posturas contrarias a las que sus homólogos fuera de la región están manteniendo. Todos los partidos, de cualquier color de las regiones desarrolladas, por otra parte, suelen entenderse con relativa facilidad. También todos los partidos de las regiones menos desarrolladas tienden a tener bastantes coincidencias. En este sentido matizo lo que decía de coincidencias según intereses territoriales con las coincidencias por niveles de desarrollo.

Finalmente, quisiera decir con toda claridad, aunque a ello haya aludido a lo largo de mi exposición, que en España ha jugado un papel fundamental el consenso político en torno a las cuestiones regionales básicas, consenso que no siempre ha sido del 100%, que ha dejado al margen en ocasiones a partidos minoritarios o a partidos que sólo aparentemente aceptan el juego democrático, porque a pesar de que se presentan a las elecciones, luego no participan en las instituciones como ocurre, por ejemplo, con un partido del País Vasco que es el brazo político de la ETA.

Realmente ha habido tres momentos en que ese consenso se ha hecho mucho más patente. Primero, con motivo de la elaboración de la constitución cuyo título octavo es bastante complejo, deja muchas cuestiones abiertas, precisamente para no cerrar puertas, para ir haciendo camino al andar y como derivada de ese momento constitucional la aprobación de los estatutos de autonomía.

Un segundo gran acuerdo fue el que se conoce con el nombre de Pacto Autonómico de julio de 1981 entre el partido que entonces gobernaba que ahora ya ha desaparecido, que fue el partido que creó Suárez, y el partido que ahora gobierna, en el que participaron también otros partidos que finalmente no firmaron el pacto, porque no estaban de acuerdo en algunas cuestiones pero sí en las básicas. En ese momento fue, por ejemplo, cuando se delineó el mapa regional español, fue cuando se llegó al acuerdo básico de que, primero, todas las cincuenta provincias estarían en una comunidad autónoma. En segundo lugar, se definió qué provincias debían estar en cada comunidad autónoma, porque de hecho hay 7 comunidades autónomas que son una sola provincia y el resto son comunidades autónomas pluriprovinciales, la más grande territorialmente de ellas tiene 9 provincias, es Castilla y León.

Y otro pacto político ha tenido lugar en el mes de febrero pasado, precisamente en una coyuntura de fuerte virulencia entre el partido del gobierno y el primer partido de la oposición, pacto que ha tenido como objeto ponerse de acuerdo sobre la ampliación del techo de competencia en aquellas comunidades autónomas que como dije antes no han llegado al máximo que permite la constitución.

Hay otros momentos de acuerdos también cuando se pactó el sistema de financiación para el período 87 - 91 o cuando ahora se ha vuelto a pactar el sistema de financiación, para el quinquenio siguiente del 92 al 97. Yo creo que en España hay 3 cuestiones en las que hay consenso en torno a lo esencial y luego legítima discrepancia en todo lo demás. Una de ellas es precisamente todo lo que se refiere al sistema autonómico. Hay discrepancias, hay quien quiere ir más lejos, hay quien quiere quedarse más corto, pero hay unas cuestiones básicas que nadie pone en cuestión. Otro segundo tema de consenso a nivel general con sus particularidades, es el del terrorismo y otro las grandes cuestiones relacionadas con la Comunidad Europea.

Y yo creo que si seguimos siendo capaces en España, y esto espero que también ustedes lo consigan, de seguir en esa línea podríamos hacer de España realmente un país moderno y un país que deje ya definitivamente cualquier posibilidad de retorno a épocas pasadas, que es lo que como español deseo al pueblo chileno.

**6. Resumen de las Visiones del Papel y Naturaleza de los Fondos Regionales Planteadas en la Comisión Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Exposición a cargo del Diputado señor Víctor Barrueto.**

Agradezco la invitación a nombre de todos los parlamentarios. Pero como demostración de la vida que llevamos, a casi ninguno le ha sido posible venir a escuchar una discusión tan importante e interesante como esta.

Quiero hacer una exposición lo más breve posible relativa a explicar cuál fue la discusión parlamentaria sobre el tema del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los resultados que se obtuvieron. Quiero hacer una reflexión, sin embargo, al comienzo, referida a un concepto básico que se refiere a cómo se financia la autonomía y el desarrollo en las regiones que no está obviamente ligada al concepto de fondos propios o ingresos propios.

A esta idea, extremadamente autonomista, se contrapuso la necesidad de conservar el estado unitario y los equilibrios macroeconómicos. Por lo tanto, lo que se impuso fue la idea de centralizar recursos distribuidos desde el nivel nacional para ser manejados por los gobiernos regionales. Pero la fuente, en definitiva es una sola, es el presupuesto nacional. Esto es necesario comprenderlo.

La forma de distribuir estos recursos se estableció fundamentalmente de tres maneras. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que era históricamente lo se tenía; las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, las ISAR; y los Convenios de Programación entre Ministerios y Gobiernos Regionales. Estos son los tres instrumentos que se establecieron, cada uno con niveles, de mayor o menor centralización en la decisión.

En este contexto ¿qué pasó?. Los resultados de todas estas reformas, está demás decirlo, han sido posible gracias a un gran consenso, gracias a una gran voluntad común de descentralizar el país, por creer que esto es bueno para Chile. Pero también aquí hay un cruce de intereses que son los de carácter regional y territorial que se contraponen con los propiamente políticos e ideológicos. Y en la discusión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional esto fue absolutamente así, ya que fueron los parlamentarios de Santiago los que intentaron, sumando además a los de la Región Metropolitana, a los de Valparaíso, de Viña, de Concepción y de Talcahuano, para redefinir el concepto de lo que era el FNDR, vía, básicamente, la incorporación del factor población en la distribución que de éste se hiciera.

Esto fue lo que pasó en la Cámara, donde se formaron dos bloques, el de Santiago que apoyaba esta moción, y los de Provincia que la rechazamos. Los parlamentarios de Provincia son la mayoría,

por lo que no se aceptó esta indicación y como reacción, yo diría a este rechazo, los parlamentarios de Santiago se restaron o votaron en contra de la aprobación del artículo fundamental del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, con lo cual la ley quedó con un vacío inmenso, tremendo, que todos esperamos que se reponga en el Senado. Si es así volvería en tercer trámite a la Cámara y lo más probable es que exista mayoría para aprobarlo. En caso contrario tendría que formarse una comisión mixta.

¿Cuál es la discusión que a mi modo de ver está planteada en esto? Como primera reflexión, quisiera señalar que los diputados de Santiago han tenido una miopía muy grande respecto al proceso de descentralización, ya que para todo es clarísimo que éste es la gran oportunidad para que Santiago redefina su carácter y resuelva sus problemas. Si el centralismo favoreció a la capital durante un largo período de tiempo, ahora es claro que son más los costos que los beneficios que éste tiene para Santiago. Entonces, el gran favorecido con la descentralización, al permitir un desarrollo mayor de las regiones y por esa vía reducir la presión burocrática y poblacional sobre Santiago, va a ser la Región Metropolitana. Este punto no está lo suficientemente claro.

Ahora bien, que es lo que está detrás de la idea de introducir el factor poblacional como criterio de distribución del Fondo? Diría que básicamente tres cosas. La primera, es que se dice que en esta ley el FNDR cambia de carácter. Deja de ser sólo un fondo de compensación territorial y pasa a ser una de las principales fuentes de recursos de libre disposición de los gobiernos regionales. Por lo tanto, se cuestiona la idea que se discrimine tan fuertemente en contra de Santiago.

En segundo lugar, aparte de esta definición formal del problema se señala el tema de la pobreza. En Santiago, hay mucha pobreza, tanta o más que en Provincias y es un peligro muy grande que no se cuente con recursos que prioritariamente estén destinados a infraestructura social para atacar principalmente los focos de mayor pobreza. Como respuesta a este planteamiento, se argumenta que este dilema es falso, porque se confunde el problema de la equidad desde el punto de vista de la distribución de recursos entre las personas y la equidad desde el punto de vista de la distribución de recursos entre los territorios. Para atacar el tema de la distribución de recursos entre las personas, hay otros fondos, como los sectoriales, que incorporan esencialmente la población como criterio de distribución. El propio FOSIS es un instrumento que está más orientado al problema de la distribución de ingresos en términos personales de pobreza. Por lo tanto, es muy discutible que se tenga que recurrir al FNDR que busca hacer las cosas más equitativas desde el punto de vista territorial y no desde el punto de vista personal.

El tercer argumento es la idea de que el gobierno regional metropolitano, prácticamente, se queda sin recursos para decidir de

manera libre la utilización de recursos. Es básicamente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional el que permite una decisión más libre en las orientaciones de política del gobierno regional. Se señala que los fondos sectoriales de asignación regional dan un margen de decisión muy limitado para los gobiernos regionales ya que vienen bastante definidos. En este sentido se plantea la necesidad de que la región metropolitana se asuma como región, que se plantee sus problemas de desarrollo como región, y se separe de la problemática del gobierno central. La idea en sí puede ser buena pero no a costa del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Como alternativa, ha surgido, por parte de los parlamentarios santiaguinos, una idea que puede ser buena. Consiste en la creación de fondos propios en cada región, constituidos por determinado tipo de ingresos que permitan una cierta libre decisión al gobierno regional en función de los proyectos de desarrollo que se puedan financiar.

