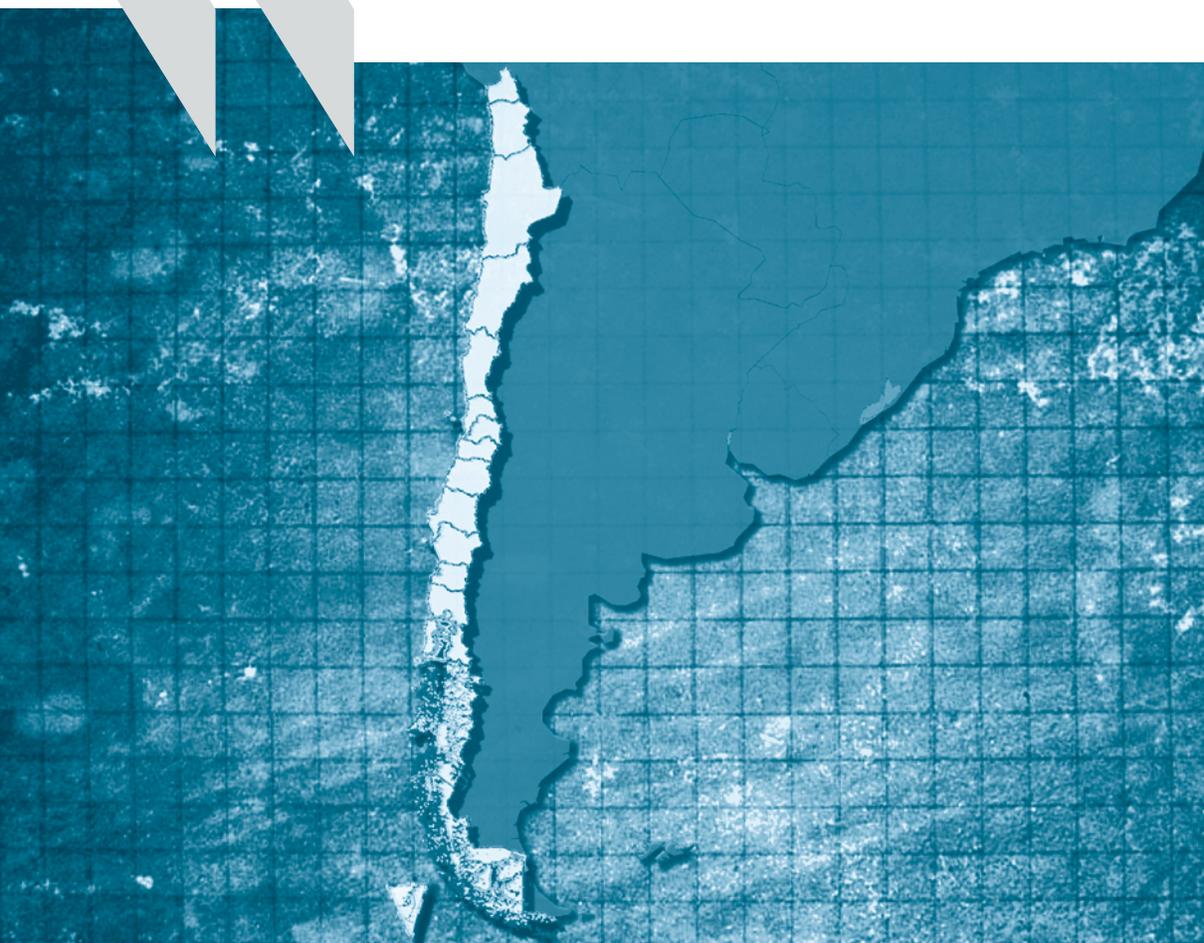




Estudios Territoriales de la OCDE

CHILE



Estudios Territoriales de la OCDE

Chile



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos de 30 democracias trabajan juntos para enfrentar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE también encabeza los esfuerzos por comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y preocupaciones, tales como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos del envejecimiento de la población. La Organización constituye un marco en el que los gobiernos pueden compartir sus experiencias en diseño y aplicación de políticas, buscar soluciones a problemas comunes, identificar las buenas prácticas y generar políticas nacionales e internacionales de manera integrada.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE difunden ampliamente los resultados de las estadísticas e investigación de la Organización sobre temas económicos, sociales y ambientales, así como los convenios, lineamientos y estándares acordados por los países miembros.

Originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título:

OECD Territorial Reviews. Chile.

© 2009 OCDE

Todos los derechos reservados.

© 2009 *Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para esta edición en español.*

Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Ministerio del Interior.

Prefacio

Al comenzar este nuevo milenio, las economías regionales se enfrentan a cambios trascendentales. La globalización del comercio y la actividad económica ponen constantemente a prueba su capacidad de adaptarse y mantener su competitividad. Hay una tendencia a observar mayores brechas de ingresos y desempeño económico entre y dentro de cada región, mientras el costo de mantener la cohesión social va en aumento. Por otro lado, los acelerados cambios tecnológicos y el mayor uso de los conocimientos han ido abriendo nuevas oportunidades para el desarrollo local y regional, pero a la vez demandan una mayor inversión de las empresas, una reorganización del trabajo y la producción, conocimientos más avanzados y mejoras medioambientales.

En este panorama cambiante y turbulento, las distintas regiones siguen caminos muy diferentes. Algunas están avanzando muy bien y generando crecimiento. Otras tienen menos éxito en atraer el comercio y las actividades económicas adicionales. Muchos territorios tienen vínculos muy débiles con las fuentes de crecimiento y prosperidad, y muestran dificultades para alcanzar el ritmo de la tendencia general.

Al mismo tiempo, los gobiernos centrales ya no son los únicos generadores de políticas territoriales. La distribución vertical del poder entre los distintos niveles de gobierno debe ser re-evaluada, así como la descentralización de los recursos y competencias, para responder mejor a las distintas oportunidades y demandas de cada región y mejorar la eficiencia de las políticas. En este contexto, las autoridades públicas deben considerar los actuales desafíos, evaluar las estrategias seguidas en los últimos años, y definir nuevas opciones.

Respondiendo a una necesidad de estudiar y promover estrategias innovadoras de desarrollo territorial de manera más sistemática, en 1999 la OCDE creó el Comité de Políticas de Desarrollo Territorial (TDPC, por sus iniciales en inglés), un espacio exclusivo para el intercambio y debate internacional. El Comité ha desarrollado una multiplicidad de actividades, incluyendo una serie de estudios nacionales. Dichos estudios (similares a este) utilizan una metodología estándar y un marco conceptual común, permitiendo a los países compartir sus experiencias y difundir información sobre las buenas prácticas. La serie pretende generar una síntesis que formule y promueva recomendaciones horizontales en materia de políticas.

Reconocimientos

La OCDE quisiera agradecer a las autoridades chilenas, a nivel nacional y subnacional, por su cooperación y apoyo durante el proceso de información. La OCDE expresa su particular gratitud a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior de Chile, contraparte local en este informe. También agradecemos y reconocemos el valioso apoyo recibido de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Damos especiales gracias a la Sra. Claudia Serrano, Subsecretaria de Desarrollo Regional durante el período de elaboración de este informe, al Sr. Carlos Alvarez, Vice-Presidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, a la Sra. Ignacia Fernández, la Sra. María Angélica Ropert, la Sra. Paula Pacheco, el Sr. Osvaldo Henríquez, el Sr. Jaime Fierro, y a todo el equipo de la SUBDERE que colaboró con el proceso de este informe. La OCDE también quisiera agradecer a las autoridades de las regiones de Coquimbo y Valparaíso, y a los más de cien actores del sector público y privado, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y la academia que han participaron en diferentes reuniones, por su cooperación y apoyo.

Los Países Observadores -Peer Reviewers- (Canadá y Reino Unido) estuvieron representados por el Sr. Paul Le Blanc, Vice-Presidente Ejecutivo de la Agencia Canadiense de Oportunidades (ACOA) y el Sr. Graham Garbutt, Jefe Ejecutivo de la Comisión de Comunidades Rurales, en el Reino Unido, que ofrecieron su apoyo y colaboración sustancial en todo el proceso del informe. También se recibieron aportes significativos del Sr. Krister Andersson, Profesor en la Universidad de Colorado en Boulder, Estados Unidos.

Este informe fue redactado y coordinado por el Sr. Carlos Icaza Lara, bajo la dirección del Sr. Mario Pezzini, Director Adjunto de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, y el Sr. Roberto Villarreal (primer borrador). Importantes contribuciones fueron realizadas por el Sr. Enrique Garcilazo y el Sr. Andrew Davies. Contribuciones adicionales fueron proporcionadas por la Sra. Claire Charbit, la Sra. Dorothee Allain Dupre, la Sra. Lee Mizell, el Sr. Martin Forst y la Sra. Maria Varinia Michalun.

La Sra. Doranne Lecercle editó el manuscrito final, y las Sras. Sophia Katsira y Jeanette Duboys prepararon el Informe para su publicación.

Perfil País de Chile

- **Área (kilómetros cuadrados):** 756.946.
- **Población:** 16,6 millones de personas (estimación oficial 2007).
- **Forma del Estado:** república unitaria con un régimen presidencial y un sistema político democrático y multipartidista.
- **Sistema político:** el Estado Chileno está dividido en tres ramas independientes: el Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República; el Judicial, con la Corte Suprema como su tribunal más alto; y el Legislativo, que tiene una Cámara de Diputados y un Senado. El Presidente es elegido directamente para un período de cuatro años.

Tendencias Económicas (2006)

- **PIB** (a precios y tasa de cambio actuales; USD mil millones): 145,8.
- **PIB per cápita** (USD a PPP): 13.042.
- **Tasa de desempleo** (% de la fuerza de trabajo): 7,7%.
- **Comercio en bienes y servicios** (como porcentaje del PIB): 64,46%.

Finanzas Públicas (2006)

- **Presupuesto General del Gobierno** (% del PIB): 7,9.
- **Ingreso General del Gobierno** (% del PIB): 27,9.
- **Gasto General del Gobierno** (% del PIB): 20,0.

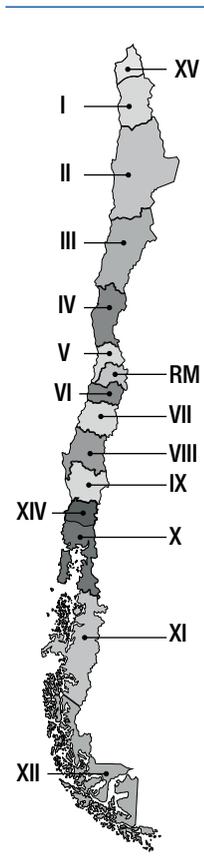
Estándares de Vida (2006)

- **Expectativa de Vida al Nacer:** 78,4 años.
- **Desigualdad de Ingresos** (Coeficiente Gini): 54.
- **Tasa de Pobreza** (línea nacional de la pobreza): 13,7%.

Marco Territorial e Institucional de Chile

- Chile tiene un sistema de gobierno de tres niveles: 15 regiones; 53 provincias; y 345 municipalidades.
- La autoridad administrativa a nivel regional está encabezada por un Intendente, que es jefe del ejecutivo del Gobierno Regional y es designado por el Presidente, y un Consejo Regional elegido indirectamente por los concejales (municipales) y presidido por el Intendente. Cada provincia está encabezada por un Gobernador, designado por el Presidente y responsable directamente ante el Intendente regional. La administración local está a cargo de las municipalidades, a cuya cabeza se encuentra un alcalde y en las que existe un Concejo Municipal con funciones regulatorias, de supervisión y de toma de decisiones. Tanto el alcalde como el Concejo son elegidos directamente por los ciudadanos por períodos de cuatro años.

Regiones de Chile



N°	Región	Ciudad Capital
XV	Arica y Parinacota	Arica
I	Tarapacá	Iquique
II	Antofagasta	Antofagasta
III	Atacama	Copiapó
IV	Coquimbo	La Serena
V	Valparaíso	Valparaíso
RM	Región Metropolitana	Santiago
VI	Libertador General Bernardo O'Higgins	Rancagua
VII	Maule	Talca
VIII	Bío-Bío	Concepción
IX	La Araucanía	Temuco
XIV	Los Ríos	Valdivia
X	Los Lagos	Puerto Montt
XI	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	Coyhaique
XII	Magallanes y la Antártica Chilena	Punta Arenas

Contenidos

Lista de Siglas y Abreviaciones	15
Evaluación y Recomendaciones	19
Capítulo 1. Desarrollo Regional en Chile: Tendencias, Logros y Desafíos	41
1.1. Principales tendencias macroeconómicas	42
Evaluando el entorno macroeconómico	42
Desafíos	44
1.2. La dimensión regional	48
Unidades territoriales – el sistema administrativo chileno	48
Midiendo el desempeño económico en las regiones	48
1.3. Activos de las regiones chilenas	61
Población, asentamiento y geografía	61
Recursos naturales	66
Capital humano	69
Infraestructura	73
Acceso a los servicios básicos	77
Clústers industriales y áreas de especialización	79
1.4. Desafíos específicos de las regiones urbanas y rurales	84
Regiones rurales	84
Áreas Metropolitanas	87
Conclusiones	91
Notas	92
Bibliografía	93
Anexo 1.A1. Tipología Regional de la OCDE en Chile	94
Anexo 1.A2. Índice de Especialización	96
Capítulo 2. Enfoques Regionales para los Desafíos del Desarrollo Económico	97
Introducción: la emergencia de un nuevo debate sobre políticas regionales	98
2.1. El enfoque en innovación: desde una política centralizada hacia un enfoque regional	100
La innovación regional como un instrumento clave de la política económica nacional	102

2.2.	Coordinando el desarrollo productivo a nivel regional	113
	Las Agencias de Desarrollo Regional en Chile	117
	Micro, pequeñas y medianas empresas	126
2.3.	Educación y capital humano como objetivos prioritarios	131
	Capital humano y competitividad territorial.	132
	Hacia una educación de calidad accesible para todos	138
2.4.	Desde la agricultura hacia el desarrollo rural	143
	Diversificando las actividades	144
	El rol de las políticas públicas en la promoción del desarrollo rural.	147
	Hacia un enfoque territorial amplio para las políticas rurales	149
2.5.	Hacia una planificación territorial integral de la infraestructura	153
	La infraestructura de transportes y la necesidad de la coordinación territorial.	155
	La planificación del transporte urbano	158
2.6.	Objetivos económicos regionales y los mecanismos de inversión pública	160
	Inversión de decisión regional: el FNDR.	162
	Distribución regional del FNDR.	163
	Desde los subsidios sectoriales al financiamiento integrado	166
	El Sistema Nacional de Inversiones	168
	Beneficios y desafíos del Sistema Nacional de Inversiones	170
	Conclusiones	172
	Notas	174
	Bibliografía	175
	Anexo 2.A1. El Proceso del FNDR.	177
Capítulo 3.	Reforma Institucional: Mejorando la Efectividad de las Políticas	179
	Introducción	180
3.1.	Un sistema centralizado que participa en el debate sobre la reforma	180
	Desafíos administrativos y financieros de los gobiernos sub-nacionales	182
	El debate de la descentralización	187
3.2.	Logrando que las reformas de descentralización operen	197
	El alcance de la reforma y su implementación	197
	Una adecuada reasignación de responsabilidades	197
	Acuerdos de coordinación	197
	Creación de capacidades y reformas a nivel sub-nacional.	197
	Participación ciudadana	197

Conclusión	228
Notas	230
Bibliografía	231
Anexo 3.A1. Resultados empíricos sobre las correlaciones entre descentralización y crecimiento económico	236
Anexo 3.A2. Factores de contexto que explican la variación en los resultados de descentralización.	238

Cuadros

1.1. Bosques nativos y sustentabilidad económica en Chile	68
1.2. Infraestructura rural para el desarrollo territorial	78
1.3. Identificando los clusters competitivos en Chile.	80
1.4. El paradigma rural de la OCDE	86
2.1. Hacia un enfoque integral basado en el ámbito local para el desarrollo regional.	99
2.2. Organismos para la innovación a nivel nacional.	104
2.3. La Estrategia Nacional de Innovación	107
2.4. El Fondo Regional para la Competitividad en Innovación	108
2.5. Estrategias para la innovación regional: caja de herramientas para las autoridades regionales francesas, 2007	110
2.6. Fondo de Innovación Atlántico	111
2.7. Mecanismos colaborativos para seleccionar clústers en países de la OCDE	115
2.8. El desafío de la diversificación en Noruega	117
2.9. Objetivos específicos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Chile	118
2.10. Presupuesto 2008 de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo de Chile.	121
2.11. Principales problemas de las MIPYMES en Chile.	127
2.12. Chile Emprende	129
2.13. Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo	130
2.14. La Nueva Universidad para la Innovación Regional en Corea del Sur. . . .	133
2.15. Knowledge House en el noreste de Inglaterra y Georgia Tech	134
2.16. Chile Califica	137
2.17. Subvención Escolar Preferencial	141
2.18. Energía renovable en Alemania.	145
2.19. Turismo rural en países de la OCDE	146
2.20. Innovación en áreas rurales	148
2.21. El Programa LEADER+	151

2.22. Estrategia de Desarrollo Económico Territorial del Ministerio de Agricultura de Chile	152
2.23. Redes Trans-Europeas	154
2.24. Marco gubernamental paraguas para la infraestructura en la Isla Prince Edward.	156
2.25. Plan de Infraestructura para la Competitividad en Chile.	158
2.26. El Plan Transantiago.	159
2.27. Programa de Gestión Territorial	161
2.28. PTI: los clusters del salmón y el vino.	162
2.29. El FNDR	163
2.30. El análisis técnico y económico de MIDEPLAN	169
2.31. Anteproyecto Regional de Inversiones, ARI	171
3.1. El Fondo Común Municipal	184
3.2. Recursos del Gobierno Regional	186
3.3. La descentralización en el Reino Unido	188
3.4. Recientes avances y perspectivas del proceso de descentralización en Chile	190
3.5. La División de Planificación y Desarrollo Regional, del Gobierno Regional	192
3.6. Descentralización, democracia y participación.	194
3.7. Descentralización y crecimiento económico	196
3.8. Medidas utilizadas en países de la OCDE para facilitar las reformas.	200
3.9. Coordinación de las políticas regionales en países de la OCDE: varios modelos	208
3.10. Los Convenios de Programación en Chile	209
3.11. Tipos de gobierno metropolitano en países de la OCDE	211
3.12. Autoridades de transporte en Chicago y Frankfurt.	212
3.13. Autoridades de transporte: el TransLink de Vancouver	214
3.14. Interchange Canada.	217
3.15. La descentralización asimétrica en Suecia	219
3.16. Principales iniciativas de indicadores de desempeño en Chile	223
3.17. El Premio Innovación y Ciudadanía	226
3.18. Gobierno electrónico en Chile.	227

Tablas

Perfil País de Chile	5
Regiones de Chile	6
1.1. Unidades territoriales chilenas y principales funciones del gobierno a nivel subnacional.	49

1.2.	PIB por sectores/regiones seleccionadas en 2005	50
1.3.	Datos e indicadores regionales	52
1.4.	Distribución de ingresos por quintiles (PPP), PIB per cápita PPP en regiones OCDE TL2, 2004	55
1.5.	Activos naturales de las regiones	69
1.6.	Distancias y tiempos estimados de viaje a Santiago desde las principales ciudades del norte y del sur de Chile	74
1.7.	Ubicación de la infraestructura de transportes bajo proyectos concesionados 1993-2006	74
1.8.	Acceso a los servicios básicos en hogares rurales y urbanos	78
1.9.	Índice de Especialización, 2003	82
1.10.	Principales indicadores sociales en comunas polarizadas dentro del área metropolitana de Santiago, 2006	90
1.A1.1.	Las provincias chilenas, clasificadas según la tipología de la OCDE	95
2.1.	Los centros científicos-tecnológicos regionales	106
2.2.	Ventajas de la selección de clústers “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”	114
2.3.	Funciones claves de las Agencias de Desarrollo Regional en países de la OCDE	119
2.4.	Financiamiento para las Agencias de Desarrollo Regional, ejemplos seleccionados	121
2.5.	Áreas prioritarias de las agendas de desarrollo regional	125
2.6.	Datos sobre las MIPYMES en Chile	127
2.7.	Inversión pública	164
2.8.	Asignación regional del FNDR	166
3.1.	La estructura administrativa de los países de la OCDE	181
3.2.	Principales fuentes de ingresos municipales (2006)	184

Figuras

1.1.	Crecimiento en PIB per cápita (1980 = 100) a PPP 2000, 1980-2003	43
1.2.	Productividad laboral, Chile y área OCDE, 1986-2003	45
1.3.	Escala de Encuesta de Ciencias PISA, 2005	46
1.4.	Graduados en educación superior, 2005 o último año disponible	47
1.5.	Coficiente Gini de desigualdades de ingreso en Chile y países seleccionados de la OCDE, 2004 o último año disponible	47
1.6.	Tasa de pobreza por región, 2006	51
1.7.	PIB per cápita inicial PPP y tasas de crecimiento anual promedio	53
1.8.	Porcentajes del PIB y crecimiento y variación PIB per cápita, 1990-2004 y 1995-2004	56

1.9. Coeficiente Gini de desigualdad y coeficiente de variación del PIB per cápita en regiones TL2 dentro de cada país, 2004	57
1.10. Disparidades en PIB per cápita entre regiones chilenas, 1990-2004.	57
1.11. Crecimiento en PIB per cápita nacional y cambios en las inequidades territoriales en PIB per cápita en regiones OCDE TL2 dentro de cada país, 1995-2004	58
1.12. PIB per cápita en PPP e inequidades territoriales entre regiones TL2 dentro de cada país, 2004 o último año disponible	59
1.13. PIB per cápita en PPP e inequidades territoriales entre regiones TL3, 2004	59
1.14. Coeficiente Gini de desigualdad del PIB por trabajador en regiones TL2 dentro de cada país, 2004 o último año disponible	60
1.15. Disparidades regionales en PIB per cápita, productividad, ingreso por hogar, educación superior y desempleo comparado con el promedio nacional (Chile=1), 2004	61
1.16. Índice de concentración geográfica de la población total (regiones TL2)	62
1.17. Población urbana y rural en las regiones chilenas	63
1.18. Distribución de la población total en regiones urbanas, intermedias y rurales (TL3)	64
1.19. Tasas de dependencia juvenil y de adultos mayores en regiones chilenas.	65
1.20. Índice de concentración para las regiones chilenas, 2006	65
1.21. Crecimiento de la población y desempeño de las regiones chilenas, 1990-2004	66
1.22. Tasas de migración interna	67
1.23. Porcentaje de la población total matriculada en educación básica, secundaria y superior, 2006.	70
1.24. Puntaje promedio SIMCE por grupo socio-económico del establecimiento (2006).	72
1.25. Matrícula de educación superior a nivel regional	72
1.26. Líneas de teléfono fijo por 100 habitantes, Chile y países seleccionados de la OCDE (2006)	75
1.27. Hogares con acceso a internet, Chile y países seleccionados de la OCDE (2006).	76
1.28. Disparidades inter-regionales en el acceso a internet	77
1.29. Índice de especialización y aumento del PIB per cápita, 1990-2003	83
1.30. Participación de la agricultura en el PIB regional, 2003	85
1.31. Inequidades en el Área Metropolitana de Santiago, 2006	89

2.1. Intensidad de la I+D en países seleccionados, 2004 o último año disponible	103
2.2. Inversión pública en innovación	109
2.3. Agendas regionales estratégicas y PMC	122
2.4. Integración de la infraestructura regional en Latinoamérica	155
2.5. El FNDR y la tasa de pobreza	165
2.6. El FNDR y el PIB per cápita	165
2.7. Los recursos del FNDR asignados por sector (2006)	167
2.A1.1. El proceso del FNDR	177
3.1. La descentralización fiscal en países de la OCDE y Chile	183
3.2. Cambios en el porcentaje de los aportes gubernamentales sub-nacionales a los ingresos y gastos públicos totales en países de la OCDE y Chile	191

Lista de Siglas y Abreviaciones

ACOA	Agencia de Oportunidades de Canadá Atlántico (Atlantic Canada Opportunities Agency)
ADR	Agencia de Desarrollo Regional
ARDP	Agencia Regional de Desarrollo Productivo
ARI	Anteproyecto Regional de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOT	Concesión para construir, operar y transferir (Build-operate-transfer concession)
CAD	Dólar canadiense
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNIC	Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad
CNUCYD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Ministerio de Planificación y Cooperación.
CONAF	Corporación Nacional Forestal, Ministerio de Agricultura.
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Ministerio de Educación
CORE	Consejo Regional
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CyT	Ciencia y Tecnología
DIPRES	Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda
EDT	Estrategia de Desarrollo Económico Territorial del Ministerio de Agricultura
EU	Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCM	Fondo Común Municipal
FIA	Fundación para la Innovación Agraria, Ministerio de Agricultura
FIC	Fondo de Innovación para la Competitividad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional

FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Ministerio de Planificación y Cooperación
GERD	Gasto Nacional Bruto en Investigación y Desarrollo (Gross Domestic Expenditure on Research and Development)
GORE	Gobierno Regional
GT	Programa de Gestión Territorial
I+D	Investigación y Desarrollo
IDR	Inversión de Decisión Regional
IED	Inversión Extranjera Directa
IFOP	Instituto de Fomento Pesquero
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Ministerio de Agricultura
Km.	Kilómetros
Mat.	Matemática
MC	Monóxido de Carbono
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
Mw	Megawatt
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura
ONG	Organización No Gubernamental
PC	Per cápita
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa OCDE para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PM10	Contaminación de Partículas (Partículas menores a 10 micrómetros de diámetro)
PM2.5	Contaminación de Partículas (Partículas menores a 2,5 micrómetros de diámetro)
PMC	Programa de Mejoramiento de la Competitividad
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
PPP	Paridad de Poder Adquisitivo
PROCHILE	Dirección de Promoción de Exportaciones
PROPIR	Programa Público de Inversiones en la Región
PTF	Productividad Total de Factores
PTI	Programa Territorial Integrado de CORFO
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RHEI	Instituciones de Investigación y Educación Superior
RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Iberoamericana e Interamericana)

SAG	Servicio Agrícola y Ganadero, Ministerio de Agricultura
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Ministerio del Trabajo
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica, CORFO
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERPLAC	Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanismo Ministerio de Vivienda y Urbanismo
SHOA	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada Chilena
SII	Servicio de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SINIM	Sistema Nacional de Indicadores Municipales
SNI	Sistema Nacional de Inversiones
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, Ministerio del Interior
SUBTEL	Subsecretaría de Telecomunicaciones, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TL2	Nivel Territorial 2
TL3	Nivel Territorial 3
UF	Unidad de Fomento Chilena
USD	Dólar estadounidense

Evaluación y Recomendaciones

Chile ha logrado un importante crecimiento económico y estabilidad institucional

Durante las últimas dos décadas, el PIB per cápita de Chile ha aumentado significativamente. Entre 1988 y 1997, Chile creció a una tasa promedio anual de 7,9%. En 1998 el crecimiento se redujo a un 3,2%, y en 1999 la economía se contrajo (-0,8%). Posteriormente, entre 2000 y 2003, el crecimiento se recuperó, y en 2004 y 2005, el PIB real aumentó marcadamente en un 6,2 y 6,3%, respectivamente. La estabilidad macroeconómica ha sido un factor clave para el crecimiento. A las cuentas fiscales equilibradas se han sumado una baja inflación, un régimen comercial abierto y una legislación favorable a la inversión extranjera directa (IED). La apertura de la economía se ha centrado principalmente en los sectores basados en recursos naturales, principalmente la minería del cobre (y sus sub-productos) y el sector agrícola. Una serie de reformas comerciales, junto con condiciones internacionales favorables como los altos precios del cobre, permitieron que la tasa de exportaciones sobre importaciones al PIB creciera de 45,7% en 1976-1984 a 60,3% en 1995-2002. Al mismo tiempo, la fuerza y confiabilidad de las instituciones chilenas también ha tenido un efecto favorable en el crecimiento. La calidad de las instituciones y la estabilidad del marco regulatorio chileno son comparables con los de los países de la OCDE. Como resultado de esta situación, Chile ha sido uno de los países más exitosos en la reducción de la pobreza a nivel mundial: en 1990 casi un 40% de la población chilena vivía en condiciones de pobreza; en 2006 la tasa de pobreza era de 13,7%.

Sin embargo, como en otros países, el panorama económico de Chile cambió con la crisis económica mundial, enfatizándose la importancia de maximizar el impacto de la inversión pública en el aumento de la productividad

El panorama económico general de Chile cambió drásticamente durante el último trimestre de 2008, con la crisis económica mundial. El tipo de cambio se ha devaluado significativamente en términos nominales. El crecimiento y la demanda interna se han reducido de manera importante, mientras que durante los primeros meses de 2009, Chile enfrentó un fuerte trastorno en los términos de intercambio, reflejado en una severa baja de los precios internacionales del

cobre, que cayó a un promedio de USD 1,5 por libra después de haber llegado a casi USD 4 durante la primera mitad de 2008. Sin embargo, el superávit estructural y la estabilización de los fondos acumulados durante los “años de prosperidad”, ahora quedan disponibles para ser utilizados. En este sentido, y en respuesta a la crisis, el Gobierno anunció un paquete de estímulos fiscales de USD 4 mil millones (un 2,8% del PIB) en enero de 2009, incentivando los programas de inversión pública y transferencias. Este paquete de estímulos incluye, entre otras cosas, inversiones en infraestructura, desarrollo de pequeñas empresas, y subsidios a hogares de bajos ingresos. Como en otros países, las políticas regionales podrían representar una importante herramienta de inversión pública para lograr el mayor impacto a largo plazo en términos del aumento de la productividad.

El desempeño regional varía enormemente, revelando un potencial regional subutilizado

La actual crisis económica destaca la importancia de una estrategia de largo plazo para aumentar la productividad a nivel nacional, complementando y profundizando los logros de una sólida gestión económica. Los desafíos nacionales en productividad laboral y capital humano muestran un potencial para mayor crecimiento. En contraste con los niveles de ingreso, la brecha de productividad entre Chile y el promedio de la OCDE se ha ampliado en los últimos años. Es más, la intensidad de la I+D chilena, las tasas de educación superior y los resultados PISA son muy bajos comparados con los países de la OCDE, revelando claramente que hay espacio para mejorar. La falta de diversificación productiva de Chile hace que su economía sea más vulnerable y por lo tanto genera riesgos. Finalmente, la notable reducción de los niveles de pobreza no ha sido acompañada por una reducción en las desigualdades del ingreso: a pesar de los cambios positivos entre 2003 y 2006, Chile aún permanece entre los países con mayor desigualdad en la región.

Estos desafíos tienen una clara dimensión espacial. El desempeño varía marcadamente entre las distintas regiones de Chile. Las disparidades territoriales son sustancialmente mayores que en los otros países miembros de la OCDE y están fuertemente asociadas a grandes disparidades en la productividad laboral. Las desigualdades regionales en el PIB per cápita disminuyeron entre 1998 y 2004, pero un período mayor de tiempo (1990-2004) revela una importante variabilidad, con movimientos ascendentes y descendentes en los coeficientes Gini de disparidades inter-regionales, principalmente a causa de marcadas fluctuaciones en el crecimiento de Antofagasta y Atacama, las regiones más orientadas a la minería.

Las desigualdades territoriales también son severas en el acceso a la educación, en investigación e innovación, y en los niveles de pobreza. El patrón de inequidades regionales tiene tres características principales: i) una amplia brecha entre las regiones del norte, orientadas hacia la minería (como Antofagasta y Tarapacá) y la Región Metropolitana de Santiago por un lado, y las regiones orientadas hacia la

agricultura como La Araucanía, Coquimbo y Maule, por otro; ii) la concentración de las actividades comerciales, las empresas y la fuerza de trabajo en la capital: Santiago, que tiene un 40% de la población, genera un 47% del PIB y registra la mayor participación de la fuerza de trabajo del país; y iii) la falta de crecimiento en regiones claves: a pesar del fuerte crecimiento económico general del país, hay cuatro regiones –Atacama, Valparaíso, la Región Metropolitana de Santiago, y Magallanes, que representan a la mitad de la población e incluyen la Región cabecera y la tercera región más poblada, Valparaíso – que, entre 1995 y 2004, han registrado un crecimiento promedio anual menor que el de las regiones OCDE TL2.

Las características y activos de las economías regionales son particularmente variadas pero Chile sigue estando altamente concentrado

La estructura, características y activos de las economías regionales chilenas son particularmente variadas. Chile tiene más de 4.300 kms. de largo y tiene un ancho promedio de cerca de 180 kms. Tiene una amplia variedad de tipos de suelo, condiciones climáticas y medioambientales, desde desiertos en el norte hasta lagos, fiordos y glaciares en el sur. La minería es el sector dominante en la zona norte. En la Región Metropolitana de Santiago, la industria y los servicios financieros son predominantes. La agricultura, la actividad forestal y la pesca son los sectores dominantes del centro y sur del país. Sin embargo, en términos demográficos y económicos, Chile sigue estando altamente concentrado: Santiago tiene la mayoría del capital político, económico e intelectual y casi la mitad de la población. La economía depende de unos pocos sectores, ubicados mayoritariamente en un reducido número de regiones, que reciben gran parte de la inversión pública y privada. Esto refuerza la concentración económica y genera desequilibrios regionales que persisten y se amplifican. La minería (23% del PIB en 2006) y los servicios financieros (14% del PIB) se ubican principalmente en Antofagasta y la Región Metropolitana, respectivamente. Antofagasta genera casi un 50% del PIB del sector minero; si se incluye a Tarapacá y Atacama, las otras dos regiones nortinas de producción minera, esta tasa aumenta a 75%. Asimismo, la Región Metropolitana es responsable de casi un 77% del PIB de los servicios financieros.

La concentración económica en los sectores basados en materias primas aumenta la presión sobre los recursos naturales

La economía chilena está altamente especializada en materias primas, y esto aumenta la presión sobre los recursos naturales y a la vez eleva la presión medioambiental. La agricultura intensiva del centro y sur, y la deforestación y plataformas de salmón en el sur causan erosión de los suelos, deterioro de los bosques nativos, un aumento en la presencia de pesticidas y fertilizantes en los ríos, y una contaminación del

agua debido a la industria del salmón. En el norte, la producción intensiva del cobre produce emisiones de arsénico y monóxido de carbono en el aire y agua alrededor de las minas. La concentración de la población y las actividades industriales alrededor de Santiago, una de las ciudades más contaminadas del mundo, genera sus propios problemas medioambientales.

Los recursos naturales son uno de los activos económicos más importantes de Chile, pero para evitar una sobre-explotación de los recursos no renovables, debería priorizarse una transición hacia un modelo de desarrollo sustentable. Varias medidas posibles son:

- Mejorar la gestión sustentable de los recursos naturales. En particular, sería importante realizar un uso sustentable de los bosques chilenos para conservar la rica diversidad biológica del país y asegurar la sustentabilidad y diversidad económica, especialmente en las regiones del sur.
- Examinar las fuentes de energía alternativas, como las energías eólicas, hídricas, solares y la biomasa. Chile tiene un potencial enorme en términos de fuentes alternativas de energía que recién han comenzado a explotarse.
- Reforzar el control público de la sostenibilidad de las actividades económicas sustentables, así como el control de las emisiones de las industrias y vehículos.
- Diversificar la economía hacia actividades no basadas en recursos naturales.

Diversificar la base productiva de Chile es tan importante como agregar valor a los sectores existentes

Las políticas regionales no debieran sólo promover el crecimiento en áreas en que existan economías de aglomeración, sino que también deberían incentivar a todas las regiones a utilizar sus activos para alcanzar su potencial de crecimiento. En este sentido, Chile podría beneficiarse de una mayor diversificación económica y geográfica mientras continúa agregando valor a los sectores establecidos para hacerlos más competitivos. Su falta de diversificación económica y la sobre-dependencia de las materias primas hacen que la economía chilena sea vulnerable a cambios repentinos en los precios internacionales de estos productos o giros seculares en su demanda, lo que limita el potencial crecimiento del país a largo plazo. En general, los países de la OCDE son mucho menos dependientes de los recursos naturales que Chile. La diversificación motiva a las regiones a movilizar sus recursos en vez de depender de estrategias de desarrollo decididas desde “arriba”. Al mismo tiempo, las regiones chilenas necesitan transformar sus ventajas estáticas en ventajas dinámicas, produciendo bienes más complejos y de mayor valor agregado en sus sectores de especialización. La política de ciencia, tecnología e innovación puede cumplir un rol determinante, primero explorando con nuevos productos en sectores emergentes y segundo haciendo que los ya existentes sean más productivos y eficientes. Más aún, a medida que Chile vaya desarrollando mayores competencias y tecnologías

en sectores basados en recursos naturales, podrá transferir este incremento de conocimiento y productividad a otros sectores.

Dada su producción de bienes primarios, el potencial manufacturero de Chile está claro, aunque dicho potencial todavía no se ha aprovechado plenamente para el desarrollo de bienes de mayor valor agregado. Pocas regiones se especializan en productos manufacturados, y aquellas que están moderadamente especializadas como Bío-Bío o Valparaíso, han registrado bajas tasas de crecimiento. La mejora y actualización de las tecnologías en industrias tradicionales con el fin de generar un crecimiento dirigido por la innovación puede ser un factor motivador para estas y otras regiones, como las regiones nortinas en que las manufacturas están subdesarrolladas. La industria minera debería ser el nexo de un conjunto amplio de servicios diversificados e interrelacionados y actividades manufactureras.

Mejorar la productividad y diversificar la base productiva requiere políticas regionales específicas a cada contexto

Mejorar la productividad requerirá políticas regionales específicas a cada contexto. Las regiones chilenas se beneficiarían particularmente de políticas diseñadas para aumentar la productividad, como aquellas que apuntan a la innovación y el emprendimiento y a mejorar la educación y la capacitación. Estas áreas tienen una fuerte dimensión regional, dada la heterogeneidad de los territorios chilenos, ya que las oportunidades de crecimiento están ligadas a condiciones locales y los recursos regionales están con frecuencia subutilizados. Al mismo tiempo, la diversificación de las estructuras económicas regionales también requerirá de estrategias guiadas desde las regiones, capaces de movilizar los recursos y aprovechar las distintas posibilidades que ofrece cada uno de los territorios de Chile. Esto sugiere la necesidad de políticas diseñadas a la medida de cada lugar, que puedan implementar esfuerzos focalizados para mejorar la calidad de las inversiones y servicios públicos en regiones. Aumentar el crecimiento regional a través de políticas territoriales específicas para cada contexto no sólo fortalecerá el crecimiento nacional, sino que también la cohesión territorial, un importante elemento de una economía abierta y sustentable.

La concentración del sistema de innovación chileno en y alrededor de Santiago limita el desarrollo de sistemas regionales de innovación, pero se están haciendo progresos para promover iniciativas regionales de innovación

Actualmente, el sistema de innovación chileno está altamente concentrado en la capital, en perjuicio de los sistemas regionales de innovación. Chile necesita avanzar hacia un sistema que promueva la innovación a nivel regional, a la vez que maximice la difusión de los resultados que se obtienen en la región de Santiago.

Un desafío específico para el desarrollo de un enfoque regional es el hecho que la inversión en innovación se concentra fuertemente en la I+D pública, que tiende a ser realizada en la capital. En promedio, cerca de un 40% del gasto total en I+D es efectuado por universidades, principalmente ubicadas en Santiago: las dos más grandes –la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile– generan un gran porcentaje de la I+D universitaria. La mayoría de la inversión privada en I+D también se desarrolla en Santiago. Las principales industrias regionales realizan muy poca I+D.

En el año 2000, CONICYT lanzó 11 centros científicos y tecnológicos en diversas regiones del país para estimular el desarrollo de centros de excelencia en disciplinas o áreas específicas de investigación consistentes con los activos y ventajas regionales. La iniciativa es administrada por CONICYT, en un esfuerzo conjunto que involucra a los gobiernos regionales, las universidades y el sector privado. Aparte de su enfoque regional, estas iniciativas tienen la clara ventaja de la articulación inter-institucional y la participación de las universidades regionales y el Gobierno Regional en iniciativas de innovación dirigidas desde las regiones. Sin embargo, éstos aún representan una modesta proporción del presupuesto público en innovación. Se recomienda extender tales iniciativas y asignarles una mayor cantidad de recursos. Centros científicos regionales podrían establecerse en áreas de gran potencial, como las fuentes alternativas de energía o la biotecnología. En este sentido, sería esencial otorgar a las instituciones y universidades regionales un rol en la selección de las áreas prioritarias y la implementación de proyectos.

Desde el año 2008, las regiones participan en la asignación del 25% de los recursos del recientemente creado Fondo de Innovación para la Competitividad. Este fondo asigna recursos del recién establecido royalty minero para mejorar las capacidades innovadoras de las distintas regiones y representa una iniciativa muy prometedora. Tomando en consideración la Estrategia Nacional de Innovación, el Gobierno Regional define el uso de estos recursos en proyectos relacionados con ciencia, investigación aplicada, emprendimiento innovador, recursos humanos o la transferencia y difusión de tecnologías. Un desafío central será establecer un equilibrio justo entre las principales prioridades de la Estrategia Nacional de Innovación y las condiciones, oportunidades y fortalezas específicas de cada región. El apoyo del centro es esencial, e involucra particularmente la ayuda a actores regionales para comprender y reaccionar ante desafíos globales, ofreciendo soluciones innovadoras que los ayuden a integrar gradualmente nuevos enfoques a sus programas de desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos e instituciones regionales necesitan suficiente autonomía como para adaptar las líneas nacionales de innovación a las prioridades regionales.

El desarrollo de clusters no ha tomado muy en cuenta la definición “de abajo hacia arriba” del potencial regional, lo cual ha limitado la diversificación productiva

El Gobierno de Chile, a través del Consejo Nacional de Innovación, ha lanzado una nueva estrategia nacional para el desarrollo de clusters más competitivos, basándose en la visión de que para crecer sostenidamente, Chile requiere una estrategia con dos ejes principales: fortalecer los clusters existentes y competitivos, principalmente a través del conocimiento; y, sobre la base de sus fortalezas, identificar y robustecer a otros sectores y actividades para diversificar la producción. En el año 2007, el Consejo Nacional de Innovación realizó un estudio para identificar a los sectores productivos más prometedores del país durante la próxima década. Los ocho clusters seleccionados hasta ahora se encuentran fundamentalmente en sectores maduros vinculados a los recursos naturales: la minería en el norte y la agricultura y pesca en el sur, además de los servicios financieros en Santiago. Al definir los clusters, hubo pocos aportes “de abajo hacia arriba” desde las regiones. Esto podría ser un obstáculo para una mayor diversificación productiva y para un aprovechamiento más completo del potencial variado de cada región. El diagnóstico regional “de abajo hacia arriba” puede ayudar a encontrar recursos regionales no utilizados para diversificar la economía. Esto también ayudaría a considerar los derrames territoriales entre sectores y dinámicas regionales.

En una iniciativa clave para enfrentar este desafío, se han creado las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo

Entre 2006 y 2007, el gobierno chileno estableció las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) como una forma de transferir las responsabilidades del desarrollo productivo hacia las regiones. Las ARDP buscan avanzar hacia un enfoque integrado de desarrollo regional. A través de estas agencias, una coalición de actores públicos y privados va diseñando la agenda productiva de acuerdo a las fortalezas y desafíos de cada región. Las ARDP tienen también como fin aumentar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas. En el año 2007, las agencias prepararon agendas de desarrollo estratégico que definieron un conjunto de prioridades productivas a nivel regional. La agenda sirve como una base para desarrollar los Programas para el Mejoramiento de la Competitividad (PMC) y para definir una estrategia y acciones concretas para aumentar la competitividad de un subconjunto de clusters prioritarios de la región. Esto abre el camino a análisis basados en el territorio, buscando encontrar recursos regionales no utilizados y así diversificar la economía. También ayudaría a considerar los spillover territoriales entre los sectores y las dinámicas de los territorios. Finalmente, las agencias están destinadas a tener un importante rol de coordinación y vinculación del apoyo al desarrollo empresarial de los organismos públicos chilenos. Desde el año 2008, por lo menos el 10% de los recursos de los organismos públicos nacionales

para el desarrollo productivo se destinan al financiamiento de los PMC, un claro indicador del compromiso del gobierno chileno con las ARDP.

Sin embargo, aún existe la necesidad de una mejor articulación entre perspectivas regionales y nacionales. Las ARDP deberían fortalecer su perspectiva regional

Actualmente, el progreso en la implementación de las agendas regionales de las ARDP es irregular, con algunas iniciativas prometedoras. Las primeras agendas estratégicas, lanzadas a comienzos de 2008, incluyen algunas áreas innovadoras o de valor agregado. Sin embargo, las actuales agendas y PMC están ligados primordialmente a los sectores prioritarios fijados por el Consejo Nacional de Innovación (principalmente minería, agricultura, pesca e industria frutícola primaria). Aunque es lógico considerar las prioridades nacionales y los sectores productivos fuertes, uno de los principales valores de las ARDP debería ser fijar agendas basadas en vocaciones regionales específicas y oportunidades para expandir la base productiva regional. Esto será esencial tanto para diversificar la base económica de las regiones como para agregar valor a los sectores existentes. El desafío para los creadores de políticas es combinar el apoyo a sectores claves con un enfoque que permita mayor flexibilidad entre las regiones.

Para mejorar la efectividad de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo como el marco para promover un desarrollo productivo basado en las regiones, se deberán enfrentar los siguientes desafíos:

- La vocación regional de las ARDP deberá ser gradualmente reforzada, junto con un fortalecimiento institucional de los consejos estratégicos de las ARDP. Actualmente, el progreso de las ARDP hacia el logro de sus objetivos depende demasiado del compromiso de los intendentes regionales (jefes del Gobierno Regional designados por el Presidente, que también actúan como jefes de las ARDP).
- Se requiere un sólido equipo de profesionales con capacidad para realizar un análisis en profundidad de las distintas vocaciones y oportunidades regionales. Cada Agencia Regional de Desarrollo Productivo tiene un equipo muy reducido de personal técnico: cinco personas por organismo, incluyendo un director ejecutivo. Las Agencias de Desarrollo Regional establecidas en países de la OCDE con ambiciones similares generalmente tienen una mayor cantidad de funcionarios.
- Las responsabilidades de las ARDP deberán ser clarificadas aún más, y se debe reforzar su interacción con los gobiernos regionales. Los mecanismos de coordinación entre las ARDP, los organismos públicos nacionales y el Gobierno Regional serán esenciales para integrar las diversas, y hasta ahora, muy fragmentadas iniciativas de desarrollo regional en un marco común y coherente.

- Será necesario generar mayores vínculos entre la agenda estratégica desarrollada por las agencias y el proceso de inversión regional. Actualmente, los distintos actores públicos que intervienen en el proceso de inversión no están obligados a considerar las áreas productivas prioritarias establecidas en las agendas estratégicas de las ARDP.

Para aumentar la productividad de las economías nacionales y regionales de Chile, se debe aumentar la competitividad y la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas

Al igual que en muchos países de la OCDE, el aumento de la productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) es un desafío clave. Estas empresas representan más del 99% de las empresas chilenas y son responsables del 75% de los empleos del país, pero generan sólo el 21% de las ventas nacionales y sólo un 4% de las exportaciones. Con pocas capacidades y acceso limitado a los servicios financieros o a la innovación, entre otros factores, se hace difícil para estas empresas enfrentar los desafíos de la competitividad global. La brecha de productividad claramente afecta la capacidad de Chile de alcanzar su potencial de crecimiento. Considerar las vocaciones regionales así como ofrecer a las MIPYMES un mejor acceso a las capacidades, la innovación y la tecnología ayudará a mejorar la calidad y valor agregado de sus productos. Estas empresas también requieren un mejor marco institucional de apoyo público a nivel regional. Las ARDP y programas como Chile Emprende buscan fundamentalmente mejorar la competitividad de estas empresas. El programa Chile Emprende es una iniciativa muy interesante con un enfoque territorial integrado para la promoción y desarrollo de las MIPYMES. Reúne los esfuerzos y perspectivas de los distintos ministerios, organismos públicos y actores privados en territorios específicos, abriendo el paso hacia políticas territoriales integradas que avanzan más allá de la tradicional orientación sectorial. Las ARDP también pueden ayudar a fortalecer la competitividad de las MIPYMES a nivel regional, involucrándolas en la planificación productiva de la región. Se espera que las MIPYMES encuentren en las agencias regionales una buena plataforma para articular y definir sus requisitos particulares. Sin embargo, se debe prestar especial atención a asegurar que las ARDP no estén dominadas por los intereses de las grandes empresas.

La educación y el mejoramiento del capital humano deben ser prioridades por razones de competitividad y equidad

El desarrollo del capital humano es fundamental para aumentar la productividad de las regiones chilenas y para alcanzar los estándares de los países de la OCDE. Se han realizado esfuerzos, pero mejorar los alcances de la educación superior y

lograr una educación de mayor calidad siguen siendo prioridades claves a nivel nacional y regional. Las tasas de egreso y la inversión pública en educación superior son muy bajas en comparación con los países de la OCDE: el porcentaje de la población con educación superior era de sólo 13% el 2004 (el promedio de la OCDE era 26% el 2005). Al mismo tiempo, existen grandes inequidades territoriales, ya que la mayoría de las oportunidades de educación superior de alta calidad están concentradas en Santiago (en el año 2006, un 48% de los estudiantes matriculados en instituciones de educación superior se encontraban en la Región Metropolitana) y en unas pocas grandes ciudades. Las regiones con altos niveles de pobreza tienen tasas particularmente bajas de ingreso a la educación superior. Chile debe buscar extender el acceso a la educación de calidad, las oportunidades de investigación y capacitación vocacional hacia las distintas regiones y hacia los segmentos menos privilegiados de la población con el fin de mejorar las condiciones en sus diferentes territorios y desarrollar su máximo potencial.

Tradicionalmente en Chile, como en la mayoría de los países de la OCDE, las instituciones de investigación y educación superior han enfatizado la búsqueda de conocimientos basados en objetivos nacionales, con poca consideración de los contextos locales. Dada la diversidad de los activos y características regionales en Chile, un fortalecimiento del vínculo entre los mercados laborales regionales y los programas de educación superior y capacitación ayudaría a disminuir la brecha entre las ofertas educacional y laboral, y ofrecería a los estudiantes que egresan mejores oportunidades de encontrar un empleo local y permanecer en sus regiones de origen. Al satisfacerse requisitos específicos de competencias laborales, esto también ayudaría a los empleadores locales. El logro de este objetivo requerirá: i) políticas educacionales y de capital humano sensibles a las características del entorno regional; ii) mayor participación de las instituciones educativas en el desarrollo regional; y iii) mayor colaboración y vínculos entre las instituciones de educación superior, centros de investigación e innovación, autoridades regionales y locales, empresas locales, y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. El objetivo es elevar la calidad y relevancia de la educación, la investigación y la capacitación, haciéndolas más coherentes con las necesidades económicas y las potencialidades de cada región.

Mejorar el acceso a la educación de calidad para los segmentos menos privilegiados de la población será fundamental para enfrentar el desafío de las desigualdades de ingreso en Chile. Esto requiere particularmente de un aumento en los recursos técnicos y financieros disponibles para que las municipalidades puedan llevar a cabo sus responsabilidades traspasadas en materia de educación pública básica y secundaria, ya que los liceos municipales atienden a cerca de un 70% de los alumnos de menor nivel socioeconómico. La recientemente aprobada Subvención Escolar Preferencial representa un paso prometedor al focalizar los subsidios educacionales en la población más pobre y condicionar la entrega de fondos al desarrollo de un plan de mejoramiento de la calidad y el desempeño. Estas medidas deberían ir acompañadas de un apoyo a las capacidades de los profesores y la calidad de los

programas, junto con mayores esfuerzos para eliminar las barreras de acceso a la educación pre-básica y a la educación superior de los grupos de mayor vulnerabilidad social, como una forma de lograr estándares mínimos en todo el país.

El sector agrícola cumple un rol clave en la economía chilena, pero para mejorar las perspectivas de las áreas rurales se requiere un giro hacia un enfoque de desarrollo rural multi-sectorial y territorial

Existe la necesidad de un giro desde políticas sectoriales centradas en los subsidios agrícolas hacia programas de desarrollo rural más integrales. El sector agrícola contribuye de manera significativa a la producción regional de varios territorios del país: en O'Higgins, Maule y La Araucanía el aporte del sector agrícola al PIB regional excede el 15%; en Coquimbo y Los Lagos es cerca del 10%. Sin embargo, la mayoría de las regiones agrícolas se quedan atrás en materia de crecimiento económico y desarrollo. Además, los pequeños productores han visto pocos cambios en sus ingresos agrícolas dependiendo gran parte de sus ganancias de ingresos no agrícolas. Cerca de la mitad de los hogares rurales en Chile están empleados en actividades no agrícolas, básicamente en el sector manufacturero y en el sector de servicios, que ofrecen una fuente alternativa o complementaria de ingresos. Aún así, las políticas nacionales siguen estando enfocadas hacia la promoción de la agricultura y todavía no existe una estrategia nacional de desarrollo rural en Chile. El desarrollo de esta estrategia, con un enfoque territorial integral, es altamente recomendable. Cada vez más, los gobiernos de la OCDE están reconociendo la necesidad de un giro desde las tradicionales políticas rurales sectoriales hacia enfoques integrales y territoriales del desarrollo rural. Los programas rurales con enfoque territorial –incluyendo políticas agrícolas y no agrícolas: considerando los vínculos entre las áreas rurales y urbanas– serían más apropiados para las diversas características socio-económicas y los procesos productivos que determinan el desarrollo de los territorios rurales en Chile. En el diseño de estos programas, las instituciones regionales (gobiernos regionales, ARDP, etc.) deberán cumplir un rol activo: ellas son las mejor posicionadas para planificar un enfoque integral de desarrollo rural e integrarlo a sus estrategias y agendas.

Varias actividades no agrícolas ofrecen oportunidades significativas a las zonas rurales. La energía renovable podría generar mayores precios para los productores, arriendos de terrenos para infraestructura de energía eólica y solar, empleos en la construcción, operación y mantenimiento de los equipos, entre otros. El turismo representa otra alternativa interesante: dado el rico y diverso atractivo medioambiental y la tradicional cultura rural de Chile, el turismo ofrece muchas oportunidades por descubrir. Sin embargo, la diversificación de las actividades depende en gran medida de las capacidades y atributos de cada localidad rural. Estas capacidades están determinadas fuertemente por motores como el capital

humano, el emprendimiento local, la innovación, y la disponibilidad de los servicios y la infraestructura. El mejoramiento del capital humano en áreas rurales es fundamental para aumentar su capacidad innovadora –y su capacidad de asimilar la innovación– y asegurar que la inversión de capital no comience a filtrarse fuera de la región. Asimismo, la participación y el emprendimiento local serán importantes para asegurar que el área produzca valor agregado a nivel local.

Se ha mejorado sustancialmente la infraestructura, pero se requieren mayores avances para conectar a las regiones periféricas y zonas rurales

La compleja realidad geográfica y topográfica de Chile presenta varios desafíos para el desarrollo y la gestión del sistema nacional de infraestructura, así como para el acceso a la infraestructura de transportes, comunicaciones y servicios básicos, especialmente en regiones remotas y periféricas. Bajo el programa chileno de concesiones, que comenzó en 1993, la red de infraestructura en transportes fue mejorada sustancialmente; sin embargo, las necesidades de las regiones periféricas y zonas rurales aún no han sido satisfechas. La conectividad con áreas periféricas y regiones remotas debe ser mejorada, pero se debe cuidar de no centrarse exclusivamente en los vínculos entre las ciudades: las conexiones entre centros urbanos y zonas rurales son fundamentales para un mayor desarrollo de las regiones rurales. Se podrían utilizar programas de concesiones basados en riesgos compartidos entre el sector público y el sector privado para proyectos con altos retornos sociales, como aquellos que extienden la red de infraestructura hacia zonas periféricas.

También existen disparidades inter-regionales significativas en términos del acceso a las telecomunicaciones: mientras más del 30% de los hogares de la Región Metropolitana o de la región minera de Antofagasta tienen acceso a internet, sólo cerca del 10% de los hogares cuentan con este servicio en el Maule y La Araucanía (regiones orientadas hacia la agricultura) y en la sureña y remota región de Aysén. Estas desigualdades en el acceso a la comunicación tienen una importante correlación con las diferencias en el PIB per cápita. El mejoramiento del acceso a las telecomunicaciones representa una potencial fuente de crecimiento y debe ser abordado.

El potencial de la infraestructura de transportes sólo se podrá maximizar si existen sinergias territoriales y coordinación; esto requerirá acuerdos de gobernanza y una mayor participación de los actores subnacionales

Es fundamental la coordinación de las distintas instituciones relacionadas con la infraestructura de transportes en Chile y de las políticas de infraestructura y desarrollo económico. Dado que diversas instituciones cumplen algún rol en la

planificación y el desarrollo de la infraestructura, la coordinación territorial se vuelve crucial. También existe la necesidad de sinergias entre la infraestructura de transportes y otras políticas que generan un impacto en el desarrollo regional. La inversión en infraestructura puede facilitar el desarrollo y ayudar a disminuir las desventajas regionales, pero otras medidas paralelas (promoción de la innovación, incentivos a la inversión, y mejoramiento de las competencias de educación y empleo) son también necesarias para asegurar que una región –y especialmente una región rezagada– aproveche al máximo las oportunidades que genera el mejoramiento de la conectividad. En Chile, algunas iniciativas que involucran acuerdos inter-ministeriales, como el Plan de Infraestructura para la Competitividad, sugieren algún progreso en este sentido. Sin embargo, tales iniciativas tienden a utilizar un enfoque “de arriba hacia abajo” y, por lo tanto, no logran explotar información básica sobre las oportunidades locales y los activos regionales. Una mayor participación de las instituciones regionales y locales (gobiernos locales y regionales y ARDP) en estas iniciativas será clave para mejorar la información disponible acerca de las necesidades regionales y para lograr que los actores locales acepten integrar el proyecto y lo sientan como propio. La necesidad de una mayor colaboración en los distintos niveles de gobierno y de un conjunto armonioso de políticas con impacto territorial convoca a seguir avanzando hacia estructuras de gobernanza capaces de planificar y coordinar las políticas regionales a largo plazo.

La gobernanza metropolitana sigue siendo un desafío en grandes ciudades como Santiago

En áreas metropolitanas como el Gran Santiago, donde la fragmentación del territorio urbano en distintas comunas (municipalidades) afecta la coordinación y gestión general de los servicios públicos urbanos, se requiere una estructura coordinada de gobierno local. El Gran Santiago se compone de 35 municipalidades autónomas, no existiendo una institución única con jurisdicción sobre la ciudad entera. La provisión de servicios públicos locales generalmente recae sobre las instituciones nacionales: ministerios nacionales (por ejemplo, el Ministerio de Transportes se encarga del sistema de transporte urbano de Santiago), las direcciones regionales de los ministerios nacionales o los organismos públicos. Además, cada comuna tiene la responsabilidad exclusiva de supervisar las medidas con respecto al transporte, las obras de construcción y la planificación y regulaciones urbanas. Finalmente, las comunas también comparten la responsabilidad de la vivienda social. En este contexto, es fundamental definir más claramente el rol y las responsabilidades de las distintas autoridades. Además, las áreas metropolitanas requieren un sistema de gobernanza que considere la posición y el conocimiento de los actores locales. Esto es especialmente importante para asegurar la coordinación en la entrega de servicios públicos claves (especialmente el transporte público) a través de varias municipalidades

del área metropolitana, y para asegurar que las distintas políticas sectoriales sean correctamente integradas. Áreas tales como la vivienda, la planificación del uso de suelos y el desarrollo económico requieren un vínculo con la economía urbana y una coherencia intersectorial.

Chile incluye cada vez más en su agenda una perspectiva regional

Chile, históricamente un país muy centralizado, está incluyendo cada vez más la perspectiva de desarrollo regional en su agenda. El país avanza hacia una perspectiva de desarrollo territorial como una forma de adaptar las políticas públicas a las características y activos de las distintas regiones. Hasta ahora, Chile no había contado con una política regional claramente identificable, y sus intervenciones a nivel regional eran definidas en gran medida desde el centro. Sin embargo, en los últimos años algunas iniciativas y reformas gubernamentales han sugerido un giro hacia un mayor énfasis en la dimensión regional del desarrollo económico. Algunas iniciativas institucionales (las ARDP) y programas (como Chile Emprende o Chile Califica) han estado avanzando en esta dirección.

El gobierno también ha establecido la descentralización como una prioridad

El avance hacia un enfoque integrado para el desarrollo territorial en Chile requerirá algunos cambios para establecer un sistema de gobernanza capaz de realizar intervenciones adecuadas a los distintos contextos. Bajo el actual sistema, el jefe del Gobierno Regional, el Intendente, es designado desde el centro, y preside un Consejo Regional elegido indirectamente. En gran medida, los actores y políticas regionales siguen siendo dirigidos desde Santiago. Aún así, durante los últimos años el Gobierno chileno ha establecido la descentralización como una prioridad, con el objetivo de proporcionar a los gobiernos subnacionales las herramientas, capacidades y legitimidad necesarias para mejorar su autonomía y desempeño. Con este propósito, se están ejecutando varias reformas, incluyendo una para elegir directamente el Consejo Regional. Esto creará un órgano elegido democráticamente para la gestión del desarrollo regional. Además, la responsabilidad de la planificación regional ha sido transferida desde el Ministerio de Planificación Nacional hacia los gobiernos regionales, y se ha implementado una División de Planificación Regional para diseñar las políticas regionales. Por otro lado, está en curso una reforma para modernizar la administración municipal y otorgar mayor autonomía y responsabilidades a las municipalidades. Sin embargo, las limitaciones administrativas y financieras de los gobiernos subnacionales y una agenda todavía muy determinada por las políticas nacionales han limitado estas reformas de descentralización.

Existen obstáculos institucionales para un enfoque territorial: la inversión en las regiones sigue una lógica sectorial

Los recursos nacionales guiados de forma sectorial son la principal fuente de inversión en las regiones, un hecho que obstaculiza el desarrollo y financiamiento de las iniciativas territoriales. Las normas y procedimientos que rigen el proceso de inversión pública en Chile son regulados por el Sistema Nacional de Inversiones, que a su vez establece los marcos presupuestarios de cada institución chilena.

Los gobiernos regionales no cuentan con un presupuesto independiente para realizar inversiones regionales. Sin embargo, guían la asignación de recursos anuales de la Inversión de Decisión Regional (IDR) (un 24% del total de las inversiones públicas en el 2006): distintas entidades solicitantes (municipalidades, provincias, regiones, ARDP –desde 2008– y servicios públicos nacionales desconcentrados) presentan propuestas al Intendente, quien selecciona una cartera de proyectos para someter al Sistema Nacional de Inversiones. Sin embargo, el análisis y selección de los proyectos que se incluyen en la cartera regional (proceso en el cual interviene el Ministerio de Planificación) se hace “proyecto a proyecto” y, por lo tanto, falta una articulación territorial general. Al mismo tiempo, el actual sistema dificulta la transición hacia un marco de planificación presupuestaria pluri-anual.

Una transición gradual desde los subsidios sectoriales hacia los proyectos territoriales integrados podría generar muchos beneficios. En los países de la OCDE, las políticas regionales se han alejado cada vez más de los subsidios sectoriales y han avanzado hacia políticas regionales integrales diseñadas para movilizar recursos regionales sub-utilizados. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, SUBDERE, ha estado involucrada estrechamente en intentar transformar la principal fuente de financiamiento en las regiones, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), desde un fondo de redistribución focalizado en la generación de infraestructura hacia un fondo de desarrollo territorial con objetivos más integrales. Esta meta aún no se ha logrado: la mayoría de los proyectos presentados al FNDR tienen un carácter municipal y principalmente buscan financiar infraestructura y servicios básicos requeridos por las municipalidades en vez de proyectos regionales integrados. La puesta en marcha de las ARDP, pueden presentar iniciativas al FNDR, lo que promete generar mayor espacio para las iniciativas de desarrollo económico que promuevan un crecimiento endógeno. Esto requerirá centrar la atención tanto en el enfoque regional de las propuestas de las ARDP como al fortalecimiento de la coordinación entre ellas y los gobiernos regionales. Al mismo tiempo, un giro hacia inversiones regionales más integrales requerirá mayores medidas para acercar el proceso de inversión a una lógica territorial que facilite el financiamiento de iniciativas integradas y multi-sectoriales, y que genere un marco de planificación presupuestaria pluri-anual.

Un enfoque territorial del desarrollo requiere el fortalecimiento del rol de los gobiernos regionales en la definición de las agendas regionales

Avanzar hacia un enfoque territorial integrado en Chile requerirá una evolución hacia una estructura sólida de gobierno regional, capaz de generar un marco coherente para el desarrollo económico. En Chile, esto requiere incrementar el apoyo institucional a los gobiernos regionales para otorgarles mayores poderes de supervisión, legitimidad y capacidad de influir en la discusión, planificación y coordinación de políticas de desarrollo regional integrales. Las recientes reformas de descentralización han devuelto las responsabilidades de planificación regional a los gobiernos regionales. Sin embargo, los gobiernos regionales aún no tienen la suficiente fortaleza institucional como para gestionar y coordinar una estrategia común para la región, que reúna a los diversos organismos y actores que en ella operan. Los diversos actores públicos que intervienen en el proceso de inversión regional no están obligados a seguir los lineamientos establecidos por las Estrategias de Desarrollo Regional o las agendas estratégicas de las ARDP. Más aún, la información no circula adecuadamente entre los organismos nacionales y los gobiernos regionales: a menudo éstos obtienen información sobre los proyectos que se llevarán a cabo en su región a través de un organismo público nacional, sólo cuando estos proyectos ya han sido planificados y están a punto de implementarse. Todo esto afecta la capacidad de proporcionar un marco coherente para la formulación de políticas regionales y genera un desincentivo a la planificación regional.

Las instituciones y organismos nacionales –especialmente los representantes regionales de los servicios públicos nacionales y los representantes de los ministerios en las regiones (SEREMI)– deberían reforzar sus vínculos, coordinación y cooperación con los gobiernos regionales. Canales institucionalizados de colaboración deberán ser establecidos por ley como una forma de otorgar a los gobiernos regionales de una capacidad real de conducir el proceso de planificación regional. También existe la necesidad de una mayor coordinación entre las distintas instituciones regionales que tratan los temas de desarrollo económico (principalmente las ARDP y la División de Planificación de los gobiernos regionales). Se debería poner una mayor atención en clarificar los roles y fortalecer los mecanismos de interacción entre estas dos instituciones recientemente instaladas.

El establecimiento de Estrategias de Desarrollo Regional institucionalmente reforzadas y vinculadas al proceso nacional de inversión, daría a los gobiernos regionales y a las nuevas divisiones de planificación, la oportunidad de jugar un mayor rol en la conducción general del desarrollo regional. Al mismo tiempo, es necesario asegurar la calidad de las Estrategias de Desarrollo Regional. Actualmente, su calidad es variable y algunos planes regionales no ofrecen un análisis calificado y una definición de los objetivos estratégicos y lineamientos de acción para el desarrollo económico regional. La SUBDERE ha realizando

programas de capacitación con el fin de mejorar la capacidad y el desempeño de los gobiernos regionales. Esta colaboración debería continuar para asegurar que esas instituciones –y especialmente sus nuevas divisiones de planificación– tengan los elementos y capacidades necesarios para llevar a cabo su mandato con eficiencia.

El rol del Intendente regional debe ser definido con mayor claridad y debe fortalecerse la orientación territorial del Consejo Regional

El rol del Intendente debe ser definido con mayor claridad. Los intendentes son los representantes del Presidente y la principal autoridad del gobierno central en la región, pero al mismo tiempo, preside el Consejo Regional, la unidad a cargo de la planificación regional. Como jefes del Gobierno Regional, los intendentes trabajan para desarrollar la región, pero como representantes del Presidente, son también responsables de implementar las políticas y lineamientos nacionales en el territorio. Este doble mandato genera un problema de lealtad dividida (al Estado central y a la región) que puede socavar el proceso de construcción de agendas regionales basadas en el ámbito local. La reforma en curso para elegir a los concejeros regionales a través de elecciones directas y el establecimiento el 2008 de una División de Planificación Regional son pasos hacia la construcción de un órgano con una mayor orientación regional que esté a cargo de la planificación regional. Estos esfuerzos deberían avanzar gradualmente para reforzar el rol y la posición del Consejo como una unidad regional más autónoma.

La descentralización requiere una clara definición de los roles de los distintos actores

La descentralización en Chile requerirá el establecimiento de un consenso nacional con respecto a los objetivos y el alcance del proceso, y el rol y los medios que quedan a disposición de los distintos actores. En materia de reasignación de responsabilidades, los objetivos deben ser claros, al igual que el camino y los medios para alcanzarlos. En Chile, dos leyes orgánicas definen las principales funciones y responsabilidades de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, actualmente, al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, competencias solapadas entre los distintos niveles de gobierno, junto con diversas funciones redundantes generan ambigüedad. Esto hace que sea esencial una definición clara de los roles, responsabilidades e interacciones entre los distintos actores, mandatos con definiciones ambiguas o duplicadas pueden comprometer la implementación de servicios claves. Finalmente, para asegurar la entrega de servicios, la devolución de responsabilidades debe ir acompañada de la correspondiente asignación de recursos, competencias y flexibilidad organizacional, necesarias para llevarlas a cabo con eficiencia.

Un enfoque territorial requerirá el fortalecimiento de los acuerdos de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno

Avanzar hacia enfoques integrales específicos a cada contexto territorial en Chile requerirá el desarrollo de acuerdos de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores que operan en el territorio. Los contratos entre distintos niveles de gobierno podrían ser considerados como una herramienta para reformar las tradicionales prácticas en la gobernanza de las políticas públicas en Chile, en particular con respecto al desarrollo regional. Estos contratos pueden ser adaptados a los contextos específicos y promover objetivos y posiciones compartidas (especialmente cuando van acompañados de sistemas de indicadores). En Chile, los acuerdos de programación involucran convenios entre uno o más gobiernos regionales, uno o más ministerios, y/u organismos públicos o privados para la implementación de ciertos proyectos.

Los Convenios de Programación son una herramienta importante para la coordinación de las prioridades regionales y sectoriales. Una ventaja adicional es que las iniciativas de inversión incluidas en estos instrumentos permiten una planificación presupuestaria pluri-anual. Sin embargo, a la fecha, el uso de los Convenios de Programación ha estado principalmente restringido a las grandes iniciativas de infraestructura; además, actualmente el rol principal en estos acuerdos recae sobre los ministerios nacionales. Para expandir el formato del Convenio de Programación más allá de las grandes iniciativas de infraestructura y hacia otras áreas, proyectos o partes, sería necesario establecer un rol fuerte y claro para los gobiernos regionales y una mayor coordinación institucionalizada entre éstos, los ministerios nacionales y los servicios públicos desconcentrados; esto otorgaría un mayor rol a los gobiernos regionales en el diseño de estos acuerdos y en su coordinación.

También se requiere una coordinación a nivel nacional

Además de una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la planificación regional, es importante que las políticas de desarrollo regional realizadas desde organismos del gobierno central consideren la dimensión territorial. Aunque han existido algunos acuerdos importantes para financiar iniciativas integrales con enfoque territorial (por ejemplo, Chile Emprende) con recursos y apoyo de diversos organismos públicos, éstos han sido principalmente esfuerzos ad-hoc. Para promover los enfoques territoriales e integrales en las políticas regionales, el gobierno central debería considerar las siguientes alternativas: i) a nivel central, se debería otorgar una alta prioridad en la agenda a las políticas territoriales específicas a cada contexto en vez de políticas estandarizadas; ii) los mecanismos administrativos y fiscales eficientes para la coordinación inter-ministerial requieren tanto procedimientos para financiar las inversiones multi-sectoriales

como mecanismos colaborativos entre ministerios y organismos públicos; iii) la participación de los actores locales (incluyendo los gobiernos locales y regionales o las ARDP) en el diseño y coordinación de las iniciativas nacionales a realizarse en las regiones puede mejorar la información sobre las necesidades y las sinergias regionales, ayudando a comprender cómo cada iniciativa se complementa con otros proyectos que se realizan en el territorio.

Se debe fortalecer el rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) como “mediador” para facilitar y promover los enfoques integrales basados en el territorio. La SUBDERE es la unidad nacional a cargo de promover el desarrollo regional desde el Ministerio del Interior, y tiene un alto grado de autonomía para coordinarse con distintos ministerios en los temas que se encuentran bajo su responsabilidad. La SUBDERE apoya iniciativas que incorporan una perspectiva regional en las actividades de otros organismos del gobierno central. Sin embargo, en la práctica es muy difícil para la SUBDERE actuar como la unidad nacional de coordinación. Por un lado, los fondos nacionales de inversión son regulados por el Sistema Nacional de Inversiones y son entregados en gran medida con una lógica sectorial. Por otro lado, las iniciativas propuestas por los ministerios y organismos públicos nacionales generalmente tienden a considerar un enfoque “de arriba hacia abajo”, a veces con insuficientes consultas y coordinación con la SUBDERE. Se deben fortalecer los canales institucionalizados de comunicación entre los distintos ministerios nacionales y la SUBDERE.

A nivel municipal, la asignación de responsabilidades debería ir de la mano de una asignación de recursos y competencias apropiados para llevarlos a cabo

Importantes responsabilidades han sido transferidas a las municipalidades chilenas, pero en promedio estas instituciones han contado con pocos recursos e insuficiente capacidad técnica para ejecutarlas con eficiencia, una situación que es especialmente problemática para las localidades menos desarrolladas. Las municipalidades tienen pocas fuentes independientes de ingresos: los ingresos subnacionales representan sólo un 8,1% del total de los ingresos gubernamentales, una cifra muy baja en comparación con los países de la OCDE. Éstas dependen fundamentalmente de transferencias del gobierno central y de un sistema de equalización intermunicipal el Fondo Común Municipal (FCM), para llevar a cabos sus principales competencias traspasadas, especialmente la educación básica y secundaria y la salud primaria. Dado que las transferencias nacionales para la educación y la salud son insuficientes para cubrir la provisión de estos servicios, las municipalidades deben complementarlas con recursos propios. Las localidades pequeñas y menos desarrolladas con una reducida base impositiva tienen dificultades para lograr este objetivo, y el mecanismo compensatorio del FCM ha demostrado ser insuficiente. La recientemente aprobada Subvención Escolar Preferencial proporcionará una fuente adicional de ingresos y apoyo

técnico para las municipalidades. Sin embargo, más allá de eso, Chile debería realizar una evaluación en profundidad de los recursos y apoyos necesarios para proveer a las municipalidades menos desarrolladas de suficientes apoyos técnicos y recursos económicos para implementar eficientemente estos servicios públicos esenciales.

La reforma municipal en curso es un paso necesario para adaptar la estructura, capacidades y recursos de las municipalidades a sus responsabilidades

La reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que se encuentra en curso, es un paso necesario para adaptar la estructura organizacional, capacidades y recursos de las municipalidades a las características y demandas locales. Propone varias medidas para la creación de un marco institucional más adecuado para las responsabilidades de los gobiernos locales. Éstas incluyen: i) mejorar los ingresos fiscales municipales y rediseñar el FCM para mejorar su impacto redistributivo; ii) otorgar mayor flexibilidad a las municipalidades para adaptar su estructura organizacional a sus características particulares y para administrar su equipo de funcionarios (actualmente estas funciones están determinadas por leyes nacionales); iii) incorporar incentivos de desempeño a las remuneraciones de los funcionarios locales y ofrecer a las municipalidades un mayor fortalecimiento de sus capacidades; y iv) otorgar personalidad jurídica a las asociaciones de municipalidades, un paso esencial y necesario para la promoción de esas organizaciones y el apoyo a las solicitudes de inversión de asociaciones de municipalidades. La lógica subyacente es que la asignación de responsabilidades a las municipalidades debe estar acompañada de una asignación coherente de recursos, competencias y flexibilidad organizacional para llevarlas a cabo con eficiencia.

Para aumentar la base impositiva municipal, se podría modificar la exención del impuesto municipal a los bienes raíces. Actualmente, dicha exención afecta a un importante porcentaje de las propiedades de las comunas menos desarrolladas, limitando la capacidad municipal de recolectar impuestos (casi un tercio de los ingresos de las municipalidades provienen de estas contribuciones). Actualmente el FCM compensa a las municipalidades por terrenos o propiedades exentos de impuestos, pero se considera que esta compensación es insuficiente. Se podrían implementar cambios para aplicar la exención de impuestos sólo a las propiedades pertenecientes a hogares bajo la línea de la pobreza (actualmente las propiedades exentas pueden ser incluso segundas viviendas) y compensar más a las municipalidades por la limitación fiscal que supone esta exención (el origen de la exención es una ley nacional que apunta a la compensación social, sin embargo las municipalidades más pobres son las que cargan con el peso de esta medida).

Se podría agregar un incentivo al Fondo Común Municipal para promover el desarrollo económico local

Actualmente, las municipalidades menos aventajadas no cuentan ni con los recursos ni con los incentivos para invertir en iniciativas de desarrollo económico local. Sólo las localidades más ricas pueden permitirse utilizar sus ingresos autónomos a este fin. La mayoría de los recursos locales de las municipalidades más pobres se destinan a los sistemas municipales de educación y salud para complementar los recursos del nivel nacional, dejando pocos fondos disponibles para inversiones adicionales. En este sentido, el FCM no ofrece incentivos para una gestión pública eficiente de las municipalidades. Parte del fondo podría sustituir gradualmente los subsidios incondicionales por recursos condicionados a un apoyo a las iniciativas de inversión local (por ejemplo, fortalecer la innovación y la competitividad, el desarrollo empresarial, o la promoción de las MIPYMES) para promover un crecimiento endógeno de las comunas de peor desempeño. Esta medida podría ir acompañada por un apoyo, al menos temporal a las municipalidades en el diseño de tales iniciativas. Finalmente, sería importante asegurar que los recursos adicionales asignados a las municipalidades para la promoción del crecimiento endógeno en este esquema de incentivos, no reemplacen los fondos de compensación social, dejando el gasto general inalterado: las municipalidades más pobres dependen mucho del FCM para llevar a cabo sus actividades primarias (como la provisión de educación pública). Para evitar esto, el aporte del gobierno nacional al FCM (sólo un 4% de los recursos totales del FCM en 2007) podría aumentar en la misma proporción que el incentivo al desarrollo económico.

Se han realizado esfuerzos en la creación de capacidades y medición del desempeño, que deberían ser fortalecidos para avanzar aún más

La inversión en la creación de capacidades y en la medición del desempeño serán esenciales para la implementación de reformas de descentralización en Chile y para lograr disipar uno de los temores de los oponentes a estas reformas (la falta de capacidades para ejecutar un mandato más amplio, por parte de los funcionarios subnacionales). Chile está instalando algunos programas que apuntan a mejorar las competencias de los funcionarios públicos a nivel local y regional, preparándolos para llevar a cabo eficientemente las responsabilidades traspasadas. Este es el caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión de SUBDERE. Chile también ha implementado varios programas de desempeño de la gestión basados en indicadores, tales como el Programa de Mejoramiento de la Gestión y el Sistema de Acreditación de Servicios Municipales. El éxito de estas medidas en mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales probablemente dependerá de varios factores paralelos: i) la existencia de acuerdos de gobernanza eficientes entre los distintos niveles de gobierno para la cooperación

y la coordinación; ii) la flexibilización de las limitaciones regulatorias que impiden la adaptación de la estructura organizacional de las municipalidades a las necesidades locales; iii) la implementación gradual de un marco basado en el “aprender-haciendo” (learning by doing) que ofrezca asistencia técnica y creación de capacidades, junto con una progresiva transferencia de responsabilidades; y iv) la participación de los gobiernos e instituciones subnacionales en la evaluación de las competencias y programas de capacitación más importantes y necesarios.

Dentro del contexto de descentralización, el gobierno central debe cumplir un rol importante

Finalmente, una mayor descentralización no significa que el gobierno central deba abandonar a los gobiernos subnacionales. Los gobiernos centrales deben establecer el marco legal general que permita entablar relaciones virtuosas, verticalmente entre los distintos niveles de gobiernos, y horizontalmente entre las distintas políticas sectoriales nacionales y entre las distintas regiones o municipalidades. En Chile, el gobierno central puede apoyar a los gobiernos subnacionales a ejecutar sus nuevos mandatos, ofreciendo soporte técnico y capacitación, y especialmente monitoreando y evaluando su desempeño.

En resumen

Chile, tradicionalmente un país extremadamente centralizado, ha implementado políticas territoriales más fuertes y ha dado una mayor prioridad a la descentralización como una forma de adaptar las políticas públicas a las características y activos de sus diversos territorios y así liberar su potencial. Actualmente, el avance es irregular. Se debería combinar una consideración a los objetivos de las políticas nacionales con una mayor participación de los actores regionales en el diseño de una agenda territorial, basada en las fortalezas y oportunidades regionales, como una forma de aumentar su competitividad. Medidas como el lanzamiento de las ARDP o el traspaso de la competencia de planificación a los gobiernos regionales, son pasos en la dirección correcta. Sin embargo, estos esfuerzos deberían gradualmente extenderse con el fin de reforzar el contexto institucional de los gobiernos regionales, convirtiéndolos en órganos regionales más independientes y capaces. La devolución de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales debería ir acompañada de los recursos y competencias necesarios para ejecutar este mandato eficientemente. Esto implicará construir una mayor confianza y aumentar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Los acuerdos de coordinación y otros mecanismos, tales como el desarrollo de capacidades, los indicadores de desempeño o las instituciones para la participación y la rendición de cuentas podrían ayudar a elevar las capacidades de los gobiernos subnacionales y fortalecer la legitimidad, coherencia y efectividad de la reforma.

Capítulo 1

Desarrollo Regional en Chile: Tendencias, Logros y Desafíos

La macroeconomía chilena ha sido bien administrada, pero el gobierno está buscando mejorar su desempeño en varios sectores claves, particularmente la productividad, la innovación, el capital humano y la diversificación económica. Sin embargo, la economía chilena depende de sólo unos pocos sectores basados en recursos naturales, ubicados en unas cuantas regiones que reciben gran parte de la inversión pública y privada. Esto refuerza la concentración económica y genera inequidades regionales que persisten e incluso se profundizan. En este sentido, Chile podría beneficiarse de una mayor diversificación económica, mientras sigue agregando valor a los sectores establecidos. Necesita descubrir el potencial de crecimiento de sus regiones, identificando y desarrollando las competencias, prácticas y activos acumulados de diferentes territorios como potenciales fuentes de ventajas competitivas. Todo esto requiere un avance hacia la creación de políticas basadas en el ámbito subnacional, para ajustar la gestión pública a las distintas oportunidades, fortalezas y necesidades de los diversos territorios del país.

1.1. Principales tendencias macroeconómicas

A nivel nacional, la economía chilena ha sido fuerte durante las últimas dos décadas, con una sólida gestión de finanzas públicas. La estabilidad macroeconómica y fiscal ha sido clave para el crecimiento de una economía abierta y basada en recursos naturales. Aunque necesarias, estas condiciones son insuficientes para sostener tasas de crecimiento positivas a mediano y largo plazo. De hecho, recientemente las tasas de crecimiento se han desacelerado, principalmente debido a debilidades de productividad, capital humano, innovación y falta de diversificación económica. Mejorar estas áreas representa una posible fuente de crecimiento y una forma de acelerar el proceso de alcanzar a los países desarrollados.

Evaluando el entorno macroeconómico

Durante las últimas dos décadas, Chile ha logrado un importante crecimiento en su PIB per cápita. Este fue particularmente intenso entre 1988 y 1997, con una tasa promedio anual de 7,9%. En 1998 el crecimiento se redujo a un 3,2%, y en 1999 la economía se contrajo (-0,8%). Desde 2000 hasta 2003, el país volvió a crecer, pero a una tasa más variable que en la década anterior. Posteriormente, en 2004 y 2005, el PIB real aumentó marcadamente en 6,2 y 6,3%, respectivamente. Este patrón contrasta con el desempeño de la mayoría de las

economías latinoamericanas, que experimentaron estancamiento y desorden macroeconómico después de la crisis de la deuda de los años '80. Chile no sólo tuvo un mejor desempeño comparado con los países vecinos, sino también con la mayoría de los países de la OCDE (Figura 1.1).

Figura 1.1. Crecimiento en PIB per cápita (1980 = 100) a PPP 2000, 1980-2003



Fuente: OECD (2005).

Aunque Chile está cerrando la brecha en el PIB per cápita con respecto a los países de la OCDE, el proceso está lejos de terminar. En 1995, el PIB per cápita en Chile fue de USD 7.600 en términos PPP, aproximadamente un 37,7% del promedio de la OCDE. En 2006, el PIB per cápita era de USD 13.000 en términos PPP, reduciendo la brecha a un 41,6% del promedio de la OCDE. A pesar de estos avances, el PIB per cápita de Chile aún está significativamente por debajo del promedio de la OCDE, lo cual sugiere que el proceso de alcanzar a los países desarrollados sigue inconcluso. La economía chilena debe ser estimulada para mantener tasas de crecimiento positivas a mediano y largo plazo.

La estabilidad macroeconómica ha sido un factor clave para el crecimiento, y fue reforzada en 2001 con la adopción de una regla fiscal que obliga al gobierno a mantener un superávit estructural equivalente al 1% del PIB (en 2008 esto fue reducido a un superávit estructural de 0,5% del PIB). A las cuentas fiscales equilibradas se han sumado una baja inflación, un régimen comercial abierto y una legislación favorable a la inversión extranjera directa (IED). Esta estabilidad y apertura reduce la incertidumbre, aumenta la confianza empresarial y ayuda a atraer inversiones.

La apertura de la economía chilena se ha centrado principalmente en los sectores basados en recursos naturales. Ella ha tenido un giro radical en sus políticas, desde la sustitución de importaciones hacia las exportaciones. Una serie de reformas

comerciales, junto con condiciones internacionales favorables como los altos precios del cobre, permitieron que la tasa de exportaciones sobre importaciones al PIB creciera de 45,7% en 1976-84 a 60,3% en 1995-2002. La apertura de la actividad productiva basada en el intercambio ha dado origen a nuevas industrias cuya base principal son los bienes primarios, como el sector agroindustrial.

Al mismo tiempo, la fuerza y confiabilidad de las instituciones chilenas también ha tenido un efecto favorable en el crecimiento. La calidad de las instituciones y la estabilidad del marco regulatorio chileno son comparables a los países de la OCDE¹. Las normas chilenas se concentran en la completa transparencia de la información pública y la sanción de las irregularidades, lo cual incentiva las buenas prácticas de gobierno con miras a fortalecer el sistema democrático del país. La estabilidad de las normas nacionales para la inversión extranjera es reconocida internacionalmente. La estabilidad del marco regulatorio, junto con la sólida gestión macroeconómica, han ayudado a crear las condiciones para el crecimiento.

El panorama económico general de Chile cambió drásticamente durante el último trimestre de 2008 con la crisis económica mundial. El tipo de cambio se ha devaluado significativamente en términos nominales. El crecimiento y la demanda interna se han reducido de manera también significativa, mientras que durante los primeros meses de 2009, Chile enfrentó un cambio brusco en los términos de intercambio, reflejado en una severa baja de los precios internacionales del cobre, que cayó a un promedio de USD 1,5 por libra después de haber llegado a casi USD 4 durante la primera mitad de 2008. Sin embargo, el superávit estructural y la estabilización de los fondos acumulados durante los “años de prosperidad”, ahora quedan disponibles para una utilización acertada. En este sentido, y en respuesta a la crisis, el Gobierno anunció un paquete de estímulos fiscales de USD 4 mil millones (un 2,8% del PIB) en enero de 2009, incentivando los programas de inversión pública y transferencias. Este paquete de estímulos incluye, entre otras cosas, inversiones en infraestructura, desarrollo de pequeñas empresas, y subsidios a hogares de bajos ingresos. Como en otros países, las políticas regionales podrían representar una importante herramienta de inversión pública para lograr el mayor impacto a largo plazo en términos del aumento de la productividad.

Desafíos

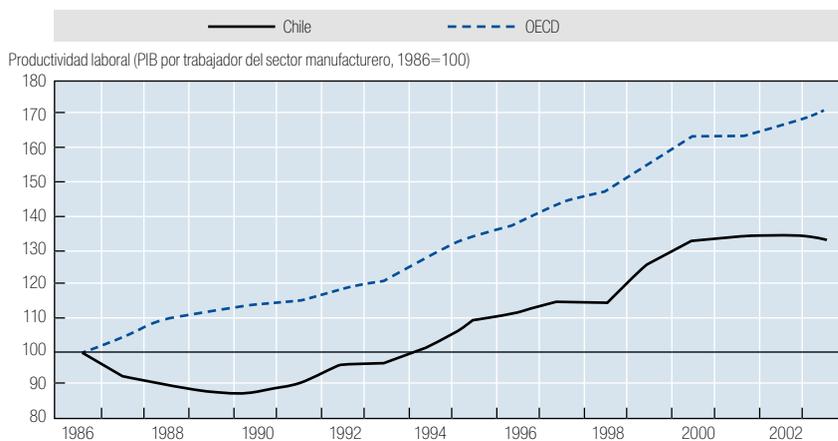
Productividad e innovación

La brecha de productividad se ha ampliado en los últimos años. La productividad chilena sigue siendo baja comparada con los estándares de los países de la OCDE. Se estima que la Productividad Total de Factores (PTF), que es la eficiencia con la cual se combinan los factores productivos, es responsable de alrededor de un tercio del crecimiento del PIB durante los años '90 (OCDE, 2005). Esto sugiere que

el crecimiento del PIB se podría mejorar, combinando un mayor crecimiento en la cantidad y calidad de factores de trabajo, capital físico y acumulación, con formas más eficientes de utilizar estos factores, lo cual se puede lograr a través de un mejor uso de la tecnología (es decir, la innovación), ya que –a diferencia de los niveles de ingreso– el promedio de la brecha de productividad entre Chile y la OCDE se ha ampliado en años recientes (Figura 1.2).

Se deben implementar prácticas y métodos de producción innovadores. Con 0,68% en el año 2004, la intensidad total de la I+D (la proporción del gasto total en investigación y desarrollo [GERD] sobre el PIB) en Chile es menos de un tercio del promedio de la OCDE (2,25% en el año 2003). Además, la innovación en Chile es financiada principalmente por el sector público, mientras que en los países de la OCDE, es financiado en gran parte por el sector privado. Dadas las actuales ventajas comparativas de Chile en materia de recursos naturales, el país debería avanzar desde ventajas estáticas hacia ventajas dinámicas, añadiendo productos de alto valor agregado a su base de exportaciones y promoviendo prácticas y métodos de producción innovadores para sus bienes y servicios.

Figura 1.2. Productividad laboral, Chile y área OCDE, 1986-2003



Fuente: Banco Central de Chile, Banco Mundial, Base de Datos de Productividad OCDE (diciembre 2004), Base de datos OCDE STAN y estimaciones OCDE (OCDE 2005).

Diversificación económica

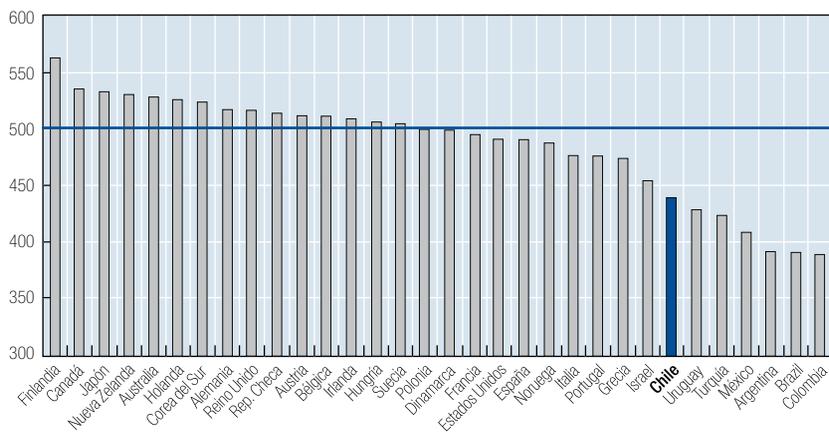
La falta de diversificación económica en Chile implica riesgos. La tasa de comercio inter-industrias, un segmento altamente dinámico del comercio internacional, es muy baja en Chile, mucho más que en países latinoamericanos comparables. La base de exportaciones chilena carece de diversificación y se especializa principalmente en materias primas, fundamentalmente el cobre. Esto hace que la economía sea vulnerable a cambios repentinos en los precios

internacionales de dichos productos y giros seculares en la demanda. Asimismo, la limitada variedad de la producción desincentiva la actividad innovadora, una fuente adicional de potencial crecimiento a mediano y largo plazo.

Capital humano, educación, pobreza y desigualdades de ingreso

Mejorar el capital humano de Chile promovería el crecimiento a mediano y largo plazo. En promedio, la población chilena entre 25 y 64 años tenía menos de diez años de educación el 2002, comparado con el promedio OCDE de casi 12 años. Además, la calidad de la educación también está por debajo de los estándares OCDE, de acuerdo a las pruebas internacionales estandarizadas PISA (Figura 1.3). Simulaciones de la OCDE han estimado que un aumento en la matrícula de educación secundaria hasta los niveles de Nueva Zelanda, por ejemplo, aumentaría la tasa de crecimiento de Chile en 0,8 puntos porcentuales cada año (OCDE, 2005), mientras que un aumento en el desempeño educacional a los niveles de Corea del Sur (uno de los mejores en rendimiento escolar) elevaría la tasa anual de crecimiento en 1,5 puntos porcentuales (OCDE, 2005a). Las tasas de educación superior también siguen bajo el promedio de la OCDE (Figura 1.4).

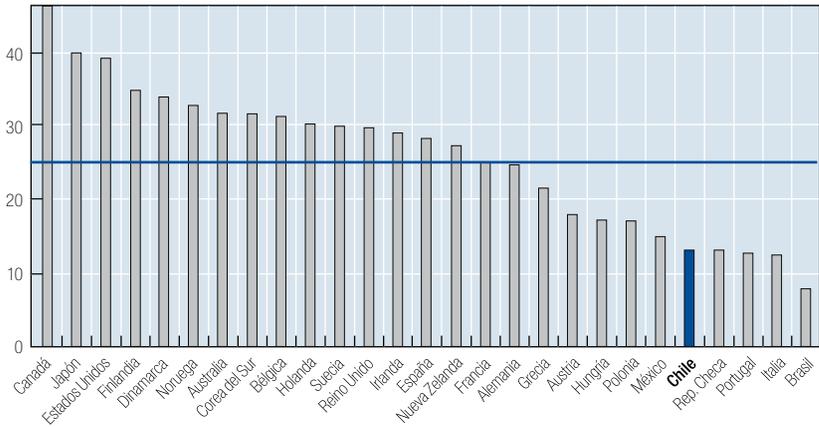
Figura 1.3. Escala de Encuesta de Ciencias PISA, 2005



Aunque el crecimiento económico sostenido de Chile ha logrado reducir notablemente los niveles generales de pobreza –la tasa de pobres se ha reducido desde casi un 40% en 1990 a un 13,7% en 2006–, las desigualdades de ingreso persisten y siguen siendo significativas. El decil más pobre de los hogares percibe el 1,2% de los ingresos mientras el decil más rico alcanza 38,6%.

A pesar de los avances logrados entre 2003 y 2006, Chile sigue siendo uno de los países más desiguales de la región. Esto representa una brecha significativa con respecto a los países de la OCDE (Figura 1.5). Mejorar el acceso a la

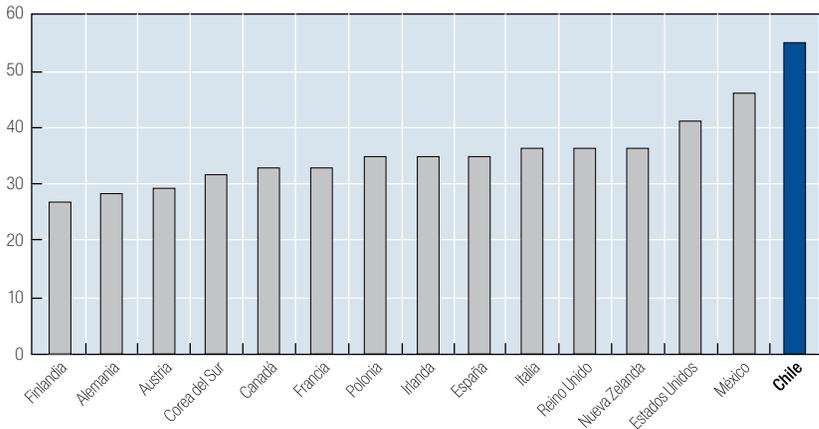
Figura 1.4. Graduados en educación superior, 2005 o último año disponible¹



1. Datos del año 2004 para Chile y Brasil.

educación de calidad para los segmentos desfavorecidos de la población es un requisito clave para enfrentar la desigualdad social en Chile.

Figura 1.5. Coeficiente Gini de desigualdades del ingreso en Chile y países seleccionados de la OCDE, 2004 o último año disponible¹



1. 1997 para Francia, 1998 para Nueva Zelanda, 1998 para Corea del Sur, 1999 para Reino Unido, 2000 para Austria, Canadá, Finlandia, Alemania, España y EE.UU., 2002 para Polonia, 2003 para Chile y 2004 para México.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo.

Promover la innovación, el desarrollo del capital humano y la diversificación económica son claves para elevar los niveles de productividad nacional y asegurar un crecimiento a mediano y largo plazo. El mejoramiento de estas áreas debería contar con una fuerte dimensión regional, dada la heterogeneidad de las regiones

chilenas: las oportunidades de crecimiento están vinculadas a condiciones locales, y en muchas regiones los recursos siguen siendo subutilizados. Aumentar el crecimiento en todas las regiones no sólo beneficiará la tasa de crecimiento nacional, sino también la cohesión social, un aspecto importante de una economía sustentable y abierta.

1.2. La dimensión regional

El desempeño regional varía significativamente entre las regiones chilenas, y el aumento de la productividad y el crecimiento a nivel nacional dependerán de la efectividad de aquéllas al utilizar sus propios activos para desplegar su potencial de crecimiento. En particular, esto implica adaptar las políticas regionales a los activos regionales, y gradualmente integrar un enfoque regional a los programas de desarrollo económico.

Unidades territoriales – el sistema administrativo chileno

Chile es un Estado unitario y centralizado. A nivel subnacional, existen tres unidades territoriales principales, cada una con responsabilidades administrativas diferentes: 15 regiones, 52 provincias y 345 municipalidades (o comunas)². Sin embargo, bajo el estricto marco administrativo, fiscal y regulatorio del Estado central, los principales actores subnacionales siguen siendo controlados en gran medida por las líneas de acción nacionales (este tema se examinará en el Capítulo 3). La composición, organización y función de los distintos gobiernos regionales, provinciales y locales se resumen en la Tabla 1.1. Este Estudio Territorial se concentra en las 13 regiones para las cuales existen datos disponibles (las regiones de Los Ríos [anteriormente parte de la Región de Los Lagos] y Arica y Parinacota [en la frontera norte con Perú, anteriormente parte de la Región de Tarapacá] se sumaron a las anteriores 13 regiones sólo en el año 2007).

Midiendo el desempeño económico en las regiones

La estructura geográfica, características y activos de las economías regionales en Chile son particularmente diversos. Sin embargo, la economía chilena depende de sólo unos cuantos sectores. En el norte, la minería es el sector dominante. En la Región Metropolitana, la industria y los servicios financieros son predominantes. Finalmente, la agricultura, la actividad forestal y la pesca son los sectores dominantes en el centro y sur del país. Estos pocos sectores se ubican en sólo algunas regiones, que reciben gran parte de la inversión pública y privada. La minería (23% del PIB en 2006) y los servicios financieros (14% del PIB) están ubicados principalmente en Antofagasta y la Región Metropolitana, respectivamente. Antofagasta genera casi un 50% del PIB del sector minero; si se incluye a Tarapacá y Atacama, las otras dos regiones nortinas de producción minera, esta tasa aumenta a 75%. Asimismo, la Región Metropolitana es responsable de casi un 77% del PIB de los servicios financieros.

Tabla 1.1. **Unidades territoriales chilenas y principales funciones del gobierno a nivel subnacional**

Regiones (15)	<p>a) El Gobierno Regional – línea nacional gubernamental</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Intendente: el representante directo del Presidente de la República en cada una de las regiones. El Intendente es nombrado directamente por el Presidente y su permanencia en el cargo está sujeto al criterio de este. El Intendente dirige el Gobierno Regional de acuerdo a directrices provenientes directamente del Presidente. <p>b) El Gobierno Regional (GORE) – línea territorialmente descentralizada</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Intendente: actúa como Ejecutivo del Gobierno Regional y preside el Consejo Regional. ● Consejo Regional (CORE): supervisa la gestión del Intendente. Se está tramitando una reforma para que los consejeros regionales asuman este cargo a través de elecciones directas. <p>Principales funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar programas y políticas para el desarrollo regional y la productividad. ● Aprobar la Estrategia de Desarrollo Regional. ● Tomar decisiones con respecto al uso de los recursos y las inversiones públicas definidas a nivel regional, especialmente provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). ● Asesorar a las municipalidades. ● Construir y administrar la pavimentación y construcción de calzadas y caminos en áreas rurales. ● Realizar diversas tareas relacionadas con la planificación del territorio, los asentamientos y la infraestructura. <p>c) Otros órganos de la administración pública a nivel regional</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI): representantes regionales de los ministerios, que tienen la responsabilidad de coordinar a los servicios públicos. La Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC) es una institución clave en el proceso de inversión.
Provincias (52)	<ul style="list-style-type: none"> ● Gobernador: designado por el Presidente; es la autoridad territorial desconcentrada (dependiente del Intendente) en el territorio de la provincia. ● Consejo Económico y Social Provincial: encabezado por el Gobernador, actúa como una institución que asesora a esa autoridad. <p>Principales funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Supervisar los servicios públicos en la provincia. ● Mantener el orden público y la seguridad ciudadana.
Municipalidades (345)	<p>Corporaciones públicas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de la comunidad local.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Alcalde: la más alta autoridad a nivel municipal; encabeza el Concejo Municipal. ● Concejo Municipal: asesora, regula y supervisa la gestión del Alcalde. Está a cargo de asegurar la participación efectiva de la comunidad local. ● Consejo Económico y Social Comunal: es una entidad de la municipalidad compuesta por representantes de la sociedad civil y organizaciones de la comuna, que busca asegurar su participación. Tanto el Alcalde como el Concejo son elegidos a través de elecciones populares cada cuatro años. <p>Principales funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Funciones exclusivas: desarrollar, aprobar y modificar el Plan Regulador Comunal; promover el desarrollo local; aplicar las disposiciones sobre el transporte; aplicar las disposiciones sobre la construcción, planificación y regulación urbana de la comuna. ● Competencias compartidas (ejercidas directamente o en conjunto con otros niveles de gobierno): salud pública, educación primaria y secundaria, cultura, empleo, capacitación y desarrollo económico, turismo, normas de tránsito, desarrollo de vivienda social e infraestructura sanitaria, seguridad ciudadana. ● Atribuciones especiales para ejecutar sus funciones: aplicar tarifas; otorgar concesiones para la prestación de servicios municipales; recolectar impuestos para actividades o bienes con una clara identificación local, para utilizar en beneficio del desarrollo comunal; financiar proyectos de organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro; adquirir o transferir bienes muebles o inmuebles.