Pero esto es un problema ya que los gobiernos regionales prácticamente no tienen ingresos propios. Teóricamente, podrían existir estos impuestos, de identificación específicamente local, de los cuales la única muestra que tenemos hasta ahora serían las patentes mineras, que están muy condicionadas a una ley nacional. O sea, teóricamente, podrían haber algunos recursos pero eso es muy ambiguo. Es algo que desde un comienzo ha sido muy mal resuelto o no resuelto, o no enfrentado con profundidad. Y surge entonces la pregunta de si es posible todavía pensar en algún tipo de impuesto que se cobre en cada región y que sirva para constituir este fondo. En todo caso, y en mi opinión, esto es lo único más rescatable de la posición de los parlamentarios metropolitanos. Pero, sin dudas que el carácter que hoy día tiene el Fondo Nacional de Desarrollo Regional no sólo debe mantenerse, sino que, en lo posible, profundizarse.

7. **El Conflicto Centro-Periferia en Torno al Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Exposición a cargo del señor Sergio Boisier, Director del Area de Planificación y Políticas Regionales del ILPES.**

Confieso que me había preparado para un escenario distinto. Pensé que íbamos a tener aquí a gran parte de los parlamentarios de la Región Metropolitana y escribí un trabajo que me serviría para discutir con ellos, para tratar de convencerlos de que la Región Metropolitana, en realidad, ni siquiera tiene derecho a optar a una cuota del FNDR. Espero, sin embargo, que la argumentación que sigue pueda contribuir a este debate.

La actual discusión parlamentaria en torno al proyecto de Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional (Mensaje del Ejecutivo Número 330-323 del 6.1.92) ha puesto de manifiesto los intereses encontrados de la Región Metropolitana y del resto de las regiones en relación a la modalidad de distribución inter-regional del FNDR.

Cualquier economista reconoce en esta cuestión una versión --aplicada a un situación real concreta-- del problema económico más elemental, tal como se le define en todo texto de teoría económica: recursos escasos (FNDR), con usos alternativos (la asignación a cada región), en relación a fines múltiples (los objetivos de cada región) que son jerarquizables (prioridades del desarrollo de las regiones).

Es bien sabido entre los especialistas que colocado este problema en forma concreta (por ejemplo, pedir a los Intendentes Regionales que sólo entre ellos resuelvan la modalidad de reparto) su solución no puede alcanzarse mediante procedimientos descentralizados, dejando de lado por supuesto la solución trivial (equidistribución).

Los países que han avanzado en la descentralización territorial de la asignación de recursos lo han hecho con extrema cautela y con considerables dificultades. Louis Lefebvre comenta el ejemplo de la India durante el período cubierto por el Cuarto Plan Quinquenal. A fin de incorporar al proceso de formulación del plan a quienes en último término tienen la responsabilidad de su ejecución se estableció que el Consejo Nacional de Desarrollo, formado por los Primeros Ministros de los Estados y por los Ministros del Gabinete Nacional, fuera la plataforma decisiva no sólo en la formulación del plan sino también en su ejecución. El Consejo Nacional de Desarrollo pronto descubrió --según Lefebvre-- que el **conflicto entre los Estados por la apropiación de los recursos nacionales** (en un esquema supuestamente descentralizado) no podía resolverse sino con la ayuda de criterios nacionales bien definidos, y en consecuencia, con una pérdida de autonomía y con un aumento en el grado de centralización. El mismo autor concluye:

"El nudo del problema es que la cohesión de un grupo de regiones semiautónomas sólo puede alcanzarse mediante la armonización provista por un plan, lo cual a su turno implica necesariamente cierto grado de centralización o de integración regional" (Lefebvre; 1975, 278).

En la práctica el camino para satisfacer parcialmente las demandas regionales de recursos ha sido otro. Desde el punto de vista de la asignación interregional de recursos públicos, la tendencia universal, con diferencias más de forma que de fondo entre países federales y unitarios, es complementar la cesión de ciertas capacidades y recursos con la existencia de **fondos nacionales de desarrollo regional** que bajo distintas denominaciones y con diferentes esquemas prefijados de reparto operan en varios países. Progresivamente estos fondos han adquirido rango constitucional: el Fondo de Participación de Estados y Municipios en el Brasil, el Situado Constitucional en Venezuela, el Fondo de Compensación Regional en el Perú, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional en Chile y el Fondo de Compensación Territorial en España, para citar sólo algunos.

Puesto que los recursos nacionales, privados y públicos, son por definición escasos, su asignación entre diversos usos debe resultar de la especificación de una cierta función social de preferencia. Tal principio general es por supuesto válido en el caso de la asignación de los recursos entre regiones, y por tanto tal proceso debe estar enmarcado en un claro --aunque no siempre explícito-- sistema de **prioridades regionales**.

Establecer un sistema de prioridades regionales no significa --como a veces pareciera interpretarse-- concentrar el esfuerzo de desarrollo única y exclusivamente en los focos regionales definidos como prioritarios y dejar abandonados a su suerte al resto. En realidad cada región tiene una función y un papel que cumplir en relación al desarrollo del país como un todo, papel fundado en la propia estrategia nacional de desarrollo, y por tanto cada región recibe una cuantía variable de recursos bajo la forma de proyectos específicos de inversión (por ejemplo, la Región de Antofagasta tiene una primera prioridad desde el punto de vista de la generación de divisas, pero ello no la convierte automáticamente en una región de primera prioridad desde el punto de vista del desarrollo regional del país). Pero debe reconocerse que desde el punto de vista de la generación de procesos integrales y sostenidos de desarrollo, éstos pueden provocarse sólo en unas pocas regiones, precisamente en algunas de las regiones de primera prioridad, **si el desarrollo regional constituye también un objetivo nacional, es decir, si la función social de bienestar a la que alude Lefebvre otorga un alto valor específico al desarrollo regional.**

Tales prioridades regionales sólo pueden ser establecidas de una manera centralizada (aunque en la práctica pueden existir y de hecho existen realimentaciones diversas entre las regiones y el

centro de decisión) no sólo por razones técnicas y operacionales sino también por concebirse al Estado y a sus organismos como los legítimos operadores del "bien común". Esta función de asignación de recursos es una de las funciones que en varias de las doctrinas políticas es indisputablemente reservada a la "sociedad mayor", esto es, al Estado. Estas prioridades se expresan, en el caso en discusión, en el perfil de distribución relativa regional del FNDR.

Por lo tanto la cuestión de la descentralización no se resuelve sólo en el plano de la asignación de recursos, juicio que no niega la posibilidad de discusiones y conflictos en torno a las modalidades específicas de la asignación, como parece ser el caso en comentario.

En el caso chileno, el FNDR fue creado en 1975 como un instrumento de política fiscal con funciones principalmente distributivas, el que inicialmente tenía un financiamiento directamente ligado a la recaudación tributaria y arancelaria (con excepción de los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria).

Al tenor de la experiencia internacional y del pensamiento sobre desarrollo regional prevaleciente en la época, el FNDR fue concebido como un instrumento financiero de fomento económico, es decir, se le visualizó como un mecanismo de apoyo a proyectos de infraestructura y productivos que típicamente eran considerados como una contribución al crecimiento económico regional. Esto tiene que ver simultáneamente con la escala y con la complejidad de los proyectos.

En tal perspectiva y tomando en cuenta que el patrón de acumulación territorial pre-existente era un patrón sesgado al mercado interno y en consecuencia sesgado a favor de la región que concentraba la mayor proporción de ese mercado (la Región Metropolitana), el FNDR debía dirigir una parte substancial de sus recursos a **las regiones periféricas** en general y dentro de ellas, a las que la propia política nacional de desarrollo regional designaba como prioritarias (normalmente las Regiones I, V, VIII, XI y XII), sea por una racionalidad económica, sea por una racionalidad geopolítica.

Bajo tal perspectiva, resultaba claro que la Región Metropolitana no constituía una región de asignación significativa para el FNDR. A título de mero ejemplo puntual, en 1979 la RM absorbía sólo un 3.47 % del FNDR, de lejos la cifra más baja del conjunto regional.

Durante la década de los ochenta ocurren dos hechos que modificarían las bases conceptuales del FNDR.

Por un lado, se produce un cambio en el patrón territorial de acumulación, al ponerse en plena vigencia el modelo de crecimiento hacia afuera y al plantearse como fundamento de la estrategia

nacional de desarrollo regional la inserción competitiva de las regiones en el comercio internacional vía plena utilización de sus **ventajas comparativas estáticas** ligadas a la disponibilidad de recursos naturales (y al aprovechamiento de la desregulación del mercado laboral en un contexto autoritario).

Por otro, las dos crisis económicas del período, que suman causas externas a causas internas derivadas de la rápida apertura comercial (y de la política cambiaria) producen una secuela de efectos sociales resumidos en las altas tasas de desocupación, que llegan a bordear el 30 % y que se expresan concretamente en un aumento del fenómeno de la pobreza.

El FNDR comienza entonces a ser manejado como un **instrumento de política social** de modo de contribuir a paliar los efectos negativos sociales de la crisis y del ajuste estructural, perdiendo su naturaleza original. Reflejo de estos cambios es el perfil actual (1991) de distribución relativa regional del FNDR que ahora asigna un 5.90% del total a la R.M., cifra superior a la observada en 1979 pero lógicamente inferior a la vigente en años inmediatamente anteriores a 1991.

Es importantísimo observar que al transformar el FNDR en un instrumento de política fiscal orientado a fines sociales (reducir el desempleo y la pobreza) se elige implícitamente una modalidad de operación que en la literatura técnica es denominada como **ayuda a los lugares**, en contraposición a otras modalidades de políticas anti-pobreza (**ayuda a las personas**), que por la vía de un numeroso conjunto de subsidios ya en funcionamiento, se aplicaban desde algún tiempo.

Curiosamente esta situación revive --en el Chile de los noventa-- una opción estratégica y una polémica académica que alcanzó gran notoriedad en los Estados Unidos, por allá por la década de los años sesenta.

Fue Louis Winnick quien en 1966, en unos ensayos publicados por la Universidad de California en honor de Leo Grabber, colocó esta cuestión en el medio del debate académico mediante su trabajo **Place prosperity vs. people prosperity: Welfare consideration in the geographic distribution of economic activity**, un tema retomado posteriormente por Edgar Hoover al sostener éste último que sería un costoso error adoptar como un objetivo final el logro de la prosperidad de los **lugares** en vez del supuestamente único objetivo legítimo, el bienestar de las **personas**.

Apostar a favor del bienestar de las personas en vez del bienestar de las regiones tiene algo propio del sentido común y por tanto parece una cuestión que se resuelve fácilmente. En efecto, pareciera que si se logra el mejoramiento económico de las **personas** en un determinado lugar, ello equivale de hecho a lograr también el mejoramiento de la región, y pareciera, de nuevo, que la

proposición inversa no es necesariamente verdadera. Incluso en la situación chilena esto parece mostrarse nítidamente en la realidad: la Región de Antofagasta es probablemente una de las regiones más ricas del país, si ello se mide por el PGB per cápita, pero no sería posible hacer extensivo este juicio a sus habitantes como tales.

Muchos programas de desarrollo regional se justifican a menudo a partir de consideraciones humanitarias asociadas a la necesidad ética de ayudar a los más necesitados. Sin embargo, no es fácil garantizar que la creación de puestos de trabajo vía nuevas implantaciones industriales (una forma común de "ayuda") resultará en más empleos para los desempleados locales, dado que ellos pueden carecer de los requerimientos educacionales y de destreza en general incorporados en dichos empleos. A menos que se diseñen con mucho cuidado, los programas regionales pueden beneficiar a las personas ya establecidas en el mercado y comparativamente más "ricas", en vez de los más necesitados, que son los que sirven para justificar los programas.

Por ello, otra forma de racionalizar la ayuda a las regiones y localidades es hipotetizar que de alguna manera es más eficiente y económico ayudar a los pobres **elevando el nivel económico** del lugar (región o localidad) que ayudando directamente a las gentes.

Entre las condiciones que se citan para avalar una acción **a favor de los lugares** por sobre la acción **a favor de las personas**, aparece en primer término la existencia de recursos sub-utilizados en las regiones, tanto naturales como de infraestructura así como de capital y también humanos; en segundo término se sostiene que, en tales casos, modestas cantidades de recursos fiscales podrían ayudar a las regiones a alcanzar un nivel y una tasa de crecimiento económico que no se lograría de otro modo, y que permitiría entonces a la región encontrar un sendero de crecimiento auto-sostenido, evitando un gasto o ayuda fiscal permanente.

No obstante, hoy día se tiende a hacer un argumento aún más constructivo en relación a la ayuda a los lugares o regiones. Tal argumento se basa en la conveniencia de alcanzar ciertos objetivos regionales y nacionales definidos cuidadosamente mediante una **estrategia nacional de desarrollo regional**. Los objetivos de tal estrategia se dirigen al logro de un desarrollo nacional geográficamente más armónico (algo que está más allá de "más crecimiento"), más equitativo, más democrático y más consonante con el resguardo del medio ambiente.

Por otro lado, los estudios contemporáneos sobre la pobreza, la lacra del crecimiento puro en economías en desarrollo, han puesto en relieve que la "pobreza" de las personas tiene raíces distintas dependiendo del tipo de escenario en que las personas se insertan. Así por ejemplo, una parte de los pobres lo son debido a sus propias carencias de capital humano, en términos de salud y

educación principalmente; otra parte lo es debido a su particular inserción en el mercado laboral, desde aquellos que se insertan en el sector informal hasta aquellos, que estando insertos en el mercado formal, están asociados a sectores o actividades económicas en declinación o francamente obsoletas, con productividades (e ingresos) muy bajas, en tanto que finalmente, otra parte de los pobres lo son porque están insertos en un medio geográfico que es estructuralmente carenciado. Reconocida como válida esta clasificación (los escasos estudios empíricos en América Latina indican que la sola localización de las personas puede explicar hasta más de un 20% de la varianza de una dada distribución del ingreso), aparece entonces un espacio propio, diferenciado y complementario, tanto para la **ayuda a los lugares** como para la **ayuda a las personas** en la canalización de recursos públicos para erradicar la pobreza.

Las carencias relativas al stock de capital humano de las personas suelen ser de carácter general, afectando de una manera más o menos uniforme a toda la población, con independencia de su ubicación geográfica. La superación de ellas parece ser en consecuencia un asunto ligado a políticas sociales nacionales (educación, salud, vivienda, previsión) sin perjuicio de los evidentes beneficios de su ejecución territorialmente descentralizada o desconcentrada.

La pobreza que deriva principalmente de particulares formas de inserción en el mercado laboral (que en rigor no son absolutamente independientes de las primeras) parecen constituir un desafío para políticas organizacionales, tecnológicas y económicas típicamente sectoriales, que faciliten la movilidad ocupacional, sin perjuicio, de nuevo, de un diseño y ejecución descentralizada, particularmente en el caso chileno por la fácil asociación entre algunos grupos focales y ciertas regiones.

La pobreza que se explica, en cambio, por la inserción de la población en un **medio territorial** que es estructuralmente carente de recursos pero principalmente de capital acumulado en infraestructura (como son muchas de las regiones y comunas en Chile) sólo puede ser atacada a partir de un paquete de acciones cuya finalidad es el equipamiento que a su vez estimule la transformación productiva y social del área, es decir, mediante una canalización de recursos que en primer término "ayuden al lugar", sin perjuicio de acciones complementarias dirigidas a las personas. La cuestión es que en relación a ésta parte de la pobreza, **los programas sociales por sí mismos no pueden corregir el problema**. Para poner esto en términos prácticos: la ayuda dirigida a los pescadores artesanales y a los campesinos de Chiloé jamás podrá superar la pobreza de la isla como tal!

La conclusión general es que en Chile la **ayuda a las personas** (institucionalmente ligada parcialmente al FOSIS) y la **ayuda a los lugares** (institucionalmente ligada al FNDR) requieren de lo que se

denomina en política económica como **sintonía fina** para provocar reacciones en la misma dirección (erradicar la pobreza), **sintonía fina que presupone una coordinación inter-agencial extremadamente eficiente.**

Transformado entonces el FNDR en un instrumento de política fiscal de carácter social y siendo su racionalidad la ayuda a los lugares, es sólo natural su tendencia a una focalización geográfica de rango comunal, por ser la comuna el ámbito geográfico y estadístico menor en Chile. Esta tendencia queda de manifiesto al observar --en cualquier región-- el tipo, escala y monto de proyectos financiados por el FNDR.

A título de ejemplo y de acuerdo a información oficial del MINTER, en la Región de Tarapacá (1990/1991) el FNDR ha financiado 217 proyectos (muchos representan la continuación en 1991 de proyectos iniciados el año anterior) de los cuales 200 son **proyectos de escala comunal** y sólo 17 son de escala regional. El tipo de proyecto es bien conocido: Agua Potable (sondajes, aducciones, etc.), Educación (reposición, servicios higiénicos, construcción, mejoramiento, etc.), Electrificación (sistemas, redes), Salud (equipamiento, ampliaciones, etc.), Vialidad Urbana (pavimentos), Estudios (diversos), Sector Rural (pistas de circulación, pequeños caminos, etc.).