Fuente: SUBDERE

Las regiones orientadas hacia la minería y la capital (Región Metropolitana de Santiago, o RM) muestran el mayor PIB per cápita de las regiones chilenas. Los mayores niveles de ingreso per cápita se registran en las regiones nortinas de Antofagasta (USD 20.411 a PPP 2004) y Tarapacá (USD 10.443), que tienen una intensa actividad minera, junto con la escasamente poblada región sureña de Magallanes (USD 11.543) y la Región Metropolitana (USD 10.111). Sus niveles de PIB per cápita son hasta cinco veces más altos que en las regiones de La Araucanía (USD 3.951) y Coquimbo (USD 4.887) (Tabla 1.3).

Tabla 1.2. PIB por sectores/regiones seleccionados 2005^{1,2}

Región	Minería	Servicios financieros	Sector Manufacturero	Comercio minorista ³	Transport. y comunicaciones	Construcción	Agricultura y forestal	Pesca
Tarapacá	15.7	1.2	1.6	5.2	3.1	2.3	0.6	7.6
Antofagasta	50.8	1.9	1.8	2.7	3.8	10.1	0.1	2.0
Atacama	8.6	1.0	0.3	1.1	1.1	1.6	1.8	2.8
Coquimbo	4.7	1.2	0.8	2.2	2.3	3.4	4.8	2.4
Valparaíso	5.3	5.2	13.2	5.4	10.6	9.2	10.4	0.7
Metropolitana	5.5	76.8	45.2	64.4	52.2	42.9	13.0	0.0
O'Higgins	5.4	1.6	3.0	4.9	3.4	5.6	21.0	0.0
Maule	0.3	1.6	4.6	2.0	4.0	4.2	15.4	0.1
Bío-Bío	0.6	4.5	20.3	4.6	8.5	11.1	15.1	20.6
Araucanía	0.1	1.4	2.2	2.2	2.4	3.4	7.0	0.0
Los Lagos	0.2	2.8	3.5	4.0	5.8	4.5	10.5	48.2
Aysén	0.6	0.2	0.2	0.3	0.6	0.6	0.3	10.5
Magallanes	2.1	0.5	3.3	1.0	2.1	0.9	0.2	5.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Porcentaje PIB nacional (2005)	16.6	15.1	15.8	9.5	8.8	6.5	3.4	1.0
Porcentaje PIB nacional (2006)	23.4	14.0	14.0	8.8	7.8	6.5	2.9	1.0

1. Datos de PIB regional por sector están expresados en precios constantes de 2003; datos de PIB nacional por sector están expresados en precios nominales.

2. Datos son cifras preliminares publicadas por el Banco Central de Chile con la excepción de porcentaje de PIB nacional 2005.

3. Comercio minorista incluye restaurantes y hoteles.

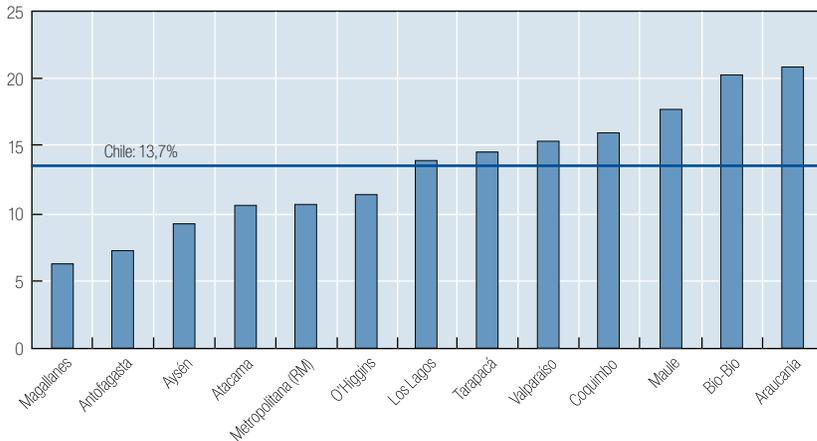
Fuente: estimaciones OCDE utilizando datos del Banco Central de Chile.

La Región Metropolitana de Santiago, que alberga un 40% de la población chilena, tiene la tasa de participación más alta en términos de fuerza de trabajo e ingresos por hogar. Esta región densamente poblada atrae un gran porcentaje de la actividad comercial y la demanda laboral, principalmente debido a los beneficios de la aglomeración. Las personas prefieren vivir en los lugares donde se concentran las empresas y por lo tanto las oportunidades de trabajo. Por

su parte, las empresas quieren ubicarse donde la demanda –y por lo tanto la población– es grande. En la Región Metropolitana se encuentra un mayor porcentaje de la población en edad de trabajar que en el resto de las regiones chilenas, y tiene la mayor tasa de participación de la fuerza de trabajo en todo el país (81% para hombres, 56% para mujeres), y la segunda mayor tasa de empleo (59%) y proporción de empleo sobre población (40%). Además, debido a las altas ganancias y externalidades asociadas a las economías de aglomeración, las empresas de Santiago son más productivas y pueden ofrecer salarios más altos, lo cual se traduce en mayores ingresos por hogar (29% más altos que el promedio nacional) (Tabla 1.3).

La inmensa desigualdad regional en la tasa de pobreza revela una concentración de ésta en las regiones orientadas a la agricultura (Figura 1.6). Las cuatro regiones chilenas con los mayores niveles de pobreza son La Araucanía, Maule y Coquimbo (todas orientadas hacia la agricultura); y Bío-Bío, una región con muchas industrias y problemas medioambientales (OCDE, 2005a). La Araucanía, con el mayor nivel de pobreza (20,7% de la población) y menor PIB per cápita, es también el lugar donde reside el grupo indígena mapuche. Lógicamente, el nivel de pobreza y el ingreso per cápita son inversamente proporcionales.

Figura 1.6. Tasa de pobreza por región, 2006



Fuente: Encuesta CASEN (2006).

Aproximadamente la mitad de la población chilena vive en regiones que están creciendo más lentamente que el promedio de las regiones TL2 de la OCDE. Cuatro regiones –Atacama, Valparaíso, Región Metropolitana y Magallanes– registran tasas de crecimiento anual promedio menores durante el período 1995-2004 que el promedio de las regiones TL2 de la OCDE (tercer cuadrante de la Figura 1,7). Aunque son pocas, estas regiones albergan un 53% de la población nacional³ y un 55% de la fuerza de trabajo. Por lo tanto,

Tabla 1.3. Datos e indicadores regionales 2007 o último año disponible

	Económico		Población		Ingreso por Hogar ⁵		Mercado Laboral ⁶				Empleo por sector ⁷						
	PIB per cápita PPP ¹	PIB por trabajador PPP ¹	Índice de Competitividad 2003 ²	Población (miles) ³	% en áreas urbanas ⁴	Promedio	% Pobreza	Tasa de Empleo	Proporción Empleo / Población	Tasa de Desempleo	Tasa de Participación (masc)	Tasa de Participación (fem)	Agricultura, pesca	Mining	Industria	Construcción	Servicios
I. Tarapacá	10 443	15 639	242	481,7	94	91,2	14,5	0,57	0,39	8,5	0,43	0,25	8,79	2,59	12,31	7,52	68,79
II. Antofagasta	20 411	30 325	353	554,8	98	118,3	7,3	0,55	0,37	7,9	0,72	0,50	3,10	8,33	13,24	16,54	58,80
III. Atacama	9 189	14 069	232	274,4	91	105,7	10,5	0,58	0,38	9,6	0,74	0,49	12,23	11,07	5,21	16,90	54,60
IV. Coquimbo	4 887	7 499	272	687,7	78	76,7	15,9	0,54	0,35	7,0	0,79	0,41	21,04	6,08	7,29	8,74	56,84
V. Valparaíso	7 524	11 313	270	1 701,3	92	81,9	15,3	0,56	0,37	8,7	0,77	0,49	10,59	1,86	8,35	6,28	72,92
RM Metropolitana	10 111	14 947	362	6 676,7	97	128,9	10,6	0,59	0,40	7,8	0,81	0,56	2,87	0,36	15,41	8,79	72,57
VI. O'Higgins	7 311	11 071	226	857,7	70	76,9	11,4	0,54	0,36	5,4	0,80	0,45	33,46	2,77	8,84	7,68	47,25
VII. Maule	5 365	8 109	211	983,4	66	70,0	17,7	0,55	0,37	7,1	0,79	0,46	32,70	0,78	10,06	6,77	49,68
VIII. Bío-Bío	6 846	10 287	273	1 996,1	82	73,9	20,1	0,52	0,35	10,1	0,72	0,42	15,22	0,51	14,97	6,47	62,82
IX. Araucanía	3 951	6 109	189	945,5	68	69,9	20,7	0,56	0,36	7,7	0,77	0,42	29,52	0,04	10,32	8,96	51,16
X. Los Lagos	5 977	9 094	279	1 180,2	68	81,9	14	0,57	0,38	5,6	0,54	0,32	23,93	0,05	15,83	5,68	54,51
XI. Aysén	8 294	12 501	246	101,5	80	88,9	9,2	0,66	0,44	5,4	0,70	0,49	15,02	1,93	13,75	10,00	59,30
XII. Magallanes	11 543	16 778	350	157,0	93	109,2	6,3	0,57	0,40	4,2	0,68	0,52	10,97	4,94	8,18	10,67	65,24

1. Estimaciones OCDE basadas en datos del Banco Central de Chile. Datos para 2004 expresados en USD 1996 (PPP Constante).

2. El Índice de Competitividad es elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, considerando 65 variables diferentes en siete factores estratégicos de competitividad: resultados económicos; estructura comercial; educación, indicadores sociales y laborales; infraestructura; recursos naturales; desempeño institucional local y regional e innovación.

3. Datos para 2007; Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

4. Fuente: INE, basado en el Censo de Población 2002.

5. Fuente: MIDEPLAN, basado en la Encuesta Nacional de Hogares 2006 (CASEN).

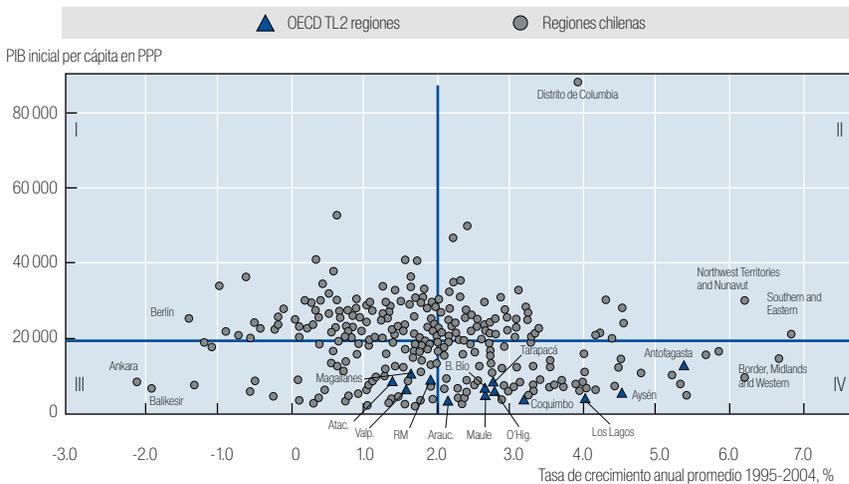
6. Estimaciones OCDE, basado en datos del INE para 2006.

7. Fuente: INE, basado en datos para octubre-diciembre 2007. El sector de servicios incluye: electricidad, gas y agua, actividades comerciales, almacenamiento, transportes y comunicación, servicios financieros, servicios personales y sociales.

el proceso chileno para alcanzar a las naciones desarrolladas debe intentar llegar a un mayor porcentaje de la población.

Al mismo tiempo, más de la mitad de la población chilena vive en regiones que estarían dentro del último quintil de distribución de PIB per cápita de la OCDE. Sólo cuatro regiones (Antofagasta, Tarapacá, la Región Metropolitana y Magallanes) tienen ingresos per cápita por sobre el último quintil. Los de USD 20.411 de Antofagasta se aproximan a los estándares de la OCDE, pero están por debajo del promedio OCDE en regiones TL2 (USD 21.306). Más aún, en nueve de las 13 regiones, que una vez más albergan un 53% de la población y un 50% de la fuerza de trabajo, los niveles de ingreso per cápita estarían dentro del quintil más bajo de la distribución TL2 de la OCDE (Tabla 1.4). En este sentido, Chile está muy lejos de lograr una convergencia a nivel nacional.

Figura 1.7. PIB per cápita inicial PPP¹ y tasas de crecimiento anual promedio
Regiones TL2 de la OCDE y Chile, 1995-2004



1. PIB per cápita expresado en precios de 1996 para poder compatibilizar con los datos chilenos sobre PIB.

Fuente: estimaciones propias basadas en Base de Datos Regional de la OCDE.

Aunque las tasas de crecimiento de las regiones nortinas son más altas, también son más variables, debido a la volatilidad del sector minero. Por ejemplo, este representaba un 17% del PIB nacional en 2005, y aumentó a 23% en 2006, principalmente debido al alza del precio del cobre en el mercado internacional (ver Tabla 1.2). Antofagasta y Atacama mostraron el mayor crecimiento, pero también la más alta desviación estándar en PIB per cápita en el período 1990-2004 (Figura 1.8). Como resultado de la falta de diversidad de su base productiva, principalmente impulsada por el cobre (el sector minero representa cerca

del 60% del PIB regional de Antofagasta y 40% del PIB regional de Atacama), estas regiones son muy vulnerables a las sacudidas externas causadas por la volatilidad de los precios de (y la demanda por) materias primas.

El proceso de alcanzar a las naciones desarrolladas no está siendo un proceso uniforme, lo cual lleva a desequilibrios y polarización entre las regiones. Las inequidades territoriales en PIB per cápita son sustancialmente mayores en Chile (Figura 1.9) que en la mayoría de los países de la OCDE, de acuerdo al Coeficiente Gini (0,25) y el coeficiente de variación (0,30). Aunque las inequidades han disminuido en el período 1998-2004, la observación de un período más largo (1990-2004) revela significativas alzas y caídas del Coeficiente Gini (Figura 1.10) y una tendencia descendente del coeficiente de variación. El Coeficiente Gini asigna la misma ponderación a todas las regiones y por lo tanto es particularmente sensible a las marcadas fluctuaciones de los patrones de crecimiento de las regiones nortinas orientadas a la minería (Atacama y Antofagasta). En contraste, el coeficiente de variación es más estable, debido al peso otorgado a la Región Metropolitana de Santiago, y ofrece un patrón de crecimiento relativamente estable.

Las inequidades territoriales están asociadas al proceso de convergencia, y son particularmente intensas en los países en convergencia con bajos ingresos per cápita. En estos países, las economías de aglomeración se producen en regiones específicas, produciendo beneficios para estos lugares como economías de escala crecientes, menores costos de transporte, vínculos “hacia adelante” y “hacia atrás” y externalidades positivas que funcionan como motores de la economía nacional. Estos beneficios se traducen en tasas nacionales de crecimiento positivas, especialmente –como en el caso de Santiago– cuando una región representa un gran porcentaje de la economía nacional. En este caso, la tasa de crecimiento nacional está asociada positivamente al aumento de las inequidades (Figura 1.11).

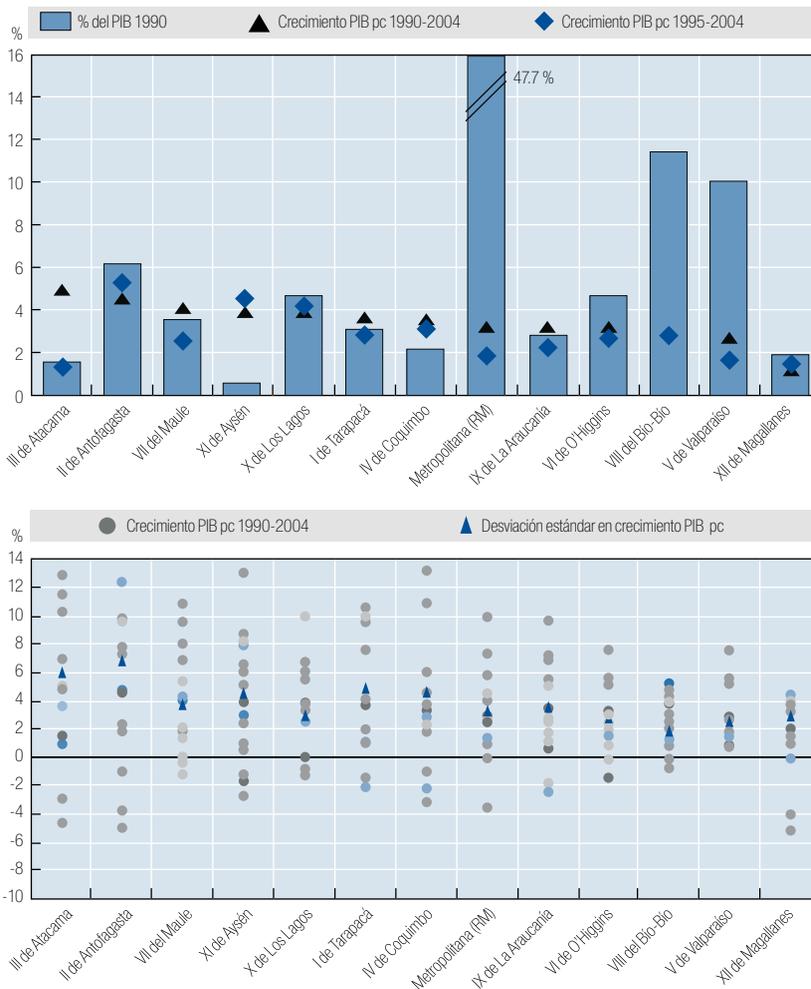
Tabla 1.4. Distribución de ingresos por quintiles, PIB per cápita PPP en regiones OCDE TL2, 2004

	Cantidad de regiones en					Total
	Quintil más alto		Quintil más bajo			
	1	2	3	4	5	
Estados Unidos	38	11	2	0	0	51
Irlanda	1	1	0	0	0	2
Finlandia	2	0	3	0	0	5
Australia	3	3	2	0	0	8
Austria	3	4	2	0	0	9
Bélgica	1	1	1	0	0	3
Dinamarca	1	1	1	0	0	3
Canadá	3	5	4	0	0	12
Holanda	1	3	0	0	0	4
Italia	4	8	2	7	0	21
Reino Unido	2	7	3	0	0	12
Corea del Sur	1	0	1	5	0	7
Noruega	1	0	4	2	0	7
Alemania	2	4	5	5	0	16
Rep. Checa	1	0	0	7	0	8
Suecia	1	5	2	0	0	8
Francia	1	1	20	0	0	22
Japón	0	4	5	1	0	10
España	0	6	7	6	0	19
Rep. Eslovaquia	0	1	0	2	1	4
Grecia	0	1	1	2	0	4
Portugal	0	1	1	5	0	7
Hungría	0	1	0	6	0	7
Chile	0	0	1	3	9	13
México	0	0	1	7	24	32
Polonia	0	0	0	9	7	16
Turquía	0	0	0	1	25	26
Islandia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Nueva Zelanda	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Suiza	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

s/d: sin datos disponibles.

Fuente: Base de Datos Regional de la OCDE; Chile: INE y Encuesta CASEN.

Figura 1.8. Porcentajes de crecimiento y variación de PIB y PIB per cápita, 1990-2004 y 1995-2004



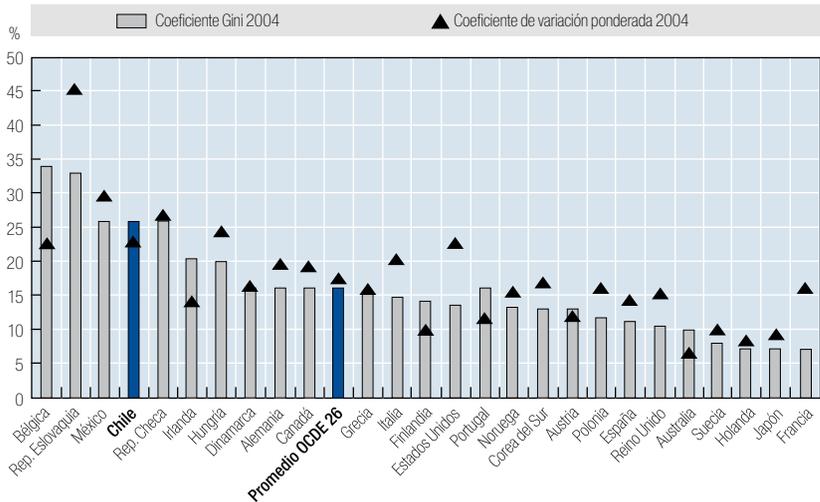
Fuente: Estimaciones OCDE, basado en datos del Banco Central de Chile.

A medida que los países desarrollan ingresos per cápita más altos, las inequidades territoriales pueden equilibrarse. Las economías de aglomeración pueden eventualmente sufrir costos de congestión y de una sobreoferta de trabajo a mediano y largo plazo. Como resultado, las otras regiones del territorio convergen, reduciéndose las inequidades territoriales.

Las figuras 1.12 y 1.13 muestran que las economías más avanzadas tienden a tener menos inequidades inter-regionales. Las políticas regionales no sólo deben promover el crecimiento en áreas con economías de aglomeración,

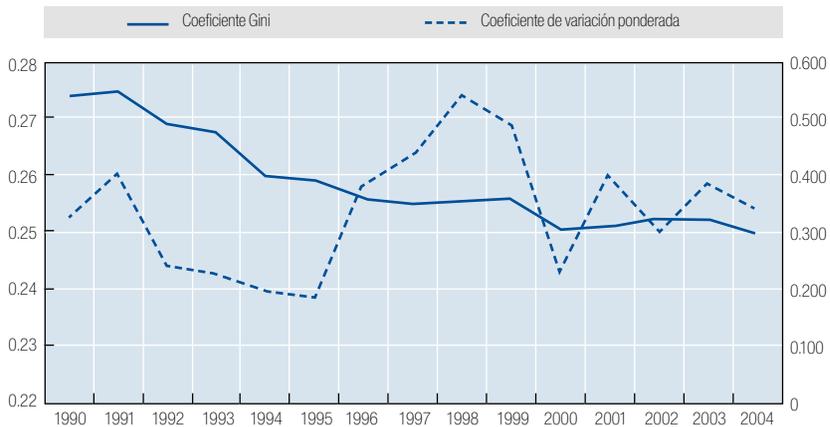
sino que también deberían incentivar a que todas las regiones alcancen su potencial de crecimiento. Hasta ahora, las regiones chilenas no han utilizado completamente sus activos ni alcanzado su potencial de crecimiento.

Figura 1.9. Coeficiente Gini de desigualdad y coeficiente de variación del PIB per cápita en regiones TL2 dentro de cada país, 2004



Fuente: Base de datos OCDE y estimaciones OCDE, basados en datos del Banco Central de Chile.

Figura 1.10. Disparidades en PIB per cápita entre regiones chilenas, 1990-2004

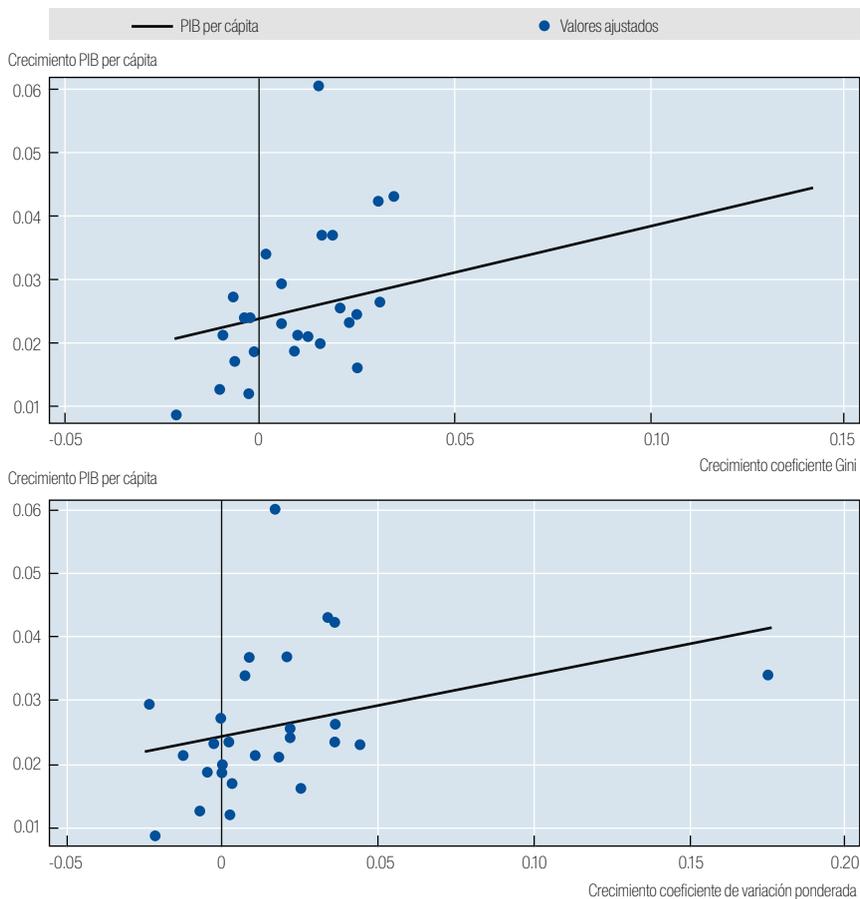


Fuente: Estimaciones OCDE, basado en datos del Banco Central de Chile

Las disparidades regionales de Chile en materia de productividad laboral son muy altas en comparación con los países de la OCDE (Figura 1.14). Muchas veces, las disparidades en PIB per cápita vienen asociadas a disparidades de mercado en factores que afectan el crecimiento regional.

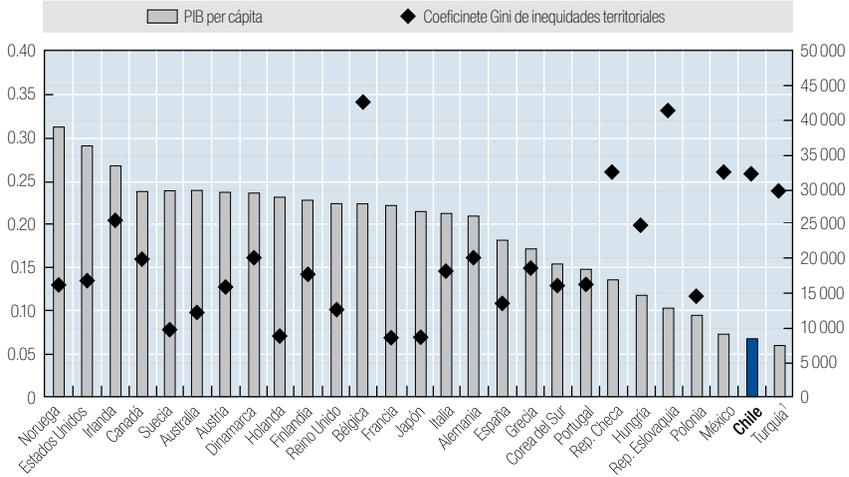
La OCDE ha identificado una serie de factores que son relevantes para el crecimiento regional; tanto exógenos (es decir, demografía, recursos naturales, conectividad) como endógenos (productividad, fuerza de trabajo, capital humano, capacidad de innovación, entre otros) (OCDE, 2007a). De hecho, las grandes disparidades en el PIB per cápita de Chile están asociadas a grandes diferencias en productividad laboral, un factor clave para el crecimiento.

Figura 1.11. Crecimiento en PIB per cápita nacional y cambios en las disparidades regionales en PIB per cápita en las regiones TL2 OCDE dentro de cada país, 1995-2004



Fuente: Estimaciones OCDE, utilizando la Base de Datos Regional de la OCDE.

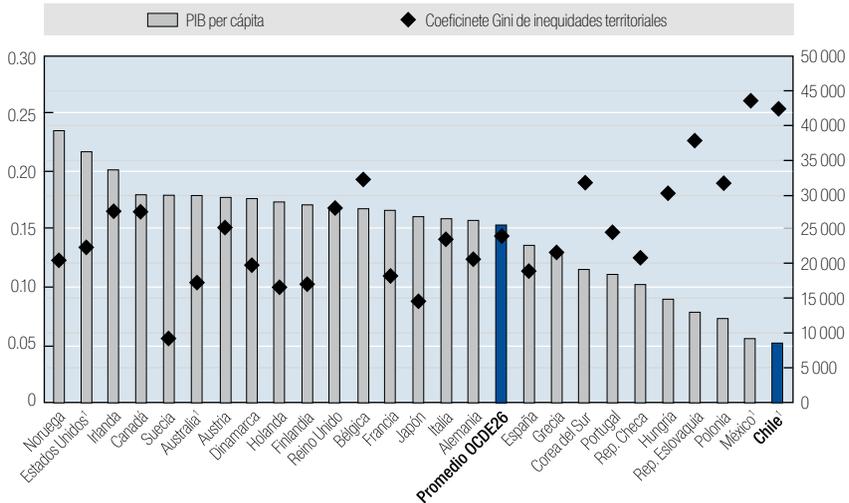
Figura 1.12. PIB per cápita en PPP e inequidades territoriales en regiones TL2 dentro de cada país, 2004 o último año disponible



1. Datos del año 2001.

Fuente: Base de datos OCDE y Estimaciones OCDE, basados en datos del Banco Central de Chile.

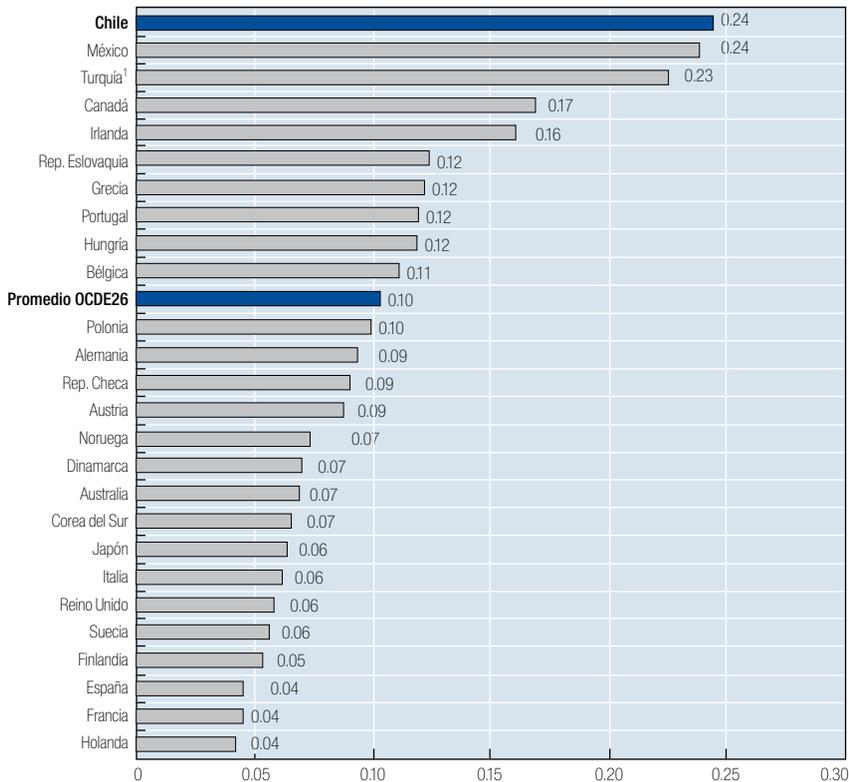
Figura 1.13. PIB per cápita en PPP e inequidades regionales en regiones TL31, 2004



1. Datos de PIB para México, Chile, Australia y EE.UU. sólo están disponibles para regiones TL2.

Fuente: Base de datos OCDE y Estimaciones OCDE, basados en datos del Banco Central de Chile.

Figura 1.14. Coeficiente Gini de desigualdad del PIB por trabajador en regiones TL2 dentro de cada país, 2004 o último año disponible

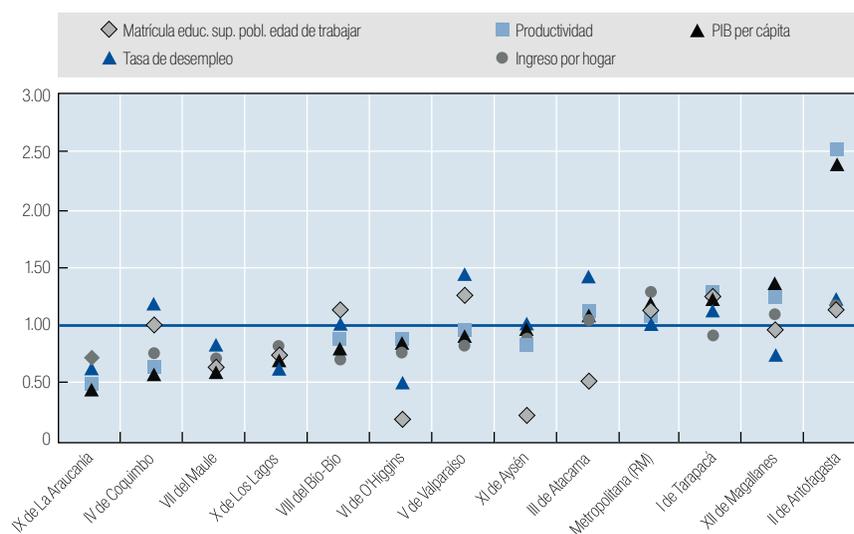


1. Los datos de productividad laboral para Turquía en el año 2000 utilizan el empleo en el lugar de residencia.

Fuente: Base de datos OCDE y Estimaciones OCDE, basados en datos del Banco Central de Chile y el INE

Las marcadas disparidades regionales de Chile muestran que las regiones rezagadas tienen menores niveles de productividad, tasas de matrícula en la educación superior –con las excepciones de Bío-Bío y Coquimbo– y menores ingresos por hogar que el promedio nacional (Figura 1.15). Esto implica que las regiones rezagadas subutilizan sus recursos y podrían beneficiarse particularmente de las políticas que buscan aumentar la productividad, como aquellas que se concentran en la educación y la capacitación. Tales políticas no sólo pueden incentivar la actividad innovadora de estas regiones, sino también su capacidad de absorber innovaciones. Además, los avances en capital humano e innovación disminuirán el riesgo de filtración de capital hacia otras regiones.

Figura 1.15. **Disparidades regionales en PIB per cápita, productividad, ingreso por hogar, educación superior y desempleo en relación con el promedio nacional (Chile = 1), 2004**



Fuente: Banco Central de Chile, Encuesta CASEN 2006, Ministerio de Educación 2006, INE Chile.

1.3. Activos de regiones chilenas

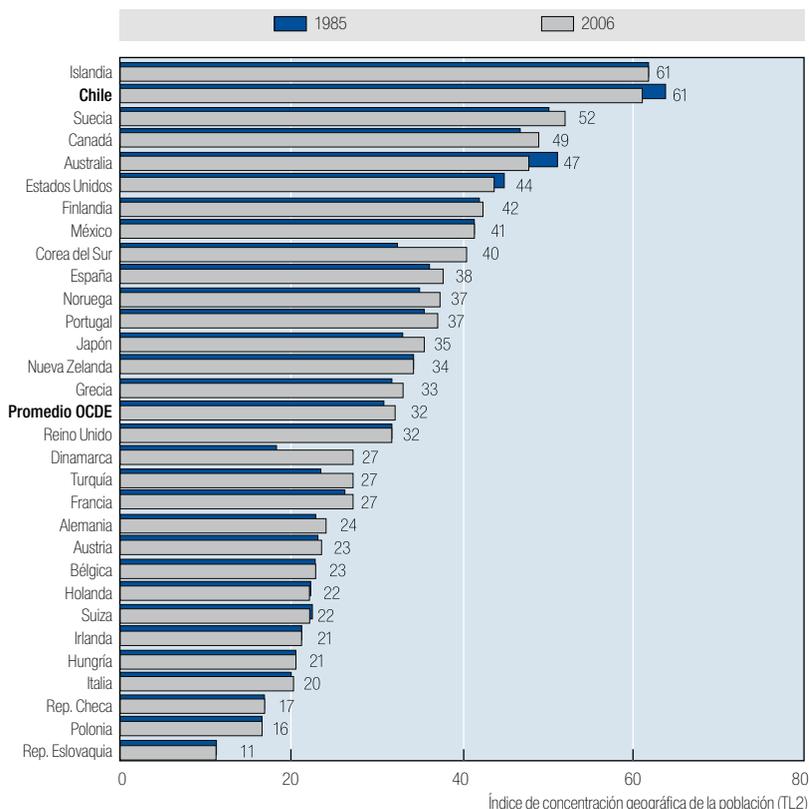
El desempeño regional varía significativamente entre regiones de la OCDE como resultado de las diferencias en la existencia de una cantidad fija de activos exógenos y endógenos. Además de sus activos, el potencial de crecimiento de una región depende en gran medida de su eficiencia para movilizar sus activos y recursos para las actividades productivas.

Población, asentamiento y geografía

La estructura geográfica de Chile representa tanto un activo como un desafío. Chile tiene más de 4.300 kms. de largo y un ancho promedio de cerca de 180 kms. Esto significa un desafío al intentar desarrollar y administrar la conectividad entre individuos, empresas y regiones en todo el país. Más aún, la conectividad internacional es fundamental para la innovación y el crecimiento económico, y representa un desafío para países y regiones que están lejos de los principales mercados. Sin embargo, el aislamiento de Chile también puede considerarse una ventaja, especialmente en una región turbulenta donde la estabilidad macroeconómica y la flexibilidad pueden atraer capitales extranjeros y actividad comercial de países vecinos que también tienen una débil conectividad internacional.

Aunque la concentración demográfica chilena es mayor que la de los países de la OCDE –con casi la mitad de de la población de Chile viviendo en la Región Metropolitana de Santiago y casi el 60% entre Santiago y Bío-Bío, la concentración demográfica del país es casi el doble del promedio de la OCDE–, ha habido una tendencia hacia la desconcentración durante los últimos 20 años, con una disminución de 3 puntos porcentuales en el índice de concentración geográfica (Figura 1.16).

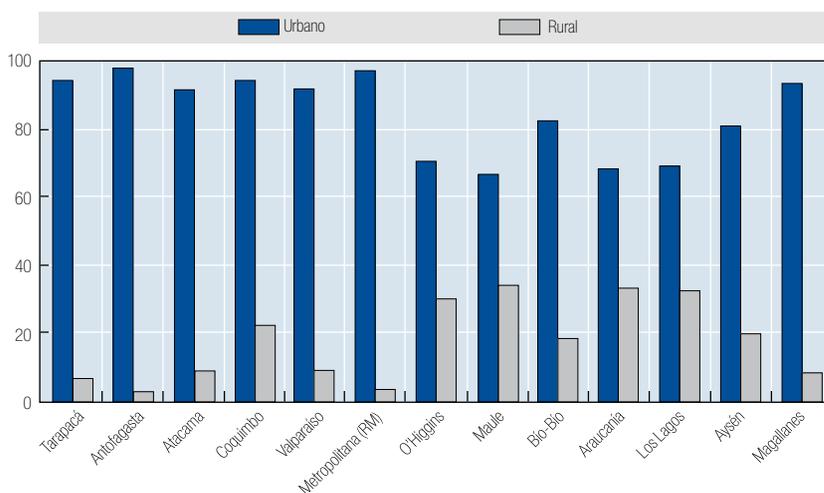
Figura 1.16. Índice de concentración geográfica de la población total (Regiones TL2)



Fuente: Base de Datos Regional de la OCDE.

El asentamiento de la población en Chile se caracteriza por una brecha entre el sector urbano y el sector rural. La tasa de población urbana⁴ a nivel nacional ha ido en aumento y representaba un 86,6% de la población total en 2002. Sin embargo, mientras regiones como Antofagasta, la Región Metropolitana y Tarapacá concentran cerca del 95% de sus habitantes en áreas urbanas, en Maule, La Araucanía, Los Lagos y O'Higgins casi un 30% de los habitantes viven en localidades rurales (Figura 1.17).

Figura 1.17. Población urbana y rural en las regiones chilenas



Fuente: INE, basado en el Censo de Población 2002.

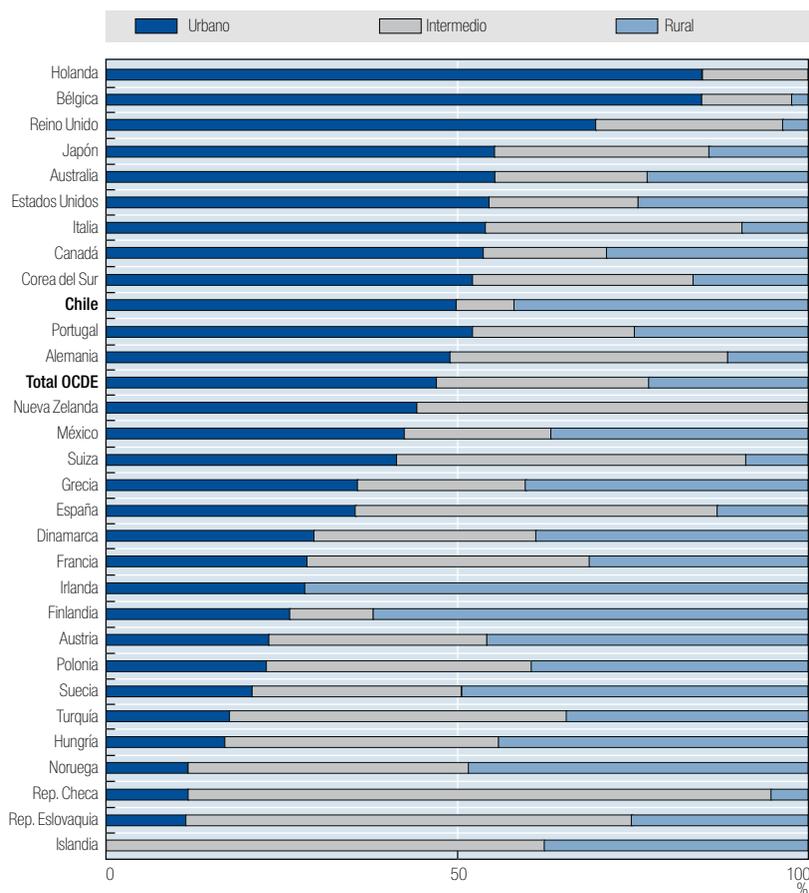
También la tipología regional de la OCDE muestra evidencia de una brecha urbano-rural en Chile. Aplicada a las provincias chilenas (ver Anexo 1.A1), ésta revela que un 50% de todos los chilenos viven en regiones TL3 predominantemente urbanas (provincias en Chile)⁵, un 42% en regiones predominantemente rurales, y solamente un 8% en regiones intermedias. El porcentaje de la población que vive en regiones intermedias es el más pequeño en comparación con el promedio de la OCDE (Figura 1.18).

Las tasas de dependencia son mucho más altas para los jóvenes que para los adultos mayores en Chile. El envejecimiento de la población representa un desafío para los países de la OCDE, y en particular para las regiones predominantemente rurales y regiones intermedias, como resultado de los patrones de migración hacia los centros urbanos. La evidencia de este desafío se obtiene a partir de las tasas de dependencia de los adultos mayores en las regiones rurales e intermedias de la OCDE (OCDE, 2007b), que son mayores que en las áreas urbanas. Este desafío no está presente en las regiones chilenas: las tasas de dependencia en las regiones agrícolas de Maule, La Araucanía, Los Lagos y Coquimbo no son significativamente mayores a las de otras regiones. En contraste, el principal desafío son las altas tasas de dependencia juvenil, que son sólo levemente menores en las áreas urbanas de Santiago y Valparaíso, y en Magallanes (Figura 1.19).

Un mayor porcentaje de población juvenil es un activo importante para las regiones chilenas. De acuerdo al índice de concentración, la población juvenil está más concentrada que la población de adultos mayores y la población total, en la mayoría de las regiones chilenas (10 de las 15) (Figura 1.20). Esto significa que los jóvenes están más concentrados en las ciudades y centros urbanos, y

representa un importante factor productivo para el crecimiento, a medida que ingresan al mercado laboral y asumen actividades productivas.

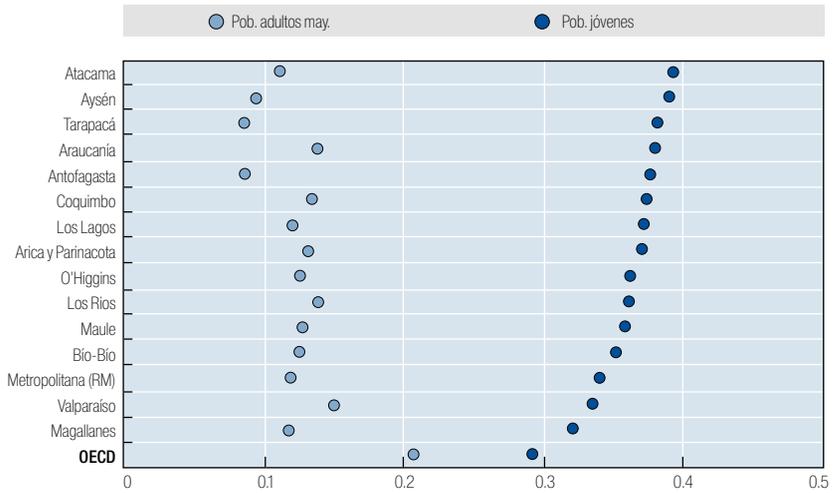
Figura 1.18. Distribución de la población total regiones urbanas, intermedias y rurales (TL3)



Fuente: Base de Datos Regional de la OCDE.

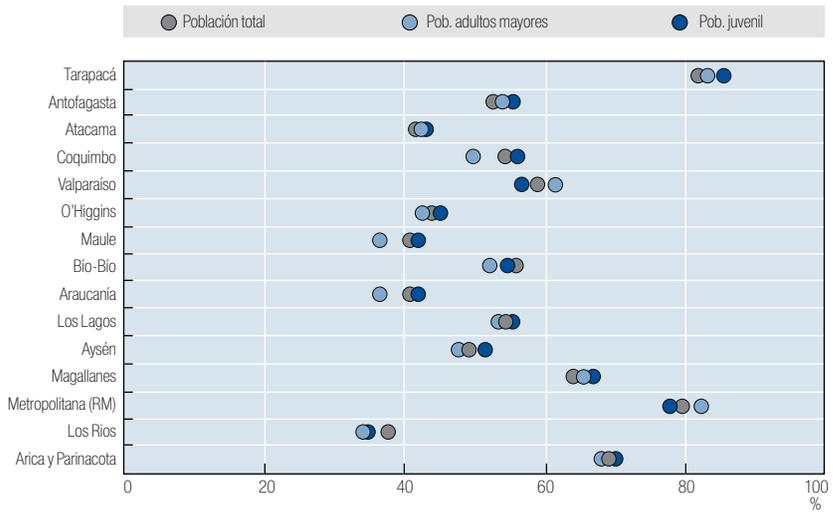
El crecimiento de la población es un importante componente del crecimiento regional, y este es el caso en casi todas las regiones chilenas⁶. Excepto por Atacama y Maule, el crecimiento de la población está muy relacionado con el crecimiento del PIB regional (Figura 1.21). Tarapacá experimentó el mayor crecimiento poblacional, seguida por Coquimbo y Antofagasta. Estas tres regiones mostraron el tercer, cuarto y primer aumento en crecimiento del PIB, respectivamente. Asimismo, en Magallanes y Bío-Bío se produjo la mayor reducción en la población, y como resultado el peor desempeño económico durante 1990-2004.

Figura 1.19. Tasas de dependencia juvenil y de adultos mayores en regiones chilenas



Fuente: Base de Datos Regional de la OCDE y Estimaciones OCDE, basados en datos del INE.

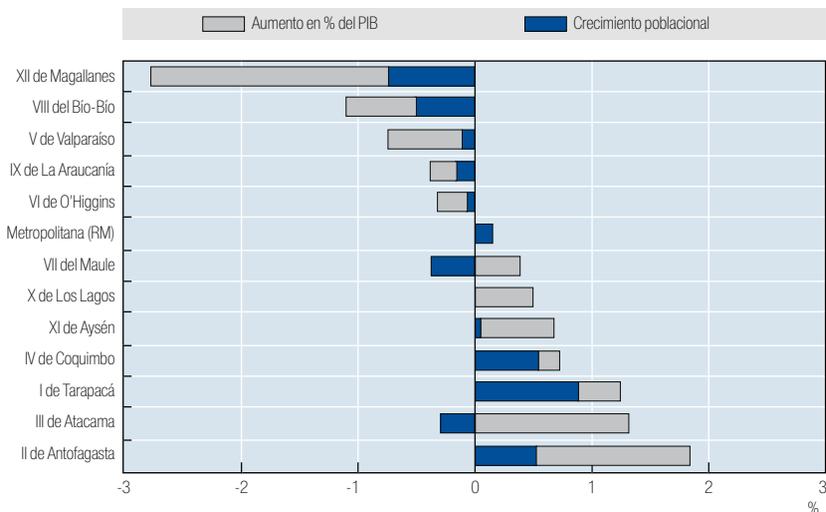
Figura 1.20. Índice de concentración para las regiones chilenas, 2006



Fuente: Estimaciones OCDE, basado en datos del INE.

Los flujos migratorios en Chile muestran un patrón “norte-a-sur”, aunque existen variaciones significativas. De acuerdo al Censo Nacional de Población 2002, la Región Metropolitana, Valparaíso y Bío-Bío atrajeron la mayor cantidad de inmigrantes (400.058), pero también experimentaron la mayor emigración (un flujo saliente de 409.840). Este patrón no ha cambiado significativamente en los últimos diez años. La migración total entre 1997 y 2002 revela un aumento en las poblaciones de las regiones nortinas (Tarapacá y Antofagasta), Los Lagos, y regiones adyacentes a Santiago (Valparaíso, O’Higgins y Coquimbo). En contraste, las regiones con un equilibrio negativo están ubicadas en el sur de Chile (con la excepción de Los Lagos) y Atacama (Figura 1.22).

Figura 1.21. Crecimiento de la población y desempeño de las regiones chilenas, 1990-2004



Fuente: Banco Central de Chile e INE.

Recursos naturales

La actual estrategia económica de Chile está basada en exportaciones de materias primas, presiona los recursos naturales y genera preocupaciones medioambientales. La situación del medioambiente chileno ha empeorado en años recientes, debido principalmente a su dependencia económica de la explotación intensiva de los recursos naturales. La creciente presión sobre la agricultura en el centro y sur del país, así como la deforestación y las plataformas de salmón del sur, son preocupantes: erosión de los suelos, pérdida de bosques nativos, crecimiento de los pesticidas y fertilizantes en los ríos, y contaminación a causa de la industria del salmón. En el sector minero del norte, debido a la

producción intensiva del cobre se ha provocado contaminación del aire y el agua alrededor de las minas, debido a las emisiones de arsénico y monóxido de carbono. Los problemas medioambientales también están asociados al crecimiento poblacional y sobre-concentración de la población y la actividad industrial en la Región Metropolitana. La contaminación atmosférica ha aumentado severamente, especialmente en Santiago, una de las ciudades más contaminadas del mundo.

Figura 1.22. Tasas de migración interna



Fuente: CELADE, basado en el Censo de Población 2002.

El sector forestal chileno tiene una considerable importancia en la economía. Sin embargo, el uso no sostenible de los bosques ha impactado negativamente la sustentabilidad económica de la actividad. Se trata del segundo sector exportador del país después del cobre, representando un 13% de las exportaciones en 2005. Casi la mitad de las exportaciones del sector provienen de la pulpa y el papel. La actividad forestal también es un gran

empleador, particularmente en el sur del país. Sin embargo, la deforestación y la transformación de los bosques nativos en plantaciones han aumentado rápidamente en los últimos años, generando preocupaciones sobre el equilibrio entre el crecimiento y objetivos como la protección del rico ecosistema y la biodiversidad del país, y la sustentabilidad a largo plazo de las economías locales, especialmente en las regiones sureñas. El uso sustentable de los bosques chilenos sería importante, tanto para conservar la rica diversidad biológica del país como para asegurar la sustentabilidad y diversidad económica de sus regiones (ver Cuadro 1.1). La reciente aprobación de la Ley de Protección a los Bosques Nativos representa un paso hacia la gestión sustentable de los recursos naturales.

Cuadro 1.1. Bosques nativos y sustentabilidad económica en Chile

Una investigación de la Universidad Austral de Valdivia revela la importancia de la conservación de los bosques nativos para la sustentabilidad económica del sur de Chile. Los bosques nativos apoyan funciones ecológicas fundamentales, que proporcionan una gama de servicios y bienes al ecosistema, como la conservación de la diversidad biológica, mejor retención de aguas, mantención de la fertilidad de los suelos, abastecimiento de agua para consumo humano, y oportunidades para el turismo ecológico, entre otros. Los bosques nativos son esenciales para el almacenamiento y liberación gradual del agua, que es la base de las importantes actividades económicas del sur del país, incluyendo la agricultura, el cultivo del salmón, la pesca deportiva y el turismo. La presencia de los bosques nativos en las cuencas naturales es particularmente importante para mantener los caudales veraniegos y la consecuente oxigenación de los fiordos y estuarios hasta los niveles críticos requeridos para la producción de salmón. La mala gestión de este sector en el pasado ha degradado los bosques nativos, disminuyendo la disponibilidad del agua en las regiones forestales. Esto ha impactado negativamente a las comunidades rurales y acentuado los problemas de pobreza y emigración desde estas áreas.

Fuente: Lara et al. (2003).

Los recursos naturales son un importante activo, pero para evitar la sobreexplotación de los recursos no renovables se debe implementar una transición hacia modelos de desarrollo sustentable. Algunas posibles medidas incluyen:

- Mejorar la gestión sustentable de los recursos naturales.
- Reforzar la supervisión pública de la sustentabilidad de las actividades económicas.
- Diversificar la economía hacia actividades no basadas en recursos naturales.

- Explorar otras fuentes de energía alternativas, como la energía eólica, hidroeléctrica, solar, de biomasa, híbrida y sistemas de gas natural de pequeña escala.

Dada la actual sobre-explotación de sus recursos, su dependencia energética, y los problemas medioambientales asociados a las fuentes tradicionales de energía, Chile está bien posicionado para dar mayor relevancia a la investigación y el uso de la energía renovable. La creciente dependencia de energía importada ha generado problemas con el suministro energético. En abril del 2004, Argentina comenzó a restringir sus exportaciones de gas natural a Chile, con cortes de cerca del 50% en sólo algunos días, de los volúmenes contratados. De acuerdo a la Comisión Nacional de Energía (CNE), Chile tenía una capacidad de generación energética de 12.658 Mw a fines del año 2006. La energía hidroeléctrica representaba el 38% de la capacidad generadora del país, las plantas termales un 61,8% y la energía eólica sólo un 0,2%. Existe un enorme potencial para comenzar a explotar otras fuentes, como la energía geotérmica o solar.

Se han instalado paneles fotovoltaicos individuales (energía solar) para abastecer de energía a algunos hogares y escuelas rurales en el norte. Sin embargo, el norte de Chile tiene un gran potencial que recién ha comenzado a explotarse, ya que recibe una gran cantidad de radiación solar (ver Tabla 1.5).

Tabla 1.5. Activos naturales de las regiones

	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	Metropolitana	O'Higgins	Maule	Bío-Bío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Total
% del territorio cubierto de bosques	0.6	0	0	0.1	10	6.3	13.5	26	47.3	40.4	57.1	45	20.7	20.6
% de agua continental	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.5	0.9	1.3	1.7	4.9	3.7	2.5	1.6
Radiación solar (Kcal/ m ² /día)	4 554	4 828	4 346	4 258	3 520	3 570	3 676	3 672	3 475	3 076	2 626	2 603	2 107	—
Lugares con potencial geotérmico	23	13	7	2	3	7	2	9	10	13	25	6	—	—

Fuente: CONAF y CNE.

Capital humano

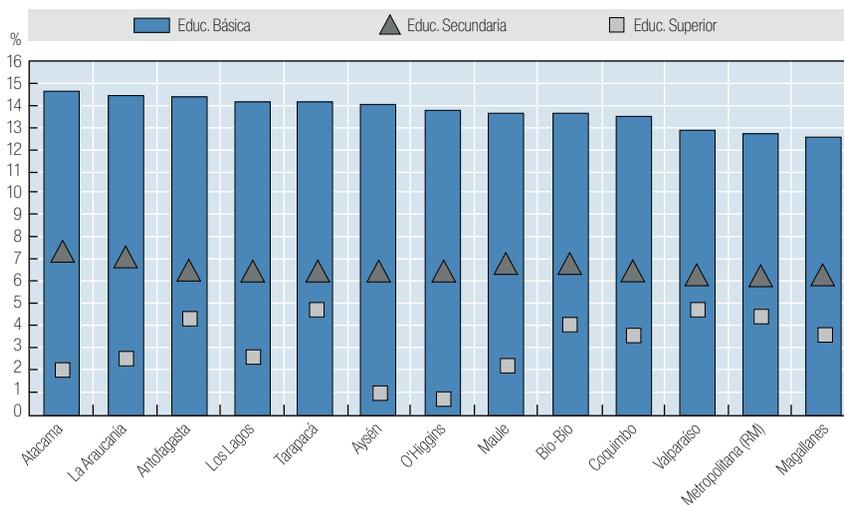
El desarrollo del capital humano es fundamental para estimular el proceso de alcanzar a las naciones desarrolladas. El capital humano es necesario para sostener altos niveles de crecimiento a mediano y largo plazo. Estimaciones recientes sugieren que en países de la OCDE, un año adicional de enseñanza

formal aumenta el PIB per cápita en más de 5% (Bassanini y Scarpetta, 2002a; Cohen y Soto 2007; de la Fuente y Domenech, 2006; OCDE, 2003b). La obtención de mejores competencias lleva a tener un menor riesgo de desempleo y un mayor potencial de ingresos a futuro. Los logros educacionales son una importante protección contra el riesgo de desempleo, ya que los individuos sin educación secundaria sufren una tasa de desempleo estimada de 5 puntos porcentuales mayor que la de personas con educación secundaria completa (OCDE PISA).

Las disparidades en la matrícula de educación superior entre distintas regiones chilenas son mayores que en la matrícula de educación básica y secundaria. Valparaíso, la Región Metropolitana, Bío-Bío, Tarapacá y Antofagasta tienen una matrícula significativamente mayor que las demás regiones en educación superior. En contraste, las regiones con altos niveles de pobreza –La Araucanía, Maule, y Atacama, junto con Aysén y O'Higgins– están rezagadas en materia de educación superior (Figura 1.23).

El mejoramiento del acceso a educación de calidad tendría un efecto en la desigualdad. Los ingresos y las disparidades territoriales están estrechamente vinculados a inequidades en el acceso a la educación. Las personas pertenecientes al quintil más alto de ingresos tienen más de cinco años de educación por sobre aquellos del quintil más bajo⁷. Al mismo tiempo, las pruebas estandarizadas de desempeño educacional (resultados SIMCE⁸ para educación primaria y secundaria) revelan que los estudiantes de las familias más pobres se desempeñan peor que aquellos de familias de mayores ingresos (Figura 1.24).

Figura 1.23. Porcentaje de la población total matriculada en educación básica, secundaria y superior, 2006



Fuente: Ministerio de Educación de Chile.

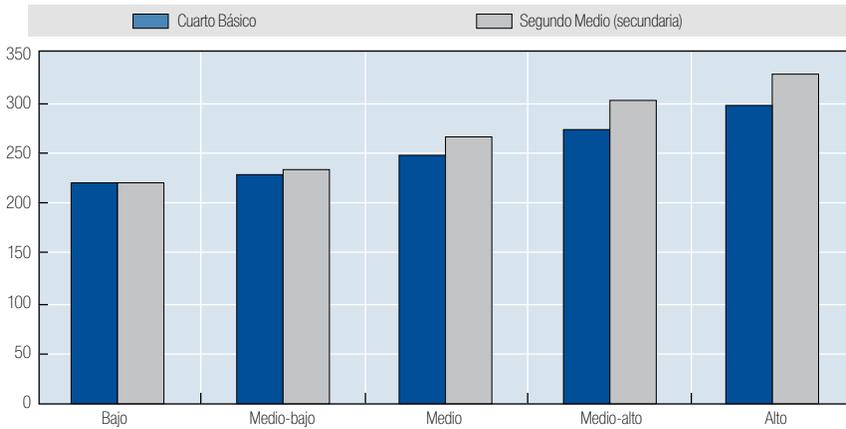
Cerca del 70% de los estudiantes más pobres asisten a liceos municipales, generando un desafío a la capacidad de las municipalidades de proporcionar una adecuada educación básica y secundaria, una de sus principales responsabilidades asignadas. Más aún, los estudiantes razonablemente calificados de sectores de ingresos medios y bajos que podrían ser exitosos en la universidad, tienen un acceso restringido a la educación superior debido a las barreras financieras que existen para matricularse (OCDE, 2004).

Los centros de excelencia de la educación superior se concentran en sólo un par de ciudades, especialmente en Santiago. En el año 2006, un 48% de la matrícula de educación superior correspondía a instituciones de la Región Metropolitana (ver Figura 1.25). Existen algunos centros de excelencia en regiones, pero la mayoría de las oportunidades de educación superior de alta calidad están concentradas en la capital.

A pesar de una reciente tendencia al alza en los logros educacionales, el mejoramiento de la calidad de la educación sigue siendo una prioridad nacional y regional. La baja calidad de la educación, evidenciada por el reducido rendimiento de Chile en las pruebas estandarizadas como el PISA (Figura 1.3) revelan brechas significativas en esta área.

Extender y mejorar los centros de excelencia con un enfoque regional podría ayudar a aumentar la matrícula y optimizar la calidad de la educación y la estabilidad laboral en las regiones. El mejoramiento de la calidad y el reconocimiento público de los centros de educación superior regionales también podrían aumentar la matrícula, además de atraer talentos desde otras regiones o desde el extranjero. Al mismo tiempo, el desarrollo de centros educacionales con un enfoque regional especializado en temas relacionados con los activos regionales y la especialización económica regional podrían generar oportunidades de trabajo y ayudar a los empleadores locales a satisfacer sus requisitos en materia de competencias laborales. Esto mejoraría el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, y ayudaría a que más egresados de educación superior encuentren trabajo en su región de origen.

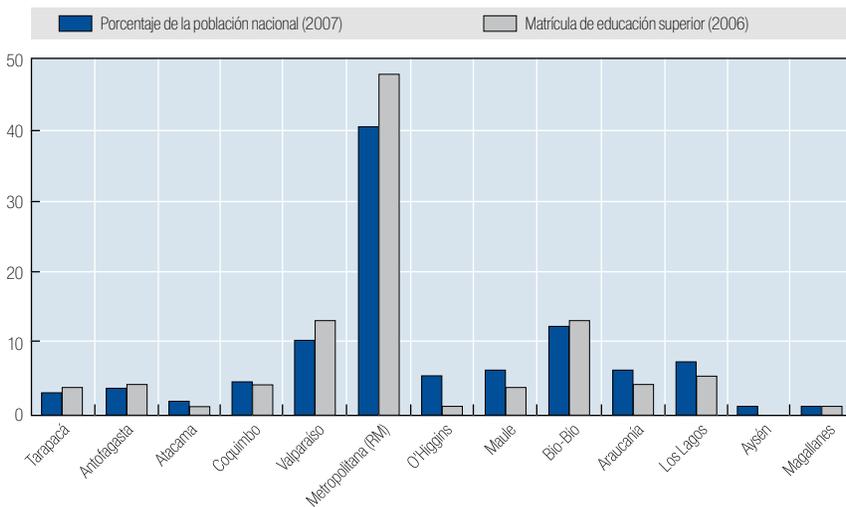
Figura 1.24. Puntaje SIMCE promedio por grupo socioeconómico del establecimiento¹, 2006



1. Los grupos de escuelas socio-económicamente homogéneos están basados en tres variables: nivel educacional de los padres, ingreso familiar e índice de vulnerabilidad escolar.

Fuente: SIMCE 2006

Figura 1.25. Matrícula de educación superior a nivel regional



Fuente: INE; Ministerio de Educación.

El mejoramiento de las políticas en educación, competencias y capital humano podría aumentar la productividad laboral y la innovación. Las regiones con bajos niveles educacionales enfrentan dificultades para mejorar

su productividad laboral y estimular la innovación. Las mejoras en el capital humano y la innovación podrían atraer inversiones y actividad económica a estas regiones y elevar los estándares de vida a mediano y largo plazo. La creación de competencias debería implementarse en todos los niveles, más que simplemente en el nivel más alto de las competencias. Más aún, dado el gran número de empresas pequeñas y medianas (PYMES) en Chile, la formación profesional y la capacitación laboral podrían ser fórmulas efectivas para mejorar las competencias en las empresas. Las políticas de capital humano se examinarán más detalladamente en el Capítulo 2.

Infraestructura

La inusual geografía chilena –su largo excede su ancho promedio en un factor de más de 20– presenta una cantidad de desafíos para el desarrollo y la gestión del sistema nacional de infraestructura y el acceso a las comunicaciones y los servicios básicos, especialmente en regiones remotas y periféricas. La separación física de los productores de conocimientos y los usuarios, además de la distancia entre los principales mercados y los centros de conocimiento, son grandes dificultades para estas regiones, generando preocupación sobre su capacidad de alcanzar su potencial de crecimiento y capacidad innovadora. Además, esto genera problemas relacionados con la cohesión social, la provisión de servicios públicos y el crecimiento sustentable a mediano y largo plazo.

Transportes y conectividad

En general, para cualquier distancia, mientras mejor sea la infraestructura menores serán los costos promedio del transporte y mejor será el acceso a los mercados. Por lo tanto, las inversiones en la infraestructura de transportes entre regiones dispersas, reducen la distancia entre las regiones rezagadas y los principales centros económicos y de conocimiento. Esto facilita la creación de rutas comerciales y la productividad y rentabilidad de las empresas de áreas remotas. Además, la infraestructura de transportes aumenta la movilidad laboral, la reubicación de empresas, el acceso a los servicios públicos y oportunidades educacionales que sólo se encuentran en algunas regiones centrales.

Las características geográficas y topológicas del país representan un desafío significativo. El largo del país genera problemas de comunicación, especialmente para las ciudades del extremo norte y sur (ver Tabla 1.6). Al mismo tiempo, el territorio entre las regiones de Los Lagos y Magallanes está caracterizado por una fragmentación insular con campos de hielos, sin conexión terrestre al “Chile continental”. En este sentido, una preocupación central es conectar la zona sur y sus distintas islas con el resto del país. Actualmente, esto sólo es posible vía aérea, vía marítima o en algunos casos, atravesando por Argentina. En el extremo norte, también existe un problema de acceso debido a la falta de infraestructura en las zonas montañosas.

Tabla 1.6. Distancias y tiempos estimados de viaje a Santiago desde las principales ciudades del norte y del sur de Chile

Desde Santiago	Distancia en Km	Por aire ¹	Por camino ²
Arica	2 062	2.40 h	29 h
Antofagasta	1 319	2.00 h	19 h
Concepción	519	1.10 h	6.5 h
Puerto Montt	1 016	1.45 h	13 h
Punta Arenas ³	3 090	3.20 h	–

1. Tiempos estimados basados en el calendario de LanChile.
2. Tiempos estimados basados en el calendario de la empresa de transporte de pasajeros TurBus.
3. Punta Arenas no tiene conexión terrestre al Chile continental. Distancia en kms. a Santiago está expresada en la conexión terrestre que atraviesa por Argentina.

Expandir y mantener una red de carreteras de alta calidad ha sido históricamente un objetivo clave para Chile. Sin embargo, también se requieren otros medios de transporte. La red de carreteras es el principal medio en el país. La Ruta 5, el único camino que une a Chile de norte a sur, concentra la mayoría del transporte de bienes. Los accidentes o trabajos de reparación no son inusuales, lo cual causa problemas y demoras. Los medios alternativos, como los trenes o los barcos de carga, están subutilizados y representan una manera potencial de mejorar los servicios de transportes.

Aunque el actual esquema de concesiones ha ayudado a desarrollar la infraestructura en las regiones centrales alrededor de Santiago, las necesidades de las regiones periféricas aún siguen insatisfechas. Alrededor de un tercio (32%) de todas las concesiones de transportes están ubicadas en la Región Metropolitana o Valparaíso. Más aún, un 19% de las demás carreteras inter-regionales cruzan la Región Metropolitana. Esto representa cerca del 70% de la inversión total en infraestructura de transportes bajo el sistema de concesiones. Este sistema refuerza la tendencia hacia la concentración económica en las regiones centrales, especialmente alrededor de Santiago (Tabla 1.7).

Tabla 1.7. Ubicación de la infraestructura de transportes bajo proyectos concesionados, 1993-2006

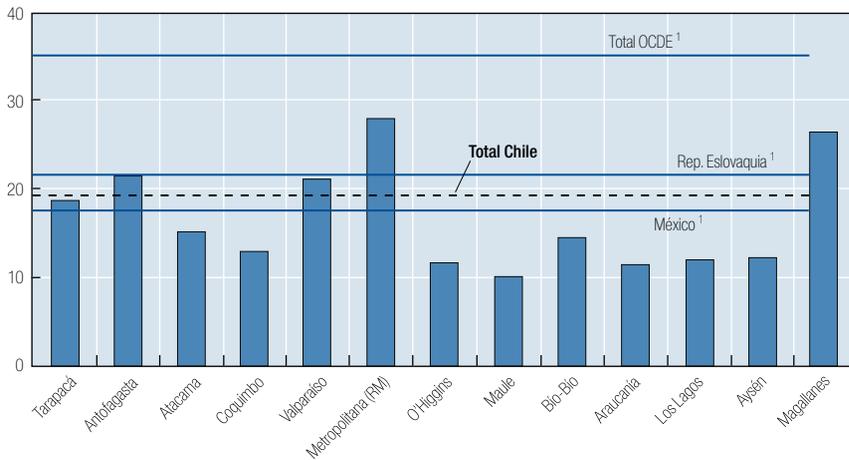
	Kms	% Kms	Inversión (USD Millones)	% Inversión
Zona Central (RM y V Región)	806,9	32,2	3.057,5	51,6
Otras carreteras inter-regionales que cruzan la RM	483,3	19,3	1.081,8	18,2
IV Región	228,6	9,1	265,0	4,5
Regiones VII, VIII, IX y X	986,8	39,4	1.526,7	25,7
Total	2.505,6	100	5.931,0	100

Fuente: Ministerio de Obras Públicas de Chile.

Acceso a la tecnología de comunicaciones

La infraestructura comunicacional chilena ha mejorado enormemente durante las últimas décadas, pero aún persisten disparidades inter-regionales significativas en el acceso a las telecomunicaciones. En el año 2006, Chile tenía un promedio de 20 líneas de teléfono fijas por cada 100 habitantes (una cifra similar a la de países de la OCDE como México o República de Eslovaquia, pero menor al promedio de la OCDE: 35,6). Sin embargo, la cantidad de teléfonos fijos por cada 100 habitantes en la Región Metropolitana o Antofagasta era el doble que la de las regiones de Maule, Bío-Bío o La Araucanía (Figura 1.26). Por otro lado, el 22% de los hogares chilenos tenía acceso a internet en el año 2006, una cifra comparable con países de la OCDE como Grecia (pero considerablemente menor al promedio de la OCDE: 58%). Sin embargo, sólo el 8% de los hogares en Maule y 10% en Aysén tenían acceso a internet, comparado con 37% en Antofagasta y 31% en la Región Metropolitana (Figura 1.27).

Figura 1.26. Líneas de teléfono fijas por cada 100 habitantes, Chile y países seleccionados de la OCDE (2006)¹



1. Datos del año 2005 para la OCDE; 2004 para República de Eslovaquia.

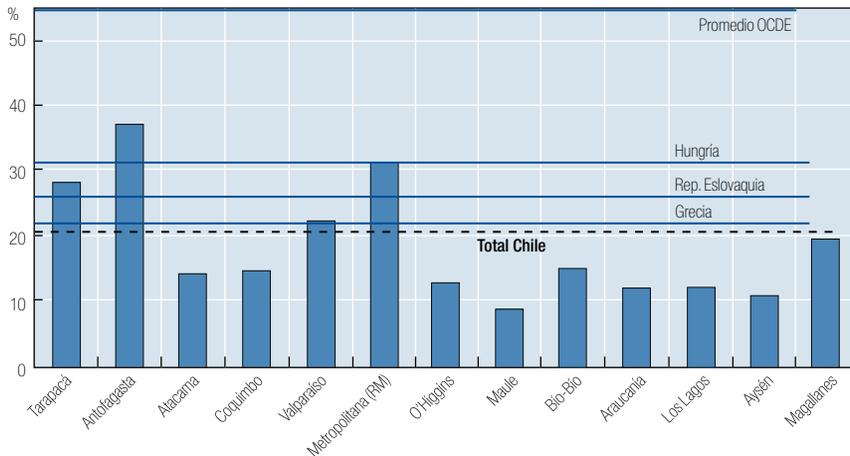
Fuente: SUBTEL 2006 y Base de Datos de Telecomunicaciones de la OCDE

Mejorar el acceso a las telecomunicaciones representa una potencial fuente de crecimiento, especialmente en regiones con baja conectividad. Las disparidades inter-regionales en el acceso a las telecomunicaciones están estrechamente vinculadas a las inequidades económicas en PIB per cápita (Figura 1.28).

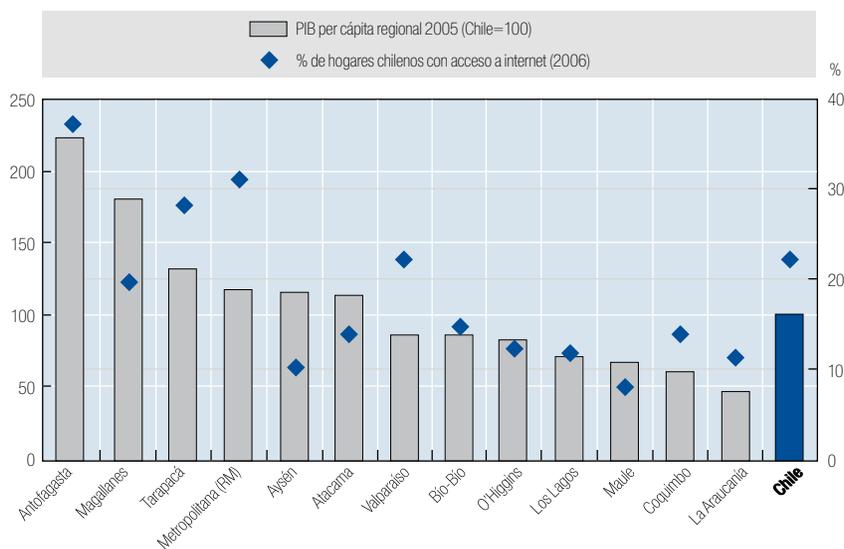
Se deben redoblar los esfuerzos por seguir mejorando el acceso a las telecomunicaciones en el sistema educacional chileno, para amortiguar los efectos de la brecha digital. Actualmente, el Gobierno chileno está implementando un plan de tres años para:

i) Instalar nuevas computadoras en colegios para reducir la proporción de estudiantes por computador de 30 a 10; ii) aumentar el uso de las computadoras y proyectores de video como herramientas pedagógicas en las salas de clases; y iii) proveer a los colegios de conexiones a internet de banda ancha con una velocidad promedio de 2 megabytes por segundo⁹. Sin embargo, los esfuerzos por amortiguar los efectos de la brecha digital en educación deben continuar, ya que Chile aún muestra un considerable rezago en esta área: tiene un promedio de un computador por cada 30 estudiantes (comparado con un computador por cada 10 en España) y sólo un 60% de los establecimientos con acceso a internet tienen una conexión de banda ancha.

Figura 1.27. Hogares con acceso a Internet, Chile y países seleccionados de la OCDE (2006)



Fuente: SUBTEL 2006 y perfiles estadísticos nacionales de la OCDE 2008.

Figura 1.28. **Disparidades inter-regionales en el acceso a internet**

Fuente: Banco Central de Chile; SUBTEL.

Acceso a los servicios básicos

Sigue existiendo una brecha significativa entre áreas urbanas y rurales en el suministro de servicios básicos. Chile ha sido muy exitoso en proveer servicios de infraestructura como agua potable, servicios sanitarios y electricidad. Sin embargo, según se muestra en la Tabla 1.8, entre las áreas urbanas y las áreas rurales existen diferencias significativas.

En las áreas urbanas, las disparidades inter-regionales no son sustanciales, pero éstas son considerables en las áreas rurales. Las localidades rurales en La Araucanía y Bío-Bío son particularmente deficientes en el suministro de servicios, mientras que las áreas rurales de las regiones nortinas deben mejorar el acceso al agua (Tabla 1.8). A pesar de los avances en la expansión de la infraestructura rural, se requieren mayores mejoras para aumentar la eficiencia y el impacto de estos servicios en áreas rurales remotas y aisladas. Iniciativas como el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (Cuadro 1.2) apuntan en esta dirección.

Tabla 1.8. Acceso a los servicios básicos en hogares rurales y urbanos

	% con Agua ¹		% con Servicios Sanitarios ²		% con Electricidad	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Tarapacá	98,8	79,4	94,9	43,2	98,7	89,1
Antofagasta	97,9	78,7	96,4	54,3	99,6	80,9
Atacama	99,1	73,1	98,6	46,6	99,2	92,2
Coquimbo	99,4	71,9	95,7	39,9	99,6	90,2
Valparaíso	99,1	93,4	95,8	61	99,4	99,7
Metropolitana	99,5	94,7	96,1	64,9	99,8	99,0
O'Higgins	99,3	90,9	91,7	46,5	99,5	97,7
Maule	99,6	83,9	93,4	42,3	99,8	97,5
Bío-Bío	99,3	81,8	91,9	39,4	99,5	93,9
La Araucanía	99,8	65,9	93	20	99,3	87,1
Los Lagos	99,1	82,4	89,9	41,4	99,4	88,7
Aysén	99,2	81,7	96,3	50,9	99,9	82,3
Magallanes	99,6	80	99	68,4	99,9	77,8
Total	99,5	82,3	94,8	41,1	99,7	93,3

1. Cobertura incluye casas con conexión interna.

2. Incluye casas conectadas a infraestructura mejorada: alcantarillado y fosas sépticas.

Fuente: MIDEPLAN, basado en Encuesta CASEN 2003.

Cuadro 1.2. Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial

El Gobierno de Chile (a través de la SUBDERE) creó esta iniciativa en el año 2005 con asistencia financiera y técnica del Banco Mundial. El principal objetivo es mejorar el acceso a la infraestructura básica (caminos, electricidad, suministro de agua, servicios sanitarios y telecomunicaciones) en áreas rurales, a través de inversiones seleccionadas en 25 áreas de cinco regiones (Coquimbo, Maule, Bío-Bío, La Araucanía y Los Lagos). Un elemento básico de la estrategia del programa es la elaboración de Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT). A través de estos planes, los actores locales evalúan el potencial productivo de sus territorios (por ejemplo: la agricultura, el turismo) y priorizan determinadas inversiones en infraestructura rural. Los planes deben ser aprobados por los Consejos Regionales (CORE) para asegurar la consistencia con las políticas de planificación territorial definidas e implementadas a nivel regional y para empoderar a los gobiernos regionales. Este programa convierte el empoderamiento de los actores locales en una de sus características básicas: la descentralización de la toma de decisiones es considerada una forma de impulsar la apropiación y adaptación de las inversiones a las necesidades locales. Al mismo tiempo, introduce un enfoque territorial con un énfasis en las comunidades cohesionadas que atraviesan las fronteras administrativas.

Fuente: SUBDERE.

Clusters industriales y áreas de especialización

Las regiones chilenas poseen un conjunto diferenciado de activos. Algunos como la ubicación geográfica de la región, la disponibilidad de recursos naturales o la demografía, no pueden transformarse o sólo pueden transformarse a largo plazo, mientras que otros, como la infraestructura, el capital humano y social, la capacidad innovadora y las condiciones del mercado laboral son recursos que pueden utilizarse más eficientemente para generar mayores niveles de crecimiento. Las regiones pueden especializarse en actividades económicas para las cuales disfrutan de ventajas comparativas, que están determinadas por la compleja interacción entre recursos naturales (por ejemplo, el petróleo, la minería, etc.) y activos endógenos (por ejemplo, la infraestructura, la tecnología o las competencias). Las regiones también pueden beneficiarse de la diversificación de su base productiva. Las empresas se aglomeran cerca de otras empresas por los beneficios de los derrames de conocimientos, vínculos “hacia adelante” y “hacia atrás”, y cercanía a los proveedores y clientes, profundizando así la actividad innovadora y productividad en la región donde están ubicadas. Estos beneficios se pueden producir cuando las empresas de la misma industria se ubican cerca de otras (especialización) y también cuando las empresas de distintas industrias se ubican en un espacio común (diversificación). Lo primero favorece la transmisión de conocimientos intra-industria y la competencia inter-empresas, lo cual genera mayor eficiencia; mientras que lo segundo facilita el intercambio de ideas entre sectores a través de una interacción formal e informal que también aumenta la eficiencia y crea un mejor portafolio de bienes y servicios.

En Chile, los clusters competitivos favorecen a unas cuantas regiones, la mayoría de las cuales están basadas en sectores de recursos naturales. Los principales clusters de potencial competitivo identificados en Chile son: la externalización de servicios (outsourcing), piscicultura, turismo, minería y subproductos del cobre, porcicultura y avicultura, alimentos procesados para consumo humano, industria frutícola primaria, y servicios financieros (ver Cuadro 1.3). La mayoría de estos sectores ya están maduros y los clusters se forman naturalmente en las regiones con abundantes recursos naturales: minería en el norte y agricultura y pesca en el sur, además de los servicios financieros en Santiago (ver el índice de especialización en la Tabla 1.9). La actual estrategia ignora las potencialidades de otras regiones chilenas; además, estos clusters no requieren una fuerza de trabajo altamente calificada, y por lo tanto se reducen los incentivos de los trabajadores para mejorar sus competencias y conocimientos. Finalmente, los clusters no movilizan recursos y activos locales. Todos estos elementos son factores claves para aumentar el crecimiento a mediano y largo plazo.

Cuadro 1.3. Identificando los clusters competitivos en Chile

El Consejo Nacional de Innovación realizó un estudio para identificar los principales clusters con potencial competitivo. El informe priorizó ocho clusters (externalización de servicios, piscicultura, turismo, minería y sub-productos del cobre, porcicultura y avicultura, alimentos procesados para consumo humano, industria frutícola primaria y servicios financieros) utilizando una metodología de tres pasos:

Paso 1: Identificar una lista inicial (larga) de **70 sectores potenciales**, a través de talleres, consultoría con expertos nacionales, investigación de la literatura relevante y métodos de *benchmarking*.

Paso 2: Reducir la lista a **31 sectores**, sujeto a cuatro criterios básicos:

- Posibilidad de consolidar diversas oportunidades.
- Tamaño actual y esperado de los sectores.
- Compatibilidad con actuales o potenciales ventajas competitivas en la economía chilena.
- Posibilidad de que el sector sea considerado una plataforma transversal para apoyar a otros sectores en vez de un sector individual (por ejemplo, recursos humanos o energía).

Paso 3: Reducir la lista a **8 sectores** utilizando un análisis basado en cuatro variables:

- Definir un punto de partida —la importancia actual de cada sector en el PIB total.
- Medir el potencial de crecimiento de cada sector —cuánto puede aportar cada sector al PIB durante los próximos 10 años.
- Esfuerzos necesarios para aumentar el PIB sobre la base de la ubicación geográfica, existencia de recursos naturales, capital humano, incentivos para la inversión, acceso a la tecnología, infraestructura y logística, asociatividad y/o conectividad, sustentabilidad medioambiental, sustentabilidad de ventajas y marco regulatorio.
- La intervención estatal requerida para capturar el potencial del sector.

A pesar de los esfuerzos realizados para identificar a los clusters competitivos, el informe y la lista tienen varias limitaciones:

- Un criterio de “bajo esfuerzo” perjudica el crecimiento a mediano y largo plazo. Una economía vigorosa está basada en una fuerza de trabajo altamente capacitada y una permanente actividad innovadora. Ambas requieren

inversión en capital humano y en investigación y desarrollo. El criterio de bajo esfuerzo ignora las potenciales ganancias a partir de estas inversiones a mediano y largo plazo.

- El estudio no tomó en cuenta los derrames entre industrias y las dinámicas del ámbito local. La unidad de análisis del proceso de selección consideró a los sectores como unidades aisladas. No se consideraron los derrames tecnológicos entre industrias, vínculos “hacia adelante” y “hacia atrás”, la interacción entre industrias y el marco regulatorio, las particularidades institucionales y los demás actores regionales.
- Los ocho clusters no diversifican la base productiva. La mayoría de los sectores seleccionados son sectores maduros, basados en recursos naturales, que no requieren ni incentivan el desarrollo de una fuerza de trabajo calificada ni actividad innovadora.
- Se presta poca atención al enfoque “de abajo hacia arriba” para identificar a posibles clusters competitivos. Las autoridades y actores locales poseen valiosa información, conocimientos y opiniones que podrían ayudar a identificar recursos y activos locales y oportunidades para el crecimiento en la región.

Su falta de diversificación y sobre-dependencia de los recursos naturales podrían limitar el potencial de crecimiento de Chile a largo plazo: en promedio, los países de la OCDE son mucho menos dependientes que Chile de los recursos naturales. Diversificar la base productiva chilena es tan importante como agregar valor a los sectores existentes. La diversificación incentiva a las regiones a movilizar sus recursos en vez de depender de las estrategias de desarrollo verticales, agregando valor a la demanda de los sectores existentes por mayores competencias y una actividad innovadora capaz de aumentar la productividad. Las políticas de ciencias, tecnología e innovación cumplen un rol clave en ambos casos; en primer lugar, explorando nuevos productos en sectores emergentes, y en segundo lugar, haciendo más productivos y eficientes a los sectores ya existentes. Además, a medida que Chile desarrolla mayores competencias y tecnologías en los sectores basados en recursos naturales, puede comenzar a transferir conocimiento y aumentos de productividad hacia otros sectores.

Las regiones con sectores de ventajas competitivas necesitan transformar sus ventajas estáticas en ventajas dinámicas. Los sectores de minería, comercio minorista, agricultura y pesca, y actividades financieras están concentradas en muy pocas regiones (Tabla 1.9 y Figura 1.29). Éstas, actualmente, dependen de las ventajas estáticas de dichos sectores, pero deberán transformarlas en ventajas dinámicas produciendo bienes más complejos y de mayor valor agregado en sus sectores de especialización. Además, la diversificación de

su base productiva les ayudará a enfrentar los cambios y fluctuaciones internacionales en los precios y la demanda. La evidencia internacional apunta a un vínculo positivo entre los distintos productos de exportación y el crecimiento, ya que a menudo los nuevos productos y servicios aprovechan recursos y potencialidades no utilizados de los países y las regiones. De hecho, los países más desarrollados han sido exitosos al transformar la producción de bienes simples en la producción de bienes más complejos y de mayor valor agregado en la cadena de producción.

Las regiones chilenas aún no han utilizado plenamente las potencialidades del sector manufacturero para desarrollar bienes de mayor valor agregado. El sector manufacturero tiene muchos vínculos con otros sectores de la economía: transforma las externalidades de otros sectores en bienes de mayor valor agregado y produce bienes de capital y factores de producción para otras industrias. Además, es capaz de transferir nuevas tecnologías hacia la economía y aumentar la eficiencia de otras industrias a través del uso de la tecnología y la fuerza de trabajo capacitada. Dada su importante producción de bienes primarios, el potencial manufacturero de Chile está claro. Sin embargo, no existen regiones altamente especializadas en los productos manufacturados, y aquellas que son moderadamente especializadas, como Bío-Bío, Valparaíso y Maule, han registrado bajas tasas de crecimiento. El sector representa un segmento no explotado para estas tres regiones (así como para otras).

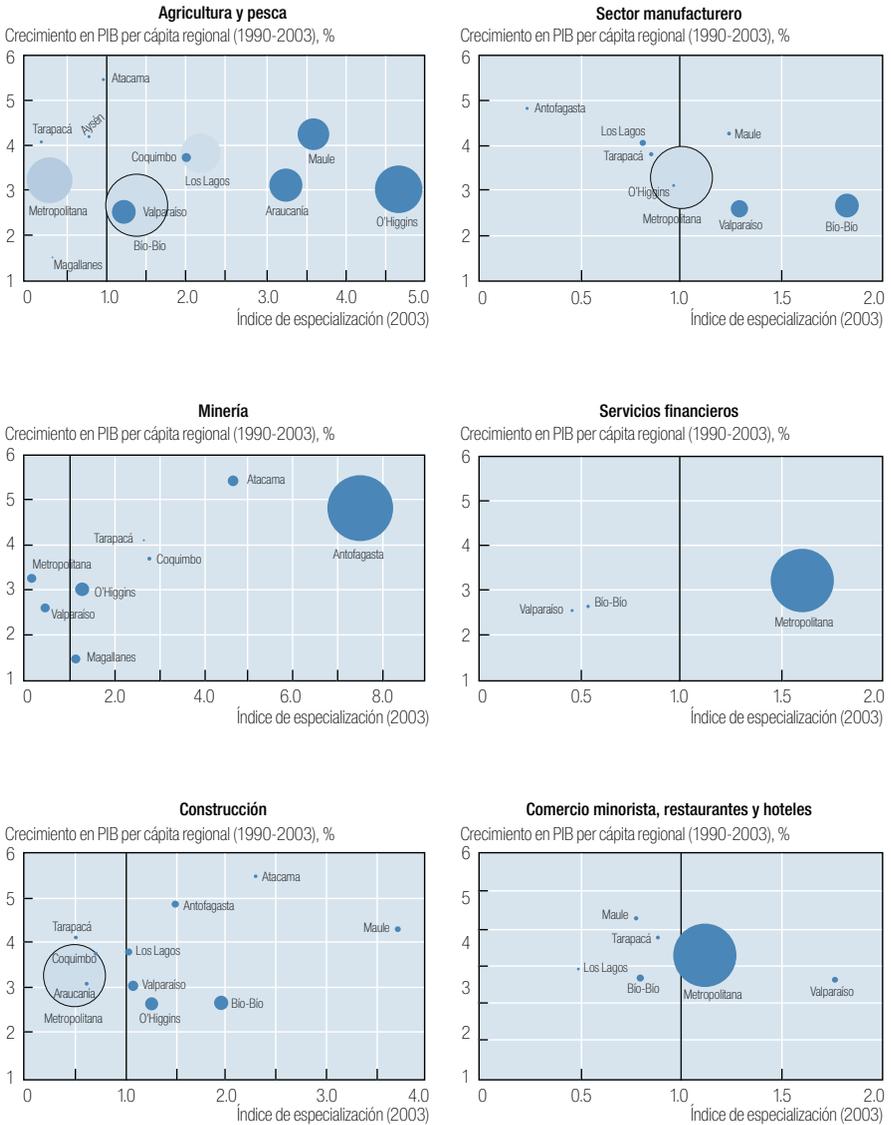
Tabla 1.9. Índice de Especialización¹, 2003

Regiones	Sector agrícola y forestal	Pesca	Minería	Sector manufacturero	Construcción	Electric., gas, agua	Transport. y comunicaciones	Comercio, restaurantes y hoteles	Servicios Financieros	Bienes raíces	Administ. Pública	Servicios Personales
Tarapacá	0.21	1.14	2.65	0.81	0.51	1.27	1.63	0.80	0.33	0.68	0.67	1.56
Antofagasta	0.01	0.25	7.53	0.24	1.50	1.03	0.18	0.40	0.20	0.42	0.45	0.46
Atacama	0.97	1.88	4.68	0.16	2.34	0.96	0.64	0.51	0.34	0.96	0.70	0.84
Coquimbo	2.03	1.54	2.78	0.46	0.74	1.23	0.57	0.64	0.57	1.12	1.06	0.87
Valparaíso	1.29	0.10	0.44	1.29	1.27	1.07	0.63	1.78	0.46	1.05	1.06	1.57
Metropolitana	0.30	0.00	0.13	1.00	0.50	0.85	1.35	1.13	1.61	1.10	1.11	0.89
O'Higgins	4.69	0.02	1.28	0.97	1.07	1.88	0.59	0.47	0.32	0.82	0.61	0.59
Maule	3.59	0.13	0.01	1.25	3.72	0.87	0.74	0.75	0.47	0.87	0.94	0.87
Bío-Bío	1.39	1.43	0.02	1.84	1.95	0.97	0.71	0.80	0.54	0.98	1.06	0.87
la Araucanía	3.25	0.03	0.01	0.60	0.66	1.42	0.88	0.78	0.56	1.52	1.55	1.60
Los Lagos	2.20	11.36	0.01	0.86	1.05	1.12	0.67	0.88	0.41	1.13	1.00	1.02
Aysén	0.80	16.00	0.17	0.22	0.69	1.67	0.41	0.93	0.42	0.77	1.08	3.81
Magallanes	0.33	5.58	1.12	1.01	0.67	1.13	0.69	1.18	0.43	0.88	0.77	3.30

1. Ver definición en Anexo 1.A2.

Fuente: Estimaciones OCDE, basado en datos del PIB por sector en términos constantes (2003) del Banco Central de Chile.

Figura 1.29. Índice de Especialización y aumento del PIB per cápita, 1990-2003



Nota: el tamaño de la burbuja corresponde al tamaño del sector en términos de PIB en 1990.

Fuente: Estimaciones OCDE, basado en datos del Banco Central de Chile

1.4. Desafíos específicos de las regiones urbanas y rurales

Las estrategias de desarrollo regional deben incentivar a las regiones a movilizar sus activos para alcanzar su potencial de crecimiento. Las regiones rurales y urbanas de Chile se enfrentan a desafíos que son comunes a las regiones urbanas y rurales de la OCDE. Una prioridad es capitalizar las condiciones externas favorables actuales y transformar estas ventajas estáticas en ventajas dinámicas en áreas rezagadas como la educación, la productividad laboral, la diversificación económica y la innovación.

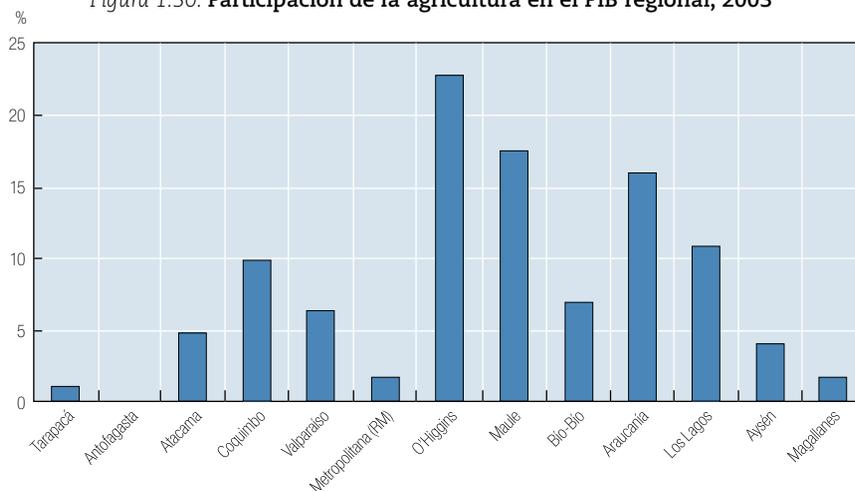
Regiones rurales

Algunos desafíos comunes a todas las regiones rurales de la OCDE son: lejanía de los grandes mercados y centros internacionales, migración de la población hacia los centros urbanos, falta de masa crítica para las economías de escala, patrones comerciales cambiantes para las materias primas, dificultades para atraer inversión extranjera, débil suministro de servicios públicos y falta de diversificación económica. Las regiones rurales de Chile no están ajenas a estos desafíos; de hecho, la lejanía, la conectividad y la diversificación de la economía son temas fundamentales no sólo para las regiones rurales sino para todas las regiones chilenas. Las características geográficas de Chile magnifican algunos de estos desafíos, pero también proporcionan potenciales fuentes de crecimiento si los activos de las regiones rurales se movilizan eficientemente.

El sector agrícola es un aporte significativo a la producción en diversas regiones chilenas. Agrega gran valor al PIB regional a través de la producción de materias primas y productos procesados como el vino y la fruta. En O'Higgins, Maule y La Araucanía, el sector agrícola representa más del 15% del PIB regional (Figura 1.30) y, en Coquimbo y Los Lagos, aproximadamente un 10%. Sin embargo, existen diferencias entre las regiones en materia de competitividad de las empresas agrícolas. En general, las regiones centrales productoras de fruta y vino cuentan con acceso a sistemas de riego, capitales y avanzados factores de producción, permitiendo a las empresas desarrollar vínculos con la agroindustria y convertirse en empresas modernas. Otras regiones, con mayor cantidad de productores agrícolas tradicionales, de semi-subsistencia y que operan a pequeña escala, no cuentan con acceso a estas técnicas modernas, y han quedado rezagadas, generando sólo muy bajos ingresos (OCDE, 2008).

Sin embargo, en promedio, los ingresos de los hogares no agrícolas son mayores que los hogares agrícolas, y han aumentado con mayor rapidez. Más aún, la tasa de pobreza de los hogares que dependen de la agricultura es mayor que la de hogares no agrícolas (20,7% versus 14,6% en el año 2003). Las familias asalariadas (alrededor de dos tercios de las familias chilenas dependientes de la agricultura) son las más afectadas, con una mayor incidencia de pobreza que los hogares agrícolas independientes. Los ingresos de este segundo grupo

Figura 1.30. Participación de la agricultura en el PIB regional, 2003



Fuente: ODEPA-Banco Central de Chile, 2007; Estimaciones OCDE (OCDE, 2008).

han mejorado, principalmente debido a los mayores ingresos no agrícolas, en contraste con los ingresos agrícolas, que han tenido menos variación. La diversificación de los ingresos reduce sustancialmente la probabilidad de que las familias agrícolas independientes sean pobres (OCDE, 2008).

Las áreas rurales son más que simplemente sectores agrícolas, y por lo tanto las correspondientes estrategias de desarrollo incluyen más que las inversiones en agricultura. La emergencia de importantes actividades no agrícolas en áreas rurales implica oportunidades y desafíos para las regiones chilenas. Las oportunidades dependen tanto de los vínculos con los centros urbanos como de los vínculos entre la agricultura y otros sectores. Las áreas rurales deben desarrollar los sectores manufactureros y de servicios como complementos a la actividad agrícola existente, promoviendo especialmente bienes agrícolas de mayor valor agregado. La diversificación de las áreas rurales reduce su vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de los precios agrícolas y a los trastornos climáticos. Sin embargo, el acceso a empleos no agrícolas en áreas rurales depende en gran medida de las capacidades, atributos y atractivo de la localidad rural, como la educación, las competencias, la infraestructura y la disponibilidad de servicios, entre otros. Por largo tiempo, las regiones rurales de la OCDE han reconocido el nuevo paradigma rural y la necesidad de implementar políticas adecuadas para enfrentar estos desafíos (Cuadro 1.4).

Cuadro 1.4. El paradigma rural de la OCDE

Cada vez más, los creadores de políticas están reconociendo la necesidad de actualizar las políticas sectoriales tradicionales a nivel rural y, en algunos casos, reemplazarlas con instrumentos más apropiados. Especialmente preocupante ha sido el reducido impacto de los subsidios agrícolas para el desempeño económico general, aún en las comunidades más dependientes de la agricultura. De hecho, con más y más familias agrícolas dependiendo de los empleos no agrícolas, el éxito económico de las comunidades rurales dependerá del desarrollo de nuevos motores económicos.

En este contexto, los gobiernos de la OCDE están mostrando un creciente interés en un enfoque más basado en el ámbito local para las políticas rurales, que enfatice las inversiones por sobre los subsidios y sea capaz de integrar diversas políticas sectoriales para mejorar la coherencia y efectividad del gasto público en las áreas rurales.

La evidencia obtenida a través de una serie de informes territoriales de la OCDE a nivel nacional, junto con una gran cantidad de estudios de caso de estrategias de políticas en regiones rurales, sugiere que el giro hacia las políticas basadas en un **“nuevo paradigma rural”** implica cambios de enfoque y ajustes a la estructura gubernamental, particularmente:

- Un giro desde un enfoque basado en los subsidios a sectores en decadencia hacia uno basado en inversiones estratégicas para desarrollar las actividades más productivas del área.
- Foco en las especificidades locales, como una forma de generar nuevas ventajas competitivas, como los servicios medioambientales o culturales o productos locales (tradicionales o etiquetados).
- Mayor consideración de los bienes semi-públicos o “condiciones marco” que apoyan indirectamente a las empresas.
- Un giro desde un enfoque sectorial hacia un enfoque de políticas territoriales, incluyendo intentos de integrar las diversas políticas sectoriales a nivel regional y local, y de mejorar la coordinación de las políticas sectoriales al nivel del gobierno central.
- La descentralización de la administración de las políticas, y, dentro de algunos límites, del diseño de las políticas en los niveles correspondientes.
- Mayor uso de las alianzas entre sectores públicos, privados y voluntarios en el desarrollo y la implementación de políticas locales y regionales.

Este nuevo paradigma rural requiere importantes cambios en cómo se

conciben e implementan las políticas para incluir un enfoque gubernamental transversal de múltiples niveles. Es probable que las estructuras administrativas jerárquicas y tradicionales sean inadecuadas para administrar estas políticas efectivamente, y por lo tanto se requieren ajustes en tres dimensiones claves del gobierno: horizontalmente tanto a nivel central como en los niveles locales, y verticalmente en todos los niveles de gobierno.

Fuente: OCDE (2006b).

Mejorar el capital humano en el Chile rural es una clave para aumentar su capacidad innovadora —y así asimilar la innovación. Además, esto reduce el riesgo de que el capital emigre de las regiones rurales, cuando los proyectos de infraestructura disminuyen el peso de la lejanía y el acceso. El mejoramiento de la educación en las regiones no sólo incentivará la participación de los trabajadores en la economía formal, sino que también facilitará la diversificación de la base productiva rural y agregará mayor valor a los bienes y servicios existentes. Así, la futura prosperidad de las regiones rurales estará determinada por factores claves como el capital humano, el emprendimiento, la innovación y la agricultura competitiva.

Áreas metropolitanas

Chile es un país altamente urbanizado, en que alrededor del 83% de la población vive en localidades de más de 5.000 habitantes. Existen tres áreas metropolitanas con al menos 800.000 habitantes: Valparaíso, Concepción y Santiago. El principal núcleo metropolitano es Santiago, que alberga un 40% de la población chilena y genera casi la mitad de la producción nacional. Al igual que muchas áreas metropolitanas, muchas veces se considera a Santiago como el motor del crecimiento chileno, debido a los beneficios asociados de las economías de aglomeración. El hecho que Santiago haya tenido un crecimiento promedio más lento que todas las regiones TL2 de la OCDE durante el período 1995-2004 refleja una tendencia general de una cantidad importante de regiones metropolitanas de la OCDE: una eventual desaceleración de las tasas de crecimiento, debido a las dinámicas asociadas a las deseconomías de escala. Además de revitalizar su crecimiento, Santiago se enfrenta a nuevos desafíos causados por los crecientes niveles de desigualdad territorial, y no ha logrado alcanzar estándares aceptables de calidad medioambiental.