El monto promedio de inversión por proyecto no llega a US\$50.000.-

Hecha esta discusión un tanto conceptual puede volverse a la preocupación original: el conflicto entre el "centro" (Región Metropolitana) y la "periferia" que agrupa y cohesiona por primera vez al resto de la regiones. De paso esto constituye un hecho sumamente positivo, puesto que todo "centro dominante" consolida históricamente su hegemonía aplicando la conocida expresión atribuida a Napoleón: **dividir para reinar**. Tal vez de esta pugna surja una nueva forma de negociación regional, más asociativa, menos individualista.

Redefinido el FNDR como instrumento "anti-pobreza", cabe en primer lugar investigar la distribución territorial de los pobres en Chile, evitando caer en la trampa de la comparación por pares de regiones.

De acuerdo al estudio sobre la magnitud de la pobreza en Chile efectuado por la CEPAL (CEPAL; 1990) en 1987 la Región Metropolitana tenía 1.887.438 personas en situación de pobreza, claramente el mayor guarismo absoluto entre todas las regiones, **individualmente consideradas**. Esta cifra representaba un 38.6% de la población regional, porcentaje inferior en seis puntos porcentuales a la media nacional (44.4). El resto de las regiones (la periferia) mostraba 3.605.307 personas en la misma situación.

Primera y obvia conclusión: hay más pobres fuera de la RM que dentro de ella.

Frente al argumento posible de no ser lícita la comparación al juntar pobres de Tarapacá con pobres de Aysén ( y éste parece ser un reparo razonable), se constata que una suerte de macro-región que tiene el atributo de la **contiguidad**, macro-región conformada por las regiones VI, VII, VIII, IX y X, muestra una población pobre igual a 2.431.412 personas, un 29% más que la RM. En todas las regiones que conforman este gran espacio continuo, la proporción de población pobre en relación al total regional es superior a la media nacional y por cierto superior a la proporción metropolitana. Incluso una macro-región que excluyese a las actuales regiones VI y X (una por su contiguidad a la RM y la otra por incluir territorio no continental) mostraría una cifra de pobres comparable a la de la R.M. (1.732.762).

Pero bien se podría contra-argumentar que este tipo de análisis sería más propio para discutir el reparto territorial del FOSIS que para discutir la asignación del FNDR toda vez que se le ha definido como una forma de **ayuda a los lugares**.

En primer lugar habría que destacar que una parte importante de los pobres no metropolitanos son **pobres rurales**. De hecho, el mismo estudio de la CEPAL muestra que en todas las regiones que conforman esta suerte de "macro-región", el **porcentaje de pobreza rural supera al porcentaje de pobreza urbana**, en tanto que en la RM **la pobreza relativa urbana es superior a la rural**. De ello resulta claro que a la pobreza periférica se le agrega un elemento de dispersión poblacional típico del medio rural, situación que clama por formas de **ayuda a los lugares**, aunque sea como complemento de la ayuda a las personas.

Cualitativamente hablando, es "peor" ser pobre rural que pobre urbano, si se tiene en cuenta la mayor posibilidad de organización social de estos últimos y en consecuencia su mayor capacidad de presión y negociación política para resolver sus carencias.

En segundo lugar y todavía más importante es el hecho que la cantidad de **municipios con carencias de infraestructura** es, con toda seguridad, mayor en la "periferia" que en el "centro". Esta es una afirmación casi tautológica, puesto que la falta de sincronía en el desarrollo territorial se define precisamente en tales términos.

Lamentablemente no existe en Chile información suficiente como para avalar esta hipótesis más allá de su validez intuitiva. No existe una tipología municipal que clasifique las comunas de acuerdo sólo a sus carencias de infraestructura, a pesar de ser un tipo de información fácilmente encontrada en los Censos. Si bien es cierto que raras veces la pobreza será el resultado de un solo factor causal, no es menos cierto que una clasificación de comunas

atendiendo a cada uno de los tres factores de pobreza indicados más atrás sería de gran utilidad para el logro de la **sintonía fina**.

Entre varios estudios que tratan de aproximarse a esta cuestión, puede citarse uno del FOSIS (FOSIS; 1991) que si bien usa una metodología discutible, ofrece de todos modos una primera visión del problema. El FOSIS identifica 77 comunas "pobres", 57 de las cuales se ubican en la mencionada macro-región y sólo una en la RM. Asimismo, el FOSIS detecta un sub-conjunto de comunas pobres pertenecientes al cruce de su propio estudio con otros del M. de Salud y del de Agricultura; este sub-conjunto incluye 49 comunas ubicadas desde la Provincia de Limarí en el Norte hasta la Provincia de Osorno en el Sur, **sin que aparezca ninguna en la R.M.**

La conclusión general es clara. Si el FNDR fuese un instrumento de **fomento económico**, la RM no tendría razón alguna para disputar una porción de él; siendo como es, un **instrumento social de ayuda a los lugares**, menos todavía podría argumentarse a favor, no ya de un aumento de la cuota de la R.M., sino simplemente de su participación en él.

**El problema de la Región Metropolitana es otro. La R.M. no puede ser receptora de la solidaridad inter-regional; su papel, por el contrario, es ser generadora de esta solidaridad.** El desafío de la R.M. es en cierto sentido cómo resolver sus propios problemas sociales (que no son pocos ni de poca monta) mediante el ejercicio de la **justicia intra-regional**, siendo la R.M. probablemente la única en donde tal propuesta hace sentido (Boisier; 1990).

Según un estudio de la antigua ODEPLAN, la R.M. redujo su "peso relativo" en la economía nacional desde un 49.2% en 1970 a un 43.7% en 1984. Esto se explica porque se redujo en términos absolutos el PGB per cápita en un 23.0% en el mismo período frente a una reducción del mismo indicador de sólo un 3.0% en el resto del país.

Simultáneamente el total de pobres en el Gran Santiago aumentó de un 28.5% en 1969 a un 45.4% en 1984 (Pollack y Uthoff; 1987). Si bien el Gran Santiago no es exactamente igual a la R.M., no puede ocultarse el hecho que la reducción en el PGB per cápita (tampoco igual al ingreso per cápita) de la R.M. se hizo con un empeoramiento en la distribución interna del ingreso, esto es, a costa de los pobres y a favor de...quién?. No es difícil responder cualitativamente esta pregunta porque hasta el observador menos avisado estará de acuerdo que en el mismo período el "consumismo santiaguino", geográficamente asociado al segmento de círculo con vértice en Plaza Italia y con radios al Nororiente y al Suroriente (Las Condes y La Reina), aumentó casi de una manera obscena.

Por ello es lícito introducir en este contexto la noción de **justicia regional**: los recursos para atender a las necesidades de los pobres de la R.M. (más específicamente, las necesidades de las

comunas pobres de acuerdo a la naturaleza actual del FNDR) deberían provenir de los "ricos" de la misma R.M., sin gravar muy probablemente al "pobre" de una región cualquiera para ello. Como el financiamiento del FNDR en la propuesta de Ley Orgánica Regional se establece como una proporción del total de gastos de inversión pública, fácilmente se podrían producir transferencias indeseables desde la periferia al centro vía sistema tributario. Por cierto, es el impuesto territorial a la propiedad el que debería usarse para practicar la justicia regional.

En definitiva, es legítima la concertación de las regiones periféricas en defensa de su derecho a utilizar completamente el FNDR. La posición de la Región Metropolitana debiera basarse en los principios más generosos de la **justicia y solidaridad regional**.

**8. Reacciones de los Participantes a las Exposiciones de Laureano Lazaro, Víctor Barrueto y Sergio Boisier.**

Luis Lira. Jefe del Departamento de Inversión Regional de la SUBDERE.

Hay un punto que ha sido escasamente discutido y que es la proposición original del ejecutivo sobre el presupuesto regional. Este se conforma, primero, por un ítem destinado a gastos de operación y funcionamiento, y, segundo, por un programa de inversión que incluye, por una parte, al Fondo Nacional de Desarrollo Regional y, por otra parte, a los demás recursos que tengan por objeto el desarrollo de la región. De tal forma que en la proposición del ejecutivo siempre ha estado claro, que el presupuesto regional, que es la expresión financiera de los planes y programas de la región, tiene su expresión financiera en este presupuesto regional. Hoy día hay una confusión respecto a que el instrumento de solidaridad interterritorial es el instrumento que permite simultáneamente cumplir con las funciones y atribuciones del gobierno regional y simultáneamente resolver los problemas de solidaridad interterritorial.

Este es punto que ha sido escasamente comprendido, incluso en la Cámara de Diputados, y que ha primado en las discusiones que posteriormente se han sostenido, incluso al interior del propio ejecutivo. Ello no quiere decir que la discusión tenga que centrarse en el presupuesto regional sino que hacer ver que hay un vacío en la discusión y hay un vacío desde el punto de vista presupuestario.

La discusión no debiera ser sobre el monto, ni siquiera sobre la distribución del FNDR, sino que sobre cómo se cumple con la normativa propia del ejecutivo respecto de que el programa de inversión está, en primer lugar, constituido por el FNDR y, en segundo lugar, por otros recursos que tengan por objeto el desarrollo de la región.