Santiago debería producir bienes y servicios de mayor valor agregado. Durante el período 1995-2004, Santiago creció en un promedio anual de 1,92%, algo más lentamente que las Regiones TL2 de la OCDE (1,96%). La actividad económica se concentra en Santiago (48% del PIB nacional) debido a los

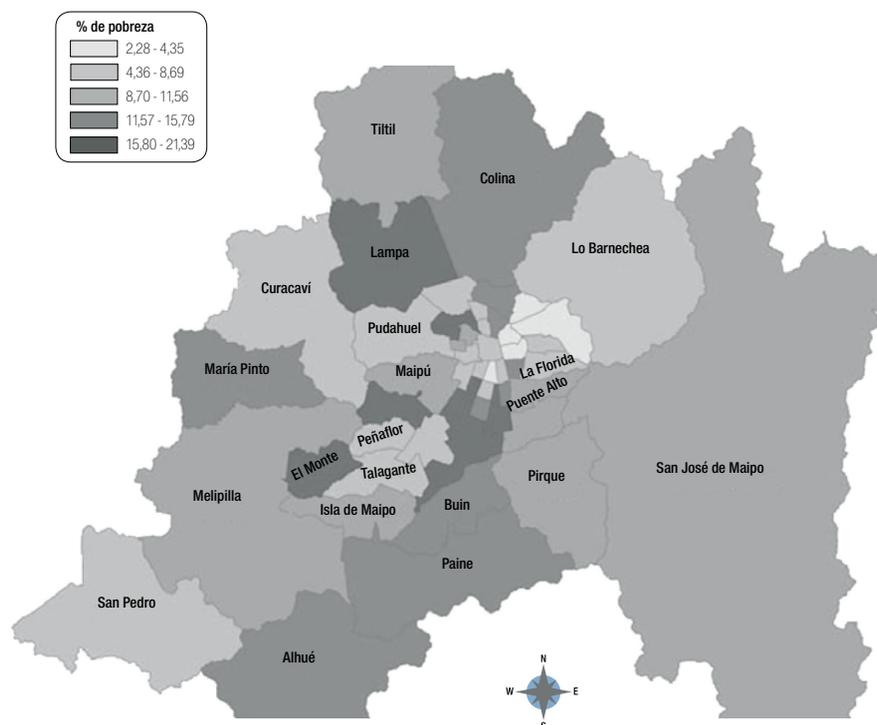
beneficios asociados a las economías de aglomeración (por ejemplo, ganancias crecientes de escala, vínculos “hacia adelante” y “hacia atrás” entre empresas, y fondos comunes en el mercado laboral). Este ciclo virtuoso se debilita cuando se presentan costos de congestión, oferta excesiva de trabajo y deseconomías de escala en el ciclo de desarrollo. La actividad económica en bienes y servicios de mayor valor agregado y basados en tecnologías de la información tiende a concentrarse en las grandes capitales con buena conectividad internacional, generando oportunidades para impulsar la competitividad de Santiago.

Los bienes y servicios de mayor valor agregado deben trascender las actividades financieras. Sus condiciones macroeconómicas fuertes y estables en una región turbulenta han convertido a Santiago en un potencial centro financiero y bancario de Latinoamérica, con una ventaja comparativa al proveer servicios financieros para empresas multinacionales del hemisferio sur y conectar los mercados financieros latinoamericanos con los mercados globales de Europa, Asia y Norteamérica. Además de atraer capitales extranjeros, Santiago podría desarrollar más segmentos complementarios en sectores de gran valor agregado, avanzando progresivamente hacia actividades de mayor nivel tecnológico como los aparatos químicos, farmacéuticos, médicos eléctricos. Aunque ya existen avances positivos en esta dirección, el área de especialización de Santiago no debería limitarse a los servicios financieros, sino que diversificarse hacia estos sectores complementarios.

El alto grado de desigualdad dentro de Santiago, Valparaíso y Concepción es particularmente preocupante dados los altos costos sociales que implica. El Gran Santiago incluye a 35 comunas que están altamente polarizadas en materia de pobreza (Figura 1.31). Esta desigualdad también está presente en los ingresos por hogar y los niveles de educación: el ingreso promedio por hogar de la comuna más rica de Santiago es ocho veces mayor al de la comuna más pobre, y lo mismo ocurre con los niveles de educación. Además, las municipalidades más pudientes tienen mejor cobertura en educación (especialmente en educación pre-básica y superior) y mejores resultados en las pruebas de desempeño en educación básica (Tabla 1.10). Siendo temas de preocupación ética por derecho propio, estos altos niveles de desigualdad y polarización territorial dentro del área metropolitana también representan un desafío para la cohesión social y la estabilidad social, y generan preocupaciones sobre el suministro de servicios públicos básicos como el agua, los servicios sanitarios, la salud y la educación.

A pesar de los recientes avances en las políticas educacionales, que buscan reducir las inequidades en el acceso a la educación, los esfuerzos se deben redoblar. Las disparidades territoriales están estrechamente vinculadas a la educación. Proveer una educación básica y secundaria adecuada representa un desafío para las municipalidades más pobres. Sus establecimientos tienen una mayor tasa de alumnos provenientes de grupos socioeconómicos

Figura 1.31. Inequidades en el área metropolitana de Santiago, 2006



Fuente: SUBDERE, basado en Encuesta CASEN 2006.

desfavorecidos¹⁰ y generalmente carecen de los recursos humanos y financieros necesarios. Esto contribuye a la actual brecha entre municipalidades más pobres y municipalidades más ricas (Tabla 1.10) en materia de educación básica y secundaria. Las inequidades también están presentes en el acceso a la educación pre-básica y superior. La educación pre-básica es fundamental para promover la participación de las mujeres en el mundo del trabajo, mientras que el acceso a la educación superior es un pre-requisito para las buenas oportunidades de empleo. El desafío de la educación ha sido abordado recientemente por varias reformas gubernamentales que buscan mejorar el acceso de los segmentos desaventajados de la población a una educación de calidad. Por ejemplo, la Presidenta Bachelet anunció, en mayo de 2008, un aumento de 15% en el subsidio educacional para las escuelas urbanas y de 25% para las escuelas rurales. Además, la reciente aprobación de la Subvención Escolar Preferencial aumenta los recursos financieros y técnicos disponibles para educar a la mayoría de los estudiantes vulnerables.

Durante los últimos años, el acceso a la vivienda ha aumentado considerablemente, especialmente para los segmentos más empobrecidos de la población, pero persisten las deficiencias en la calidad. Iniciativas recientes para mejorar el acceso a la vivienda han reducido el déficit habitacional durante la última década en más de un 50%. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo estima que unas 670.000 unidades aún requieren mejoramiento (por ejemplo, materiales, servicios sanitarios, etc.) y que unas 500.000 unidades presentan hacinamiento¹. Además, la construcción de nuevas viviendas sociales se localiza lejos de los centros urbanos debido a los crecientes precios de los terrenos. Una mayor reducción en el déficit habitacional implica una mejor coordinación de los diversos creadores de políticas a cargo de la planificación urbana, transportes, obras públicas y medio ambiente, a nivel del gobierno central, así como entre éstos y las regiones y municipalidades. El mejoramiento del acceso a servicios como la salud, la educación y el transporte público –junto con los servicios culturales y mejores áreas recreativas– es un factor importante para elevar los estándares de vida fuera del centro urbano. Recientes medidas para mejorar la calidad de la vivienda y reducir la segregación urbana incluyen un aumento en el subsidio a la vivienda social (20% por unidad en términos reales en el año 2006), y mejoras al transporte público y los servicios básicos, especialmente los sanitarios (OCDE, 2007c).

Tabla 1.10. Principales indicadores sociales en las comunas polarizadas dentro del área metropolitana de Santiago, 2006

	Ingreso promedio por hogar ¹	% de hogares pobres	Años de educación del jefe de hogar	Cobertura de educación pre-básica ²	Promedio SIMCE en matemáticas ³	Cobertura de educación superior ⁴
La Pintana	403 495	14.3	7.9	44.6	233	11.5
Padre Hurtado	427 462	16.8	8.4	39.9	230	24.3
San Bernardo	478 831	17.2	9.1	43	246	35.4
Providencia	1 625 851	2	14.4	83.2	319	69.3
Las Condes	2 045 533	2.8	15	56	314	77.0
Vitacura	3 120 749	5	16.1	59.8	325	80.1

1. En pesos chilenos.

2. Estimaciones del MIDEPLAN para la población menor a seis años de edad.

3. Promedio de puntajes SIMCE en la prueba de matemáticas de segundo medio en el año 2006.

4. Estimaciones del MIDEPLAN para la población de 18-24 años de edad.

Fuente: Encuesta CASEN y SIMCE 2006.

La contaminación sigue siendo una gran preocupación para el desarrollo sustentable de Santiago. La ciudad más urbanizada, industrializada y poblada del país enfrenta un problema típico de las grandes áreas metropolitanas: la contaminación medioambiental. Sus severos problemas medioambientales se deben principalmente a las emisiones provenientes de la industria y el transporte, y se ven empeorados por la propia situación geográfica: un valle

rodeado por la Cordillera de los Andes y la Cordillera de la Costa, con escasa precipitación y vientos para dispersar las emisiones. Los seis millones de habitantes de Santiago están expuestos a altos niveles de contaminación atmosférica (el nivel de contaminación del aire de Santiago es similar al de la Ciudad de México y dos veces peor que Los Angeles, California), lo cual produce enfermedades respiratorias y muertes prematuras. La Organización Mundial de la Salud ubica a Santiago entre las ciudades más contaminadas del mundo, y la contaminación empeora aún más durante los meses fríos, entre abril y septiembre, por el fenómeno natural de la inversión térmica. La concentración de la mayoría de los contaminantes (particularmente PM10, PM2.5 y CO) alcanza sus niveles más altos (OCDE 2005b) durante el invierno.

Conclusiones

La gestión macroeconómica de Chile ha sido sólida. Sin embargo, existen diversas áreas –principalmente la productividad, la innovación y el capital humano– en las cuales el gobierno está haciendo esfuerzos por mejorar el desempeño. Estas áreas tienen una clara dimensión territorial.

El desempeño de las regiones chilenas varía significativamente. Las disparidades regionales en PIB per cápita son muy altas en comparación con los países de la OCDE, y están particularmente asociadas a enormes disparidades en la productividad laboral. Esto implica que las regiones rezagadas subutilizan sus recursos y están lejos de alcanzar su potencial de producción. Las políticas de desarrollo deberían no sólo apuntar a mejorar el capital humano, la investigación de alta calidad y la innovación en el área metropolitana de Santiago, sino que también deben implementarse en todas las regiones chilenas donde se pueden aprovechar oportunidades de crecimiento. Muchas regiones del país poseen activos y recursos que están siendo subutilizados en la actualidad. Además, la actual política de *clusters* competitivos favorece sólo a una pequeña cantidad de regiones y sectores que reciben gran parte de la inversión pública y privada. Estos patrones de crecimiento desiguales corren en paralelo a las disparidades inter-regionales en el acceso a los servicios básicos, el transporte público y la infraestructura comunicacional. En este contexto, el proceso de globalización no sólo representa una oportunidad para impulsar el crecimiento de algunas regiones chilenas, sino también un peligro para aquellas que sean incapaces de aprovechar los beneficios de la globalización. Esto implica que una proporción significativa de la población chilena será incapaz de beneficiarse de estas oportunidades.

Lo anterior ha llevado a un enfoque más orientado a descubrir el potencial para el desarrollo, con un énfasis en la competitividad y las ventajas comparativas de las regiones. Por lo tanto, la diversificación de la base productiva de Chile a través de la movilización de recursos y activos locales es tan importante como agregar valor a los sectores existentes. La ciencia, la tecnología y la innovación serán claves para mantener tasas de crecimiento altas y competitivas a mediano

y largo plazo, permitiendo que las regiones desarrollen nuevos productos en sectores emergentes y se hagan más productivos y eficientes en sus sectores actuales. Aunque la innovación cumplirá un rol clave en el área metropolitana de Santiago, el mejoramiento de la innovación en otras regiones chilenas aumentará su capacidad de absorber tecnologías y de producir bienes de mayor valor agregado. El capital humano es esencial para la innovación y, en última instancia, para mayores niveles de productividad regional, que conducen a mayores niveles de producción per cápita y finalmente a una mayor tasa de crecimiento a nivel nacional. Finalmente, una red de infraestructura mejorada en todas las regiones facilitaría esta tarea.

Aumentar la productividad y competitividad de las regiones y sectores requiere políticas ágiles, basadas en el ámbito local, que puedan focalizar los esfuerzos hacia el mejoramiento de la calidad de las inversiones públicas y los servicios en las regiones. En este contexto, las políticas regionales son una forma de “desatar” el potencial de dichos territorios. El potencial de crecimiento regional dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas se adaptan a las características específicas de cada región y cómo integran sus distintas sinergias, atributos y activos. Este será el tema del Capítulo 3.

Notas

1. Los Indicadores de Gobernanza Mundial 2006 del Banco Mundial mostraron valores similares a los de los Estados Unidos, Francia o España. Estos indicadores miden el control de la corrupción, la efectividad de la gobernanza, la estabilidad política, la calidad de las regulaciones, el Estado de derecho, y la rendición de cuentas.
2. En Chile, las municipalidades administran las comunas. Ambos términos son muy similares en términos prácticos. Las municipalidades son corporaciones públicas, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, y su rol es satisfacer las necesidades de la comunidad local. Las comunas son administradas por las municipalidades, y una municipalidad puede administrar a un grupo de comunas. Actualmente, existen 346 comunas y 345 municipalidades en Chile.
3. En el año 2007.
4. En Chile, las localidades se consideran urbanas si tienen más de 2.000 habitantes, o bien entre 1.001 y 2.000 habitantes cuando el 50% o más de la población económicamente activa está involucrada en actividades secundarias o terciarias. Como un caso especial, los centros turísticos y recreativos que tienen por lo menos 250 viviendas aglomeradas, pero no cumplen con los requisitos estándares de una población urbana, pueden ser clasificados como urbanos.
5. La OCDE ha clasificado a sus regiones TL3 como predominantemente urbanas, predominantemente rurales e intermedias. Este nivel territorial (equivalente a las provincias en Chile) ha sido escogido para comparar el grado de ruralidad en Chile con las regiones de la OCDE (ver tipología regional OCDE en el Anexo 1.Ax).
6. Para mayor información sobre la descomposición del PIB, ver OCDE (2009).
7. Encuesta CASEN 2006.

8. La prueba SIMCE consiste en un examen nacional anual de desempeño escolar en el cuarto, octavo y décimo (segundo medio) nivel de educación. Las pruebas comenzaron a implementarse en 1987.
9. Enlaces, el organismo público a cargo de este programa, está evaluando los requisitos tecnológicos de las más de 9.000 establecimientos educacionales públicos de Chile.
10. Los resultados SIMCE han revelado que en condiciones de igualdad, los estudiantes de las familias más pobres obtienen resultados más bajos; al mismo tiempo, los establecimientos con una alta proporción de estudiantes en desventaja social obtienen menores resultados de aprendizaje.
11. Datos del año 2004.

Bibliografía

- Amin, A. and J. Tomaney (1995), "The Challenge of Cohesion"; In A. Amin and J. Tomaney (eds.), *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*, London, N.Y., Routledge.
- Lara, A., et al. (2003), "Componentes científicos clave para una política nacional sobre usos, servicios y conservación de los bosques nativos Chilenos", Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.
- OECD (2005a), "OECD Economic Surveys, Chile", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005b), "Environmental Performance Reviews: Chile", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006a), "Competitive Cities in the Global Economy", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006b), "The New Rural Paradigm: Policies and Governance", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007a), "The Sources of Economic Growth in OECD Regions", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b) "Regions at a Glance 2007", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007c), "OECD Economic Surveys, Chile", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008), "Review of Agricultural Policies in Chile", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), "How Regions Grow: Trends and Analysis" (por publicar) OECD Publishing, Paris.
- Rodríguez Pose, A. and R. Crescenzi (2006), "R&D, Spillovers, Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth in Europe", ERSA Conference papers, Ersa 06, págs. 371, European Regional Science Association.
- Vickerman, R. W. (1991), "Infrastructure and Regional Development", by R. W. Vickerman (eds.), *European Research in Regional Science*, Vol. 1, Pion, London.
- Vickerman R.W. (1995), "Regional Impacts of Trans-European Networks", *Annals of Regional Science* 29, págs. 237-254.

ANEXO 1.A1

Tipología Regional de la OCDE en Chile

Cuadriculados regionales

La OCDE ha clasificado a las regiones dentro de cada país miembro. Las clasificaciones están basadas en dos niveles territoriales (territorial level, o TL). El nivel más alto (Territorial Level 2) incluye 335 macro-regiones, mientras que el nivel más bajo (Territorial Level 3) está compuesto de 1.679 micro-regiones. Esta clasificación –que, para los países europeos, es muy consistente con la clasificación Eurostat– facilita la comparación entre regiones del mismo nivel territorial. De hecho, estos dos niveles, que fueron establecidos oficialmente y son relativamente estables en todos los países miembros, se utilizan ampliamente como un marco para la implementación de las políticas regionales.

Tipología Regional de la OCDE

La tipología de la OCDE ha clasificado a las regiones TL3 como predominantemente urbanas, preponderantemente rurales e intermedias. Esta tipología, basada en el porcentaje de la población regional que vive en comunidades rurales o urbanas, permite comparaciones significativas entre regiones del mismo tipo y nivel. La tipología regional de la OCDE está basada en tres criterios. El primero identifica a las comunidades rurales (comunidades en Chile) de acuerdo a su densidad poblacional. Una comunidad se define como rural si su densidad poblacional es menor a 150 habitantes por kilómetro cuadrado (500 habitantes para Japón para compensar por el hecho de que su población nacional excede los 300 habitantes por kilómetro cuadrado). El segundo criterio clasifica a las regiones de acuerdo al porcentaje de la población que vive en comunidades rurales. Así, una región TL3 es clasificada como:

- Predominantemente rural (rural), si más del 50% de su población vive en comunidades rurales.
- Predominantemente urbana (urbana), si menos del 15% de su población vive en comunidades rurales.
- Intermedia, si el porcentaje de la población que vive en comunidades rurales es entre 15% y 50%.

El tercer criterio está basado en el tamaño de los centros urbanos. De esta manera:

- Una región que sería clasificada como rural de acuerdo a la regla general, es clasificada como intermedia si posee un centro urbano de más de 200.000 habitantes (500.000 para Japón) que albergue a más del 25% de la población regional.
- Una región que sería clasificada como intermedia de acuerdo a la regla general, es clasificada como predominantemente urbana si posee un centro urbano de más de 500.000 habitantes (1.000.000 para Japón) que albergue a más del 25% de la población regional.

Aplicación de esta tipología a las provincias chilenas

Esta tipología clasifica a las provincias chilenas (equivalente a TL3) de la siguiente manera:

Tabla 1.A1.1. Clasificación de provincias chilenas según tipología OCDE

Provincias	Clasificación OCDE	Provincias	Clasificación OCDE
IQUIQUE	PR	BÍO-BÍO	PR
TAMARUGAL	PR	ÑUBLE	PR
ANTOFAGASTA	PR	CAUTÍN	PR
EL LOA	PR	MALLECO	PR
TOCOPILLA	PR	LLANQUIHUE	PR
COPIAPÓ	PR	CHILOÉ	PR
CHAÑARAL	PR	OSORNO	IN
HUASCO	PR	PALENA	PR
ELQUI	PR	COIHAIQUE	PR
CHOAPA	PR	AYSÉN	PR
LIMARÍ	PR	CAPITÁN PRAT	PR
VALPARAÍSO	PU	GENERAL CARRERA	PR
ISLA DE PASCUA	PR	MAGALLANES	PR
LOS ANDES	PR	ANTÁRTICA CHILENA	PR
PETORCA	PR	TIERRA DEL FUEGO	PR
QUILLOTA	IN	ÚLTIMA ESPERANZA	PR
SAN ANTONIO	IN	SANTIAGO	PU
SAN FELIPE	PR	CORDILLERA	PU
CACHAPOAL	PR	CHACABUCO	PR
CARDENAL CARO	PR	MAIPO	PU
COLCHAGUA	PR	MELIPILLA	PR
TALCA	IN	TALAGANTE	PU
CAUQUENES	PR	VALDIVIA	IN
CURICÓ	PR	RANCO	PR
LINARES	PR	ARICA	PR
CONCEPCIÓN	PU	PARINACOTA	PR
ARAUCO	PR		

ANEXO 1.A2

Índice de Especialización

Índice de Especialización

Definición: el Índice de Especialización se calcula de acuerdo al Índice Balassa-Hoover, que mide la proporción entre el peso de una industria (sector) en una región y el peso de la misma industria en el país:

$$BH_i = \frac{Y_{ij} / Y_j}{Y_i / Y}$$

donde Y_{ij} es el empleo total de la industria i en la región j , Y_j es el empleo total de todas las industrias en la región j , Y_i es el empleo nacional en la industria i , e Y es el empleo nacional total de todas las industrias. Un valor mayor que 1 indica una especialización en una industria y un valor menor que 1 indica una falta de especialización.

Capítulo 2

Enfoques Regionales para los Desafíos del Desarrollo Económico

Introducción: la emergencia de un nuevo debate sobre políticas regionales

Según lo observado en el Capítulo 1, las regiones chilenas cuentan con activos muy diversos, y su potencial de crecimiento dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas se adaptan a sus características específicas. A nivel nacional, esto requiere un mayor énfasis en “desatar” el potencial de las regiones para que aporten más a los objetivos nacionales. Ello conduce a un renovado interés en las políticas regionales como un elemento integral de la gestión económica nacional y no simplemente como un instrumento para reducir las inequidades.

Chile está explorando un enfoque más concertado para las políticas regionales. En este sentido, es parte de una tendencia más general que se está haciendo evidente en el área OCDE. Después de un largo período en que las políticas regionales eran marginales, se han convertido en un elemento más central de las políticas de los países de la OCDE (ver Cuadro 2.1). La visión es que las políticas regionales integrales pueden complementar las políticas económicas y estructurales a nivel nacional, ayudando a generar crecimiento en las regiones.

Hasta ahora, Chile no ha contado con políticas regionales claramente identificables, y las intervenciones a nivel regional han estado definidas principalmente desde el centro. Esto se corresponde con el sistema administrativo altamente centralizado de Chile, que deja poco espacio para la acción a nivel regional. Sin embargo, en los últimos años algunas iniciativas y reformas de gobierno sugieren que existe un mayor énfasis en la dimensión regional del desarrollo económico.

Este capítulo, que tiene siete secciones, analiza los principales argumentos a favor de la introducción de nuevas políticas regionales (o reformas a las actuales), buscando superar los principales desafíos del desarrollo regional identificados en el Capítulo 1. La Sección 2.1 examina las políticas de innovación. El sistema nacional de innovación está fuertemente orientado hacia la I+D pública, que se concentra principalmente en la capital, Santiago; esto dificulta el desarrollo de sistemas regionales de innovación basados en los productores en localidades lejanas a la capital. Se afirma que un tema clave para Chile es establecer un sistema de innovación que apoye la acción a nivel regional y, al mismo tiempo, maximice la difusión de los resultados provenientes del corazón del sistema, que se encuentra en Santiago. La Sección 2.2 analiza el desarrollo empresarial en Chile. El Gobierno ha implementado una fuerte estrategia nueva de apoyo a los clusters y el desarrollo empresarial, que

Cuadro 2.1. Hacia un enfoque integral basado en el ámbito local para el desarrollo regional

Durante la última década, las políticas regionales han sido un tema de debate, revisión formal y/o nueva legislación en muchos países de la OCDE. Existe amplia evidencia de una nueva perspectiva de políticas y un claro giro hacia el “paradigma” de las políticas regionales. Anteriormente, las políticas regionales eran utilizadas fundamentalmente para absorber shocks (reestructuración industrial, deterioro rural, etc.) y para apoyar a las economías regionales que no habían logrado modernizarse. El nuevo paradigma de políticas territoriales busca desarrollar el potencial de competitividad a nivel regional. La naturaleza exacta de estos cambios es específica para cada país, pero hay elementos comunes en este nuevo enfoque territorial para el desarrollo: i) la competitividad regional se fortalece al focalizarse en actividades basadas en el crecimiento (particularmente la innovación, la educación y el empleo); ii) las políticas son específicas para cada contexto, basadas en las fortalezas y desafíos particulares de cada territorio; iii) el uso de estrategias integrales para las economías regionales, en vez de los instrumentos sectoriales nacionales: los distintos aspectos que afectan el desarrollo de un territorio se consideran de manera integrada; iv) los distintos actores claves (nacionales, regionales y locales) intervienen en el proceso de creación de políticas.

debe considerar más los activos regionales y las condiciones y oportunidades que éstas ofrecen para la diversificación productiva. Esto adquiere especial relevancia con las recientemente lanzadas Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Éstas representan un medio prometedor para crear marcos regionales para el desarrollo empresarial y las alianzas público/privadas. Sin embargo, sus estrategias productivas (“agendas”) aún deben fortalecer su orientación regional para poder satisfacer y aprovechar adecuadamente las necesidades y oportunidades de las distintas regiones. La Sección 2.3 estudia el capital humano y las políticas educacionales, argumentando que Chile debe redoblar sus esfuerzos en dichos ámbitos por razones tanto de equidad como de competitividad. La disponibilidad local de conocimiento y competencias, y los vínculos del sistema de educación y capacitación con las demandas de los mercados laborales regionales, son cada vez más importantes en el contexto de un enfoque más regional del desarrollo económico. Al mismo tiempo, el mejoramiento del acceso a la educación de calidad para los segmentos desfavorecidos de la población será fundamental para enfrentar el desafío de las desigualdades del ingreso en Chile. Este tema está particularmente relacionado con el mejoramiento de los recursos técnicos y financieros de las municipalidades para llevar a cabo su responsabilidad asignada en materia de educación pública básica y secundaria.

La Sección 2.4 analiza la necesidad de un giro desde las políticas sectoriales centradas en los subsidios agrícolas hacia los programas de desarrollo rural integral. Los programas de desarrollo rural que combinan políticas agrícolas y no-agrícolas y fortalecen los vínculos entre las áreas rurales y urbanas serían más apropiados para las características socio-económicas diversas de los territorios rurales. Las instituciones regionales están llamadas a cumplir un rol activo en las políticas rurales, que debieran estar menos vinculadas a sectores específicos, y más preocupadas de la coordinación territorial de los diferentes actores y políticas. La Sección 2.5 se centra en la inversión en infraestructura como una herramienta central de políticas para aumentar el potencial de competitividad de las distintas regiones, mejorando el acceso y la conectividad. Se afirma que el potencial de las políticas de infraestructura solo puede alcanzarse plenamente si las sinergias territoriales existen junto a otras políticas de desarrollo económico, asegurando así que las necesidades y potencialidades locales se consideren de manera integral.

Esto introduce la discusión de la Sección 2.6, sobre la importancia de los marcos estratégicos para las políticas regionales. Iniciativas como las ARDP o el programa Chile Emprende sugieren que las políticas públicas están evolucionando hacia una orientación más territorial. Sin embargo, a pesar de los considerables avances de los últimos años, la agenda de desarrollo económico regional aún se decide principalmente en el centro. Además, los mecanismos de inversión pública tienen una lógica sectorial y representan un desafío específico para coordinar acciones y recursos en toda la administración para apoyar los objetivos de desarrollo regional. La inversión nacional en las regiones ha aumentado significativamente. Sin embargo, el énfasis sigue estando puesto más en las prioridades nacionales que en la planificación regional. Esto, por supuesto, tiene la ventaja de asegurar un gran control sobre el gasto fiscal. Sin embargo, puede que estos mecanismos no logren identificar las oportunidades regionales específicas ni financiar las iniciativas multi-sectoriales de los territorios. Para avanzar hacia políticas regionalmente integradas, se deberá fortalecer el marco institucional a nivel regional.

2.1. El enfoque en innovación: desde una política centralizada hacia un enfoque regional

En el pasado, las políticas industriales de la OCDE apoyaban a las empresas individuales, las industrias estratégicas, las industrias emergentes, y la atracción de inversión extranjera directa (IED). Esta orientación política conlleva problemas desde varios puntos de vista. Las regulaciones comerciales y las políticas de competitividad a nivel internacional ahora restringen la capacidad de los países de proporcionar subsidios directos a las empresas. Muchos países de la OCDE ahora tienen una postura de “no intervención” hacia lo que se llaman comúnmente las políticas industriales, apoyada por un enfoque liberal hacia las políticas económicas (OCDE, 2005a). Cada vez más, los gobiernos están mirando hacia las

políticas de innovación, más que a las políticas industriales tradicionales, como una manera de apoyar a sectores, tecnologías y núcleos de producción claves, con un marcado acento en la dimensión regional de la innovación.

Temas urgentes como la globalización, una economía más orientada por la tecnología, el envejecimiento de la población, los problemas medioambientales, entre otros, también obligan a los gobiernos de la OCDE a cambiar sus perspectivas en innovación y los sistemas que la administran. Como resultado, los gobiernos están ampliando su definición de la innovación y los objetivos de las políticas asociadas, donde muchas veces las políticas de *clusters* cumplen un rol central. En Chile, la innovación se ha convertido en una preocupación fundamental, vinculada estrechamente a las medidas de apoyo a sus sectores clave de exportaciones y *clusters* industriales.

A nivel nacional, Chile tiene fortalezas importantes sobre las cuales debe construir su capacidad innovadora y convertir a la política de innovación en una fuente activa de crecimiento económico; pero el sistema nacional de innovación también tiene debilidades.

Las fortalezas fueron destacadas en el reciente Informe OCDE sobre la innovación en Chile (OCDE, 2007a), y en términos generales corresponden a:

- Un marco institucional favorable. Algunas grandes fortalezas del entorno para la innovación en Chile incluyen la calidad y confiabilidad de las instituciones y la estabilidad política, un gran desempeño macroeconómico, la apertura del régimen comercial y una legislación favorable a la IED.
- Un núcleo de actores competentes, aunque todavía no alcanza la masa crítica necesaria. Chile ya tiene algo de experiencia en cómo utilizar la innovación para aumentar el valor agregado en algunas industrias basadas en recursos naturales (incluyendo nuevas tecnologías científicas, como la biotecnología). Esto tiene que ver tanto con el desarrollo de competencias comerciales como con el desarrollo de las instituciones de apoyo, como la Fundación Chile.

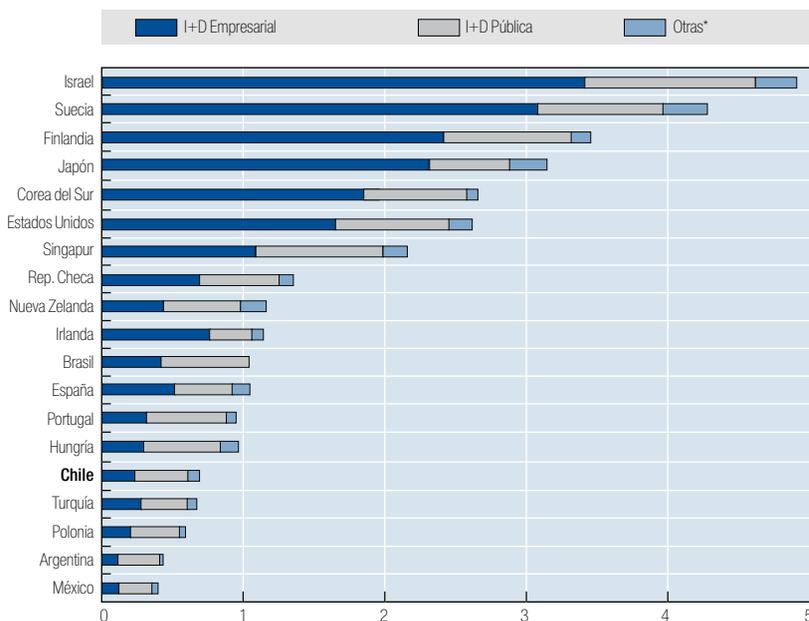
Además, el Informe destaca algunas oportunidades para mejorar el sistema de innovación, tales como: mayor progreso hacia el liderazgo en ciertos nichos industriales y del sector servicios; mayor uso de los conocimientos para aumentar el valor agregado en industrias basadas en recursos naturales; la consolidación de *clusters* fuertes para desarrollar nuevos servicios y actividades industriales innovadores; la creación de nuevas oportunidades para diversificar la producción, construyendo alrededor de o creando puentes hacia los polos de fuerza; la explotación de las ventajas medioambientales de Chile para lograr una mayor participación en el mercado del turismo de alto nivel. Muchas de estas recomendaciones se refieren, en la práctica, a actividades que son particularmente intensas en ciertas regiones del país. Este es un argumento a favor de un enfoque más regional, que ayude a orientar las políticas de innovación en función de los objetivos nacionales.

La innovación regional como un instrumento clave de la política económica nacional

Se ha observado que algunas de las debilidades de los sistemas nacionales de innovación en los países de la OCDE, particularmente aquellos relacionados con el desarrollo de *clusters* y la construcción de redes, podrían ser abordadas mediante un enfoque regional. La evidencia de los países de la OCDE sugiere que la capacidad de las regiones urbanas y rurales de apoyar los procesos de aprendizaje e innovación es una gran fuente de ventajas competitivas. Este hallazgo también está respaldado por otras investigaciones académicas que han identificado al nivel regional como una gran fuente de innovación. A pesar de las dificultades de los países de la OCDE para implementar políticas de innovación multidisciplinarias y de múltiples niveles, existe un creciente interés –visible en países pequeños y grandes, centralizados y descentralizados– por hacerlo.

Existen dos desafíos específicos para la implementación de un enfoque regional de innovación en Chile: la concentración de la mayor cantidad de actividad innovadora alrededor de la capital, y el limitado rol del sector privado en el financiamiento y desempeño de la I+D (OCDE 2007a). Aunque existen muchas industrias importantes en regiones específicas, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) está concentrado en y alrededor de Santiago. Los indicadores de la OCDE revelan que el gasto nacional en I+D (GERD) está por debajo de los estándares de la mayoría de los países de la Organización (ver Figura 2.1). Una característica notable es el predominio del sector público en la I+D. El patrón relativamente concentrado de I+D pública influye decisivamente en la capacidad de las regiones de desarrollar un enfoque más sólido en materia de innovación. Cerca del 40% del gasto total en I+D se lleva a cabo en las universidades, principalmente aquellas ubicadas en Santiago: las dos universidades más grandes de Santiago (Universidad de Chile y Universidad Católica de Chile) representan un gran porcentaje de la I+D universitaria¹. La mayoría de la inversión privada también se realiza en Santiago², mientras que las principales industrias regionales hacen poca I+D. Además, solo un pequeño porcentaje de las empresas chilenas priorizan en su estrategia comercial el desarrollo de nuevos productos y procesos. Es probable que esto sea el resultado de una economía basada en recursos naturales, donde la tecnología se importa en vez de desarrollarse. Finalmente, las empresas multinacionales vinculadas principalmente a los sectores exportadores de la economía chilena no consideran a Chile como una plataforma para la I+D y aportan relativamente poco a la innovación en comparación a su peso en términos de empleo y valor agregado: la participación de filiales extranjeras en la I+D empresarial es muy baja, solo un 3,6% en 2002, considerablemente menor a otros países latinoamericanos como México (32,5% en 2001) y Argentina (23,2%), y países de la OCDE como Irlanda (70,3% en 2005), Reino Unido (38,7% en 2005), España (26,3% en 2005) o Canadá (24,9% en 2004) (UNCTAD, 2005, pág. 127).

Figura 2.1. **Intensidad de la I+D en países seleccionados, 2004 o último año disponible**



Fuente: OCDE, RICYT y CONICYT.

Coordinando los esfuerzos en innovación

Otro desafío específico para mejorar la innovación de las regiones chilenas tiene que ver con la coordinación de: i) los diversos organismos nacionales que tienen programas de innovación; ii) los organismos nacionales de investigación e iniciativas realizadas por universidades y centros de investigación regionales; y iii) la armonización de todas estas iniciativas con la estrategia de desarrollo del Gobierno Regional. Coordinar las políticas de innovación en todos los departamentos es un desafío compartido por los gobiernos de los países de la OCDE. A medida que los gobiernos intentan responder a una mayor complejidad y dinamismo a nivel interno y externo, la coordinación de las políticas se convierte en la principal forma de lograr una mayor coherencia. Antes del reciente lanzamiento de la Estrategia Nacional de Innovación, Chile no contaba con un mecanismo formal para definir o implementar explícitamente una estrategia de innovación. Las prioridades estaban determinadas por una combinación de organismos públicos como CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) del Ministerio de Economía, CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) del Ministerio de Educación y FIA (Fondo de Innovación Agraria) del Ministerio de Agricultura.

Cuadro 2.2. Organismos para la innovación a nivel nacional

El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) es un organismo permanente que asesora al Presidente de la República en políticas de ciencia, tecnología e innovación. Fue creado por decreto en noviembre de 2005 y renovado en octubre de 2006 por la Presidenta Bachelet. Su objetivo es proporcionar asesoría para identificar, formular y ejecutar políticas, programas y medidas relacionadas con la innovación, incluyendo los campos de la ciencia, la formación de recursos humanos, el desarrollo, la transferencia y la difusión de nuevas tecnologías. Entre sus miembros se cuentan los ministros de Economía, Educación, Obras Públicas y Agricultura, el presidente de CONICYT y el vice presidente ejecutivo de CORFO.

CONICYT, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, fue creada en 1967 como un órgano asesor del Gobierno. Es el principal organismo nacional de ciencia y tecnología (CyT) y actúa como coordinadora de la comunidad científica chilena. Su principal tarea es promover los avances en los siguientes campos: investigación científica y tecnológica; capacitación de recursos humanos; desarrollo de nuevas áreas de conocimiento e innovación productiva. CONICYT está bajo la supervisión del Ministerio de Educación, pero tiene su propio presupuesto.

Otra iniciativa es *Chile Innova*, administrada por el Ministerio de Economía, con la participación de otras instituciones como CONICYT, CORFO y FIA. Su principal tarea es aumentar la competitividad a través de la promoción de la innovación tecnológica. Tiene cinco áreas de trabajo: identificación de oportunidades tecnológicas, biotecnología, tecnologías de la información y comunicación (TIC), producción sustentable, y promoción de la calidad en el proceso productivo.

Fuente: Consejo Nacional de Innovación; CONICYT; Chile Innova.

Para enfrentar estos desafíos de coordinación, mejorar los resultados comerciales y aumentar la colaboración entre la comunidad de investigadores y el sector empresarial, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad lanzó la Estrategia Nacional de Innovación (Cuadro 2.3). Esta iniciativa parece ser un excelente paso hacia la coordinación de esfuerzos y el establecimiento de líneas de acción para las políticas de innovación. Identifica los principales desafíos y presenta una agenda para enfrentarlos, que involucra a las principales instituciones nacionales. La Estrategia trasciende la innovación, tratando aspectos relacionados con la promoción de la competitividad en el largo plazo, así como el mapa de ruta para el desarrollo de *clusters* más competitivos. Aunque la Estrategia se centra en temas nacionales, también proporciona el marco para el desarrollo de políticas de innovación y competitividad a nivel regional.

Hacia una innovación más orientada a las regiones

Junto con el establecimiento de un marco para mejorar la coordinación a nivel nacional, ha ido surgiendo un creciente interés por una innovación más orientada hacia las regiones. En el año 2000, CONICYT lanzó el Programa Regional de Ciencia y Tecnología, que a la fecha cuenta con 11 centros científico-tecnológicos en distintas regiones del país (ver Tabla 2.1). El objetivo de esta iniciativa es estimular el desarrollo de centros de excelencia en disciplinas o áreas específicas de investigación consistentes con los activos y ventajas regionales. Busca elevar el nivel de la investigación y capacitación en las regiones, para alcanzar una masa crítica. Aunque la iniciativa es administrada por CONICYT, es un esfuerzo conjunto del gobierno central y los gobiernos regionales, universidades y el sector privado. Además del enfoque territorial, esta iniciativa tiene la ventaja de generar una articulación inter-institucional: construye y fortalece las capacidades científico-tecnológicas a nivel regional en temas relevantes para el desarrollo económico y social de las regiones, de acuerdo con las prioridades establecidas por cada Gobierno Regional y las instituciones co-fundadoras (los socios del proyecto). Estas se encuentran en línea con la estrategia de desarrollo del Gobierno Regional y la Estrategia Nacional de Innovación, que fija las principales prioridades nacionales (Cuadro 2.3). Sin embargo, hasta el momento se han implementado pocos proyectos, y representan un modesto porcentaje del presupuesto total de CONICYT (2,9% para el 2008).

Además, en el año 2008, el lanzamiento del Fondo de Innovación para la Competitividad de Asignación Regional aparece como un esfuerzo central para mejorar la innovación en las regiones (ver Cuadro 2.4). El presupuesto 2008 del FIC era de 80.907 millones de pesos (más de USD 154,5 millones), o cerca del 30% de la inversión pública total en innovación para ese año (ver Figura 2.2). Las regiones participarán en la asignación del 25% de estos recursos, y por lo tanto en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos para la innovación, lo que les dará la oportunidad de determinar la inversión en innovación de acuerdo a las prioridades regionales.

Tabla 2.1. Los centros científico-tecnológicos regionales

Nombre	Ubicación	Socios	Enfoque
Centro de Investigaciones del Hombre en el Desierto (CIHDE)	Arica y Parinacota	CONICYT, Gobierno Regional de Arica y Parinacota, Universidad de Tarapacá	Arqueología y antropología
Centro de Investigación Científico para la Minería (CICITEM)	Antofagasta	CONICYT, Gobierno Regional de Antofagasta, Universidad Católica del Norte y Universidad de Antofagasta	Minería y biodiversidad de las áreas áridas, semi-áridas e hiper-áridas del Desierto de Atacama
Centro Regional de Investigación y Desarrollo Sustentable de Atacama (CRIDESAT)	Atacama	CONICYT, Gobierno Regional de Atacama, Universidad de Atacama, Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama y Sindicato de Mineros de Copiapó	Competitividad sustentable en la Región de Atacama
Centro De Estudios Avanzados en Zonas Áridas (CEAZA)	Coquimbo	CONICYT, Gobierno Regional de Coquimbo, Universidad de La Serena, Universidad Católica del Norte, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIA, Intihuasi.	Cambio climático, hidrología, biología
Centro Regional de Estudios en Alimentos Saludables (CREAS)	Valparaíso	CONICYT, Gobierno Regional de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad de Valparaíso, Instituto de Investigaciones Agropecuarias e INIA La Cruz.	Investigación sobre alimentos saludables
Centro de Investigación de Polímeros Avanzados (CIPA)	Bío-Bío	CONICYT, Gobierno Regional de Bío-Bío, Universidad de Concepción y Universidad de Bío-Bío	Ciencia de polímeros
Centro de Genómica Nutricional Agroacuícola (OGNA)	Araucanía	CONICYT, Gobierno Regional de Araucanía, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIA Carrillanca, Universidad Católica de Temuco y Universidad de La Frontera	Agro-acuicultura
Centro de Ingeniería de la Innovación (CIN)	Los Ríos	CONICYT, Gobierno Regional de Los Ríos, Centro de Estudios Científicos (CECS)	Transferencia tecnológica e innovación
Consortio de Investigación en Nutrición, Tecnología de los Alimentos y Sustentabilidad del Proceso Alimentario en la Acuicultura (CIEN AUSTRAL)	Los Lagos	CONICYT, Gobierno Regional de Los Lagos, Universidad Austral y Universidad de Santiago	Desarrollo de la acuicultura, sus productos alimenticios y su efecto nutricional en los peces, moluscos y crustáceos
Centro de Investigación en Ecosistemas de la Patagonia (CIEP)	Aysén	Gobierno Regional de Aysén, Universidad Austral de Chile, Universidad de Concepción, INIA, Instituto Tecnológico del Salmón, Instituto Campos de Hielo, SHOA, Federación de la Industria Pesquera, Asociación Industrial del Salmón, Asociación de Turismo de Coyhaique, Universidad de Montana (EE.UU.) y Universidad de Siena (Italia)	Investigación sobre ecosistemas acuáticos y el desarrollo sustentable de actividades productivas en ambientes acuáticos
Centro de Estudios del Cuaternario de Fuego-Patagonia y Antártica (CEQUA)	Magallanes	Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Universidad de Magallanes, Instituto Chileno Antártico, e Instituto de Fomento Pesquero y IFOP.	Investigación científica multidisciplinaria sobre la evolución del medio ambiente

Fuente: CONICYT.

Cuadro 2.3. La Estrategia Nacional de Innovación

La Estrategia Nacional de Innovación fija las principales líneas de acción para promover la innovación y competitividad en el largo plazo. Es un proceso permanente que puede conducir a la reorganización de las instituciones nacionales. Un primer volumen de la estrategia fue entregado a la Presidenta en enero de 2007. Analizaba el progreso realizado durante los últimos 20 años y llamó la atención acerca de la necesidad de aumentar el crecimiento nacional a largo plazo. En particular, Chile necesita agregar conocimiento a la producción, mejorar el capital humano, desarrollar una visión sistémica y crear nuevas alianzas que combinen los esfuerzos empresariales privados con la participación pública. Entre los objetivos a alcanzar para el año 2020, se incluyen:

- Aumentar el gasto en I+D como porcentaje del PIB, de un modesto 0,68% en 2004 hasta por lo menos un 2,3% en 2020.
- Invertir la relación que existe actualmente entre el gasto total (público y privado) en I+D, reduciendo el gasto público de 53% a 32%, y aumentando el gasto privado de 37% a casi 55%. Para el año 2021, el 50% de los recursos debieran venir del sector privado, alcanzando un 1,24% del PIB (versus 0,25% en 2004).
- Diversificar la producción, reduciendo la proporción de los 25 productos de exportación principales, de 76% a no más del 50% del total de las exportaciones.
- Mejorar los niveles de educación.

Este primer volumen de la Estrategia Nacional concluye que para crecer sostenidamente, el país necesita establecer dos ejes principales: fortalecer los *clusters* existentes y competitivos, principalmente a través del conocimiento; e identificar y fortalecer a otros sectores y actividades para diversificar la producción. Junto a otros cambios, esto permitiría a Chile acercarse a la situación de los países de la OCDE. Para identificar las prioridades, se realizó un estudio para crear un “mapa” de las áreas productivas más prometedoras de Chile (ver Capítulo 1).

Un segundo volumen de la Estrategia Nacional de Innovación fue presentado en marzo de 2008. Este documento establece las principales líneas para la acción pública en torno a los tres componentes centrales de la Estrategia:

- **Capital humano:** para establecer una perspectiva de aprendizaje a través de toda la vida, y asegurar educación de calidad que sea accesible para todos.
- **Ciencia, tecnología e investigación:** crear una plataforma para fortalecer

la generación y difusión del conocimiento científico, en sintonía con los requisitos sociales y productivos de Chile.

- **Innovación empresarial:** establecer un sistema empresarial innovador orientado a la generación de valor agregado.

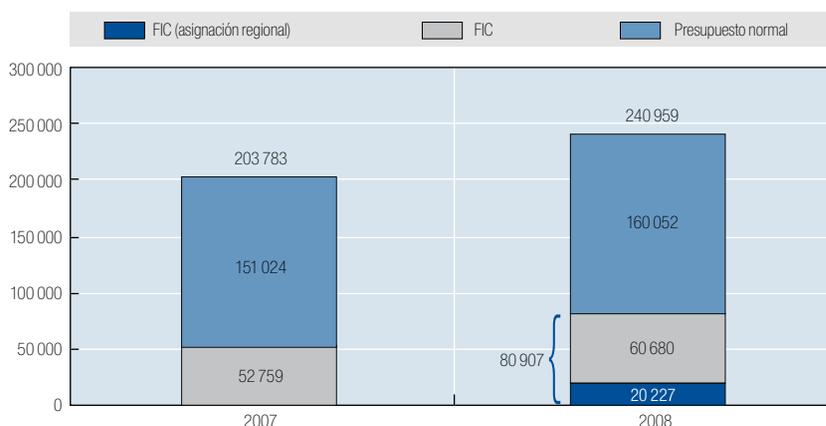
Este segundo volumen afirma que, para avanzar con éxito hacia una economía de conocimiento, es necesario fortalecer y hacer más coherentes los esfuerzos en innovación, que actualmente son diversos y fragmentados. Al mismo tiempo, reconoce el rol esencial del Estado en la creación del marco y los incentivos necesarios para involucrar al sector privado como un actor clave en el proceso de innovación. Este informe también establece un “mapa de ruta” para el desarrollo de los ocho principales clusters competitivos del país.

Fuente: Consejo Nacional de Innovación.

Cuadro 2.4. El Fondo de Innovación para la Competitividad de Designación Regional

El Fondo de Innovación para la Competitividad es el instrumento que financia la implementación de las políticas nacionales y regionales de innovación, especialmente el fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación. Sus recursos provienen del recientemente establecido royalty minero. Comenzando en 2008, el 25% de los recursos del FIC serán asignados regionalmente, el 60% en regiones mineras y el 40% en regiones no mineras. El Gobierno Regional –tomando en consideración la Estrategia Nacional de Innovación, la Estrategia de Desarrollo Regional correspondiente, la Agenda de Innovación Estratégica y los planes de mejoramiento de la competitividad de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo– definirá el uso de estos recursos. Los proyectos deben estar basados en la ciencia, la investigación aplicada, el emprendimiento innovador, la formación y el desarrollo de recursos humanos especializados o la transferencia y difusión de la tecnología. Finalmente, los recursos deben ser otorgados, a través de acuerdos a CORFO, Innova Chile, CONICYT, universidades estatales o reconocidas por el Estado, y/o centros científico-tecnológicos de excelencia. La distribución de estos recursos entre los gobiernos regionales se hará a través de una resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Fuente: SUBDERE.

Figura 2.2. **Inversión pública en innovación**

Fuente: Ministerio de Economía de Chile.

El Fondo de Innovación para la Competitividad de Asignación Regional es un importante paso en la canalización de mayores recursos hacia las distintas regiones de Chile. Sin embargo, será un gran desafío combinar las prioridades nacionales y regionales al implementar proyectos financiados por el FIC, para que éstos beneficien de igual manera a la competitividad regional y nacional. Los programas deben considerar las líneas de acción nacionales junto con la estrategia de innovación, y la ejecución de los programas será supervisada por la División de Innovación del Ministerio de Economía. Debe recordarse que aún en países descentralizados, el apoyo del centro es fundamental. Esto tiene que ver con la ambición de los programas, que probablemente será limitada si se concentran exclusivamente en construir activos relacionales/capital social entre los actores económicos a nivel local, ya que se debe motivar a los actores regionales a comprender y reaccionar ante los desafíos globales, ofreciéndoles soluciones innovadoras para ayudarlos a integrar lentamente nuevos enfoques a sus programas de desarrollo económico. El caso de las estrategias francesas de innovación regional es un buen ejemplo de cómo el gobierno central puede apoyar la implementación de estrategias regionales de innovación (ver Cuadro 2.5).

Será fundamental alcanzar un buen equilibrio entre las principales prioridades de la Estrategia Nacional de Innovación y las condiciones, oportunidades y necesidades específicas de las regiones. Para lograr este equilibrio, será esencial contar con dos cosas: por un lado, las agendas productivas y de desarrollo regional se deben generar sobre la base de activos, fortalezas y oportunidades regionales (ver más abajo); por otro lado, los gobiernos regionales y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo necesitan suficiente autonomía como para adaptar las líneas de acción centrales en innovación a las prioridades regionales

establecidas en las agendas regionales. El Fondo de Innovación Atlántico de Canadá es un buen ejemplo de un deliberado alineamiento de acciones entre departamentos que sintieron que se podían cumplir objetivos tanto de innovación como de desarrollo regional; este alineamiento se concreta en la utilización de un enfoque conjunto inter-departamental (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.5. Estrategias regionales de innovación: caja de herramientas para las autoridades regionales francesas, 2007

Al postular a fondos estructurales, las regiones francesas deben preparar documentos sobre sus estrategias de desarrollo y enviarlas a la Comisión de la UE. Bruselas muchas veces consideraba que estos documentos tenían incoherencias y que se podía realizar un análisis de políticas más robusto. Por lo tanto, en 2007 el gobierno francés decidió crear una guía para ayudar a las regiones a evaluar sus fortalezas y debilidades, lo cual mejoraría el proceso de toma de decisiones. La guía se completó en noviembre de 2007 después de discusiones y consultas con varias regiones piloto. Ahora ha sido compartida con todas las regiones.

La guía proporciona una síntesis de los principales factores que determinan el crecimiento regional en las economías modernas. Describe los componentes generales del sistema de innovación, y ofrece una cantidad de indicadores e hitos regionales para evaluar el desempeño regional. Proporciona claves metodológicas para establecer una estrategia regional basada en este diagnóstico. Las prioridades se fijan de acuerdo a un conjunto de criterios. El monitoreo de los programas es posible a través del uso de las referencias e indicadores apropiados.

Fuente: Informe Territorial OCDE de Polonia (2008).

El desafío para los gobiernos regionales y organismos públicos nacionales como CORFO, es demostrar que sus recientes iniciativas a nivel regional (como las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo) pueden contribuir sólidamente a lograr los objetivos de la Estrategia Nacional, desarrollando su propia agenda productiva regional. Se pueden observar algunas similitudes con el Reino Unido, donde en el año 2008, el documento “Innovation Nation White Paper” estableció un nuevo marco para las políticas de innovación, que considera la innovación basada en el ámbito local, principalmente porque las regiones (agencias de desarrollo regional y algunas ciudades) han demostrado que son capaces de desarrollar políticas en la materia que complementan las políticas nacionales (OCDE 2008b).

Cuadro 2.6. Fondo de Innovación Atlántico

El Fondo de Innovación Atlántico (*Atlantic Innovation Fund*, o AIF) es un programa diseñado para realizar inversiones estratégicas en iniciativas de investigación y desarrollo que aportan directamente a la actividad económica basada en la tecnología en la región Atlántica de Canadá. El AIF fue establecido el 2001 como la Agencia de Oportunidades para el Atlántico Canadiense (ACOA), programa que contó con un financiamiento de 300 millones de dólares canadienses por cinco años. Posteriormente, el programa fue renovado por otros cinco años con 300 millones de dólares adicionales. Su objetivo es aumentar la capacidad regional de desarrollar I+D avanzada e incentivar la creación de nuevas actividades económicas basadas en tecnología de punta. Fue diseñado para solucionar una brecha de financiamiento en el Atlántico canadiense —que limitaba el acceso de sus instituciones y empresas a los programas nacionales de ciencia y tecnología—, actuando como catalizador y reuniendo a los centros de investigación con el sector privado para generar grandes inversiones en la capacidad investigadora.

Los objetivos del AIF son:

- Aumentar la actividad en —y construir capacidades para— el desarrollo de investigación y desarrollo e innovación (I+D+i) que genere tecnologías, productos, procesos o servicios que aporten al crecimiento económico del Atlántico canadiense.
- Aumentar la capacidad de comercialización de los productos de la I+D.
- Fortalecer la capacidad innovadora a nivel regional, apoyando alianzas de investigación, desarrollo y comercialización entre empresas privadas, universidades, centros de investigación, y otras organizaciones del sistema de innovación Atlántico, y aumentando su masa crítica.
- Maximizar los beneficios de los programas nacionales de I+D.

Proyectos que cumplen los requisitos: el AIF financia iniciativas de I+D en las disciplinas de ciencia natural y aplicada —además de ciencias sociales, humanidades, arte y cultura, cuando éstas tiene directa relación con el desarrollo y comercialización de productos, procesos o servicios basados en la tecnología. Para maximizar los beneficios económicos para el Atlántico canadiense, el AIF favorece a los proyectos que representan mejores oportunidades de crecimiento económico. Éstas se encuentran en sectores en los cuales el Atlántico canadiense tiene una ventaja comparativa en *clusters* emergentes basados en el conocimiento. Incluyen la acuicultura, las tecnologías medioambientales, las tecnologías de la información (entre ellas comunicaciones y geomática), las tecnologías médicas y de la salud, tecnologías oceánicas, y biotecnología. Las inversiones realizadas

a través del AIF se focalizan en (pero no están restringidas a) estos sectores de crecimiento. El AIF también impulsa el desarrollo de tecnologías, lo que permite a sectores basados en recursos naturales –como el petróleo y el gas, la agricultura y la agroindustria, la pesca, la actividad forestal y la minería– que mantengan y mejoren sus posiciones competitivas.

Beneficiarios que cumplen los requisitos: El AIF recibe propuestas de entidades comerciales y no comerciales como universidades, institutos, centros de investigación y empresas privadas. Los departamentos federales, incluyendo los laboratorios y centros de investigación federales y los gobiernos provinciales no pueden postular. Sin embargo, pueden participar activamente en los proyectos AIF y aportar financiamiento.

Asistencia económica: los aportes se determinan basándose en lo que requiere el proyecto para proceder. Se sugiere que los creadores del proyecto también busquen financiamiento de otras fuentes. Una forma de hacerlo es buscar financiamiento de programas nacionales como la Fundación Canadiense para la Innovación, los consejos nacionales de financiamiento y el Programa de Asistencia para la Investigación Industrial del Consejo Nacional de Investigación. Los aportes del AIF a proyectos privados que incluyen la comercialización de un producto, proceso o servicio tecnológico, pueden ser devueltos según el éxito comercial del proyecto. En general, los aportes a las organizaciones sin fines de lucro no se devuelven.

Resultados a la fecha: en las primeras cinco rondas competitivas del programa AIF, se recibieron 626 propuestas. De éstas, 192 fueron aprobadas y hasta 521 millones de dólares canadienses en asistencia AIF fueron comprometidos a proyectos valorados en 1,2 mil millones de dólares canadienses. Por cada dólar en financiamiento AIF para los proyectos aprobados, se espera que los proponentes generen otros 1,33 dólares de otras fuentes de financiamiento públicas o privadas.

Desde 2001 hasta 2004, Statistics Canadá informó que la I+D ejecutada por el sector privado aumentó en un 20% en el Atlántico canadiense, mientras que solamente en un 1% a nivel nacional. El AIF de ACOA es considerado por los expertos como una clave del crecimiento en la actividad I+D privada en la región. El AIF ha demostrado ser un fuerte catalizador para incentivar alianzas entre las empresas y la comunidad de investigación, incluyendo los centros de educación superior.

Fuente: ACOA.

Los beneficios de un sistema regional de innovación son particularmente claros en Chile, donde las decisiones siguen estando relativamente centralizadas y la formulación de políticas ocurre lejos de los beneficiarios³. Las ventajas de un sistema de este tipo incluyen: ayuda a los gobiernos a diagnosticar fortalezas y oportunidades económicas a nivel regional, clarifica los vínculos comerciales entre los actores económicos, genera diálogo entre “sistemas” de actores públicos y privados, y concentra los recursos públicos en sectores o proyectos clave. Este sistema más regionalizado requeriría mayor participación del sector empresarial y otros actores no públicos, no sólo en la determinación de las prioridades regionales en innovación, sino también en el apoyo a un sistema de innovación demasiado dependiente de los recursos públicos.

2.2. Coordinando el desarrollo productivo⁴ a nivel regional

La tradicional concentración de la actividad productiva en pocos sectores y regiones ha generado un debate en Chile sobre las ventajas de un método “de abajo hacia arriba”, basado en la región para focalizar mejor las necesidades y oportunidades de ese territorio. Actualmente, los *clusters* están concentrados en unos pocos sectores y se concentran más en las estrategias nacionales que en las oportunidades regionales. Esto puede ser un obstáculo para una mayor diversificación productiva, y por lo tanto para el aprovechamiento de las diversas posibilidades de las regiones chilenas. Para enfrentar este desafío, se han creado las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, como el marco para transferir las responsabilidades de desarrollo productivo a las regiones. Aún así, hay preocupación acerca de si estos organismos implementarán una perspectiva regional o nacional al definir las agendas regionales, y acerca de la naturaleza de los *clusters* que se desarrollarán.

En el área OCDE, el nuevo paradigma de políticas regionales invita a capitalizar los activos locales, que a menudo están basados en las competencias y prácticas acumuladas de las regiones. El desarrollo de estrategias que tengan un impacto en la competitividad de una región requiere la identificación de las fuentes o sus potenciales de ventajas competitivas a nivel regional. En los países de la OCDE, la focalización de políticas de cluster puede ser “de arriba hacia abajo” (basado en la política nacional), “de abajo hacia arriba” (impulsada desde las regiones) o una combinación de ambas. La selección “de arriba hacia abajo” puede construir un marco para generar coherencia y sinergias entre las distintas políticas de apoyo a la innovación a nivel nacional. En algunos casos, los programas nacionales proporcionan sólo un marco general, dentro del cual cada región debe identificar sus *clusters* prioritarios, como una manera de detectar y desarrollar el potencial regional. La Tabla 2.2 muestra las principales ventajas asociadas a ambos enfoques en la selección de *clusters*.

Tabla 2.2. **Ventajas de la selección de clusters “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”**

Identificación de clusters	Principales ventajas
Nacional “de arriba hacia abajo”	<ul style="list-style-type: none"> ● Coherencia política del proyecto con otras políticas estratégicas a nivel nacional (por ejemplo, las políticas de CyT). ● Posibilidad de seleccionar varios sectores con sinergias entre sí. ● Posibilidad de focalizar hacia regiones más avanzadas que producen beneficios significativos para la economía nacional, o bien focalizar hacia regiones más rezagadas para compensar por diferencias en el desempeño regional. ● Podría prevenir una competencia inútil entre regiones que resulte en una pérdida general para el país. ● La coordinación a nivel central puede servir para aumentar la efectividad de las iniciativas.
Regional “de abajo hacia arriba”	<ul style="list-style-type: none"> ● Las autoridades regionales podrían contar con más información y contactos que el gobierno central con respecto a las necesidades locales. ● Un análisis territorial puede ayudar a identificar recursos regionales no utilizados que no podrían encontrarse con métodos estadísticos nacionales. ● Las regiones están más capacitadas para identificar posibles vínculos entre actores, u obstáculos al desarrollo de los clusters. ● Pueden beneficiarse más directamente de la actividad económica generada por los clusters exitosos, con mayores posibilidades de involucrar a distintos actores en la estrategia.

Fuente: OCDE 2007b, adaptado.

Ya que ambos procesos de selección tienen fortalezas y debilidades, la articulación entre los distintos niveles de gobierno a menudo implica una responsabilidad compartida entre los nacionales y los regionales, como forma de utilizar tanto las ventajas de un marco nacional de apoyo a la estrategia general como la capacidad de identificar y movilizar ventajas locales incrustadas en el territorio. El Cuadro 2.7 ofrece ejemplos de estas responsabilidades compartidas para la selección de clusters.

Como ya se ha mencionado, en Chile el énfasis de los clusters es principalmente el resultado de la estructura económica del país, que está excepcionalmente concentrada alrededor de una cantidad limitada de industrias (principalmente de explotación de recursos naturales). Por lo tanto, la estrategia de selección de clusters ha sido “de arriba hacia abajo” y se ha concentrado en los sectores más avanzados. Sin embargo, recientemente han emergido dos nuevas tendencias:

- **Identificando mayores posibilidades de diversificación.** Como se mencionó en el Capítulo 1, existe un consenso en que Chile no debería depender exclusivamente de los sectores que han impulsado su crecimiento hasta ahora, sino que debe utilizarlos como una plataforma para el desarrollo de nuevos sectores y actividades.
- **Participación regional más activa.** La creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y la experiencia de otros países sugieren que las

políticas de *clusters* pueden fomentar una activa participación de los actores regionales, tanto en el sector público como el privado (Di Meglio, 2008).

En este contexto, la Estrategia Nacional de Innovación, impulsada por el Consejo Nacional de Innovación, ha reconocido que, para crecer sostenidamente, Chile requiere una estrategia basada en dos ejes principales: fortalecer los *clusters* existentes, principalmente los de recursos naturales (en los cuales Chile hoy es competitivo); y, sobre la base de sus ventajas adquiridas, identificar y fortalecer otros sectores y actividades para diversificar la economía. Con este objetivo, en 2007 el Consejo Nacional de Innovación realizó un estudio para crear un mapa de los sectores productivos más prometedores para la próxima década. El criterio básico fue la conexión entre el potencial de diversos sectores en materia de mercado global y los esfuerzos domésticos requeridos para desarrollarlos. Hasta el momento, se han priorizado ocho *clusters*, y el gobierno

Cuadro 2.7. Mecanismos colaborativos para seleccionar *clusters* en países de la OCDE

Una política nacional de selección de *clusters* podría depender de un nivel diferente de gobierno (o en órganos descentralizados del gobierno central) o podría compartir la responsabilidad de selección y financiamiento de los beneficiarios. En **Suecia** el gobierno central ha ordenado que los gobiernos regionales adopten planes regionales de crecimiento que explicitan cuáles son las áreas de especialización regional más importantes para el desarrollo económico de la región. Como las regiones tienen mejor información sobre la situación económica regional, pueden ayudar al gobierno central a identificar los posibles beneficiarios de sus programas. Una estrategia similar se está utilizando en **Alemania** a través de la iniciativa de redes GA. Los Länder identifican a las redes más importantes como parte de su estrategia regional de financiamiento según el programa GA. El programa de *Clusters Industriales* de **Japón** depende de las oficinas regionales de los ministerios nacionales, en consulta con las autoridades locales y alcaldes, para identificar los proyectos más prometedores. El programa *Kúltimory* de la **República Checa** es administrado por la agencia nacional CzechInvest, pero tiene el objetivo explícito de construir las capacidades regionales de apoyo a los *clusters*. Las regiones están involucradas en el proceso de identificar y comprender sus *clusters*, que están compuestos principalmente de PYMES nacionales. Uno de los objetivos principales es identificar y apoyar a nuevos sectores y sub-sectores con el potencial y la voluntad de mejorar su competitividad. Varias iniciativas para involucrar a los actores regionales (capacitación para facilitadores de *clusters*, apoyo a iniciativas de *clusters*, incentivo para incorporar por lo menos una universidad) son importantes componentes de este programa.

Fuente: OCDE 2007b.

ha desarrollado instrumentos y políticas para promover su desarrollo. Éstos son: externalización de servicios; piscicultura; turismo; minería y sub-productos del cobre; porcicultura y avicultura; alimentos procesados para consumo humano; industria frutícola primaria y servicios financieros. La mayoría de estos sectores ya están maduros, y están vinculados principalmente a recursos naturales en los cuales se tienen ya claras ventajas.

El enfoque descrito tiene un gran potencial. El mapa de *clusters* prometedores ha facilitado la identificación de fortalezas, desafíos y obstáculos para el crecimiento y desarrollo de estas áreas. Se han realizado varias recomendaciones para el desarrollo de cada cluster, y cada una está diseñando su propio mapa de ruta para la implementación. Diversas necesidades horizontales también fueron detectadas en las áreas de capital humano, I+D, acceso a los mercados internacionales, un marco legal adaptado a las necesidades de los *clusters*, y la clarificación de las regulaciones y la infraestructura medioambiental, entre otros. Sin embargo, hay mucho más que hacer para aprovechar plenamente las ventajas productivas a nivel regional:

- Sería importante identificar mayores posibilidades de diversificación y valor agregado para los sectores actualmente desarrollados, con miras a transformar sus ventajas económicas estáticas en ventajas dinámicas. Con excepción del offshoring, los sectores seleccionados están basados en áreas desarrolladas vinculadas principalmente al sector primario. Según se discutió en el Capítulo 1, si la base productiva de la región tiene una insuficiente diversificación o si depende demasiado de las grandes empresas claves, existirá un riesgo de vulnerabilidad. La diversificación será un aspecto fundamental para proteger a Chile de las fluctuaciones de la demanda global y los precios internacionales de las materias primas. Otros países con una fuerte base de recursos naturales, como Noruega, han enfrentado desafíos similares (ver Cuadro 2.8).
- Un diagnóstico regional “de abajo hacia arriba” podría ayudar a descubrir recursos regionales no utilizados para diversificar la economía. Esto también facilitaría la consideración de potencialidades territoriales entre sectores y la dinámica territorial. La investigación de *clusters* realizada por el Consejo de Innovación tuvo una orientación fundamentalmente “de arriba hacia abajo” y no consideró suficientemente las externalidades e interacciones del ámbito local. Se identificaron potenciales fortalezas nacionales y las posibilidades de crecimiento de las exportaciones. Esta perspectiva es útil para construir *clusters* en las industrias de exportación dinámicas, en las cuales Chile claramente tiene gran fuerza competitiva. Sin embargo, no aplica un enfoque regional, y por lo tanto carece de información sobre las competencias, prácticas y activos incrustados en los distintos territorios, que representan potenciales fuentes de ventajas competitivas. Una orientación basada en el ámbito local permitiría a Chile buscar nuevas fuentes potenciales de crecimiento. La implementación de las ARDP está generando las condiciones para transferir a las regiones la responsabilidad de definir la agenda productiva.

Cuadro 2.8. El desafío de la diversificación en Noruega

En Noruega, el descubrimiento y la extracción de petróleo y gas natural, incluyendo el desarrollo de actividades industriales relacionadas con ingeniería y servicios, han afectado mucho a la economía y han impactado fuertemente su sistema de innovación e I+D. Hoy, Noruega tiene una estructura económica que aún depende fuertemente de los recursos naturales, pero se han realizado esfuerzos por diversificar su estructura productiva y estructurar la economía en torno al conocimiento. Una tarea estratégica clave para Noruega ha sido prepararse para “la vida después del petróleo”. Por un lado, la política nacional de investigación e innovación, construida sobre el emprendimiento dinámico en ciertos campos, ha estado promoviendo el desarrollo de nuevas industrias. Por otro lado, la demanda de los sectores del petróleo y natural por bienes y servicios especializados se ha tomado como una oportunidad para crear empresas de gran valor agregado, basadas en el conocimiento. En este sentido, durante el desarrollo inicial del sector petrolero (anterior a 1993), Noruega debió utilizar capitales extranjeros para invertir en I+D y así reforzar el aprendizaje tecnológico local. El desafío ahora es asegurar que esta experiencia de aprendizaje pueda beneficiar a otros sectores que cumplen un rol fundamental en la preparación para un futuro declive de las actividades petroleras.

Fuente: Informe sobre Políticas de Innovación OCDE, Noruega (2008).

Las agencias de desarrollo regional en Chile

En los últimos años, Chile ha desarrollado una compleja estructura de desarrollo productivo, con una amplia gama de programas ejecutados por distintos organismos públicos como la Corporación de Fomento Productivo (CORFO), la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), ya sea desde sus oficinas centrales o a través de sus oficinas regionales, pero siempre relacionado con los programas y líneas de acción nacionales.

Entre 2006 y 2007, el Gobierno chileno estableció agencias de desarrollo regional denominadas Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), para avanzar hacia un enfoque integrado del desarrollo productivo regional. Se han establecido 15 ARDP, una en cada región. El proceso fue conducido por la CORFO y co-financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Uno de los principales roles de las ARDP es desarrollar agendas regionales de desarrollo productivo “de abajo hacia arriba”, basadas en activos, fortalezas y oportunidades regionales. En este proceso, la región y sus diversos actores –sector público y privado, universidades, sociedad civil– se hacen responsables de una perspectiva estratégica a largo plazo para el desarrollo productivo de la región. Al mismo tiempo, las agencias constituyen el marco institucional que coordina a nivel regional la

amplia variedad de programas y organismos que fomentan el desarrollo productivo, que muchas veces tienen objetivos compartidos. Finalmente, las ARDP buscan incentivar el apoyo público-privado a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), coordinando los esfuerzos de los diversos

Cuadro 2.9. Objetivos específicos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Chile

De acuerdo a CORFO, las ARDP tienen los siguientes objetivos estratégicos:

1. **Desarrollar competencias locales y redes de conocimiento para la competitividad.** Las agencias buscarán encontrar y reunir a las mejores competencias de cada región para formar redes altamente calificadas.
2. **Construir, validar y promover las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo.** La tarea de las agencias es construir y validar una agenda regional de desarrollo productivo, basada en las vocaciones y oportunidades locales. Esta agenda debería reflejar la Estrategia de Desarrollo Regional del Gobierno Regional. Asimismo, las ARDP deben establecer un sistema de monitoreo de la agenda, con periódicas cuentas públicas.
3. **Facilitar la coordinación de distintos programas, iniciativas y políticas de productividad, ya sean privadas o públicas.** Uno de los principales objetivos de las ARDP es impulsar acuerdos y compromisos de los actores públicos y privados con respecto a iniciativas que busquen mejorar las competencias económicas competitivas a nivel regional, fortaleciendo los clusters productivos y otros temas relacionados con la producción.
4. **Fortalecer la competitividad de las MIPYMES.** Las ARDP trabajarán para coordinar y vincular a los actores locales con el apoyo de los organismos públicos a la producción, buscando satisfacer las necesidades competitivas de las MIPYMES regionales.
5. **Proporcionar información y asesoría a los actores regionales sobre oportunidades productivas o comerciales** en la región, y sobre entidades que apoyan el desarrollo productivo del territorio. Para esto, la Agencia establecerá un servicio de información con acceso a datos precisos.
6. **Favorecer un clima apropiado para los negocios.** Para cumplir este objetivo, las ARDP podrán buscar asesorías expertas. Al mismo tiempo, pueden actuar como consultoras para los gobiernos regionales en la coordinación de las inversiones regionales en desarrollo productivo.
7. **Desarrollar una cooperación intra-regional e internacional con otras agencias.**

Fuente: CORFO.

actores e instrumentos que ayudan a aumentar la competitividad de ellas (el Cuadro 2.9 describe los objetivos específicos de las ARDP). El proceso ha generado grandes expectativas, porque las ARDP serán el canal para asumir la responsabilidad del desarrollo productivo a nivel de regiones y cumplirán un rol crucial en el proceso de descentralización en Chile.

Las Agencias de Desarrollo Regional son comunes en países de la OCDE. En general, se pueden definir como organismos que coordinan e impulsan el desarrollo económico en un área geográfica delimitada, y, a pesar de la gran diversidad de objetivos y tipos de organización, generalmente comparten ciertas características y funciones centrales (Tabla 2.3).

Tabla 2.3. Funciones claves de las Agencias de Desarrollo Regional en países de la OCDE

Estrategia de desarrollo	Tanto general como específica para cada sector, para autoridades nacionales o gobiernos regionales, incluyendo la tarea de supervisar el proceso de consulta con los actores.
Respuesta a fallas del mercado	Relacionadas con actores o sectores económicos específicos o con un mandato general de intervenir áreas en que se han detectado fallas del mercado, normalmente con acción de las ADR en torno a la creación de inteligencia económica.
Infraestructura de apoyo empresarial	Incluyendo incubadoras y otros bienes raíces para comenzar nuevos negocios.
Servicios de apoyo empresarial	Suministro de servicios de consultoría, muchas veces como agentes de programas de apoyo empresarial nacionales o regionales (por ejemplo, programas de tutoría, tiendas empresariales, entre otras.).
Conciencia de innovación (transferencia tecnológica y difusión)	Actuar como enlace entre empresas locales y la comunidad de investigación para promover la difusión de nuevas tecnologías o actuar en representación de los órganos nacionales de transferencia tecnológica.
Servicios financieros para PYMES	Otorgar créditos o financiamiento a pequeñas empresas, normalmente como agentes de programas nacionales.
Atraer inversionistas extranjeros	Involucrarse en el marketing de la región, liderando actividades internacionales de promoción (ferias empresariales, etc.), preparando dossiers para potenciales inversionistas.
Clubes y clusters empresariales	Impulsar los clusters y apoyar la construcción de redes dentro de ellos.

Como la mayoría de las agencias de desarrollo regional en Europa, las ARDP chilenas están estructuradas como organismos públicos o semi-públicos cuyas funciones y composición están estrechamente vinculadas con el sector privado. Dependen de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Aún así, cada agencia está dirigida por el Intendente y constituida por representantes de los sectores público y privado de la región. Los Consejos Regionales Estratégicos de las ARDP tienen, a lo menos, nueve representantes: cuatro de organismos públicos desconcentrados (el Intendente y los representantes de CORFO, SERCOTEC y regional del Ministerio de Economía), tres del sector privado regional y dos

del sector público regional. Las ARDP también tienen un director ejecutivo y un equipo de apoyo. En países de la OCDE, aún en organismos que reciben fondos públicos, el énfasis a menudo se centra en sus atributos asociables a la empresa privada (como un estilo de gestión y un enfoque empresarial, auto-financiamiento a través de cuotas de usuarios, negocios conjuntos y alianzas público-privadas). Esto demuestra que estas agencias no son simplemente extensiones de los ministerios centrales y que sus funciones y enfoque son más cercanos a los del sector privado. De esta manera, la estructura de gobierno de las ARDP generalmente involucra una representación significativa del sector privado y otros actores no gubernamentales. En general, las ARDP deben cumplir un rol esencial en el mejoramiento de las relaciones entre empresas de todo tamaño y el sector público.

Además de los recursos centrales asignados inicialmente a las agencias, en el año 2007 CORFO les transfirió los recursos de varios programas⁵. Durante 2008, se asignarán recursos adicionales a las ADR, para financiar programas público-privados específicos para aumentar la competitividad (Programas de Mejoramiento de la Competitividad o PMC), basados en las agendas regionales de las agencias: la ley de presupuestos chilena de 2008 indica que por lo menos un 10% de los recursos de los organismos públicos involucrados en el desarrollo productivo (CORFO, SERCOTEC, SAG, INDAP, FOSIS, CONADI, SENCE y ProChile) deben destinarse a financiar iniciativas de los PMC de las agencias regionales. Sin embargo, estas iniciativas recibirán apoyo adicional a través de acuerdos entre las ARDP, las empresas privadas y los centros de investigación. Finalmente, el 2008 el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la principal fuente nacional de inversión pública en los territorios, podrá financiar iniciativas que emanen de las ARDP (ver Cuadro 2.10). Esto muestra que los compromisos gubernamentales de Chile han instalado a esas agencias como la principal institución para asegurar el desarrollo productivo de las regiones. El objetivo es coordinar el financiamiento y las actividades de los organismos públicos desconcentrados a través de ellas. Esto ayudará a coordinar las diversas, y hasta ahora fragmentadas, iniciativas sectoriales en un marco común y coherente impulsado directamente por las ARDP.

Este sistema de financiamiento no es muy distinto del que utilizan la mayoría de las ADR en países de la OCDE. En el caso de estas últimas, los fondos provienen principalmente de fuentes públicas, con la expectativa de que una agencia exitosa logrará reunir dineros a través de cuotas de usuarios y que llegará algo de financiamiento del sector privado, ya sea como apoyo general o a través de co-financiamiento de proyectos o programas específicos. Algunas tienen una estructura de sociedad anónima, con los organismos gubernamentales como socios mayoritarios, mientras que otras funcionan con financiamiento directo de una combinación de fuentes gubernamentales. Una revisión de las agencias de desarrollo en Europa muestra una diversidad de sistemas para financiarlas (aunque la UE aparece como financista principal de muchas, particularmente

Cuadro 2.10. Presupuesto 2008 de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo de Chile

- Presupuesto para operación: USD 13 millones (57% más que el año anterior).
- Recursos para ejecutar las iniciativas definidas en el PMC regional: USD 67 millones del presupuesto de los servicios públicos (CORFO, SERCOTEC, SAG, INDAP, FOSIS, CONADI, SENCE y ProChile) (un 10% de su presupuesto está destinado a financiar las iniciativas de los PMC).
- El Gobierno Regional, a través del FNDR, también puede financiar las iniciativas de desarrollo productivo. Estas no necesitarían pasar por el análisis social de MIDEPLAN.

en Europa Central y Oriental). Un importante descubrimiento realizado por la Comisión Europea en su estudio sobre el funcionamiento de las ADR es que la naturaleza a mediano y largo plazo de los objetivos de las agencias implica que el financiamiento debe ser predecible por un período relativamente largo. Sin embargo, la cantidad de funcionarios trabajando actualmente para las ARDP en Chile, contrasta con los números mucho más altos de las ADR de algunos países de la OCDE (Tabla 2.4). Como se ha visto, el Consejo Estratégico de las ARDP chilenas está formado por un grupo de al menos 9 personas, además de un equipo técnico de apoyo. El equipo técnico sólo cuenta con 5 personas por agencia: un director ejecutivo, tres profesionales/analistas, y un asistente. En el futuro, se necesitará una mayor cantidad de profesionales trabajando en las ARDP para poder cumplir eficientemente con los diferentes objetivos de este nuevo organismo regional.

Tabla 2.4. Financiamiento de las Agencias de Desarrollo Regional, ejemplos seleccionados

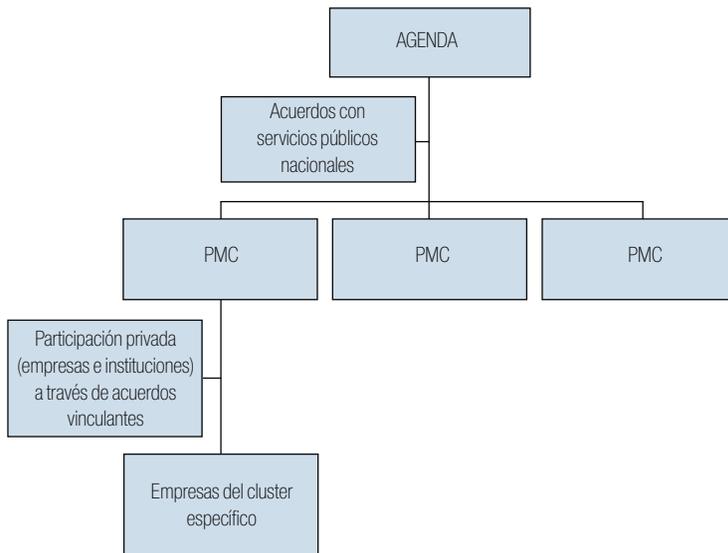
	Funcionarios	Presupuesto anual (millones de euros)
One Northeast (Reino Unido)	250	400
SPRI –Basque Country (España)	92	53
Midi-Pyrénées Expansion (Francia)	27	3,1
ASNM Nordmilano (Milán)	30	9
NOM (Holanda)	50	13
Barcelona ACTIVA (España)	80	16

La necesidad de avanzar hacia agendas con una mayor orientación regional

Las agendas de desarrollo regional deben planificar las prioridades estratégicas regionales, basándose en las fortalezas de los territorios. Durante el año 2007, las agencias chilenas prepararon sus agendas de desarrollo estratégico, en las cuales identificaron oportunidades regionales, desafíos para la competitividad regional y planes para enfrentar y superar estos desafíos. El rol de estas agendas es definir un conjunto de ejes productivos a nivel regional y servir de base para el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC). A comienzos de 2008, cada ADRP ya tenía una agenda de desarrollo productivo que establecía las prioridades de su región a corto y mediano plazo, la cual ha sido validada por el sector privado, los servicios públicos y la comunidad regional. Los PMC identificarán una estrategia y acciones para mejorar la competitividad de un subconjunto de los clusters prioritarios definidos en la agenda. Para priorizar los PMC se tomarán en cuenta los siguientes criterios: cantidad y naturaleza de los actores; capacidad competitiva del área y vinculación con el sector exportador; potencial para formar clusters en la cadena productiva territorial; y sustentabilidad de la empresa en el mercado. Los PMC serán implementados a través de una alianza público-privada según se describe en la Figura 2.3.

Claramente, esto representa un paso más hacia la integración de los externalidades territoriales y dinámicas basadas en el ámbito local, con una estrategia integral de desarrollo productivo.

Figura 2.3. Agendas estratégicas regionales y PMC



Fuente: CORFO.

Una vez que las ARDP estén completamente operativas, una de las responsabilidades de su directorio será, probablemente, seleccionar el conjunto de ejes productivos prioritarios de la región, según los siguientes criterios:

- i) Clara expresión de vocación productiva regional.
- ii) Clara expresión de la voluntad de un grupo relevante de emprendedores MIPYMES de trabajar juntos y en coordinación con los principales organismos públicos y centros de investigación de la región.
- iii) Seguridad respecto a la viabilidad de la actividad, desde el punto de vista financiero, social y medioambiental.
- iv) Participación de una cantidad considerable de empresas pequeñas.

Al mismo tiempo, las actividades de las ARDP incluirán acciones relacionadas con el clima de negocios y, específicamente, con el desarrollo de clusters. Financiarán servicios de asistencia técnica y consultoría en áreas como el gobierno y la gestión de los clusters; los servicios de capacitación y asesoría comercial; los servicios de apoyo tecnológico; y el marketing, la exploración de mercados y las exportaciones. Además, los PMC atraerán y coordinarán el financiamiento de programas de otros ministerios y organismos públicos. Desde 2008, el marco regulatorio que gobierna el FNDR ha sido adaptado para permitir el financiamiento de iniciativas que emanen de las ARDP.

Actualmente, el progreso realizado en materia de agendas de desarrollo es irregular, pero con algunas iniciativas prometedoras. Como se muestra en la Tabla 2.5, las primeras agendas regionales, lanzadas a comienzos de 2008, incluyen algunas áreas innovadoras o de valor agregado. Es el caso de la educación superior, CyT y el establecimiento de una plataforma para los servicios de comercio internacional. También se incluyen algunas áreas actualmente subdesarrolladas pero con mucho potencial (por ejemplo, el turismo especializado). Al mismo tiempo, algunas agendas parecen poner particular énfasis en las sinergias entre los ejes productivos prioritarios. Sin embargo, el avance de las agencias regionales hacia el cumplimiento de sus objetivos aún depende mucho del compromiso del Intendente de cada región. Además, en la mayoría de los casos, las agendas tienen una orientación de clusters que refleja fuertemente el estudio de los sectores productivos más prometedores a nivel nacional y los ocho clusters prioritarios de la Estrategia Nacional de Innovación (Cuadro 1.3). Las agendas y los PMC seleccionados hasta ahora están muy restringidos a los sectores prioritarios a nivel nacional (principalmente la minería, la agricultura, la pesca y la industria frutera primaria). La mayoría de éstos son sectores desarrollados dependientes de los recursos naturales, que ya tienen un claro impacto en las regiones. Aunque es lógico tomar en cuenta a estos sectores, uno de los principales valores de las ARDP debería ser el desarrollo de un plan basado en vocaciones y oportunidades regionales más diversificadas o de mayor valor agregado.

Las agendas estratégicas calificadas y basadas en el ámbito local requerirán de un equipo ampliado de profesionales trabajando en las ARDP, con la capacidad de realizar un análisis profundo de las distintas vocaciones y oportunidades regionales. También requerirán una gradual evolución hacia agencias más territoriales. Asimismo, habrá una necesidad de generar mayor conexión entre la agenda estratégica desarrollada por las ARDP y el proceso de inversiones regionales. Actualmente, los distintos actores públicos que intervienen en el proceso de inversiones no están obligados a considerar las áreas productivas prioritarias fijadas por las agendas regionales de las agencias.

El desafío para los creadores de políticas es equilibrar el apoyo a los sectores claves con un enfoque que permita mayor flexibilidad entre las regiones. Obviamente, la articulación entre las agendas regionales y las prioridades nacionales será muy importante, pero el mapeo de sectores claves para el desarrollo regional se podría mejorar buscando vocaciones regionales específicas, que podrían ser nuevas fuentes de crecimiento. Si se implementa una orientación más regional, el proceso de establecer la agenda productiva regional y movilizar apoyo para los PMC podría ser un ejercicio muy valioso para las regiones, así como para el nivel central. Será fundamental utilizar el conocimiento y las motivaciones regionales, si se pretende instalar exitosamente una orientación también regional para el desarrollo económico en Chile. Esto, a la vez, puede ayudar a informar las decisiones sobre políticas nacionales: las regiones, con mejor información sobre la situación económica regional, ayudarían al nivel nacional a identificar potenciales objetivos para sus programas.

Mejorando la coordinación

Si se pretende que las ARDP jueguen un rol más activo como catalizadores del desarrollo económico a nivel regional, se deberán fortalecer sus vínculos y mejorar su coordinación con el Gobierno Regional. Desde enero de 2007, la responsabilidad de la planificación regional fue transferida desde las oficinas regionales del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) al Gobierno Regional, creándose una tercera División al interior de esa institución. En este sentido, se ha sugerido que las ARDP duplicarán, o bien disminuirán, el rol del Consejo Regional en el desarrollo regional⁶. Por lo tanto, se deben clarificar particularmente los roles, responsabilidades y mecanismos de interacción de estos dos organismos regionales, incluyendo un esfuerzo por fortalecer los vínculos entre la Agenda de Desarrollo Regional de las ARDP y la Estrategia de Desarrollo Regional del Gobierno Regional.

Las ARDP han comenzado a mejorar la coordinación regional, en un proceso que debe profundizarse. Se están constituyendo los acuerdos entre actores públicos y privados en iniciativas directamente relacionadas con las oportunidades de negocios indicadas en las agendas de desarrollo regional,

Tabla 2.5. **Áreas prioritarias de las Agendas de Desarrollo Regional**

Agencia regional	Área prioritaria	PMC seleccionado (hasta junio de 2008)
Arica y Parinacota	Agricultura de alta tecnología; turismo; plataforma de servicios financieros internacionales.	
Tarapacá	Turismo; cluster minero (vinculado a las PYMES); acuicultura; agricultura.	Turismo; minería;
Antofagasta	Servicios avanzados de minería; minería pequeña escala; acuicultura; turismo vinculado a la pesca; biocombustibles; educación superior.	Acuicultura y pesca; minería a pequeña escala.
Atacama	Agricultura; acuicultura y pesca; turismo; minería.	Agricultura (uvas); acuicultura y pesca; turismo especializado; minería.
Coquimbo	Agricultura (uvas y productos derivados); minería (pequeña y mediana); turismo (astronomía); recursos acuáticos; acuicultura y pesca; servicios sociales y educación superior.	Agricultura (uvas y productos derivados); minería (pequeña y mediana); turismo (astronomía); acuicultura/pesca (abalone; algas).
Valparaíso	Alimentos procesados; turismo; nexos de conocimiento; logística comercial; pesca artesanal; minería.	Industria primaria de frutas; turismo especializado; educación superior.
Metropolitana	Turismo especializado; industria de alimentos; agro-industria; industria primaria de frutas y verduras; servicios para la minería; comercio y servicios; offshoring.	Turismo especializado (Ruta del Maipo); offshoring; turismo de empresas.
O'Higgins	Industria forestal y agricultura; turismo.	Industria vinícola; industria frutícola; turismo.
Maule	Ganado; industria forestal; turismo; vino; frutas.	Turismo; vino; frutas.
Bío-Bío	Alimentos; turismo; pesca; industria forestal; metalurgia; petroquímicos y plásticos; educación superior (CyT); transportes; energía.	Alimentos; educación superior (CyT); turismo.
La Araucanía	Industria forestal (muebles); agro-industria; ganado; industria frutícola; turismo; acuicultura y pesca.	Agro-industria; industria frutícola; turismo.
Los Ríos	Turismo especializado; productos forestales; productos lácteos; carne de alta calidad; pesca artesanal, productos procesados; agro-industria.	Nexos culturales y de conocimiento; productos lácteos; carne de alta calidad; turismo especializado; agro-industria.
Los Lagos	Ganado (vacuno; ovejas); acuicultura (salmón); y pesca; industria forestal; horticultura; árboles frutales; flores; turismo.	Turismo integrado; productos lácteos; carne de vacuno.
Aysén	Turismo; acuicultura y pesca; ganado.	Turismo; acuicultura y pesca; ganado.
Magallanes	Turismo; ganado (vacuno; ovejas); acuicultura y pesca; industria forestal; horticultura; minería, energía; servicios logísticos marinos.	Turismo especializado; ganado (ovejas); servicios logísticos marinos.

Fuente: CORFO.

y se espera que éstas últimas promuevan el diálogo y las consultas entre los principales actores públicos y privados. El hecho de que en 2008, por lo menos un 10% de los recursos de los organismos públicos nacionales involucrados en el desarrollo productivo debieron necesariamente financiar iniciativas del PMC de las ARDP, debería asegurar una mayor negociación y coordinación.

Finalmente, se debe vincular a los representantes del sector privado con el Consejo Estratégico de las ARDP y la comunidad de MIPYMES regionales. Esto incluye seleccionar representantes calificados de MIPYMES regionales y motivarlos a mantener un contacto regular con la comunidad empresarial.

Micro, pequeñas y medianas empresas

A nivel internacional, las PYMES son un foco clave de las políticas de *clusters* e innovación (y más ampliamente de las políticas de desarrollo regional); sin embargo, aunque representan una fuente esencial de crecimiento y creación de empleo, y son actores claves del desarrollo regional, las PYMES parecen estar sub-representadas con respecto a su aporte a las economías nacionales y regionales. Chile no es una excepción a esta tendencia internacional.

Un desafío para la política económica regional de Chile es involucrar a las micro, pequeñas y medianas empresas, que cumplen un rol esencial en la economía del país. Estas representan más del 99% de las empresas y son responsables de más del 75% de los empleos, pero generan solo el 21% de las ventas nacionales y solo un 4% de las exportaciones nacionales (Tabla 2.6). Ya que la productividad por trabajador en las MIPYMES es mucho menor que la de las grandes empresas, su capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales es limitada.

La falta de competencias y el acceso insuficiente a los servicios financieros o la innovación, entre otros factores (ver Cuadro 2.11), hacen que sea difícil para estas empresas enfrentar los desafíos de la competencia internacional. Son los mismos desafíos comunes entre los países de la OCDE. El enfoque de *clusters* muchas veces ha estado orientado hacia las pequeñas empresas, por los obstáculos que éstas enfrentan típicamente para crecer, y por la clara necesidad de una intervención a través de políticas específicas. Por el lado de la demanda, las MIPYMES necesitan asistencia para identificar sus necesidades. Sus ejecutivos muchas veces desconocen las nuevas tecnologías, no reconocen el potencial para mejorar o no tienen las capacidades financieras, organizacionales y gerenciales para implementar las nuevas tecnologías. Por el lado de la oferta, los proveedores de tecnología generalmente no diseñan sus productos para las empresas locales. Los costos de llegar a las empresas pequeñas con información relevante son bastante altos, así como los costos de diseñar equipos para sus necesidades específicas. Ya que los mercados de la tecnología sufren de una asimetría de información, altos costos de transacción y la falta de economías de escala, se requiere una intervención por medio de políticas (OCDE, 2007b).

Tabla 2.6. Datos sobre las MIPYMES en Chile

Tipo de empresa ¹	% de empresas ¹	Peso económico (% de ventas) ¹	Participación en las exportaciones totales (%) ¹	Tamaño de empresa (en cantidad de trabajadores) ²	% de trabajadores ²
Micro	85.3	3.2		1-10	47.4
Pequeña	12.3	9.2	1.3	11-50	16.5
Mediana	1.7	8.4	2.6	51-199	12.4
Grande	0.8	79.2	96.1	Más de 200	23.7
Total	100	100	100	—	100

Nota: Porcentajes no consideran a las empresas no clasificadas por categoría o tamaño.

1. Fuente: SII y Aduanas. No hay una única definición de las PYMES en Chile. El SII define las micro-empresas como aquellas que tienen ventas anuales menores a 2.400 Unidades de Fomento (UF), las pequeñas empresas como aquellas con ventas anuales entre 2.400 y 25.000 UF, y las empresas medianas como aquellas con ventas anuales entre 25.000 y 100.000 UF. La UF es una unidad monetaria indexada. El tipo de cambio entre la UF y el peso chileno se ajusta constantemente a la inflación, para que el valor de la UF se mantenga. En mayo de 2008, una UF equivalía a alrededor de 20.000 pesos chilenos.
2. Fuente: CASEN 2003. La Encuesta CASEN define el tamaño de las empresas en términos de la cantidad de trabajadores

Cuadro 2.11. Principales problemas de las MIPYMES en Chile

- Débiles competencias laborales y gerenciales e insuficiente capacitación técnica para los trabajadores, especialmente en TIC.
- Regulación inadecuada.
- Falta de acceso a la información científica, tecnológica y empresarial crucial para su competitividad (especialmente en el caso de las empresas pequeñas en zonas remotas).
- Acceso limitado a los créditos.
- Calidad y diferenciación de productos limitada.
- Débiles estrategias de promoción de las exportaciones para productos e imagen.
- Oferta limitada de infraestructura para la estandarización de productos y procesos y el desarrollo de tecnología.
- Problemas de coordinación y cooperación para implementar clusters y cadenas de producción a nivel regional.
- Limitada responsabilidad medioambiental.
- Alta proporción de MIPYMES informales.

Fuente: Albuquerque (2007).

Un desafío horizontal clave para las MIPYMES chilenas es su muy limitada capacidad de innovar. La mayoría de las MIPYMES no integran redes orientadas a la innovación y, aún más, muchas de las que tendrían incentivos para desarrollar vínculos con otras empresas y centros de conocimiento se enfrentan a dificultades similares. La falta de confianza en los posibles socios socava el establecimiento de redes cooperativas básicas. Esta característica socio-cultural sólo cambiará lentamente, pero un exitoso equilibrio entre la competencia y la cooperación puede ayudar a crear confianza. Sería útil encontrar maneras de difundir la información sobre las experiencias positivas en sectores con mecanismos exitosos de acción colectiva (OCDE, 2007a). En el área OCDE, por ejemplo, la asesoría y transferencia tecnológica, junto con la provisión de servicios no financieros, se utilizan para superar estos problemas. La asesoría en *marketing*, logística, exportaciones, contabilidad, entre otras, muchas veces proviene de centros sectorialmente orientados. También han existido algunas iniciativas de utilización de las grandes empresas para desarrollar un clima innovador que puede ayudar a apoyar a pequeñas empresas locales con ideas también innovadoras⁷.

Un fenómeno regional que requiere soluciones regionales

Entre las regiones chilenas, hay diferencias en materia de creación y fracaso de las pequeñas empresas (Crespi, 2003). El apoyo en innovación, los servicios y capacitación para las MIPYMES debería ser específico para cada región, tomando en cuenta tanto los procesos económicos particulares como el contexto territorial. Hasta hace muy poco, los programas nacionales de apoyo a las MIPYMES chilenas eran implementados con un enfoque nacional que no consideraba las dinámicas regionales de esas empresas. Sin embargo, tanto el Gobierno como los gremios empresariales, las ARDP y el programa Chile Emprende, están iniciando acciones para enfrentar los problemas de las MIPYMES desde una perspectiva territorial. El programa Chile Emprende es una iniciativa muy prometedora que ofrece un enfoque territorial integral para la promoción y desarrollo de las MIPYMES. Esto involucra la coordinación de distintas instituciones públicas, alianzas público-privadas, y una perspectiva territorial de apoyo (ver Cuadro 2.12).

Las ARDP también pueden ayudar a fortalecer la competitividad de las MIPYMES a nivel de las regiones, involucrándolas en la planificación productiva regional. Las agencias deberán cumplir un rol importante en la actualización de las capacidades de las MIPYMES y, por lo tanto, de su productividad. Tomando en cuenta las vocaciones regionales, y ofreciendo a las MIPYMES un mejor acceso a competencias, innovación y tecnologías, se agregará valor a los sectores económicos actualmente desarrollados en las regiones y se apoyará la diversificación de su base productiva. En este sentido, se debe prestar atención para asegurar que las ARDP no sean dominadas por los intereses de las grandes empresas. Además, se espera que las MIPYMES encuentren en las agencias una buena plataforma para articular y definir sus requisitos específicos, por ejemplo en materia de infraestructura. Recientes investigaciones (Alburquerque, 2004)

sugieren que el suministro de infraestructura en Chile está determinado “de arriba hacia abajo” y por la presencia de grandes empresas y actividades económicas estratégicas. Es probable que esta situación complique el vínculo entre los distintos sistemas de producción locales, y entre éstos y los principales centros de actividad económica y rutas comerciales. Las ARDP deberían ayudar a superar estos obstáculos para la competitividad de las MIPYMES.

Cuadro 2.12. Chile Emprende

Chile Emprende se lanzó en el año 2005, basado en su antecesor Emprende Chile (2001-2004). Su principal objetivo es promover a las micro y pequeñas empresas (MIPYMES) en territorios específicos, a través de alianzas público-privadas que requieren la colaboración de diversas instituciones a cargo del desarrollo. El objetivo es mejorar las condiciones de trabajo y salarios de los trabajadores de las MIPYMES, y desarrollar la economía y competitividad de las regiones chilenas a través de mejores ventas, diversificación económica y consolidación de esas empresas. También apunta a desarrollar una orientación institucional favorable a la colaboración público-privada.

La iniciativa incluye 27 territorios definidos sobre la base de sus características geográficas, sociales, culturales y productivas. Cada territorio se compone de una y a menudo varias comunas. El directorio nacional está encabezado por SERCOTEC, con la participación de varios organismos públicos: INDAP, FOSIS, SENCE, el Ministerio de Economía y la SUBDERE. También existe una comisión de evaluación presidencial con la participación de varios ministerios. Dentro de cada región existe una oficina regional encabezada por el Intendente y compuesta por instituciones públicas, privadas y académicas regionales, relacionadas con las MIPYMES, que deciden la orientación estratégica del programa en cada región, y ofrecen recursos y facilidades para su desarrollo. Finalmente, a nivel territorial, un consejo público-privado –formado por representantes de las municipalidades y organismos públicos y privados– coordina e integra las diversas actividades. Su trabajo se realiza a través de un ejecutivo, con el apoyo de grupos de trabajo temáticos.

El programa fue creado a nivel nacional, y por lo tanto se han asignado algunos recursos sectoriales a la iniciativa. Recursos adicionales están disponibles a través de los distintos organismos públicos (CORFO, SERCOTEC, INDAP), municipalidades, inversionistas privados y otros participantes del plan territorial.

En cada territorio, los actores públicos y privados construyen un plan de desarrollo económico territorial, como un acuerdo compartido sobre el futuro de la región, con objetivos, acciones concretas a realizarse, compromisos de recursos y criterios de

evaluación. Una gran cantidad de iniciativas han sido definidas, incluyendo: apoyo a la diversificación del sector primario de la economía; asistencia en el acceso a los canales de exportación; diversificación de los circuitos de turismo; establecimiento de vínculos entre la agricultura, la pesca, la artesanía y el turismo; y redes que difunden los avances en innovación.

Chile Emprende abre el camino para políticas integrales, basadas en el ámbito local, que van más allá de la tradicional orientación sectorial. El programa reúne los esfuerzos y perspectivas de distintos ministerios, organismos públicos y actores privados en territorios específicos. Al mismo tiempo, mantiene un compromiso básico con las MIPYMES para mejorar el desarrollo regional y el bienestar social.

Fuente: Chile Emprende.