Complementariamente al presupuesto regional, está la Inversión Sectorial de Asignación Regional que también ha sido escasamente comprendida. Hoy día, a pesar de no haber todavía ley de gobiernos regionales, la ley de presupuesto del año 1992 establece inversiones sectoriales de asignación regional en caminos y en pavimentación urbana, y ha provocado gran revuelo en las bancadas parlamentarias, el que la ley de presupuesto permita que el FNDR contribuya a financiar las ISAR, ya que significaría que el nivel central se estaría descargando de asignaciones presupuestarias que debería hacer.

Creo que acá el punto es otro y se refiere a que las ISAR son privativas del nivel central y que en el caso de caminos, por

ejemplo, ellas están ligadas a inversiones que son estructurantes. Están, por ejemplo, ligadas a programas habitacionales de tal forma que las regiones puedan hacer aportes y así influir sobre los criterios de localización de las viviendas. Este también es un punto escasamente comprendido. El Ministerio fija la cuota, la región decide entre proyectos específicos, puede incluso hacer aportes, pero al decidir entre proyectos específicos pueden incluso seleccionarse los de la política nacional de vivienda. Lo mismo puede ocurrir en el caso de caminos rurales y en el caso de las otras inversiones sectoriales que en el futuro se pueden crear.

Lo tercero que mucho se ha dicho y poco se ha hecho se refiere a la posibilidad de generar convenios de programación, asunto escasamente tratado, incluso, en la ley de gobiernos regionales. Yo creo que ese es un primer punto que habría que considerar para el debate. Lo segundo es sobre el problema de la Región Metropolitana. El regionalismo chileno es anticapitalino, no es propositivo. La ley castiga y discrimina a la Región Metropolitana no solamente desde el punto de vista del FNDR, que es legítimo que así se haga y creo que en eso estamos todos de acuerdo, sino que básicamente la castiga, en el sentido de la representación que van a tener los consejeros regionales. Si se observa el número de concejales municipales que tiene la metropolitana, alrededor de 240, ello no tiene ninguna relación con el número de concejeros regionales. La región de Valparaíso que tiene algo así como 28 concejeros regionales, tiene una cifra de concejales que bordea los 40. De tal manera que hay una sobrerepresentación de la Región Metropolitana en el ámbito de los concejeros regionales.

Y aquí también hay un segundo nivel de confusión. Se le han atribuido al Consejo Regional de Desarrollo facultades más allá de las que la ley misma les permite sin considerar que esta ley potencia al gobierno regional que tiene como principal integrante al Intendente que es el representante natural e inmediato del Presidente de la República y que no es elegido vía el mecanismo de votación indirecta de los concejales municipales.

Lo segundo tiene que ver con que el Gobierno Regional Metropolitano prácticamente no existe. La perspectiva y la visión que tiene la ciudadanía del Gobierno Regional Metropolitano es sobrepasada por la presencia de los Ministros y obviamente por la presencia de los alcaldes. La indicación que se hizo del punto de vista de su defensa corporativa es absolutamente contraproducente. La indicación que propusieron los diputados metropolitanos fue crear una gobernación metropolitana con personalidad jurídica, con patrimonio propio que tuviera la figura de un alcalde mayor que era de representación y de generación por votación directa. Por tanto, creo que detrás del problema de la Región Metropolitana hay dos confusiones básicas y un hecho que es cierto es que el modelo promoción de exportaciones hizo que se desmantelara su base urbana industrial. De aquí que, hoy día, los problemas de pobreza de la Región están asociados más que a la carencia de infraestructura, a

la falta de oportunidades de trabajo y, obviamente, el FNDR en las condiciones que opera no ayuda a resolver estos problemas.

Por último, quisiera hacer una reflexión respecto a lo que planteó el Diputado Latorre en la mañana en relación con la forma en que se invierte en la sexta región y en el resto de las regiones.

Yo decía en la mañana que hay una excesiva atomización de la cartera de inversiones y que el número de proyectos en cada una de las regiones bordea aproximadamente los 150 por año, entre proyectos de arrastre y proyectos nuevos. En el caso de la sexta región el número de proyectos es bastante menor ya que el Gobierno Regional se ha jugado por los grandes proyectos como, por ejemplo, el Hospital de Rengo que costó 1200 millones de pesos; como el caso del Camino San Fernando - Pichilemu con 1000 millones de pesos; o el Camino Peumo - Coltauco. Yo creo que aquí hay una opción estratégica que es distinta, en tanto se gasta un porcentaje muy importante de los recursos en función de proyectos estructurantes de la región y que tienen por objeto, como lo plantea el Intendente, explícitamente, incorporar a la región el Puerto de San Antonio. Esto permitiría transformarla en una región típicamente exportadora de frutas en términos de lo que es su estrategia de desarrollo.

Lo cierto, por otra parte, es que hoy día el mecanismo de operación del FNDR también permite que cada intendente haga pequeños proyectos de inversión, denominados inversiones menores inferiores a cinco millones de pesos y que pueden ser movilizadas por resoluciones exentas del propio intendente. Desde este punto de vista quizás no se resuelve el problema de las carencias de postas y de consultorios, pero sí se podría dar una respuesta muy adecuada al clientelismo político que es un condimento que también cada gobierno regional debe tener presente hoy en día y que puede ser aún más determinante cuando los consejeros regionales sean electos.

José Abalos. Jefe del Departamento de Regionalización de la SUBDERE.

El tema de la conformación de un Fondo de Compensación Territorial es bastante complejo, porque las políticas explícitas reflejan el grado de desarrollo regional de cada país. En primer lugar reflejan la calidad de la clase política en el sentido de estar o no preparado para asimilar, desarrollar, proponer, discutir políticas más sofisticadas. Por lo que acá nos contaban los dos diputados, parece que lamentablemente no tenemos toda la clase política adecuada para este tipo de discusiones. También refleja el cómo está la estructura de la sociedad. Si es una sociedad que se ha estructurado básicamente en torno a demandas sociales o también territoriales, y yo diría que en este país hay un conjunto de

instancias sociales que prácticamente no ven lo territorial. Eso es bastante claro en el caso del sindicalismo cuya lucha se ha estructurado en torno a la defensa del ingreso monetario directo del trabajador, pero, no ha visto de que cada trabajador forma parte de, vive en un barrio, vive en una comuna, una ciudad que le genera condiciones de vida que van a influir mucho en su calidad final de vida.

En el caso chileno, hay muchos elementos que fundamentan una distribución, más bien territorial que social de los recursos. Y para fundamentarlo se podría recurrir a algunos criterios bastante domésticos pero muy importantes.

En primer lugar, el costo directo de las obras, por ejemplo, una obra construida en Magallanes o en Puerto Montt es tres veces más cara que en la capital. En segundo lugar y medido en términos de capital regional o sea Punta Arenas versus Puerto Montt. En segundo lugar, está la cantidad y calidad de las empresas contratistas. En regiones no hay una gran diversidad de empresas con las cuales se puedan licitar las obras y provocar una real competencia de precios. Hay dos o tres empresas en Antofagasta, en Copiapó, en Coyhaique, y no más que eso, lo cual limita seriamente la capacidad del sector público para asignar los recursos. Después, está el problema de las inversiones complementarias. En el caso de Santiago o de las regiones más desarrolladas, se construye una posta posta o un hospital sólo por el valor que ellas tienen. En el caso de las regiones más postergadas para que la posta funcione además hay que construir el sistema de alcantarillado, el de aguas, pavimentar el camino, la vereda, etc. Es decir, una serie de otras obras absolutamente derivadas y que son fundamentales.

Cuando se toman todos estos elementos y se los mete en un fondo como el FNDR, lo único que se tiene es un Fondo Social Ajustado. Todavía no tenemos un Fondo de Desarrollo Regional, ni mucho menos un Fondo Social, ajustado geográficamente por los costos diferenciales de localización territorial. Y esto obviamente lo da cuenta de las desigualdades regionales de hoy día que son mucho más amplias que eso. Con un Fondo Social Ajustado que invierta cinco veces más en un habitante de una región cualquiera que en Santiago, simplemente se da cuenta de la exigencia constitucional de no discriminar entre los habitantes. Si cuesta más cara una casa en una región que en otra, simplemente estamos no discriminando constitucionalmente como se señala.

Un segundo elemento tiene que ver con el problema de Santiago. La verdad es que Santiago, de alguna forma, oscurece esta discusión. Santiago tiene un liderazgo sustentado históricamente en el manejo abusivo de la variable administrativa. Los cheques se firman acá, se otorgan los permisos de todo tipo, etc., pero no tiene un liderazgo sustentado en lo técnico, en lo científico, en lo académico, en el sentido de aportar al país nuevas ideas. Este

es el futuro liderazgo en el cual Santiago debe sustentarse, lo cual significa trasladar a regiones un conjunto de otras cosas menores.