Finalmente, las Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo han sido creadas en localidades de bajo desempeño, como una forma de ofrecer apoyo focalizado a los emprendedores locales y gatillar procesos de desarrollo económico “de abajo hacia arriba”. También están dedicadas a ofrecer un único punto de acceso para el apoyo estatal al desarrollo productivo. La iniciativa aún es pequeña en su alcance, pero proporciona un interesante enfoque para desarrollar el potencial local de competitividad en territorios afectados por desafíos específicos del contexto (ver Cuadro 2.13).

Cuadro 2.13. Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo

Entre 2006 y 2007, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) lanzó tres Oficinas Provinciales de Desarrollo Productivo en las provincias de Arauco (en la Región del Bío-Bío), Chiloé (Región de Los Lagos) y San Antonio (Región de Valparaíso). Esto es parte de un esfuerzo por promover el desarrollo empresarial en localidades particularmente vulnerables, como las zonas aisladas o lugares con gran desempleo. Las oficinas buscan: dar apoyo especializado a los pequeños y medianos empresarios; favorecer los cambios en las condiciones locales y el contexto, para poder generar un marco local más competitivo; mejorar el desarrollo de sistemas productivos locales; crear un marco único para el acceso al apoyo público al desarrollo, la innovación y las finanzas empresariales; y formular agendas provinciales de desarrollo. Esta iniciativa representa una mejor oportunidad para conducir un proceso de desarrollo económico endógeno en localidades desaventajadas, dándoles mejores oportunidades de acceder a los mercados desde una posición más competitiva. Esto representa una manera de atacar las disparidades territoriales a través de procesos de desarrollo económico local “de abajo hacia arriba”.

Fuente: SUBDERE.

En general, a pesar de estos programas prometedores, aún existe la necesidad de coordinar eficientemente las diversas iniciativas y fondos de apoyo a las MIPYMES en un marco territorial integrado. Es más, la investigación complementaria en cada región del país es necesaria para identificar la “red comercial territorial”: los vínculos e interacciones entre las PYMES, y entre estas y los proveedores de servicios (proveedores de insumos, empresas que venden sus bienes o servicios). Con frecuencia los límites de estas redes no serán administrativos (comunales, provinciales, regionales) sino económicos y productivos. La identificación de estos sistemas productivos territoriales es un requerimiento para conocer las necesidades de las PYMES (en materias de producción, capital humano e innovación) y ofrecerles un apoyo apropiado y eficiente (Alburquerque, 2007).

En este contexto, las instituciones de educación superior y centros de formación y capacitación a nivel regional están llamados a participar de las alianzas público-privadas y a apoyar a las PYMES con el mejoramiento de su capital humano, tecnologías, servicios comerciales y apoyo. El capital humano es un objetivo central del desarrollo regional en el área OCDE y, como ya se ha visto, uno de los principales objetivos de la acción pública relacionada con la Estrategia Nacional de Innovación en Chile.

2.3. Educación y capital humano como objetivos prioritarios

Dos de los principales desafíos señalados en el Capítulo 1 –competitividad y desigualdades del ingreso– tienen su origen en la educación y el capital humano. También tienen un vínculo particular con los temas territoriales. La inversión en educación y capital humano puede ayudar a crear las condiciones básicas para la innovación y asimilación de los cambios, especialmente en regiones menos aventajadas. Las comparaciones internacionales confirman que la educación juega un rol esencial en promover la productividad laboral y el crecimiento económico. El acceso a educación y capacitación adaptadas a los activos y requisitos regionales es, por lo tanto, un elemento clave de la competitividad regional. Para competir en la economía internacional del conocimiento, los países necesitan invertir cada vez más en capital humano a nivel nacional y regional. Por otro lado, como se ha señalado en el Capítulo 1, en Chile la desigualdad de ingresos está relacionada con la desigualdad en el acceso a la educación de calidad. Este tema afecta directamente a las municipalidades (que están a cargo de la educación pública básica y secundaria): el sistema actual tiende a concentrar a los alumnos de grupos socioeconómicos desfavorecidos en establecimientos públicos, sin proveer (hasta muy recientemente) los instrumentos financieros o técnicos necesarios para integrarlos exitosamente.

Capital humano y competitividad territorial

En Chile, los centros de educación superior de excelencia están concentrados en unas cuantas ciudades, especialmente en Santiago, una situación que limita el desarrollo regional. Existen algunos centros de excelencia en regiones que ofrecen programas de estudios destacados, relacionados con los activos económicos regionales. Este es el caso de la Universidad Austral de Valdivia, que es muy conocida por su gran escuela de ingeniería forestal y su investigación relacionada con los bosques nativos chilenos (un activo regional fundamental). Este es también el caso de la Universidad de Concepción y su centro de biotecnología, con investigación de excelencia en acuicultura, biocombustibles, fitoquímica, biotecnología aplicada a los recursos forestales y microbiología medioambiental. Aún así, la mayoría de las oportunidades en educación de calidad se encuentran en la capital del país. En el año 2006, cerca de la mitad de la matrícula de educación superior estaba en la Región Metropolitana de Santiago. El desarrollo de una masa crítica de profesionales e investigadores en regiones es esencial para el desarrollo territorial. También es importante para crear capacidades y competencias regionales; es un elemento fundamental del proceso de descentralización (Waissbluth, 2006).

La presencia de centros de investigación en las regiones aún es insuficiente; se requiere investigación y educación de excelencia con un enfoque regional. Avanzar hacia una educación más orientada al contexto regional será un aspecto crítico para Chile, tanto para el desarrollo de empleos basados en el conocimiento como para permitir que los egresados encuentren trabajo a nivel local y permanezcan en sus regiones de origen. Tradicionalmente en Chile, como en la mayoría de los países de la OCDE, las instituciones de investigación y educación superior (RHEI) han enfatizado la búsqueda de conocimiento basado en objetivos nacionales, con poca consideración de los contextos locales. Un paso hacia adelante, hacia un desarrollo más endógeno, que enfatice la formación de competencias, emprendimiento e innovación a nivel regional, ha aportado a cambiar esta situación (OCDE 2007e). Una educación superior con un enfoque regional podría ayudar a mejorar el capital humano y la estabilidad laboral de la región, formando a una mayor cantidad de personas, asegurando que todas sean empleables cuando terminen de estudiar, ayudando a los empleadores locales a responder a los nuevos requisitos en materia de competencias, asegurando que los trabajadores sigan aprendiendo mediante el apoyo continuo a su desarrollo profesional, y ayudando a atraer talentos extranjeros (ver Cuadro 2.14).

Más allá de la educación y la investigación

En Chile, las universidades y los centros de investigación han comenzado a cumplir un rol activo en las iniciativas de desarrollo regional, un proceso que debe profundizarse. Actualmente, las universidades participan en iniciativas para promover la innovación (por ejemplo, como socios de los centros científico-

Cuadro 2.14. La Nueva Universidad para la Innovación Regional (NURI) en Corea del Sur

La Nueva Universidad para la Innovación Regional (NURI) fue creada por el gobierno central para impulsar la innovación regional y asegurar un desarrollo nacional equilibrado fuera del área metropolitana de Seúl. El proyecto NURI busca desarrollar curriculum en áreas especializadas que están estrechamente vinculadas a las características de la economía regional. Los programas de aprendizaje reflejan los temas regionales y buscan soluciones creativas en el mediano y largo plazo, en vez de simplemente satisfacer las necesidades a corto plazo, para enseñar a los estudiantes a solucionar las brechas de competencias.

El Ministerio de Educación y Desarrollo de Recursos Humanos otorgará financiamiento por USD 13 mil millones a ciertas instituciones de educación superior durante un período de cinco años (2004-2008). 109 instituciones de educación superior participan en el proyecto NURI, implementando más de 130 programas vinculados a las características de la economía regional. Como parte del proyecto NURI, se han establecido sistemas regionales de innovación en todo el país.

El objetivo del proyecto NURI es ayudar a las instituciones locales de educación superior a: atraer y retener a los talentos en las regiones; mejorar las condiciones educacionales y desarrollar la formación de la fuerza de trabajo, con programas que ayuden a los estudiantes a adquirir competencias laborales; construir alianzas productivas con autoridades locales, centros de investigación, empresas e industrias; formar trabajadores calificados y tecnologías avanzadas en los clusters industriales de las regiones; ejercer un rol de liderazgo en el desarrollo y sostener sistemas regionales de innovación efectivos.

Fuente: OCDE 2007e.

tecnológicos regionales) en programas de desarrollo empresarial (colaborando con los programas regionales de Chile Emprende o participando en los consejos estratégicos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo). Sin embargo, estos esfuerzos aún son insuficientes; para ejercer liderazgo a nivel regional y aportar a la competitividad de los territorios, las RHEI chilenas deben expandir sus actividades más allá de la educación y la investigación.

Hoy en día, se espera que las universidades integren alianzas público-privadas para aportar al desarrollo regional. Pueden participar en acciones específicas, tales como: la creación de conocimiento a través de la investigación y la transferencia tecnológica; la transferencia de conocimiento a través de la educación y el desarrollo de recursos humanos; el aporte a las ventajas comparativas de las regiones en industrias basadas en conocimiento y su base de capital humano; la

creación de nuevas empresas. Finalmente, las RHEI también pueden cumplir un rol determinante al atraer a actores internacionales hacia los contextos locales para generar inversiones. La Universidad Jaume I en Valencia, España, ha ayudado a transformar la industria tradicional de cerámicas, basada en las PYMES, en un líder a nivel mundial, y la Universidad de Sunderland en el Reino Unido ha participado en una alianza que ayudó a convertir a la fábrica de automóviles Nissan en la más productiva de Europa (OCDE, 2007e).

Las instituciones regionales de educación superior y formación profesional están llamadas cada vez más a vincularse con las PYMES para actualizar el capital humano y los servicios de apoyo en tecnología y negocios. En Chile, el tema se complejiza por la necesidad de ofrecer estos servicios en una extensa área geográfica, asegurando que las PYMES de las regiones más remotas tengan acceso a ellos.

Como es improbable que los mecanismos del mercado proporcionen apoyo efectivo y accesible, existe una clara necesidad de políticas públicas. Al mismo tiempo, las PYMES locales no siempre logran colaborar con los grandes RHEI o involucrarse en los temas de investigación más amplios explorados por las universidades. La creación de puntos de acceso podría facilitar este proceso. Los estudios de caso ilustran cómo esto puede ser posible en el Knowledge House del noreste de Inglaterra y en Georgia Tech (ver Cuadro 2.15).

Cuadro 2.15. Knowledge House en el noreste de Inglaterra y Georgia Tech

Establecido en 1995, Knowledge House (“La Casa del Conocimiento”) es un esfuerzo conjunto de las cinco universidades del noreste de Inglaterra (Durham, Newcastle, Northumbria, Sunderland y Teesside) y la Universidad Abierta del Norte, a través de la asociación regional de universidades, Unis4NE. Ayuda a las empresas a acceder a las competencias, experticia y recursos especializados de las universidades. Ofrece soluciones expertas en el desarrollo de ideas y solución de problemas a través de la colaboración, consultoría, capacitación e investigación. Knowledge House tiene oficinas y equipos de trabajo distribuidos en todas las localizaciones de los socios. El funcionamiento de la red es apoyado por un sistema de gestión electrónico para el manejo de consultas, proyectos y relación con los clientes. Knowledge House recibe más de 1.000 consultas de empresas clientes y entrega alrededor de 200 contratos de clientes cada año, con un crecimiento empresarial promedio de 25%. El impacto económico acumulativo de las actividades de Knowledge House ha sido calculado en más de 35 millones de libras (una rentabilidad de seis veces la inversión). En contraste con las redes que proporcionan sólo servicios de señalización, Knowledge House ofrece un servicio “de la cuna a la tumba”, recibiendo y contestando consultas durante toda la gestión y entrega del proyecto, incluyendo la evaluación posterior. También está

cumpliendo un rol activo en la integración y consolidación de los servicios de apoyo empresarial en el noreste, a través de acuerdos formales y asociaciones con otros organismos de apoyo empresarial no universitarios como el servicio de Vínculos Empresariales y la Agencia de Desarrollo Regional.

Creado en la década de 1940, el Instituto de Desarrollo Económico (EDI) de Georgia Tech es uno de los programas universitarios de desarrollo económico más fuertes de los Estados Unidos. EDI atiende a las empresas con un equipo de más de 100 profesionales y 13 oficinas regionales distribuidas por todo el Estado. La mayoría de los profesionales de las oficinas regionales tienen títulos de ingeniería, han trabajado en el sector privado, y viven en las comunidades que atienden. EDI ofrece un conjunto integral de servicios, diseñado para hacer más productivas y competitivas a las empresas de Georgia. Produce soluciones tecnológicas en estándares de calidad internacionales, gestión energética y medioambiental, transformación de empresas magras, tecnologías de la información, contratos gubernamentales, asistencia para ajustes comerciales, y desarrollo y comercialización de nuevos productos. Su portafolio de servicios incluye talleres y seminarios, cursos cortos, certificaciones, difusión de información y servicios de extensión. En el futuro, EDI apunta a un mayor enfoque en el desarrollo de productos, comercialización y financiamiento. Después de un período inicial, las empresas pagan por los servicios. En el año 2004, EDI atendió a 1.889 clientes a través de proyectos, asistencia técnica, sesiones de consultoría y solicitudes de información. Las empresas asistidas por el Centro de Asistencia para Compras Públicas obtuvieron contratos por USD 500 millones; EDI ayudó a atraer o retener USD 112,5 millones en inversiones y generó o salvó 450 empleos; las empresas generaron o salvaron 11.778 empleos. Estas pagan una proporción cada vez mayor de los servicios de EDI, alrededor de un tercio del costo total, y los gobiernos federales y estatales comparten los otros dos tercios. Georgia Tech es miembro de la Alianza para la Extensión de la Producción (MEP), una red nacional de centros de asistencia técnica que apoya a los productores pequeños y medianos. MEP es el principal patrocinador federal de EDI.

Fuente: Innovation Associates, Inc. (2005); OCDE (2007e).

Finalmente, este rol expandido obliga a actualizar la docencia de educación superior para asegurar una formación de calidad en el nivel regional. En el área OCDE, comúnmente estas medidas han incluido: incentivos para el aprendizaje continuo; provisiones e incentivos apropiados para la producción de alta calidad, investigación aplicada relevante; mejor intercambio con universidades, centros educativos y empresas extranjeras; mecanismos internos de control de calidad combinados con validación externa; procedimientos de seguimiento adecuados; mejores parámetros internacionales de comparación del sistema educacional.

El rol de la formación profesional

La insuficiente formación técnica post-secundaria de Chile y las deficiencias de la capacitación de instructores técnicos son problemas que deben enfrentarse (OCDE, 2004). En Chile, la matrícula de formación técnica a nivel post-secundario ha ido bajando progresivamente hasta alcanzar un 36,1% de la matrícula total post-secundaria en 2005. Esto se contraponen a las tendencias de la mayoría de los países de la OCDE donde, en promedio, casi 50% de la matrícula proviene de centros vocacionales. En Chile, la ausencia de políticas relevantes en capacitación y formación profesional (VET) ha afectado la calidad de los programas y su bajo estatus social, también ha contribuido a la reducción de la matrícula.

Además, la necesidad del auto-financiamiento ha impactado severamente en estas instituciones, que reciben estudiantes de pocos recursos económicos y deben ofrecer programas industriales costosos. Esto ha determinado la expansión de programas baratos y de baja calidad asociados principalmente al sector de servicios. La formación de profesores técnico-profesionales también es inadecuada.

El Gobierno de Chile, preocupado por la falta de vínculos entre los distintos subsistemas de la educación técnica, la capacitación laboral y la educación de adultos, implementó en 2002 un programa de capacitación y aprendizaje permanente “a lo largo de la vida”, Chile Califica, que busca articular la oferta de capacitación técnica y profesional con las necesidades productivas del país (ver Cuadro 2.16).

En los países de la OCDE, las políticas de capital humano han ido avanzando hacia un concepto amplio de educación, vinculado al mercado laboral, en un marco de aprendizaje permanente a lo largo de la vida. Esto requiere conexiones bien organizadas entre la educación y el trabajo. La creciente importancia del conocimiento y la información para la competitividad en general, y en los mercados laborales en particular, aumenta la relevancia del aprendizaje permanente. Un marco de aprendizaje permanente a lo largo de la vida combina la demanda y la oferta de oportunidades de aprendizaje como parte de un sistema interconectado de todos los tipos de aprendizaje formal e informal. Las posibilidades de una transición fluida entre el sistema educacional y el mercado laboral son mejores cuando los programas de aprendizaje están diseñados dentro de una perspectiva del ciclo vital, y existen conexiones efectivas entre los destinos después de la escuela: el mercado laboral y/o los estudios superiores. En este contexto, se hace fundamental mejorar el estatus de la capacitación y formación profesional y actualizar su calidad y contenidos. Eliminar las barreras académicas de entrada a la educación secundaria general y permitir el acceso a la educación superior a partir de programas de formación profesional, como han hecho Suecia y Noruega, sería una buena forma de aumentar el atractivo de la opción técnico-profesional en Chile. Esto, junto con el mejoramiento de la calidad de los programas de capacitación en todo el país, podría ayudar a atraer a estudiantes que rechazan el aprendizaje académico, ofreciéndoles la oportunidad de obtener prácticas y rentables competencias laborales.

Cuadro 2.16. Chile Califica

Este programa busca superar una cantidad de debilidades del sistema tradicional de educación chilena, con un énfasis particular en la capacitación técnica y profesional y los adultos que trabajan. Los beneficiarios son los segmentos más pobres de la población, que necesitan actualizar su educación básica o sus competencias laborales, para acceder a mejores oportunidades de trabajo. Chile Califica también apunta hacia los adultos jóvenes. El programa propone:

- Mejorar capacitación y competencias laborales para los trabajadores con educación de mala calidad, ofreciéndoles la oportunidad de actualizar sus estudios.
- Mejorar la calidad e integración de la capacitación técnica a todo nivel y extender la esta última hacia el nivel post-secundario.
- Mejorar las redes regionales entre empresas y centros de educación y capacitación técnica.
- Desarrollar un sistema integral de aprendizaje y capacitación permanente “a lo largo de la vida” que proporcione oportunidades a personas de todas las edades para adquirir las competencias laborales y la formación técnica necesarias para acceder, permanecer, reingresar y desarrollarse en el mercado laboral, incorporando nuevas competencias y recibiendo reconocimiento social y profesional.
- Construir los cimientos de un sistema nacional de estándares de competencias para facilitar el desarrollo, la empleabilidad y la productividad de la fuerza de trabajo.

El programa fue creado conjuntamente por los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo, pero es implementado a nivel regional. Chile Califica ha promovido la construcción de redes entre la formación técnica y los mercados laborales regionales. Estas redes buscan ayudar a instituciones educacionales, empresas y trabajadores a desarrollar un proceso de aprendizaje y capacitación permanente a lo largo de la vida en proyectos regionales prioritarios. El principal desafío de Chile Califica consiste en desarrollar un conjunto de instrumentos para proporcionar oportunidades de capacitación y certificación de competencias flexibles, que sean accesibles y útiles, especialmente para los segmentos más pobres, como una manera de aumentar su participación y movilidad dentro de la fuerza de trabajo.

Fuente: Programa Chile Califica

Hacia una educación de calidad accesible para todos

En Chile, la evidencia proporcionada por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) durante la década de los '90 reveló que el sistema educacional está basado en una estructura social estratificada, con un desempeño altamente dependiente de las condiciones socio-económicas de las familias de los alumnos. El problema de la estratificación social es particularmente evidente en la educación básica y secundaria, donde los estudiantes de orígenes socio-económicos desfavorecidos están sobre-representados en la red municipal de educación, creando un desafío técnico-financiero para los establecimientos y para la administración municipal⁸. Mejorar el acceso a la educación de alta calidad se ha convertido en una de las prioridades del actual Gobierno.

El difícil rol de la educación municipal

El proceso de descentralización iniciado a principios de los años '80 transfirió la administración de las escuelas públicas a las municipalidades. Al mismo tiempo, abrió el paso hacia la participación del sector privado como proveedor de la educación pública. Desde entonces, las municipalidades han sido los principales agentes encargados de entregar servicios públicos de educación básica y secundaria.

Un sistema de subsidios a la educación pública es el principal instrumento de financiamiento de la educación básica y secundaria en Chile. Los padres reciben un subsidio del gobierno por cada niño en edad escolar, que pueden utilizar en el establecimiento de su preferencia. Existen tres categorías de establecimientos: municipales, particulares-subvencionados y completamente particulares. Solo los primeros dos tipos reciben subsidios del Estado. El Gobierno entrega la subvención escolar directamente a los establecimientos particulares subvencionados, o bien a la municipalidad en la cual se encuentra el establecimiento. A través del sistema de subsidios, los colegios públicos y particulares subvencionados compiten por estudiantes como una forma de mejorar su eficiencia en la entrega de servicios. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que el impacto de la competencia en el desempeño escolar chileno ha sido limitado; es más, sugiere que ha aumentado la segmentación social del sistema educacional, con una sobre-representación de niños de contextos desfavorecidos en los establecimientos municipales (OCDE 2007c; OCDE, 2004).

Como resultado, las municipalidades se enfrentan a diversas limitaciones interrelacionadas que afectan su gestión en educación:

- **Financiamiento escolar:** claramente los subsidios son insuficientes para financiar la educación básica y secundaria. Por lo tanto, las municipalidades deben complementar los subsidios estatales con recursos locales. Las más grandes –y de mayores recursos– tienen la posibilidad de contratar personal altamente calificado, mientras que las municipalidades más pequeñas y empobrecidas, con menos alumnos y subsidios, enfrentan mayores dificultades

para financiar la educación pública y satisfacer las necesidades técnicas del sistema escolar. La riqueza de una municipalidad no necesariamente garantiza un buen desempeño, por supuesto, pero la falta de recursos dificulta mucho la gestión educacional. Los establecimientos particulares subvencionados pueden depender tanto del financiamiento estatal como de los pagos mensuales de los apoderados. Así, existen disparidades tanto inter-municipales como intra-municipales. Estas afectan la disponibilidad de los recursos financieros y, por lo tanto, la capacidad de desarrollar competencias educacionales y técnicas.

- Selección de estudiantes: junto con la dinámica de la demanda, implícita en la selección de los establecimientos (el principio de la elección), los establecimientos particulares subvencionados pueden seleccionar a los estudiantes (comprobando sus competencias/conocimientos, cobrando altas mensualidades, entre otras formas). En general, los establecimientos privados tienden a evitar a los estudiantes con problemas de aprendizaje o comportamiento, reforzando así la sobre-representación de los estudiantes de orígenes socio-económicos desfavorecidos en los liceos municipales.
- Restricciones de gestión: una gran cantidad de decisiones con respecto a los recursos humanos de los establecimientos municipales están sujetos al Ministerio de Educación según el Estatuto Docente. Estas incluyen normas sobre los contratos y remuneraciones de los profesores. En contraste, los establecimientos privados pueden contratar y despedir a sus profesores directamente y determinar sus salarios, siempre que respeten el (relativamente blando) Código Laboral.

La mezcla de estos factores y el impacto combinado de las preferencias familiares en la elección de los establecimientos educacionales, así como el sistema de financiamiento compartido, han llevado a una mayor estratificación socio-económica de los colegios, dejando a las municipalidades con la difícil tarea de atender a la mayoría de los niños desaventajados, con menores recursos humanos y financieros que los establecimientos particulares y particulares subvencionados (Banco Mundial, 2007).

Sin embargo, no hay evidencia que sugiera que la gestión municipal de la educación conduzca a un peor desempeño: los resultados SIMCE revelan que cuando se comparan grupos socioeconómicamente homogéneos, las diferencias en el desempeño escolar entre establecimientos con diferentes sistemas administrativos (municipales y particulares subvencionados) son mínimas y no siempre favorecen a la educación privada. Sin embargo, aún cuando el sistema administrativo (municipal, particular subvencionado) no sea la razón de los malos resultados educacionales, cerca del 70% de los estudiantes de básica y secundaria pertenecen a los quintiles más pobres y asisten a liceos municipales (CASEN, 2006), generando una estructura altamente estratificada y desigual que debilita la educación pública. La tendencia a la concentración se ha fortalecido con el tiempo: mientras que en 1987, el 29% de los niños del quintil más rico

asistían a establecimientos municipales, en el 2000 esta cifra era sólo 11%. Este alejamiento de los establecimientos municipales ha afectado incluso a sectores de ingresos medios (el tercer y cuarto quintil): en 1987, el 54% de sus hijos iban a establecimientos municipales, mientras que en 2000 solo era 38%.

Por lo tanto, el desafío es doble: disponer de herramientas específicas para superar las brechas económicas y de desempeño de la educación municipal, y aumentar el impacto de las políticas que buscan expandir el acceso a los segmentos más pobres para mejorar su desempeño. Este desafío administrativo, financiero y de equidad recientemente ha sido abordado por varias reformas gubernamentales. Entre estas, en mayo de 2008, la Presidenta Bachelet anunció un aumento de 15% en la subvención escolar para establecimientos urbanos y de 25% para los establecimientos rurales. Además, la reciente aprobación de la Subvención Escolar Preferencial apunta a mejorar la equidad en el acceso a la educación, aumentando los recursos financieros y técnicos para los estudiantes más vulnerables y mejorando la planificación de la gestión educacional.

Focalizando las inversiones públicas en educación hacia los sectores más pobres de la población

Chile tiene profundas inequidades socioeconómicas que parecen estar fuertemente vinculadas a la educación. Sin embargo, hasta hace muy poco, el subsidio por estudiante no estaba asociado al origen socioeconómico de ellos. En un esfuerzo por enfrentar este tema, el proyecto de ley que crea la Subvención Escolar Preferencial fue aprobado en enero de 2008. Este introduce un sistema de subsidios diferenciados para la educación pre-básica, básica y el primer nivel secundario, que aumenta el financiamiento para los establecimientos que forman a estudiantes de orígenes sociales desfavorecidos (ver Cuadro 2.17)⁹. Este aumento focalizado del financiamiento se suma al aumento general aprobado en mayo de 2008. Las municipalidades serán las principales beneficiadas con la nueva subvención preferencial, ya que los estudiantes pobres están sobre-representados en los establecimientos públicos operados por los municipios.

Evidentemente, la Subvención Escolar Preferencial representa un avance en el problema de las desigualdades sociales en el acceso a educación básica y secundaria de calidad, y además aborda el tema de las desigualdades de ingresos. Otorga a las municipalidades más instrumentos, evaluaciones más adecuadas y recursos financieros para mejorar la educación. No solo libera los recursos, sino que también ayuda a diseñar planes para mejorar el desempeño. Sin embargo, es importante asegurar que los recursos adicionales asignados a las municipalidades a través del sistema de subsidios diferenciados no “reemplacen” los fondos locales, dejando inalterado el gasto total. Para prevenir esto, se podría considerar un mecanismo de cofinanciamiento junto con la introducción de subsidios diferenciados (OCDE, 2007c). Al mismo tiempo, el desempeño del

Cuadro 2.17. Subvención Escolar Preferencial

El principal objetivo de la subvención escolar preferencial es ayudar a corregir las desigualdades de acceso a la educación debido al origen socio-económico.

Se trata de un subsidio adicional que se suma al subsidio normal, y será destinado a fortalecer financiera y técnicamente al establecimiento educacional y a su operador. Este nuevo subsidio está dividido en dos partes: una se asigna por cantidad de estudiantes desfavorecidos (los estudiantes preferenciales reciben un subsidio de 50% adicional), y otra se asigna a los establecimientos en que los estudiantes socialmente desfavorecidos están sobre-representados. Para recibir el subsidio, el operador del establecimiento (municipalidad o sostenedor privado) firma un convenio con el Ministerio de Educación, a través del cual se compromete a desarrollar un plan de mejoramiento educativo, con una estrategia a implementarse durante los siguientes cuatro años. El plan se debe consensuar entre el operador y el establecimiento, y debe ser aprobado por el Ministerio de Educación. Para diseñarlo, el operador puede recurrir al equipo especializado del Ministerio o a expertos externos. Los establecimientos que cumplan los requisitos se clasificarán en tres grupos, de acuerdo con su desempeño. Esta clasificación afectará su grado de autonomía en la administración de los recursos, el compromiso que el establecimiento debe realizar, y el apoyo y la supervisión proporcionados por el Ministerio de Educación. Los establecimientos que reciban este subsidio no podrán seleccionar a los estudiantes en la educación pre-básica y básica. Finalmente, el nuevo subsidio viene acompañado de una mayor supervisión, vinculando la entrega de recursos con el cumplimiento de objetivos educacionales específicos anuales. Así, por primera vez, los operadores de los establecimientos educacionales serán responsables de los resultados obtenidos con el subsidio estatal. Estos resultados serán públicos y servirán como un incentivo y también como un indicador de desempeño.

La reforma del sistema de financiamiento se basó en la evidencia proporcionada por el SIMCE, que reveló que, en situaciones comparables, los estudiantes de las familias más pobres obtuvieron peores resultados, y que los establecimientos con un alto porcentaje de estudiantes socialmente desfavorecidos tenían peores resultados de aprendizaje. Se espera que unos 700.000 estudiantes se beneficien durante los primeros cuatro años de la aplicación de esta ley.

Fuente: Ministerio de Educación.

nuevo sistema y sus efectos sobre los resultados educacionales se debería ir monitoreando –y ajustando, si fuese necesario– para mejorar su eficiencia. Una vez que el nuevo sistema está completamente implementado y sus resultados iniciales evaluados, se debería considerar la posibilidad de extender el subsidio diferenciado al segundo nivel de la educación secundaria.

Además, será importante otorgar a los establecimientos municipales una mayor autonomía administrativa. Bajo el actual Estatuto Docente, los temas laborales y financieros (salarios, contrataciones y despidos de personal) están regulados de manera centralizada en el nivel nacional. Debido a diversas restricciones en su gestión, es difícil que los establecimientos puedan utilizar sus activos para mejorar el desempeño, lo que está reñido con el espíritu del sistema de subsidios. Más aún, ya que las municipalidades son los principales operadores, sería útil que el Ministerio de Educación otorgara un rol activo a la Asociación Chilena de Municipalidades en las negociaciones con respecto a la educación escolar pública.

Aunque la subvención preferencial abre el camino para mejorar el acceso y desempeño en educación básica y secundaria, aún existen grandes desafíos de calidad y equidad para lograr que los quintiles más bajos en ingresos accedan a la educación pre-básica y superior. El Informe de Políticas Nacionales de Educación Chilena y el Panorama Económico de Chile (OCDE, 2004; 2007c) enfatizan la necesidad de eliminar las barreras a la educación básica y superior para los grupos sociales vulnerables. Para la educación básica, una extensión de la oferta pública se ve frecuentemente limitada por el esfuerzo presupuestario que implica. Este es el caso aún para los países más ricos de la OCDE. Sin embargo, la evidencia sugiere que la educación básica es fundamental para la participación de las mujeres en el mercado laboral. En materia de educación superior, aunque ha habido un significativo aumento en la matrícula y la cantidad de becas, aún se podría acrecentar el gasto público que, actualmente, se encuentra muy por debajo del promedio de la OCDE y de los países comparables de Latinoamérica. Por ejemplo, podrían aumentarse las Becas de Excelencia, que actualmente se otorgan al 5% de los estudiantes de mejor rendimiento de educación secundaria, que pertenecen a los primeros cuatro quintiles y han asistido a un establecimiento municipal o particular subvencionado.

Llegando a las localidades rurales y aisladas

Los mecanismos para evitar la exclusión también deben incluir mecanismos para alcanzar estándares mínimos en todo el país: las localidades más pobres y aisladas y las áreas rurales, generalmente tienen menos acceso a la educación de calidad. Más aún, el porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema educacional antes de la secundaria es significativamente mayor en áreas rurales. Según se ha mencionado, los aumentos generales en los subsidios educacionales aprobados en mayo de 2008 discriminan positivamente en favor de los establecimientos rurales. Además, la Subvención Escolar Preferencial reconoce la particularidad de las áreas

rurales y proporcionará apoyos especiales para los establecimientos localizados en ellas, en el diseño y la implementación del plan de mejoramiento educativo. Otros mecanismos aplicados en países de la OCDE para promover un acceso más equitativo a las zonas remotas o marginales incluyen:

- Extender el aprendizaje a distancia, utilizando las ventajas de las tecnologías de la información.
- Centros de aprendizaje regionales para cubrir las necesidades educacionales en áreas específicas del país.
- Una segunda oportunidad para aquellos que carecen de educación y competencias básicas a través de la alfabetización, la educación básica y secundaria, los programas educativos laborales y los acuerdos para reconocer el aprendizaje informal.
- Programas para la re-calificación, que consideran las características de los mercados laborales regionales y la demanda por distintas ocupaciones y calificaciones, para reducir la brecha entre la educación y el mercado laboral.

Instrumentos como la capacitación profesional y la educación para adultos también deberían considerarse para mejorar el capital humano, las perspectivas de trabajo y la competitividad de las distintas regiones y del país entero. Adaptar estas políticas a las características económicas regionales fortalecería el proceso de desarrollo económico regional.

2.4. Desde la agricultura hacia el desarrollo rural

El sector agrícola, en conjunto con las actividades complementarias, ha jugado un rol clave en el éxito económico de Chile. Según se señaló en el Capítulo 1, la agricultura es un sector clave de la economía chilena, especialmente en algunas regiones. Sin embargo, los ingresos han aumentado algo más lentamente para los hogares agrícolas, en comparación con los hogares no agrícolas. Al mismo tiempo, los niveles de pobreza son mayores en las familias dependientes de la agricultura que en el resto de los hogares (OCDE, 2008c).

La multiplicidad de actividades representa una oportunidad para los trabajadores agrícolas. Las actividades no agrícolas, básicamente en los sectores de manufacturas y servicios, son una fuente alternativa o complementaria de ingresos rurales. La diversificación de actividades reduce la vulnerabilidad de los habitantes rurales ante las caídas en los precios agrícolas y el impacto de los trastornos climáticos. Casi la mitad de los hogares rurales en Chile (49%) trabajan en actividades no agrícolas.

El desarrollo rural de Chile es ampliamente identificado con la promoción agrícola. Los programas de desarrollo rural se centran en el desarrollo agrícola en las zonas de mayor pobreza. El Ministerio de Agricultura es responsable del diseño, implementación y gestión de las políticas nacionales relacionadas con la agricultura, la ganadería, la actividad forestal, los alimentos y el desarrollo rural.

Sin embargo, no hay estrategias de desarrollo rural (ni nacionales ni regionales), sino que simplemente muchos programas focalizados dedicados a la promoción de la agricultura¹⁰.

Las políticas agrícolas cumplen un rol esencial en la economía del país, particularmente en algunas economías regionales. Su efecto será mayor si forman parte de una perspectiva multi-sectorial. Es probable que las políticas agrícolas estén mejor focalizadas si se enmarcan en el contexto general de la economía y en estrecho vínculo con: las políticas activas del mercado laboral, incluyendo el mejoramiento de las competencias laborales, la creación de nuevas oportunidades de negocios, el mejoramiento de la educación, los usos alternativos de la tierra (dentro y fuera de la agricultura), la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la calidad de vida, y la entrega de servicios e infraestructura, entre otros (OCDE, 2006b). Esto requerirá medidas para mejorar la coordinación de las instituciones y políticas sectoriales a nivel del gobierno central y los gobiernos regionales.

Las instituciones nacionales que promueven el desarrollo rural deberían evolucionar desde un enfoque estrecho centrado en la agricultura hacia un concepto amplio de desarrollo rural. Esto estaría en línea con las estrategias de desarrollo rural introducidas por varios gobiernos de la OCDE, que buscan cada vez más identificar y explotar el diverso potencial de desarrollo de las áreas rurales. Esta perspectiva privilegia a las localidades por sobre los sectores, y las inversiones estratégicas para promover la competitividad regional por sobre los subsidios (ver Cuadro 1.4).

Diversificando las actividades

El desarrollo rural es más que la agricultura; sus oportunidades dependen tanto de los vínculos con los centros urbanos como de aquéllos entre la agricultura y otros sectores. Las áreas rurales deben desarrollar los sectores de manufacturas y servicios como complementos a la actividad agrícola existente. El desarrollo de vínculos rurales-urbanos es fundamental para diversificar la base económica de esas áreas.

Ciertos sectores emergentes representan excelentes oportunidades de inversión para las regiones rurales. La energía renovable, que es mayoritariamente rural, podría significar precios más altos para los productores, arriendos de terrenos para instalaciones eólicas y solares, empleos en la construcción, operaciones y mantención, y un futuro mejor para los jóvenes de las áreas rurales (ver Cuadro 2.18). El turismo representa otra alternativa importante para algunas regiones. Dada la riqueza cultural del campo chileno, existen muchas oportunidades aún no aprovechadas para el sector turístico y las potenciales fuentes de crecimiento mediante la explotación de los recursos naturales de estas regiones. La inversión en la promoción de la cultura rural ha generado atractivos turísticos en varias regiones de la OCDE, que buscan generar nuevas oportunidades de ingresos para la población local (ver Cuadro 2.19). En todos

Cuadro 2.18. Energía renovable en Alemania

La aldea de Jühnde, en Alemania, en conjunto con el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Sustentable (IZNE), se está convirtiendo en la primera aldea alemana dedicada a la bio-energía. Esto incluye la generación de energía a partir de fuentes locales como la madera, la paja, el estiércol líquido, los cultivos energéticos y otros productos de biomasa que son particularmente abundantes en las comunidades rurales. La ventaja de utilizar la biomasa está en su capacidad de almacenamiento y constante disponibilidad. El proyecto impulsado por IZNE escogió a Jühnde por su gran cantidad de granjas, y que las diez empresas dedicadas exclusivamente agrícolas de la zona, abastecen al proyecto de estiércol líquido y desechos orgánicos para la fábrica de bio-gas. El proyecto ya ha involucrado a la población de Jühnde en el proceso de planificación y la ha motivado a participar en la ejecución. El objetivo principal es implementar el uso de una fuente energética sustentable y renovable, demostrando que a través de la participación de la población rural local, es posible abastecer de energía a una aldea entera a través de materias primas renovables ubicadas dentro de una región rural.

En Alemania, las fuentes de energía renovable generan 170.000 empleos, 16 mil millones de euros en ingresos, y 4,1 mil millones de euros en exportaciones. El mayor crecimiento en energía renovable proviene de la generación eólica y la biomasa. En el año 2003, el 8% de la tierra cultivable se utilizó para el cultivo de materias primas renovables. En 2005, la bio-energía hizo el mayor aporte de todas las fuentes de energía renovable al consumo energético total de Alemania, mientras que la generación de electricidad a partir del bio-gas, y las ventas de biocombustibles, se duplicaron durante el período.

Fuente: OCDE (2006), Informe de Políticas Rurales, Alemania.

estos casos, la participación local y el emprendimiento son importantes para asegurar que las zonas produzcan valor por sí mismas.

Los servicios comerciales y financieros son esenciales para estimular la creación de empleos en el espacio rural y reactivar su economía. La evidencia de las áreas rurales en países miembros y no miembros de la OCDE comprueba que las agencias de desarrollo regional, bancos y otras instituciones financieras pueden cumplir un rol crucial, no sólo como proveedores de créditos, sino también como consultores, fuentes de capital semilla, capacitadores, evaluadores, etc. El conocimiento, experticia y recursos de estas instituciones pueden aumentar sustancialmente la efectividad de las alianzas locales y la viabilidad y el éxito de los proyectos de desarrollo rural. Además, un sistema financiero rural profundo y amplio podría enfrentar mejor la pobreza en esa realidad, mejorando el

acceso de los hogares pobres al financiamiento e impulsando el crecimiento al asegurar que las empresas rurales estén posicionadas para participar en los nuevos mercados y oportunidades.

El potencial de prosperidad de regiones rurales crecientemente diversificadas estará determinado por motores como el capital humano, el emprendimiento, la innovación, la energía renovable, la tecnología, las industrias creativas y la agricultura competitiva. Sin embargo, el camino para la diversificación de las actividades depende en gran medida de las capacidades, atributos y atractivo de las localidades rurales -educación y competencias, infraestructura, y disponibilidad de servicios, entre otros-. La dinámica de las actividades no agrícolas está más determinada por demandas que se originan fuera de las áreas rurales (Reardon et al., 2001). Por lo tanto, los activos de las localidades rurales y sus vínculos con los centros urbanos son esenciales.

Cuadro 2.19. El turismo rural en países de la OCDE

Muchas regiones rurales exitosas han sido capaces de utilizar bienes públicos o semi-públicos como un medio ambiente limpio, paisajes atractivos y el patrimonio cultural (incluyendo los alimentos). Las áreas rurales tienen una gama de activos naturales y culturales que pueden canalizarse para el desarrollo económico. Su valor creciente está relacionado con una mejor red de transportes que hace posible la recreación, además de generar una oferta residencial más accesible. Pero, principalmente, tiene que ver tanto con una creciente demanda de áreas rurales por parte de los habitantes de las ciudades, como con una capacidad local de coordinar a los actores económicos para utilizar y promover los bienes locales colectivos.

Con una importante pero no exclusiva dependencia de sus atractivos rurales, la **provincia italiana de Siena** ha sido capaz de mejorar su posición relativa comparada con otras provincias italianas, en materia de ingreso per cápita, a través de una efectiva política de promoción de los productos locales (casi el 70% de los predios de Siena producen por lo menos un producto certificado), lo cual también ha conducido a la creación masiva de empleos (Informe Territorial OCDE de Siena, 2002). Siena está lejos de ser un caso aislado: Tiroler Oberland (Austria), Mugla (Turquía) y Tasman (Nueva Zelanda) son regiones que se han beneficiado de la industria del turismo. Regiones como Engadina Bassa (Suiza), Alpes de Haute Provence (Francia) o Dare County (Estados Unidos) también atraen trabajadores, empresas y pensionados.

El **turismo rural en España** está creciendo más rápidamente que el turismo general; representa casi el 6% de todos los turistas nacionales y un 1% de los turistas extranjeros. Las típicas casas de las pequeñas aldeas rurales se ofrecen a

los turistas urbanos a través de internet, las guías turísticas o empresas de viajes surgen como una atractiva alternativa a los hoteles tradicionales y una interesante oportunidad de generar ingresos adicionales para los habitantes rurales. Este fenómeno emergente ha permitido el desarrollo de servicios turísticos asociados a y alrededor de las aldeas rurales. El sistema se ha apoyado en un proceso constante de inversión pública y privada para el mejoramiento de la calidad, los servicios y la infraestructura de las localidades y viviendas rurales.

La **Ruta del Queso, Route Bregenzerwald, Vorlarberg, Austria** fue un proyecto estratégico del programa LEADER II en la provincia más occidental de Austria. El objetivo era provocar, sobre la base de un producto local establecido –el queso– y de una manera que asegurará el sustento de la población rural, reducción de tiempos de viaje ayudando a crear nuevos empleos en turismo y comercio. El concepto involucró a beneficiarios múltiples y multi-sectoriales, una fuerte alianza público-privada y cooperación entre los distintos sectores, incluyendo la agricultura, los lácteos, los hospedajes, el pastoreo alpino, el comercio y el intercambio. Se han desarrollado productos innovadores (como Käsewickel, Käseträger y Käse&Diseño) y establecido una nueva “marca” regional relacionada con la alta calidad. Ha ayudado a mantener la agricultura tradicional alpina y la calidad del paisaje cultural.

Fuente: OCDE (2006), El Nuevo Paradigma Rural, adaptado.

El rol de las políticas públicas en la promoción del desarrollo rural

La inversión pública puede jugar un rol importante en el mejoramiento de las condiciones y capacidades de las localidades rurales. La inversión pública en innovación es fundamental para el desarrollo de áreas rurales escasamente pobladas, si está bien adaptada a las características de estas. Tradicionalmente, las teorías de innovación se centran en el interior de las empresas, productos de alta tecnología y actividades de I+D, la mayoría llevadas a cabo por expertos de las áreas urbanas. Sin embargo, según se ha observado en 2006 durante la Conferencia Rural de la OCDE en Edimburgo, para la innovación también puede representar una inversión la capacidad local de derramar el conocimiento asimilado (ver Cuadro 2.20). Esto se relaciona directamente con el significado de invertir en educación y capital humano en áreas rurales. En Chile, las localidades y áreas rurales aisladas generalmente tienen menos acceso a la educación de calidad. Las recientes reformas educacionales reconocen la particularidad de las zonas rurales y ese es un buen paso adelante. Otras medidas podrían incluir: mejoramiento de los programas de capacitación laboral, vinculación entre la educación y los mercados laborales locales, centros regionales de aprendizaje que cubran las necesidades educacionales en zonas específicas del país, entre otros.

Cuadro 2.20. Innovación en áreas rurales

Para tomar decisiones informadas y estratégicas con respecto a las inversiones regionales en áreas rurales, se deben realizar las siguientes distinciones:

- En primer lugar, la innovación no sólo tiene que ver con nuevos productos, sino que también nuevos procesos y, por lo tanto, a veces consiste en hacer las mismas cosas, pero de forma distinta. En los contextos rurales, esto podría significar oportunidades para realizar actividades tradicionales, como la agricultura o el turismo, de manera más productiva gracias a la tecnología.
- En segundo lugar, la innovación tiene que ver con la manera en que los gobiernos actúan e interactúan con otros sectores y actores. La innovación institucional es un tema clave para el desarrollo rural. Las herramientas de innovación pueden ser factores fundamentales para atraer inversiones que ayuden a desarrollar la ruralidad.
- En tercer lugar, aún cuando la innovación implica creación de tecnología, se debe distinguir claramente entre tecnologías emergentes y maduras. Un análisis de las solicitudes de patentes muestra que, aunque las áreas urbanas mantienen ventajas competitivas en la producción de tecnologías emergentes, a causa de sus mercados más grandes y del derrame del conocimiento, las regiones rurales pueden competir mejorando las tecnologías maduras. En Finlandia y Canadá, existen varios ejemplos de PYMES rurales que han implementado innovaciones de categoría mundial en sectores de tecnología madura. Una etapa crítica del proceso es la combinación de competencias y conocimientos internos y externos.
- Finalmente, se debe distinguir entre la producción y la asimilación de la innovación. Hay mucha evidencia que sugiere que mientras la inversión en I+D se ha convertido en el paradigma de innovación en algunas regiones, la inversión en educación y capacitación es más importante en muchas áreas rurales. A menudo, el desarrollo rural puede impulsarse más efectivamente al invertir en la capacidad local de derramar el conocimiento asimilado, más que invertir en la producción de conocimiento. Para aumentar las posibilidades de generar I+D, crear innovación a través de la I+D y asimilar la innovación, es sabio invertir primero en capital humano (Rodríguez-Pose y Crescenzi, 2006).

Fuente: Actas de la Conferencia Rural de la OCDE en Edinburgo, 2006.

Finalmente, el mejoramiento de las redes de transportes podría aliviar las dificultades de la lejanía y falta de acceso de las áreas rurales en Chile. Las estrategias de desarrollo regional y la distribución territorial de las TIC y los servicios de transporte, afectan el acceso y a la vez la competitividad regional. El mejoramiento de la conectividad de las regiones rurales con otras regiones del territorio nacional, así como entre ellas y los países vecinos, es fundamental para el desarrollo de sus economías. La inversión en proyectos de infraestructura concesionados tiende a concentrarse en las áreas urbanas centrales, especialmente alrededor de la Región Metropolitana. Las alianzas público-privadas en las cuales el gobierno y el sector privado comparten los riesgos, como el sistema de concesiones construir-operar-transferir (BOT), podrían ser una buena manera de aumentar las redes de transporte en áreas rurales (OCDE, 2008c).

Sin embargo, el mejoramiento de las redes de transportes también puede aumentar la exposición de las empresas o áreas no competitivas a fuerzas externas del mercado. Por lo tanto, es necesario conectar y coordinar el transporte con las políticas generales para mejorar los activos y capacidades de las áreas rurales y aumentar su competitividad. El potencial de las políticas de infraestructura solo se aprovechará plenamente si las sinergias territoriales se combinan con otras políticas de desarrollo económico.

Hacia un enfoque territorial amplio para las políticas rurales

Para fortalecer los necesarios vínculos entre el desarrollo rural y el desarrollo económico local en sentido amplio, es importante considerar la dimensión regional de las políticas y programas de desarrollo rural. Un enfoque territorial puede adaptarse a la multi-dimensionalidad de los territorios rurales y tomar en cuenta características locales específicas integrando, a la vez, los diversos aspectos productivos y procesos que afectan el desarrollo de una comunidad rural. Al mismo tiempo, una perspectiva basada en el ámbito local hace posible el fortalecimiento de los vínculos entre las áreas rurales y urbanas, basándose en el reconocimiento de que las oportunidades para la actividad económica rural dependen en gran medida de esos vínculos (FAO, 2004).

Un concepto amplio de políticas rurales requerirá coordinación entre las diversas políticas sectoriales que afectan a las áreas rurales a nivel regional y local. También requerirá cooperación y coordinación entre los actores locales -agricultores, empresas privadas, inversionistas, centros de educación e investigación-, y los distintos niveles de gobierno. Esta cooperación tiene externalidades positivas tanto para el sector agrícola como para el sector no agrícola de la economía rural, y ha sido la base de algunos programas exitosos implementados en otros países de la OCDE, como el programa LEADER+ de la UE (ver Cuadro 2.21). El programa LEADER nos muestra que la dimensión territorial del desarrollo rural puede traspasar las fronteras administrativas,

incluyendo por ejemplo a una micro-región o a un grupo de municipalidades que comparten características socioeconómicas.

En Chile, el Ministerio de Agricultura ha puesto en marcha una Estrategia de Desarrollo Económico Territorial (EDT) para el período 2006-2010 (ver Cuadro 2.22). Esto es un avance en la introducción de una perspectiva de desarrollo rural basada en el ámbito local. Considera la coordinación de varios organismos públicos pertenecientes a distintos ministerios nacionales, y claramente facilita la coordinación inter-institucional, ofreciendo una manera de aplicar políticas comunes a territorios con características socioeconómicas similares y que no se restringen a las fronteras administrativas. Sin embargo, se pueden plantear varias recomendaciones relacionadas con el nuevo paradigma de desarrollo rural descrito:

- En los distintos territorios, el criterio de selección de las comunas estuvo basado principalmente en la tasa de población rural y el nivel de pobreza de las distintas municipalidades. Se podrían haber considerado otros criterios socioeconómicos, incluyendo la estructura económica de las comunas.
- La participación de los actores regionales: en algunas de las agendas territoriales de las EDT analizadas, el equipo de gestión regional a cargo del diagnóstico y la selección de la estrategia estuvo compuesto solo por representantes de las instituciones públicas del gobierno central; no fueron invitados representantes del gobierno regional o las municipalidades involucradas. Además, en la mayoría de los casos, no participaron representantes de las ARDP ni del sector privado. En muchos casos, como un segundo paso, una vez desarrollada la agenda y la estrategia, el equipo regional de la EDT organizó talleres participativos para validarlas. Este procedimiento no parece considerar suficientemente los aspectos regionales y económicos que son esenciales para un programa territorial rural. Se debe mejorar la coordinación, involucrando a representantes calificados del gobierno regional, las municipalidades y las ARDP y estableciendo un contacto estrecho con los representantes de los principales sectores económicos agrícolas y no agrícolas del territorio.
- Sesgo agrícola: aunque algunas actividades no agrícolas son consideradas en algunas estrategias (principalmente el turismo rural y los temas medioambientales), muchas aplican un enfoque estrecho del desarrollo rural. Se podrían desarrollar más profundamente las actividades no agrícolas o el fomento productivo de las áreas rurales.

Cuadro 2.21. El Programa LEADER+

El Programa LEADER de la Unión Europea busca promover un enfoque integral para el desarrollo rural. Busca utilizar subsidios para incentivar la cooperación público-privada e inter-gubernamental de un área geográfica particular, abarcando a muchas municipalidades a través de proyectos multi-sectoriales innovadores. Este programa ha pasado por tres etapas, LEADER I, que comenzó en 1991, LEADER II, llevado a cabo entre 1994 y 1999, y el actual LEADER+, desde 2000 hasta 2006 y desde 2007 hasta 2013.