Después está el tema de la centralidad múltiple. Como se decía, a los SEREMIs en Santiago nadie los conoce. El protagonismo lo ejerce la autoridad ministerial al inaugurar, por ejemplo, una obra. La otra cuestión tiene que ver con optimizar los gastos intrarregionales. Como santiaguinos podemos decir que el FNDR nos está discriminando, pero, sin embargo, se acaba de aprobar la línea cinco del metro por 300 millones de dólares. Probablemente, si tuviésemos un sistema de gasto regionalizado en forma absoluta, los santiaguinos nos habríamos privilegiado esta inversión como importante. Quizás, estaría en la prioridad veinticincoava y antes figurarían inversiones que atacaran problemas como los de aguas servidas, el del río mapocho, el problema de la vivienda, etc.

El tercer tema es cómo se logra efectivamente constituir un Fondo Regional de Desarrollo que sea realmente de desarrollo y vaya más que lo meramente social. Creo que el efecto de las reformas a ley de rentas municipales va a ser ordenador y permitirá que, de alguna forma, la municipalidad recupere su capacidad de inversión, permitiendo liberar recursos para la región. En segundo lugar es importante que la cartera de proyectos sea efectivamente una cartera de proyectos regionales y/o provinciales. Ello también pasa por fortalecer la capacidad regional de los recursos humanos y técnicos para poder hacer proyectos regionales.

Finalmente el último elemento importante se refiere a los órganos políticos que van a definir los Fondos Regionales. Probablemente el mecanismo de delegados provinciales a este consejo regional, va a significar un compromiso que puede inducir a que el fondo siga siendo un Fondo de Proyecto Provinciales o Municipales.

Carlos Fuenzalida. Secretario Regional Ministerial de Planificación de la Región Metropolitana.

Quisiera hacer algunas referencias sobre el extenso cúmulo de antecedentes que se han dado sobre la Región Metropolitana versus el resto del país.

Efectivamente, en esta región tenemos un problema complejo con el FNDR y es que este fondo tan sólo representa el 1% del total de las inversiones públicas de la región. Es decir, para nosotros, como región, el FNDR tiene una repercusión muy baja. Esto, nuestros diputados no lo han entendido así y algunas de las autoridades regionales tampoco.

El FNDR, en general, se ha usado en la Región Metropolitana para suplir las carencias que tienen las comunas por los déficit

que han generado los servicios traspasados de educación y salud, que tienden a drenar el presupuesto de inversiones municipales. En este sentido, nos hemos dedicado a construir cientos de pequeños proyectos de colegios, de postas, múltiples reparaciones, lo que ha significado una atomización de la inversión que la transforma en un instrumento de muy poca efectividad en cuanto al desarrollo de la región.

Nuestro principal problema es poder separar, efectivamente, un gobierno regional de un gobierno central y eso, a mi juicio, es un proyecto de largo plazo, no es una cosa que se pueda hacer de un día para otro, es una negociación bastante larga.

Pero esto, que es un problema muy grave para la acción de la región, tiene algunas ventajas respecto del resto de las regiones y que se manifiesta en nuestra capacidad para hacer lobby sobre los sectores, sobretodo para el uso de las ISAR y de los convenios de programación.

No hay dudas de que la única posibilidad de poder desenganchar a la Región Metropolitana del tren del desarrollo regional y por tanto de su participación en el FNDR, es a través del uso adecuado de las ISAR y de los convenios de programación. Esta es la fuerza que esta región tiene que desarrollar, lo que va a requerir de largas negociaciones intersectoriales y de establecer mecanismos de lobby a nivel comunal.

Aquí subsiste, sin embargo, un problema complejo y que es la repetición del esquema centro periferia al interior de esta región. Nosotros tenemos un centro y una periferia. El centro es la ciudad de Santiago, la megalópolis de Santiago, y una periferia rural. Ser pobre rural es mucho peor que ser pobre urbano y agregaría que ser pobre rural en la Región Metropolitana es mucho peor que ser pobre rural en otros contextos.

La injusticia intrarregional de la Región Metropolitana y la segregación espacial que se ha producido es verdaderamente impactante. Encontrar poblaciones cercanas, a no más de 30 a 35 km. de Santiago, que no tienen alcantarillado, que no tienen agua potable, que no tiene electrificación, es verdaderamente insólito, pero así sucede. Visto en el contexto general del país, es posible que estas situaciones de pobreza no sean tan relevantes, pero al interior de nuestra región, verdaderamente, es un punto saliente que hay que atender con verdadera prontitud y para esto hay que establecer mecanismos de solidaridad intercomunales. No cabe otra posibilidad. Al mismo tiempo los pocos recursos que tenemos del FNDR, desde muchas acciones atomizadas hay que desviarlos hacia proyectos relevantes de desarrollo sobre todo en las zonas rurales, lo que demandará una negociación importante con lo que hoy día es el COREDE.

Con relación a la mención del Diputado Barrueto en cuanto a un fondo propio de desarrollo para la región, creo que es una posibilidad bastante grande. De hecho, existe un incipiente fondo que se utiliza para problemas de la descontaminación que está basado en un aporte comunal sobre las patentes automotrices. Este se podría ampliar incorporando ingresos por impuestos de bienes raíces y por patentes de otros tipos, que constituyen ingresos propios de los municipios, en un espíritu de solidaridad intercomunal, buscando mayor equidad y justicia al interior de la región en la distribución de estos recursos.

Piensen ustedes, que hay comunas como la de Santiago o la de Las Condes, cuyo presupuesto de inversión es muy superior a todo el FNDR de la región. Realmente la disparidad que se produce entre estas comunas, por ejemplo, y comunas como La Pintana, que depende casi en un 90% del Fondo Común Municipal, y cuyo presupuesto de inversión no pasa de 30 a 40 millones de pesos al año, es muy fuerte. A esto hay que buscarle una solución interna en la región que requiere de una maduración y una reflexión muy importante. Estoy seguro que ayudaría mucho a esta reflexión tomar conciencia del papel que las políticas de gobierno le están asignando a la Región Metropolitana.

Para terminar quiero señalar que, en todo caso, una adecuada regionalización en el país, no puede hacerse en contra de la Región Metropolitana, sino que debe hacerse con la Región Metropolitana. La diferencia no es semántica. Esta es la forma más adecuada de establecer un proceso en el cual la reinserción de esta región, al contexto regional, se haga de la forma más adecuada para el país y para la propia región.

Renato Valenzuela, Secretario Regional Ministerial de Planificación de la Región del Gral. Bernardo O'Higgins.

En primer lugar, quisiera agradecer la defensa de Luis Lira en relación con la intervención del Diputado Latorre respecto a los criterios de inversión del FNDR en la Sexta Región.

Sobre este tema brevemente quisiera señalar que la inversión regional está orientada por la estrategia regional de desarrollo, documento elaborado con plena participación de los sectores de la región y socializado con toda la representación parlamentaria, con el objeto de poder recibir en esta materia todos los comentarios que permitieran perfeccionarlo. Hasta la fecha no hemos recibido ninguna observación de parte de los honorables parlamentarios.

En segundo lugar, creo importante en esta materia destacar algunos elementos. En primer lugar, creemos que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional como un instrumento financiero es realmente importante, pero no es el único en el contexto de la región, y

dependerá de la forma como se utilice el poder optimizar los recursos en bien del desarrollo de la región. A modo de ejemplo, con proyectos priorizados por el consejo regional de desarrollo hemos entrado en negociaciones con los sectores con el objeto de poder cofinanciarlos optimizando la asignación de estos recursos. Por otra parte, nos parece importante que así como dentro de la región se trabaja bajo el concepto de solidaridad activa, que en nuestra región la hemos expresado en las micro áreas de desarrollo solidaria, a nivel de las regiones también se podría trabajar en una línea parecida coordinando y cofinanciando proyectos de envergadura que trascienden el nivel de la región.

Ahora bien, en la medida en que se disponga de un instrumento financiero más fuerte, es necesario fortalecer la capacidad regional de formulación de proyectos que muchas veces se ve limitada por la ausencia de institutos regionales de educación superior que pudieran ayudar en estas materias y por la falta de profesionales capacitados. En esta esta línea estamos trabajando activamente para superar este tipo de problemas.

Creo que la visión de las regiones en estas materias es realmente importante. Creemos que el FNDR apunta a crear las condiciones necesarias de infraestructura que permitan mejorar la calidad de vida de la gente. Pero, al mismo tiempo, pensamos que él va cumpliendo un rol económico que es el de crear las condiciones necesarias para motivar la instalación de industrias o empresas que permitan crear fuentes laborales. Lo hemos repetido muchas veces. Es importante construir proyectos de agua potable rural, financiar proyectos de electrificación, pero también es importante crear las condiciones para que los beneficiarios puedan pagar su consumo por estos servicios. Si no somos capaces de entender y resolver esta dualidad iremos por un camino equivocado.

Por otro lado, en la medida que podamos tener un mayor apoyo, una mayor comprensión y una mayor internalización de lo que significa el proceso de regionalización, a nivel de los distintos entes involucrados en las respectivas regiones, tendremos mayor claridad respecto a como alcanzar los objetivos que nos proponemos.

Blas Espinoza, Intendente de la Región de Antofagasta.

Yo diría que en términos globales el gran problema que no hemos sabido resolver y que aquí se ha deslizado, es cómo dar coherencia a la gestión entre los distintos procedimientos y plazos en tres instancias que nos preocupan bastante. Esta instancias son las estrategias regionales de desarrollo, que son un sueño o una visión a mediano y largo plazo, el proceso y los plazos de la inversión sectorial, en la cual no tenemos mucha participación, y el manejo del FNDR, instancia en donde sí tenemos mayor participación.

Hasta ahora, estos tres procesos caminan en forma desfasada, especialmente en lo que dice relación con los plazos del FNDR que son muy anteriores a los plazos vigentes para la priorización de proyectos sectoriales, lo cual por supuesto nos crea una gran desventaja. En alguna medida este problema se puede ir resolviendo si perfeccionamos nuestra capacidad para elaborar diagnósticos correctos, cosa que no es tan fácil, y podemos transformar nuestra estrategia regional en estrategias comunales y provinciales. Pero, estos son procesos que, hasta ahora, no hemos podido hacer coherentes, y creemos que vamos a necesitar el apoyo central en este tipo de cuestiones.

Una segunda duda, quizás más oscura que la anterior, es cómo lograr, dentro del proyecto de descentralización, tener algún grado de tuición sobre las empresas autónomas del estado, porque son, precisamente estas empresas y su exagerada autonomía, las que crean todo tipo de problemas a los gobiernos regionales. Por ejemplo, tenemos una huelga de hambre de la unión comunal de juntas de vecinos, a las cuales les entregamos un local, que aparenta ser en contra del gobierno regional, pero que en la práctica, es en contra de la empresa sanitaria.

Esta empresa tiene, a nuestro juicio, una autonomía exagerada, como la tiene SERVIU con respecto al MINVU, o como la tiene el Banco del Estado, o la CORFO o SERCOTEC o CODELCO. Tiene una autonomía tan grande que en diciembre del año pasado fijaron sus radios operacionales, se publicaron en el Diario Oficial, se aprobaron en la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que también es bastante autónoma, y recién en abril nos enteramos nosotros. Y, el problema es que los radio operacionales significan la obligatoriedad de estas empresas para entregar buenos servicios. Ellos no tienen nada que ver con los planos reguladores y mucho menos con otras intenciones de lo que es la programación habitacional y el desarrollo urbano, problema que hasta ahora no ha sido resuelto, ni respondido por nadie.

Creo que las empresas sanitarias son un buen ejemplo de cierta exageración en la descentralización, porque son empresas aparentemente autónomas, pero en realidad sólo son unidades operativas sin ninguna capacidad de interrelacionarse con su entorno ni menos con los gobiernos regionales. Espero que en el Proyecto esta indicación se considere.

Con respecto al problema de los déficit municipales, creo que habría que rescatar una instancia que existió en el Régimen anterior en términos de que habían indicadores de eficiencia municipal para medir cuando ese déficit se debía a una mala gestión o cuando obedecía a razones atendibles. Indicadores de esta naturaleza debieran extenderse también a los gobiernos regionales, ya sean Intendencias o Gobernaciones.

La otra duda que tenemos es cómo se espera lograr que el

proceso de descentralización tenga costo cero, es decir, como se van a sustentar las necesidades adicionales de recursos humanos o si se supone que hay excedentes que podrían ser traspasados a provincias o a regiones.

Finalmente, quisiera hacer una reflexión, en términos de lo que han sido algunas de las paradojas de la transición democrática. Nosotros tenemos algunas experiencias no muy alegres en términos del poco peso que tiene el Gobierno Regional para conseguir por la vía de la racionalidad determinadas reivindicaciones. En cambio, si en Tocopilla se izan crespones negros o en Tal-Tal se toman la carretera se logra todo lo que no hemos logrado en dos años de tramitaciones, y eso nos preocupa.

Antonio Daher, Profesor de la Universidad Católica.

Quiero hacer una afirmación que puede resultar escandalosa, sobre todo en este auditorio. Es posible demostrar con cifras, y con cifras oficiales, que el Estado es el principal productor de disparidades regionales en Chile. De modo que si esto es cierto, la discusión sobre la racionalidad del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sobre sus criterios de distribución es pertinente en la medida que es el propio Estado, el propio Gobierno, el que quiere compensar las disparidades que va generando.

Con este planteamiento creo que hay por lo menos dos puntualizaciones que hacer. La primera se refiere a una de las formas de generación de disparidades por parte del Estado y que es la distribución regional de la inversión sectorial, en términos amplios, y la inversión y el gasto público. Incluyo aquí, por supuesto, a las propias empresas públicas descentralizadas. Todos sabemos perfectamente que el monto del presupuesto que este sector representa es ampliamente superior al del propio Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

En segundo lugar, el Estado genera fuertes disparidades regionales a través de los efectos territoriales de las políticas públicas, particularmente de las políticas macroeconómicas diseñadas en el Ministerio de Hacienda, en el Banco Central, en el Ministerio de Economía, que aún cuando sean homogéneas en términos territoriales no por ello tienen efectos menos discriminatorios.

En resumen creo que más allá de la historia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, ciertamente el Estado necesita, el Gobierno necesita, un instrumento de compensación territorial, no necesariamente orientado a compensar las diferencias históricas acumuladas ni siquiera orientado puramente a compensar de manera subsidiaria las diferencias de la inversión privada en las regiones, sino que particularmente apuntando a la compensación de las propias disparidades que el Estado va generando en las

regiones, y que por supuesto, en parte importante se traducen en desigualdad de oportunidades para los habitantes de esas regiones.

De esta forma, en concreto yo quisiera proponer que a los vectores de distribución del FNDR que hemos conocido se agregue uno nuevo, que yo llamaría Vector Estatal, que no es sino la cuantificación de las disparidades territoriales que el propio Estado genera. En un caso es relativamente fácil de contabilizar, particularmente, a través de la regionalización de la inversión y el gasto público. En el otro caso, el del impacto regional de las políticas macroeconómicas, es algo más difícil, pero no menos probable de hacer.

Jorge Ducci, Director de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

Quisiera tocar brevemente dos temas que no han aparecido en esta mesa. Uno se relaciona con la ley en sí y el otro es paralelo a esta ley.

El primer tema, muy fundamental, es el siguiente. No es suficiente hablar de la distribución de fondos entre lo sectorial y lo regional. Hay que partir de la base que hay una carencia, en general, de fondos para inversiones. En particular las inversiones en infraestructura, que tienen más impacto territorial, y que se pueden manejar a través de las ISAR no han significado recursos adicionales al Ministerio.

Estoy seguro que el próximo año habrá mayor interés por aumentar estos fondos, pero Hacienda estará dispuesta a dar fondos adicionales. Entonces vamos a tener que recortar de los programas de carácter nacional, donde ya hay déficit. De aquí que quisiera llamar la atención para que en la ley quedaran mecanismos que permitan a las regiones generar recursos adicionales propios. Impuestos territoriales, impuestos específicos, la posibilidad de que se cobre por el uso de cierta infraestructura, la posibilidad de asociarse con actividades del sector privado, etc. Este tipo de mecanismos es muy fundamental, porque sino, simplemente, vamos a estar repartiendo la misma torta con la única diferencia que ahora se va a decidir entre más gente.

Un segundo tema, es cómo atacamos este problema de lo regional versus lo sectorial; cómo fijamos las prioridades en las regiones y cuáles son los elementos técnicos que habrán detrás de esto. Por largos años en este país no se ha hecho nada parecido a lo que se puede llamar planificación regional. Tenemos un sistema de evaluación de proyectos que funciona bien, mal, regular, pero la verdad es que como Ministerio sectorial nos encontramos muchas veces con la disyuntiva de no tener proyectos rentables o factibles para regiones extremas porque las metodologías que hoy día están en

uso no permiten reconocer este tipo de factores. Tenemos, por ejemplo, el caso de Tocopilla. Que proyecto podemos hacer en Tocopilla que pueda salvar los criterios de evaluación que tiene MIDEPLAN. Lo mismo pasa en la Doceava Región donde hacer un pavimento es casi imposible, porque no hay ningún camino que tenga el tráfico mínimo suficiente para hacer rentable ese tipo de proyectos.

Como economista, soy el primer convencido de la importancia de la eficiencia en la asignación de los recursos. Pero, sin dudas que hay algo que nos falta en la metodología y nuestra responsabilidad es generar instrumentos o criterios que nos permitan avanzar en este sentido y quizás los planes regionales de infraestructura o los convenios puedan ofrecernos una respuesta.

Es imperioso que si nosotros como Ministerio sectorial vamos a hacer convenio con las regiones tengamos alguna metodología técnica, sólida, que nos apoye en esta gestión. Será un trabajo arduo generar esta metodología, generar conceptos que nos permitan trabajar simultáneamente a los Ministerios con los gobiernos regionales, sobre un esquema común, de manera de racionalizar la inversión tanto de carácter nacional, como regional y local.

Laureano Lázaro, Subdirector Ejecutivo del FEDER.

No sé muy bien por dónde empezar. Talvez, a propósito de la intervención de Antonio Daher, que decía que el Estado es el principal generador de disparidades y debido a su mala conciencia, crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Ahí me ha recordado algo a lo que he aludido de pasada y es el papel que para muchos tiene la política regional como elemento legitimador de los problemas del sistema que genera esos desequilibrios. Aunque él lo ha centrado en el propio estado, yo no quiero entrar en esa discusión que nos pudiera llevar muy largo. Pero sí quiero decir que, a mi juicio, y supongo que es algo en lo que en teoría, sino todos, casi todos estaremos de acuerdo, es el hecho de que la política regional o la solidaridad, aunque solidaridad tiene un componente más ético y moral que política regional que parece un concepto más técnico, necesariamente ha de implicar discriminación territorial, sino no sería una política regional, sería otra cosa, serían políticas nacionales o lo que fueren, pero no política regional.

Si estamos de acuerdo en que la política regional con su componente de solidaridad o viceversa debe ser discriminatoria el problema de Santiago, tiene difícil solución entre los que quieren que Santiago esté en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los que creen que hay que discriminar excluyéndolo. Quizás, y esto es una componenda más de político que de economista, la solución está

en discriminar, sin excluir. Pero, evidentemente, sino se excluye a Santiago del Fondo, porque por razones políticas se crearía un problema a nivel metropolitano, por lo menos a mi personalmente, pero eso es una decisión de los chilenos a través de su Parlamento, me parece que no debe estar recibiendo recursos del fondo en la misma medida que otras regiones que tienen un nivel de desarrollo menor, lo cual no quiere decir que Santiago no tenga problemas.

En segundo lugar, recurrir a Fondos Regionales propios, tengo la impresión de que, tal como está planteada la descentralización en Chile, tiene una limitación importante. Mi impresión es que la capacidad de generar recursos propios es muy, muy escasa. En España, lo que sucede es que se pone a disposición de las comunidades autónomas una determinada cantidad, muy importante, que es lo que se llama la financiación fuera del Fondo en la cual participan todas las comunidades autónomas. Esta cantidad se obtiene vía la recaudación de determinados impuestos cuyo producto se cede a las comunidades autónomas en que se genera tal recaudación, y también participando con un determinado porcentaje en los impuestos estatales.

Esta cifra es realmente muy importante. Para el año 1992 es del orden de 20.000 millones de dólares, mientras que los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial para este mismo año, están en torno a los 1.200 millones. La diferencia es que en el primer cajón meten la mano todas las comunidades autónomas y en este segundo cajón solamente nueve.

Por otra parte, me ha llamado mucho la atención la exposición de Sergio Boisier. Me ha llamado la atención la vuelta al tema de si se ayuda a los lugares o si se ayuda a las personas, ayuda al territorio o ayuda a los pobres. Y me ha recordado el enfoque de políticas de oferta versus políticas de demanda. Creo que la ayuda a los lugares estaría dentro de lo que son políticas de oferta cuyo efecto a largo plazo es más eficaz y la ayuda a las personas o a los pobres, lo que hace es generar en ellos una mayor capacidad de demanda que le palía su problema pero no resuelve lo que son las posibilidades de desarrollo de las regiones.

En España, y ustedes me perdonarán pero es lo que conozco, a la hora de repartir esos 20 mil millones de dólares que están fuera de Fondo para las 17 comunidades autónomas, hay unos criterios básicos de distribución, y luego dos factores de corrección. Uno de ellos es el nivel de pobreza. Pero, el nivel de pobreza, no entendido como número de pobres. Lógicamente si en Santiago, desconozco la cifra exacta, vive el 25% de la población chilena, no tiene nada de particular que aproximadamente, igual porcentaje de pobres chilenos, estén en la Región Metropolitana.

El nivel de pobreza en nuestro caso y a estos efectos no se hace censando a los pobres, sino comparando el porcentaje de

población con el porcentaje de valor añadido bruto a costo de los factores, determina que aquellas regiones menos desarrolladas tienen, por lo general, un porcentaje de valor añadido bruto inferior al porcentaje de población que tienen. Al revés, las más desarrolladas tienen un porcentaje de valor añadido en el conjunto nacional superior al de su población.

Y también, a propósito de la relación con la inserción en el mercado laboral de los pobres no en España, pero sí en la Comunidad Europea, hay un Fondo Social Europeo que se ocupa precisamente de este tipo de problemas. Así como el FEDER tiene una finalidad regional, el Fondo Social tiene una finalidad de facilitar la inserción de los parados o de los jóvenes que buscan empleo, en el mercado laboral, mediante la cualificación de la mano de obra.

Y paso a responder la pregunta que se me han hecho sobre el nivel de compromiso de las instituciones y de los españoles, en general, con la regionalización.

Hoy, yo creo que sí hay un grado de compromiso fuerte. No me cabe en la cabeza que de repente desaparezcan las comunidades autónomas, no lo creo posible. Sin embargo, cuando en 1978 se aprobó la constitución, y a ello me he referido también antes, no estaba nada claro que todas las 50 provincias fueran a estar en alguna comunidad autónoma. En aquel momento lo que había era un sentimiento nacionalista en algunas partes del territorio español, como un reflejo parecido a lo que aquí se ha dicho, el regionalismo es una reacción anticapitalina. Pues también en determinadas partes del territorio español, lo que allí llamamos las Nacionalidades Históricas, Cataluña, País Vasco sobre todo, en menor medida Galicia, que tuvieron estatuto de autonomía en la segunda república en los años 30, sí había un sentimiento, una conciencia, no regional sino de nacionalidad, con una cultura propia, una lengua incluso diferente al castellano español que provocaba una reacción frente a Madrid como fórmula de afirmación propia.

Pero, paralelamente, en el resto de las regiones fue surgiendo un regionalismo, no contra Madrid, sino contra estas reivindicaciones nacionalistas que coincidían con provenir de Cataluña y del País Vasco que son zonas urbano-industriales de las más fuertes del país, aún cuando más recientemente el País Vasco ha decaído mucho por la crisis industrial.

El nacionalismo se reivindicaba, en estas regiones, no solamente por conciencia política o cultural, sino también como una manera de afirmar sus posibilidades de desarrollo y mediante la autonomía financiera obtener más recursos para su propio desarrollo. Eso fue lo que provocó, precisamente, la reacción en casi todas las regiones restantes temiendo que la autonomía sólo limitada a algunas partes, a las más desarrolladas, fuera a implicar una menor disponibilidad de recursos y de posibilidades de desarrollo en las áreas menos desarrolladas de España.

No obstante, pasado ese momento, las instituciones regionales se han ido afirmando suficientemente, las asambleas parlamentarias regionales, los gobiernos regionales, incluso la población que aparentemente pasa del problema, si le dijeran que su comunidad autónoma desaparece reaccionaría en contra, estoy seguro. Y por supuesto, los primeros que se opondrían serían los propios políticos dedicados a cuestiones regionales, muchos de los cuales se quedarían en paro, y eso naturalmente es también un factor de afirmación regional importante.

Respecto a los criterios para delimitar las zonas en que puede intervenir el FEDER, efectivamente, están claramente expresados y delimitados. Se consideran regiones menos desarrolladas a nivel comunitario a aquellas cuyo producto interior bruto por habitante, es inferior al 75% de la media comunitaria, medido en paridades de poder de compra, no en moneda corriente. Al medirlo en paridades de poder de compra significa que se tiene en cuenta el costo de la vida y sube unos puntos el PIB per cápita de los Estados o de las regiones menos desarrolladas, porque allí el costo de la vida también es menor. En España más o menos sube 10 puntos el PIB per cápita nacional si en lugar de medirlo en Ecus, que es la unidad de cuenta europea, se mide en paridades de poder de compra.

Este es el criterio de referencia, a pesar de que hay algunas regiones que han entrado aunque sobrepasen este nivel. En estas regiones se concentra el 80% de las intervenciones del FEDER.

También se interviene en las regiones industrializadas en declive. Ellas se miden según tres criterios básicos. Primero, porcentaje de empleo industrial, superior a la media comunitaria, esto indicaría que nos encontramos en una región industrializada. Que durante los últimos años haya tenido una pérdida de empleos industriales fuerte, es decir, que le haya afectado la crisis industrial. Y que, además, tenga en una tasa de paro superior a la media comunitaria, lo cual significa que no han salido todavía de la crisis, porque sino se habrían creado empleos suficientes como para hacer descender su tasa de paro.

En definitiva el FEDER no va solo a regiones menos desarrolladas. Se dirige a regiones con problemas, aunque se considera que el problema más grave es el del bajo nivel de desarrollo, y luego marginalmente están las zonas rurales en las que se utiliza junto al producto interior bruto per cápita también otros criterios complementarios de carácter rural, pero son unos criterios perfectamente fijados y generalmente aceptados.