Existen tres elementos principales que caracterizan la implementación de este programa:

- i) la cooperación inter-municipal: los programas se llevan a cabo en territorios que comprenden varias municipalidades con características socioeconómicas similares, pero a veces pertenecientes a distintas regiones;
- ii) una estrategia multi-sectorial integral que utiliza un enfoque endógeno y acciones innovadoras; y
- iii) un grupo de acción local (LAG) que administra el programa, que se caracteriza por su financiamiento descentralizado, cooperación y alianzas entre actores públicos y privados.

La regulación del programa LEADER consiste en un complejo esquema administrativo de múltiples niveles. La Comisión Europea elabora el marco regulatorio y proporciona la mayoría de los recursos financieros públicos. Las administraciones nacionales y regionales establecen normas de aplicación para los subsidios y aportan con un menor porcentaje de los recursos. Finalmente, los Grupos de Acción Local, (GAL) conformados por actores públicos y privados, definen la estrategia y administran los proyectos subsidiados. Los GAL cumplen un rol fundamental como el punto de encuentro de este complejo sistema de relaciones verticales y horizontales. Sus funciones, que se detallan en el acuerdo colectivo suscrito entre el gobierno central y los gobiernos regionales, pueden resumirse de la siguiente manera: administrar el programa y sus fondos; desarrollar planes de desarrollo local; recibir las solicitudes de los beneficiarios y ejecutar los pagos; y analizar, seleccionar y monitorear los proyectos. Los GAL son responsables de la eficiencia de los resultados obtenidos en cada zona específica y muchas veces han ejercido una influencia positiva en la dinámica del gobierno local.

Fuente: OCDE (2006), El Nuevo Paradigma Rural.

Cuadro 2.22. Estrategia de Desarrollo Económico Territorial del Ministerio de Agricultura de Chile

La Estrategia de Desarrollo Económico Territorial es una de las líneas de acción prioritarias del Ministerio de Agricultura. Su objetivo principal es aportar al proceso de desarrollo económico de diversos territorios rurales con altas tasas de pobreza, a través de un desarrollo basado en el ámbito local. Tiene tres objetivos principales:

- i) Mejorar la integración de actividades y recursos de cada servicio del Ministerio de Agricultura para aportar al desarrollo de los territorios seleccionados.
- ii) Mejorar la utilización de la información geográfica en la asignación y distribución de los recursos públicos en los territorios seleccionados.
- iii) Fortalecer la capacidad del Ministerio de Agricultura y sus organismos de entregar servicios para aplicar un enfoque territorial e introducir nuevos procedimientos de gestión.

La estrategia se lleva a cabo en micro-regiones conformadas por varias municipalidades con condiciones rurales y niveles de pobreza similares. Los equipos regionales están conformados por el representante regional del Ministerio de Agricultura y los jefes regionales de los principales servicios nacionales relacionados con los temas agrícolas (INDAP, SAG, CONAF, INIA). Durante 2007, éstos desarrollaron la primera agenda territorial con un diagnóstico de la actual situación regional y una propuesta para la implementación de una estrategia de desarrollo del sistema regional de agricultura. La iniciativa se inscribe en el Programa de Mejoramiento de la Gestión del Ministerio de Agricultura.

Fuente: Ministerio de Agricultura de Chile.

En resumen, la Estrategia de Desarrollo Económico Territorial del Ministerio de Agricultura es un buen primer paso hacia la coordinación del desarrollo rural con un enfoque territorial. Sin embargo, se debe trabajar más intensamente para integrar a otros actores locales públicos y privados. Es fundamental la coordinación del equipo de la EDT, el Gobierno Regional, las ARDP y los programas como Chile Emprende.

Avanzar hacia un concepto amplio de desarrollo rural requiere incluir una mayor consideración de los aspectos no agrícolas, el acceso a la innovación, la educación y la infraestructura en áreas rurales, y los vínculos urbano-rurales, entre otros. Las iniciativas y programas como la EDT o las ARDP representan una oportunidad para identificar las perspectivas de diversificación económica en los distintos territorios rurales, integrándolas a los distintos ejes de desarrollo rural (agrícolas y no agrícolas) de manera coherente. Al incluir una

mayor variedad de oportunidades productivas, las agendas regionales podrían observar el desarrollo rural desde una perspectiva más amplia.

2.5. Hacia una planificación territorial integral de la infraestructura

Las extraordinarias condiciones geográficas y topográficas de Chile imponen una serie de desafíos para el desarrollo y administración de la conectividad interna del país. El mejoramiento de las redes de infraestructura siempre se ha considerado fundamental para el desarrollo económico regional. Sin embargo, la efectividad de estas redes requiere la coordinación de políticas de infraestructura con medidas paralelas para mejorar las condiciones, el desempeño y el atractivo regional (promoción de la innovación, mejoramiento de la educación y las competencias laborales, entre otros) y, por lo tanto, una política integrada para reducir las distancias entre las localidades rezagadas y los principales centros económicos y de conocimiento, y para mejorar el desempeño económico regional.

Gracias al programa chileno de concesiones, la red de infraestructura de transportes ha sido mejorada sustancialmente; sin embargo, las necesidades de las regiones periféricas aún no están satisfechas. En 1993, Chile comenzó a aplicar un innovador programa de concesiones basado en las alianzas público-privadas, centrado en varios proyectos de desarrollo de carreteras. Éstos fueron llevados a cabo, principalmente, a través de acuerdos “construir-operar-transferir” (BOT), en que un concesionario financia, construye y opera la obra de infraestructura. A cambio, se cobran tarifas por una cantidad determinada de años, y la obra de infraestructura se devuelve al gobierno cuando el contrato de concesión caduca. La mayoría de los contratos incluyen un ingreso mínimo que el gobierno asegura, en el caso de que la recaudación de las tarifas no llegue a la cifra acordada. La red de carreteras del país ha sido mejorada sustancialmente desde el comienzo de este programa. Sin embargo, según se observa en el Capítulo 1, la mayoría de las inversiones siguen estando concentradas alrededor de Santiago, de manera que las necesidades de infraestructura en las regiones periféricas aún no están satisfechas.

En Chile, al igual que en muchos países de la OCDE, existe una dicotomía entre el mejoramiento de la competitividad de las regiones más dinámicas y el mejoramiento del acceso a las zonas rezagadas, que debe solucionarse para evitar la profundización de las disparidades inter-regionales (ver Cuadro 2.23). La conectividad de las regiones periféricas de Chile debe mejorarse, pero no debe centrarse exclusivamente en los vínculos inter-urbanos. El mejoramiento de la conectividad de las regiones periféricas y remotas del país es una clave para aumentar la productividad local. Al mismo tiempo, como se ha mencionado, la conexión entre los centros urbanos y las áreas rurales es esencial para impulsar el desarrollo rural. Por lo tanto, se deben explorar todos los incentivos y mecanismos alternativos para atraer inversiones en infraestructura hacia las regiones remotas y periféricas.

Cuadro 2.23. Redes Trans-Europeas

El desarrollo de Redes Trans-Europeas (TEN) (principalmente redes de información y comunicación, transportes y energía) en la Unión Europea tiene dos objetivos principales:

1. Fortalecer la competitividad internacional de la economía de la Unión Europea: las TEN se desarrollaron para proporcionar infraestructura y ahorro en costos para las empresas, incentivándose la inversión privada y haciéndose posible un mayor aprovechamiento de las oportunidades del mercado único.
2. Aumentar el potencial de competitividad de las regiones periféricas, mejorando su accesibilidad: esto deberá promover una mayor integración y cohesión inter-regional.

Sin embargo, los resultados prácticos de la política de inversión en infraestructura, y específicamente de las TEN, en el territorio de la UE, puede haber contribuido a aumentar las disparidades regionales, fortaleciendo a las regiones centrales y grandes áreas metropolitanas de Europa por sobre la periferia y los pueblos pequeños y medianos. En este sentido, se ha sugerido (Amin & Tomaney, 1995) que la política de infraestructura de la UE, que buscaba promover el crecimiento y la productividad, ha tenido un sesgo implícito en favor de los lugares donde la demanda es más alta, donde ya existe un crecimiento sólido, y por lo tanto donde los flujos ya son sustanciales, es decir, en favor de las regiones centrales.

Los programas de concesión basados en riesgos público-privados compartidos deben utilizarse en proyectos con alta rentabilidad social, como aquellos que extienden la red de infraestructura hacia las zonas periféricas. Cuando la rentabilidad privada es alta, el proyecto de infraestructura puede ser implementado por el sector privado, sin subsidios estatales. En general, estos últimos deben otorgarse si hay una discrepancia entre la rentabilidad social y privada, es decir, cuando existen proyectos que no son rentables para las empresas (OCDE, 2005c).

Existe una necesidad de desarrollar mayores redes de infraestructura con los países limítrofes. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) promueve una red de rutas de transporte –infraestructura vial y ferroviaria además de los ríos– en las zonas fronterizas de Chile (Figura 2.4).

Este programa, que funciona desde el año 2000, incluye a Chile y varios otros países latinoamericanos. Además, facilitará el uso de los puertos chilenos para las crecientes exportaciones de otros países latinoamericanos hacia Asia. Hasta ahora, el principal punto de cruce ha sido “el Paso de los Libertadores” (que conecta a Santiago y Valparaíso con la ciudad de Mendoza en Argentina), que

acoge cerca del 60% de los bienes que entran y salen del país y sufre de frecuentes cierres y demoras a raíz de condiciones climáticas adversas. Se requieren otras iniciativas y esfuerzos de cooperación para reducir la congestión en este cruce y habilitar rutas fronterizas alternativas en las regiones periféricas. Esta medida beneficiará al sector de exportaciones comerciales en general y tiene el potencial de mejorar la conectividad de las regiones remotas y periféricas.

Figura 2.4. Integración de la infraestructura regional en Latinoamérica



Fuente: Comité de Inversión Extranjera de Chile, *Invertir en Chile: una Oportunidad*, enero de 2007.

La infraestructura de transportes y la necesidad de la coordinación territorial

Los vínculos entre las regiones avanzadas y rezagadas no siempre benefician a la región más pobre. Una mejor infraestructura de transportes daría a los productos locales un mejor acceso a los mercados externos, pero también generaría una mayor presión competitiva de los productos externos. En general, una mejor infraestructura de transportes ayuda a las empresas locales que ya son competitivas inherentemente, pero aumenta la exposición de las empresas no competitivas a las fuerzas de los mercados externos. En este sentido, la coordinación entre la infraestructura de transportes y otras políticas de desarrollo económico en Chile es fundamental para mejorar las condiciones, capacidades y competitividad de las distintas regiones. La inversión en infraestructura puede facilitar el desarrollo y ayudar a disminuir las desventajas regionales. Sin embargo, medidas paralelas (promoción de la innovación, incentivos a las

inversiones, o mejoramiento de las competencias laborales y educativas) también serán necesarias para asegurar que una región, especialmente una región rezagada, pueda aprovechar completamente las oportunidades creadas por el mejoramiento de la infraestructura (Vickerman, 1991, 1995).

Ya que en Chile varias instituciones cumplen un rol importante en la planificación y el desarrollo de la infraestructura, la coordinación territorial entre ellas es crucial.

Evidencia reciente (Waissbluth, 2006) ha destacado la complejidad de hacer coherentes los caminos inter-comunales (una tarea del Ministerio de Obras Públicas) con las vías comunales (una responsabilidad del Servicio de Vivienda y Urbanismo, SERVIU). El ejemplo de la Isla Prince Edward en Canadá muestra cómo un acuerdo entre el gobierno central y un gobierno subnacional puede lograr la coordinación territorial de varios proyectos y fondos de infraestructura (ver Cuadro 2.24). En Chile, algunas iniciativas recientes de acuerdos interministeriales, como el Plan de Infraestructura para la Competitividad, sugieren que hay avances en este sentido (Cuadro 2.25). Sin embargo, el método “de arriba hacia abajo” adoptado y el marco macro-regional utilizado pueden haber ignorado información importante respecto a los proyectos a implementarse en la región. Incluir a las instituciones regionales y locales (gobiernos locales y regionales y ARDP) en tales iniciativas es importante para mejorar la información disponible sobre las necesidades regionales y lograr que los actores locales participen y sientan como propias las iniciativas.

Cuadro 2.24. Marco Gubernamental Paraguas (UGF) para la Infraestructura en la Isla Prince Edward

En el año 2005, el Gobierno de Canadá anunció que otorgaría financiamiento a las provincias y territorios, por una cantidad equivalente al impuesto nacional sobre la gasolina. El Fondo del Impuesto a la Gasolina (GTF) se entregará a cada provincia y territorio por a lo menos cinco años, con el objetivo de apoyar la infraestructura municipal ambientalmente sustentable y los proyectos que mejoran la calidad del medio ambiente y aportan a la reducción de las emisiones de gas invernadero, y a la limpieza de las aguas y el aire.

Reconociendo que las iniciativas de infraestructura se implementan mejor provincia-por-provincia, abordando así las diversas necesidades y realidades de sus comunidades, el gobierno canadiense procedió en 2005 a firmar acuerdos bilaterales sobre el GTF, con cada una de las provincias.

Dado que el gobierno nacional ya estaba aplicando varios otros programas de financiamiento relacionados con la infraestructura, en abril de 2005 la Provincia de la Isla Prince Edward y el Gobierno de Canadá procedieron a un

acuerdo bilateral de cinco años que busca regular los cuatro principales fondos nacionales de infraestructura:

- El GTF.
- El Fondo Estratégico de Infraestructura de Canadá: proyectos de mayor relevancia federal y regional en áreas que son esenciales para el crecimiento económico sostenido y el mejoramiento de la calidad de vida. Este fondo incluye inversiones compartidas (50%-50%) entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de la Isla Prince Edward.
- El Fondo Municipal de Infraestructura Rural apoya infraestructura comunal de menor escala como tratamiento de aguas y desechos o proyectos culturales y recreativos para las comunidades más pequeñas y de pueblos originarios. El fondo incluye inversiones compartidas (33,3%) de los gobiernos federales, provinciales y municipales.
- El Fondo de Transporte Público apoya inversiones en el transporte público en ciudades y comunidades; es financiado en un 100% por el gobierno federal.

Según este acuerdo, los líderes federales, provinciales y municipales tienen el mandato de planificar y ejecutar proyectos de infraestructura financiados a través de estos cuatro programas nacionales. El UGF no es un acuerdo que incluya un financiamiento determinado; sólo persigue establecer el enfoque del gobierno. La existencia de un órgano gubernamental para el desarrollo de los proyectos y otro para cada iniciativa particular fue considerada como un mecanismo para organizar una entrega más coordinada de los proyectos de infraestructura.

Aunque Infraestructura Canadá es el departamento nacional responsable de los cuatro programas de financiamiento, la Agencia de Oportunidades del Atlántico Canadiense (ACOA) estuvo directamente involucrada en el desarrollo y preparación del Marco Regulatorio Paraguas (UGF), a solicitud de la provincia. El UGF también estableció un Comité de Implementación de Alianzas. El acuerdo identifica a los miembros específicos del Comité, en vez de que cada nivel de gobierno designe a su(s) representante(s). Está conformado por el Subsecretario de Asuntos Inter-gubernamentales de la Isla Prince Edward, el Subsecretario de Asuntos Comunitarios y Culturales, el Vice-Presidente del Turismo de la Isla Prince Edward (ACOA), y un alto ejecutivo de Infraestructura Canadá. Este enfoque asegura un compromiso consistente, al más alto nivel, de todos los organismos que componen la mesa directiva. La creación de este Comité demuestra un profundo interés de todas las partes por construir una estructura sólida para una alianza y colaboración de largo plazo en el área de la infraestructura.

Fuente: ACOA Canadá.

Cuadro 2.25. Plan de Infraestructura para la Competitividad en Chile

En el año 2006, el Gobierno de Chile anunció el Plan de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010, que incluyó un aumento de USD 115 millones en el gasto público en infraestructura durante el primer año. Esta iniciativa es una alianza público-privada que, por la vía de los incentivos tributarios, busca estimular la inversión privada en caminos públicos. El principal objetivo de esta estrategia, dirigida por el Ministerio de Obras Públicas, es impulsar la productividad territorial. El plan está basado en la investigación llevada a cabo por el Consejo Nacional de Innovación, que definió cuatro diferentes macro-regiones e identificó los sectores económicos y clusters con el mayor potencial de crecimiento y los requisitos de infraestructura necesarios para su desarrollo. Por ejemplo, para la macro-región Austral (que incluye las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes y la nueva región de Los Ríos), el estudio vinculó los requisitos del cluster de salmón y trucha al desarrollo de una ruta turística. El plan incluye el mejoramiento de la infraestructura portuaria y la flota, así como el desarrollo de nuevas rutas marítimas y turísticas (incluyendo algunas rutas transnacionales con Argentina).

La iniciativa adapta las inversiones en infraestructura a las necesidades de la productividad territorial. Los recursos se concentran en proyectos planificados y focalizados, lográndose sinergias a través de la coordinación de las distintas iniciativas de inversión. Al mismo tiempo, significa oportunidades para mejorar la conectividad de las regiones que se encuentran lejos del centro, como Aysén o Magallanes. Finalmente, el programa incluye proyectos de infraestructura transfronteriza, no sólo para mejorar la conectividad entre Chile y Argentina, sino también para fusionar las ventajas de las regiones fronterizas. Esta iniciativa podría convertirse en un ejemplo para otras zonas fronterizas.

La planificación del transporte urbano

Se requiere un proceso de planificación territorial apropiado, para maximizar los beneficios de la inversión en infraestructura. La planificación urbana es un importante desafío en las grandes ciudades como Santiago, donde la fragmentación en distintas comunas (el Gran Santiago incluye 35 comunas de la Región Metropolitana) debilita la coordinación territorial de la responsabilidad del transporte urbano. Las rutas de los buses urbanos cruzan diversas comunas y no hay una única administración municipal para coordinar y administrar el transporte de la ciudad de manera global e integrada. El Ministerio de Transportes nacional se encarga del sistema de Santiago. Los recientes problemas enfrentados en la transición desde un sistema público no integrado operado por microempresarios hacia el actual sistema de transporte público integrado que

Cuadro 2.26. El Plan Transantiago

El Plan Transantiago fue concebido para modernizar los servicios de transporte público de la ciudad de Santiago. Incluyó una completa reestructuración de las rutas de los buses metropolitanos, dividiéndolos en servicios troncales y alimentadores, e introduciendo nuevos buses con estándares internacionales para aumentar la seguridad y comodidad de los usuarios y ofrecer mejores condiciones de trabajo para los conductores. La nueva red de transporte ha sido diseñada para reducir el tiempo de viaje promedio, así como la cantidad de buses (reemplazando los múltiples operadores privados que anteriormente competían ofreciendo rutas y servicios descoordinados), y mejorar la conectividad entre el metro, los buses y los trenes suburbanos. Todo esto debería reducir considerablemente la congestión vehicular y la contaminación atmosférica de la ciudad. Ya que los buses emiten cerca del 40% de las partículas contaminantes de Santiago, la actualización de la flota ayudará a mejorar la calidad del aire significativamente. Al mismo tiempo, el sistema busca racionalizar e integrar las rutas urbanas con los servicios existentes del metro, utilizando un sistema único de pago electrónico con tarjetas inteligentes.

Con todo, el sistema tuvo un difícil comienzo a inicios de 2007, y la transición al nuevo modelo ha presentado una diversidad de desafíos:

- Los nuevos ejes integrados dejaron sin transporte público a algunas zonas de la periferia santiaguina que anteriormente contaba con los servicios de los operadores privados.
- Los flujos de pasajeros de los operadores tradicionales fueron subestimados, de manera que el nuevo sistema fue incapaz de satisfacer la demanda total de transporte urbano.
- La falta de información suficiente con respecto a los cambios en el sistema de pagos causó problemas, especialmente durante los primeros meses, mientras los usuarios se acostumbraban al nuevo sistema de pasajes con tarjetas inteligentes.
- Los operadores de buses tradicionales e informales se resistieron a la creación de corporaciones para implementar los servicios de buses metropolitanos.

abarca a toda la Región Metropolitana de Santiago, llamado Plan Transantiago (ver Cuadro 2.26), ha puesto de relieve la necesidad de:

- Definir un sistema de planificación territorial funcional a la escala de la ciudad (para el Gran Santiago).
- En materia de planificación, suministro y supervisión de la infraestructura, encontrar el equilibrio apropiado entre lo que debe realizarse a nivel local

(cada comuna dentro del Gran Santiago), y lo que es mejor abordar desde el nivel regional y nacional.

- Discutir el establecimiento de una autoridad local/regional única, que pueda enfrentar los desafíos que afectan a las grandes configuraciones urbanas conformadas por varias comunas. Una autoridad de este tipo tendría mejores capacidades de información, planificación y negociación para enfrentar los complejos desafíos y requisitos del Gran Santiago (transporte urbano, entre otros).

El ejemplo de la infraestructura revela claramente la necesidad de alianzas y colaboración entre los distintos niveles de gobierno (acuerdos gubernamentales de múltiples niveles) y las diferentes políticas que afectan a los territorios. Esto convoca a trabajar para construir estructuras de gobierno a largo plazo encargadas de llevar a cabo las políticas regionales. En Chile, esto significará aumentar la capacidad de los gobiernos regionales de convertirse en actores significativos en la discusión, planificación y coordinación de las políticas de desarrollo regional.

2.6. Objetivos económicos regionales y mecanismos de inversión pública

En Chile, tradicionalmente, los ministerios y organismos públicos han formulado políticas “de arriba hacia abajo”. Esto ha comenzado a cambiar en los últimos años, y el Gobierno ha realizado esfuerzos por incluir los contenidos regionales en algunos programas de apoyo y por crear incentivos institucionales a la aplicación de enfoques basados en el ámbito local para el desarrollo económico. Entre las iniciativas con un componente regional, se incluyen el Programa Territorial Integrado (PTI) de CORFO, el programa Innova Bío-Bío y Chile Emprende. También se han diseñado iniciativas para mejorar el acceso al financiamiento de las MIPYMES a través del Banco Estado y el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE). Estos programas están disponibles a nivel nacional, pero se espera que produzcan el mayor impacto en regiones no centrales. En el nivel nacional, el Programa de Gestión Territorial (GT) fue incluido como una de las áreas básicas del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)¹¹ (ver Cuadro 2.27); esto demuestra cómo el gobierno central prioriza la incorporación de la perspectiva territorial integral en los diferentes servicios entregados por organismos públicos nacionales.

El apoyo de la SUBDERE al desarrollo regional y la descentralización, así como las iniciativas programáticas de CORFO para el desarrollo de políticas regionales, sugieren cambios en el enfoque. Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo son una clara expresión del deseo de planificar y coordinar el desarrollo productivo en las distintas regiones. El Programa Territorial Integrado (PTI) de CORFO es otro ejemplo de recientes iniciativas multi-sectoriales por mejorar la coordinación a nivel regional. Apunta a

Cuadro 2.27. Programa de Gestión Territorial

El principal objetivo de la GT es promover sinergias y convergencia entre iniciativas desarrolladas por diversos organismos públicos que operan a nivel regional (incluyendo los gobiernos regionales y organismos públicos desconcentrados). Este esquema genera un evidente incentivo institucional para los distintos actores públicos de la región (Intendente, gobierno regional, gobernadores provinciales, SEREMI, y directores de servicios) para planificar sus actividades y formular sus propuestas de políticas de manera integrada, considerando la complementariedad con otros sectores dentro del territorio. Cada organismo público debe desarrollar su programa de trabajo anual sobre esta base. Para cumplir con el plan, cada institución debe crear un documento que incluye cuatro pasos: diagnóstico de la situación actual y mejoras necesarias; diseño de un programa de trabajo; monitoreo de la ejecución del programa de trabajo; evaluación y mejoras propuestas. El instrumento busca apoyar el proceso de regionalización y descentralización, fortaleciendo las capacidades del gobierno regional y mejorando los mecanismos de coordinación. La SUBDERE es la institución responsable del proceso a nivel nacional, y los gobiernos regionales están encargados de coordinar este sistema en las regiones.

Fuente: SUBDERE.

impulsar la competitividad regional, mejorando la coordinación de los diferentes actores y políticas en los territorios seleccionados. Estas iniciativas regionales han incluido cooperación entre la CORFO y los distintos ministerios, como el de Obras Públicas, en la estrategia general y la implementación de los programas. Los beneficiarios del programa pueden ser entidades públicas o privadas vinculadas al territorio. Actualmente, hay 18 PTI operativos; entre ellos, el fortalecimiento del cluster salmonero en el sur de Chile, el desarrollo de infraestructura turística en el puerto de Valparaíso, y la promoción del turismo sustentable en Magallanes (Cuadro 2.28).

Sin embargo, como se ha observado en secciones anteriores, la mayoría de los esfuerzos parecen seguir limitados por una agenda diseñada principalmente a nivel central, con escasas consideración y participación de las instituciones regionales. Se requiere un marco institucional fuerte a nivel regional para dar coherencia al apoyo público del desarrollo económico. La gran cantidad de programas que lo abordan se distribuye en distintos ministerios, y los organismos involucrados carecen de un contexto institucional apropiado para lograr acuerdos de coordinación y sinergias territoriales estables. Más aún, las iniciativas que intentan aprovechar los beneficios de una orientación territorial todavía se enfrentan a obstáculos institucionales, que son reforzados por la orientación sectorial del Sistema Nacional de Inversiones, lo cual dificulta el financiamiento de las iniciativas regionales multi-sectoriales.

Cuadro 2.28. PTI: los clusters del salmón y del vino

El cluster salmonero se encuentra en las regiones sureñas de Los Lagos y Aysén. Los principales objetivos de esta iniciativa son: concentrar los recursos públicos en los aspectos críticos de la cadena de valor del salmón; detectar los temas claves para la inversión en I+D; desarrollar redes de *clusters*; lanzar acuerdos de coordinación y cooperación público-privada entre los principales actores que operan en el cluster salmonero: ejecutivos industriales, asociaciones de trabajadores, productores, proveedores. Este programa público-privado promueve la investigación e innovación como parte de un esfuerzo general por mejorar la calidad y eficiencia de la producción.

El objetivo del cluster del vino, en la Región del Maule, es fomentar el desarrollo y la productividad regional, y mejorar la posición competitiva del propio cluster en el mercado nacional e internacional, a través de una iniciativa cooperativa y multidisciplinaria de I+D (empresas, universidades, centros de I+D) que maximice el uso de los recursos disponibles para: realizar investigación aplicada en la viticultura y la enología; recolectar y difundir información técnica y económica; y desarrollar productos tecnológicos patentables específicos de la industria del vino, entre otros.

Otras oportunidades que se están promoviendo en ciertas regiones incluyen el turismo regional sustentable, la cultura tradicional, el cluster minero, la metalurgia y la industria de la fruta.

Fuente: CORFO.

Inversión de decisión regional: el FNDR

Los gobiernos regionales no tienen un presupuesto independiente para llevar a cabo su inversión regional. Las inversiones públicas llegan a las regiones a través de dos canales principales: inversiones sectoriales de los ministerios nacionales e Inversión de Decisión Regional (IDR), y los gobiernos regionales intervienen en el proceso de distribución. Tradicionalmente, se han considerado cuatro fuentes de IDR en Chile: i) el FNDR; ii) el programa de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); iii) la Inversión Regional de Asignación Sectorial (ISAR); y iv) los Convenios de Programación. Estos cuatro tipos de inversiones de decisión regional provienen de recursos del gobierno central y son administrados, hasta cierto punto, por los gobiernos regionales. Los ministerios nacionales controlan la orientación específica y los aspectos técnicos, mientras que los gobiernos regionales están involucrados en las decisiones respecto a cómo distribuir y dónde ubicar estos recursos. El FNDR representa la principal fuente de inversión de decisión regional. Correspondía al 65% de la IDR en 2006, y su importancia ha ido en aumento (ver Cuadro 2.29).

De acuerdo con datos de MIDEPLAN, el porcentaje de la inversión pública del gobierno central que se destina a Inversión de Decisión Regional (IDR) ha aumentado durante la década de los '90, llegando a un máximo de 33% en 2001 (Tabla 2.7). Desde entonces, ha ido bajando gradualmente. En 2006, la IDR representaba el 24% de las inversiones del gobierno central. Al considerar inversión municipal más IDR, se alcanza un 30,5% de la inversión pública total en Chile. Esto es, que un porcentaje significativo de la inversión nacional se define de manera sectorial, sin la participación de los gobiernos regionales o municipales. Sin embargo, en los últimos diez años los fondos de decisión regional se han duplicado, en gran parte debido al aumento en el FNDR.

Distribución regional del FNDR

Desde una perspectiva social, algunas regiones rezagadas parecen recibir financiamiento insuficiente del FNDR. Tradicionalmente, ese Fondo ha buscado

Cuadro 2.29. El FNDR

El FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) es el principal mecanismo directo de distribución de los recursos a las municipalidades, territorios y regiones. Desde 1975, el FNDR ha funcionado como un programa de inversión pública para compensar a los territorios desfavorecidos y para focalizar las inversiones en infraestructura. Los recursos se distribuyen entre las regiones, que los canalizan hacia las municipalidades para financiar necesidades de inversión local en una amplia gama de sectores, incluyendo educación, salud, servicios sanitarios, caminos, energía eléctrica, telefonía rural, terraplenes e industria pesquera. Los recursos se reparten entre las regiones de acuerdo a criterios socioeconómicos y desventajas territoriales particulares, de acuerdo a una fórmula que incluye varios indicadores socioeconómicos (población en situación de pobreza e indigencia en términos absolutos y relativos), así como indicadores regionales (como el tamaño de la región o las diferencias en el costo de la pavimentación y la construcción). La Ley Nacional de Presupuestos establece los objetivos y la distribución regional de cada asignación presupuestaria del FNDR. Los gobiernos regionales definen los proyectos específicos que serán financiados. Existen dos tipos de FNDR: "FNDR de libre disposición", para el cual el gobierno regional selecciona los proyectos, y las "Provisiones", para las cuales los gobiernos regionales tienen menos control sobre los proyectos y su localización al interior de la región a la que se asignarán las inversiones. Los recursos del Estado chileno han sido complementados por una serie de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Banco Alemán.

Fuente: SUBDERE.

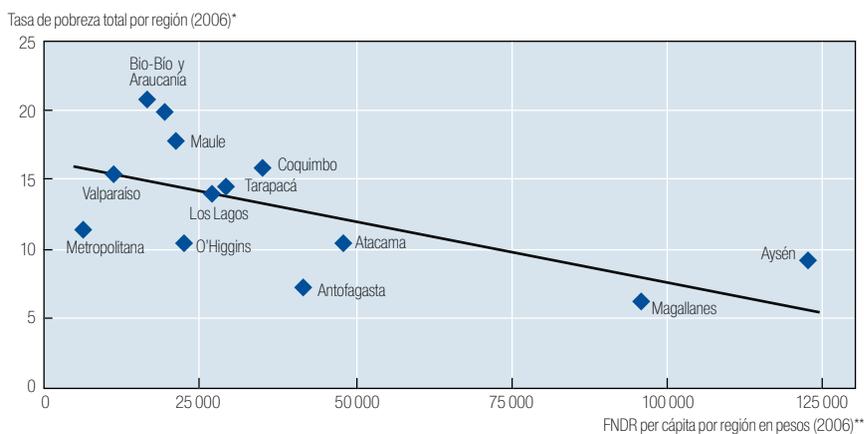
compensar las desventajas socioeconómicas y geográficas de las regiones. Los fondos regionales se asignan anualmente de acuerdo a una fórmula que distribuye el 90% de los recursos de acuerdo a criterios socioeconómicos¹². Dentro de este 90%, distintas variables de pobreza representan un 55% de la distribución. Además, el tamaño de la región es ponderado en un 30%. El resultado revela una paradoja: según se muestra en la Figura 2.5, ciertas regiones con altas tasas de pobreza (Maule, La Araucanía o Bío-Bío), están entre las menos favorecidas en materia de FNDR per cápita, mientras que otras (Aysén, Magallanes, Antofagasta), son muy favorecidas. Un resultado similar se obtiene para el PIB per cápita (Figura 2.6)¹³. Esta situación parece ser el resultado de un sesgo en la fórmula del FNDR, relacionado con el tamaño: algunas de las regiones con las mayores tasas de pobreza también son las más pequeñas (Bio-Bío, Araucanía, Maule y Valparaíso), mientras que otras más desarrolladas (Antofagasta, Magallanes) están entre las más grandes (ver Tabla 2.8).

Tabla 2.7. **Inversión pública**
(Millones de pesos actuales)

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión del gobierno central	943.391	1.057.762	1.121.875	1.252.397	1.341.788	1.476.290	1.743.698	1.811.947
IDR (millones de pesos)	195.381	343.209	368.669	382.812	357.465	347.683	378.700	435.860
IDR %	20,7%	32,4%	32,9%	30,6%	26,6%	23,6%	21,7%	24,1%
Inversión sectorial %	79,3%	67,6%	67,1%	69,4%	73,4%	76,4%	78,3%	75,9%
Inversión municipal	100.593	157.417	128.973	152.892	154.921	215.193	165.732	167.801
Total inversión pública	1.043.984	1.215.179	1.250.848	1.405.289	1.496.709	1.691.483	1.909.430	1.979.748
IDR+ inversión municipal %	28,4%	41,2%	39,8%	38,1%	34,2%	33,3%	28,5%	30,5%

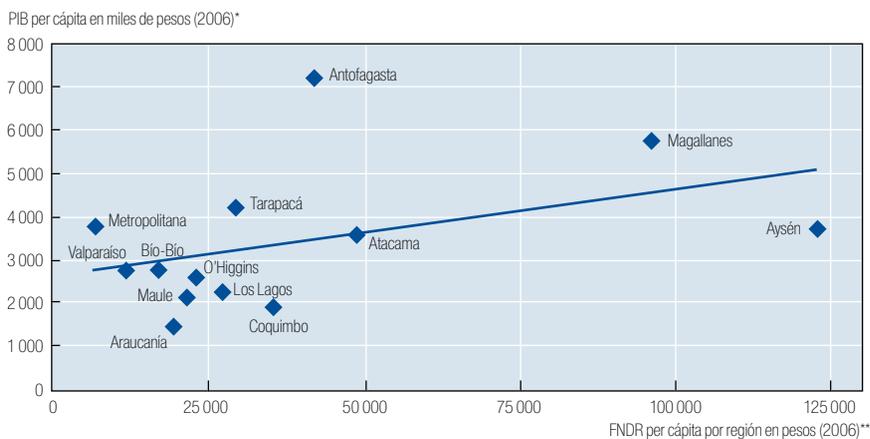
Fuente: MIDEPLAN.

Figura 2.5. EL FNDR y la tasa de pobreza



Fuente: * MIDEPLAN, basado en Encuesta CASEN (datos preliminares); ** MIDEPLAN pesos chilenos a precios actuales.

Figura 2.6. El FNDR y el PIB per cápita



Fuente: * Banco Central de Chile en pesos chilenos a precios constantes (2003); ** MIDEPLAN pesos chilenos a precios actuales.

Tabla 2.8. **Asignación regional del FNDR**

	Área	Pobreza (2006)*	GPIB per cápita (2006)**	Población (2007)***	FNDR per cápita****
ANTOFAGASTA	126 049.1	7.3	7 155 228.9	554 773	41 582
MAGALLANES ¹	116 437.4	6.3	5 731 344.8	157 032	95 926
AYSÉN	108 494.4	9.2	3 697 634.7	101 523	122 368
ATACAMA	75 176.2	10.5	3 550 205.0	274 436	48 395
LOS LAGOS	67 013.0	14	2 239 785.5	1 180 168	26 932
TARAPACÁ	59 099.0	14.5	4 175 753.2	481 729	29 112
COQUIMBO	40 579.9	15.9	1 906 385.6	687 659	34 970
BÍO-BÍO	37 068.7	20.7	2 757 047.1	1 996 099	16 625
ARAUCANÍA	31 842.3	20.1	1 469 182.7	945 544	18 869
MAULE	30 296.1	17.7	2 136 343.1	983 396	21 175
VALPARAÍSO	16 396.1	15.3	2 766 232.5	1 701 293	11 244
O'HIGGINS	16 387.0	10.6	2 593 662.5	857 677	22 665
METROPOLITANA	15 403.2	11.4	3 740 934.6	6 676 745	6 392

1. Área regional no considera el Territorio Antártico Chileno.

Fuente: *MIDEPLAN; **Banco Central de Chile en pesos chilenos a precios constantes (2003); ***INE; ****MIDEPLAN.

La extensión geográfica no es un criterio efectivo para distribuir los fondos entre las distintas regiones. Los valores particularmente altos del FNDR per cápita en regiones como Magallanes y Aysén, se explican, en parte, debido a su escaso poblamiento y sus necesidades especiales que responden a una ubicación geográfica¹⁵ especialmente complicada. La inversión per cápita necesaria para enfrentar las necesidades específicas de infraestructura en estas regiones obviamente será alta. Sin embargo, el tamaño del territorio regional no es el mejor criterio a utilizar para calcular la inversión necesaria. A la vez, este indicador perjudica a algunas regiones “pequeñas” con desventajas socio-económicas significativas. Se requiere un análisis en profundidad para escoger un grupo de variables que –aún tomando en cuenta las características especiales de las regiones escasamente pobladas y con ubicaciones geográficas difíciles (con altos costos per cápita para cualquier inversión)– no perjudique a las regiones rezagadas sólo por su menor tamaño.

El criterio de *mayor eficiencia* representa un 5% de la fórmula de distribución regional. Sería útil realizar un profundo análisis para determinar si esta variable está actuando como un incentivo a las buenas prácticas a nivel regional, y si los gobiernos regionales consideran que este incentivo es suficientemente fuerte como para generar inversiones de mayor eficiencia.

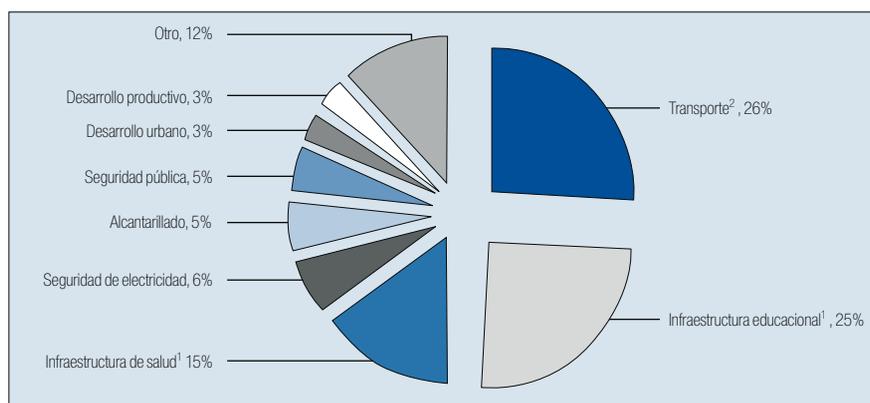
Desde los subsidios sectoriales al financiamiento integrado

Una transición gradual desde los subsidios sectoriales al financiamiento integrado podría ser rentable. Como se mencionó al inicio de este capítulo, el nuevo paradigma para las políticas de desarrollo regional, que se está aplicando

en la mayoría de los países de la OCDE, ha producido un giro desde los subsidios a los proyectos de desarrollo integrados, buscando movilizar recursos regionales subutilizados. Estos proyectos son más territoriales que sectoriales. Se extienden más allá de los límites administrativos de la comuna y, frecuentemente, involucran a un grupo de localidades con características comunes o a la región completa. Distintos niveles del gobierno subnacional, junto con actores públicos y privados, juegan un rol activo en el diseño y gestión del proyecto.

La SUBDERE ha estado muy involucrada en los intentos de transformar al FNDR de un fondo compensatorio orientado hacia la provisión de infraestructura en un fondo de desarrollo territorial con objetivos más integrales (SUBDERE, 2006). A pesar de algunas mejoras, aún no se ha logrado esta transformación. El FNDR puede financiar desarrollo productivo en un sentido amplio, pero esta línea de financiamiento todavía representa solo el 3% de los fondos asignados en 2006. La mayoría de los recursos del FNDR siguen estando dedicados a superar las brechas en infraestructura municipal básica en diversos sectores, incluyendo el transporte, la educación, la salud o la red de energía eléctrica (ver Figura 2.7). Desde el año 2008, las iniciativas incluidas en las agendas de desarrollo de las ARDP pueden postular a financiamiento del FNDR. Esto promete otorgar un mayor protagonismo a las iniciativas de desarrollo productivo en la promoción del crecimiento endógeno. Sin embargo, para que esto suceda, se debe prestar especial atención al desarrollo de agendas estratégicas y PMC basados en vocaciones y oportunidades regionales, y a fortalecer los vínculos y coordinación entre las ARDP y el Gobierno Regional.

Figura 2.7. Recursos del FNDR asignados por sector 2006



1. Principalmente construcción de obras públicas e infraestructura de TI.

2. Principalmente caminos urbanos y regionales.

Fuente: SUBDERE.

La mayoría de los proyectos postulados al FNDR todavía tienen una base municipal. En 2007, el 83% de los recursos del Fondo fue asignado a proyectos municipales, el 4% a iniciativas provinciales, mientras que el 12% del total financió propuestas regionales. Es posible que el FNDR cubra proyectos de inversión que incluyan a más de una municipalidad (con problemas, oportunidades o demandas comunes), pero esto se ve limitado por la falta de estatus legal de las asociaciones de municipalidades. Un proyecto que incluye varias municipalidades puede ser presentado y administrado por una municipalidad (que lo hará en representación del grupo), pero esto es extremadamente improbable. En este sentido, se está preparando una reforma que tiene como uno de sus objetivos centrales otorgar personalidad jurídica a las asociaciones de municipalidades y ofrecerles apoyo. Es probable que esto favorezca la creación de asociaciones entre comunas con características comunes y la presentación de iniciativas de inversión inter-municipales.

Finalmente, los gobiernos regionales (y los organismos públicos desconcentrados) pueden presentar iniciativas inter-municipales o regionales al FNDR pero, según muestran las cifras, el Fondo financia principalmente proyectos municipales individuales. Esto demuestra la tradicional falta de atribuciones de los gobiernos regionales en materia de planificación regional. La reciente devolución de la responsabilidad de la planificación regional desde el Ministerio de Planificación a los gobiernos regionales, y la creación de una División de Planificación Regional específica para administrar este proceso, son iniciativas prometedoras. Sin embargo, será necesario complementar estas medidas con otras paralelas, para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales de ser intermediarios en la coordinación y planificación de iniciativas regionales integrales (esto se abordará en mayor detalle en el Capítulo 3).

El Sistema Nacional de Inversiones

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) establece las normas y procedimientos que gobiernan el proceso de inversiones públicas en Chile (incluyendo las del FNDR). En este sentido, el SNI determina la participación de distintos niveles de gobierno en el diseño y gestión de las iniciativas presentadas al FNDR, y la asignación de inversiones a las regiones. El objetivo es mejorar la calidad de la inversión pública y aumentar la eficiencia total del país. El SNI está encabezado por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda (a través de su División de Presupuestos, DIPRES). Este Ministerio establece el marco presupuestario, la capacidad de gasto de cada institución y asigna recursos a las entidades de inversión. Para asignar los recursos a un proyecto, la DIPRES debe verificar que este ha sido aprobado por el análisis técnico y económico de MIDEPLAN: desde 1988, todas las iniciativas de inversión propuestas por los organismos públicos (incluyendo aquellas financiadas por el FNDR) están sujetas a una evaluación *ex ante* realizada por MIDEPLAN para garantizar el mérito socio-económico de las distintas iniciativas financiadas por el SNI (Cuadro 2.30).

Aun cuando la coherencia sectorial nacional y regional es considerada dentro del análisis técnico y económico de MIDEPLAN, cada proyecto se debe examinar individualmente. Esto desfavorece una consideración más profunda de las sinergias territoriales de las intervenciones complementarias de una región. El análisis técnico y económico de MIDEPLAN es un marco útil para establecer un estándar mínimo de aspectos horizontales cruciales como la equidad de género, el impacto medioambiental o la participación ciudadana, en que la coherencia nacional representa un evidente beneficio social. Sin embargo, al analizar los costos y beneficios de las iniciativas de inversión (en términos financieros y sociales), se debe tomar en cuenta una perspectiva regional integral.

Cuadro 2.30. El análisis técnico y económico de MIDEPLAN

Este proceso es administrado por MIDEPLAN, a través de su unidad central y oficinas regionales (las SERPLAC). La evaluación busca asegurar el valor socioeconómico de todas las iniciativas de inversión. Una metodología estándar se utiliza para analizar los costos y beneficios (en términos financieros y sociales) de los proyectos individuales y su viabilidad técnica. Actualmente se integran, además, algunos criterios horizontales al proceso de evaluación:

1. Coherencia nacional y regional: la iniciativa individual debe articularse con la orientación estratégica del sector y las intervenciones nacionales y regionales.
2. Participación ciudadana: MIDEPLAN ha comenzado a incorporar la participación ciudadana en ciertas iniciativas de inversión.
3. Equidad de género: esto se aplicará a iniciativas de inversión en que el sujeto principal es afectado por un criterio de género.
4. Impacto medioambiental: las iniciativas de inversión que producirán efectos medioambientales están obligados a pasar por una Evaluación de Impacto Ambiental.

Fuente: MIDEPLAN.

El proceso de inversiones del FNDR comienza con las líneas de acción generales establecidas por el Intendente en la Estrategia de Desarrollo Regional. Las diferentes entidades solicitantes (municipalidades, provincias, regiones, organismos públicos desconcentrados y –desde el año 2008– las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo) presentan sus propuestas al Intendente, que preselecciona una primera cartera. El siguiente paso es la evaluación y aprobación técnica de las iniciativas individuales por parte de SERPLAC/MIDEPLAN regional. Cuando las iniciativas reciben una recomendación técnica favorable, un tercer proceso de selección comienza en el Gobierno Regional, que decide cuáles iniciativas se

enviarán para su aprobación a la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES). Al decidir sobre este grupo de iniciativas, el gobierno regional debe considerar las prioridades y líneas de acción nacionales. El FNDR debe seguir las líneas sectoriales amplias que han sido establecidas como prioridades por el gobierno central. La DIPRES puede validar o comentar las iniciativas antes de devolverlas al gobierno regional. Para concluir este proceso, el gobierno regional ingresa la resolución que aprueba la asignación de recursos al proceso presupuestario nacional, lo cual termina con la ratificación de la Ley Nacional de Presupuestos. Este proceso se resume en el Anexo 2.A1.

Beneficios y desafíos del Sistema Nacional de Inversiones

Varios factores influyen en los resultados y mejoras que pueden obtenerse mediante las inversiones públicas: la precisión, flexibilidad y rapidez con que se reacciona a las necesidades de inversión, las instituciones y actores que definen su asignación, y la coordinación territorial entre estos actores y las iniciativas que se financian a nivel regional. En Chile, la mayoría de estos factores depende del Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

Este mecanismo asegura un gran control sobre el gasto fiscal, con un énfasis en el uso eficiente de los recursos públicos. Esto ha generado un superávit fiscal y un fuerte marco regulatorio para evitar la corrupción. Al mismo tiempo, las iniciativas de inversión pasan por un riguroso proceso de evaluación social, financiera y técnica realizada por MIDEPLAN antes de seleccionarse las que son consideradas más valiosas para la sociedad en su conjunto. Todo esto da coherencia nacional al proceso de inversiones. Sin embargo, el sistema enfrenta ciertos desafíos, especialmente con respecto a la falta de un enfoque integrado para las inversiones regionales. Todos los fondos, incluyendo los del FNDR, se asignan desde varios sectores. Ha habido iniciativas para promover una planificación integrada en el proceso nacional de inversiones (por ejemplo, el Anteproyecto Regional de Inversiones, ARI; ver Cuadro 2.31). La SUBDERE también ha estado involucrada en intentar transformar al FNDR en un fondo de desarrollo territorial más integrado. Sin embargo, mientras la inversión de las regiones esté diseñada y ejecutada con un enfoque sectorial, habrá un obstáculo al desarrollo de programas integrados.

El proceso carece de flexibilidad para adaptarse a las circunstancias territoriales específicas, haciendo difícil lograr las sinergias regionales. Desde el punto de vista de las municipalidades, las solicitudes de fondos deben pasar por un complejo conjunto de filtros a través de los cuales intervienen los gobiernos regionales, el Ministerio de Planificación y, finalmente el Ministerio de Hacienda. Aunque esto puede dar coherencia al proceso de inversiones, este no tiene la flexibilidad y rapidez necesaria para satisfacer las demandas de ciertas municipalidades en materia de inversión en servicios básicos. Desde la perspectiva regional, las solicitudes de financiamiento provienen principalmente de las municipalidades, y la Inversión de Decisión Regional (IDR) es, en gran medida, la suma de demandas locales adaptadas a las líneas de acción nacionales. Se requiere una visión

global de las necesidades y oportunidades regionales. Ya que las solicitudes de financiamiento pasan por este análisis ex ante “proyecto por proyecto”, es muy difícil lograr sinergias entre iniciativas de inversión. Los pasos del proceso de aprobación de los financiamientos, y los diversos actores que tienen algo que decir en el proceso, dejan a las autoridades regionales, especialmente los Consejos Regionales, con un rol apenas secundario.

Cuadro 2.31. Anteproyecto Regional de Inversiones, ARI

Desde noviembre de 2005, el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) está reconocido por ley como el primer paso del proceso presupuestario a nivel regional. El ARI es diseñado con la participación de los principales actores públicos de las regiones, para evaluar las distintas propuestas de inversión regional e identificar los proyectos y los análisis que se deben realizar, junto con sus costos estimados. El ARI debe considerarse la base central para la formulación del presupuesto de los gobiernos regionales y de los distintos ministerios nacionales. Las posibles divergencias en el contenido del ARI deben resolverse en discusiones entre estos actores. A través de este proceso, se promueve un mecanismo de inversiones públicas coordinado a nivel regional. Una vez aprobada la Ley de Presupuestos anual, el ARI se convierte en el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR). Dentro de un período de 60 días, los ministerios nacionales deben informar a los gobiernos regionales sobre los programas de inversión específicos que se llevarán a cabo en su región.

Recientes evaluaciones (Valenzuela, 2006) han obtenido resultados mixtos respecto a la implementación del ARI: la calidad de la coordinación ha variado entre las distintas regiones; el poder de negociación del Intendente es limitado y se vincula a su personalidad e influencia política; la DIPRES tiene la última palabra, y sus decisiones con respecto a las inversiones regionales siguen líneas de acción nacionales y/o sectoriales. Sin embargo, la elaboración del ARI representa un valioso ejercicio de coordinación, discusión e intercambio de las distintas intenciones de inversión regional.

Fuente: SUBDERE.

No existe el vínculo necesario entre las estrategias regionales y municipales y la inversión regional. Ni el Intendente ni los distintos actores que influyen en el proceso de inversiones están obligados a seguir las líneas de acción establecidas en esas estrategias. Más aún, no existe obligación de considerar las líneas de acción de las agendas regionales o los PMC de las ARDP para determinar la inversión en desarrollo productivo. Esto genera un desincentivo para la planificación regional y municipal.

La experiencia de la OCDE sugiere la importancia de alejarse de los subsidios sectoriales y acercarse a los proyectos de desarrollo integrados y basados en el ámbito local, para poder movilizar recursos regionales subutilizados. En Chile, esto requeriría adaptar el Sistema Nacional de Inversiones a una lógica territorial que facilitaría el financiamiento de proyectos integrados y multi-sectoriales. Las iniciativas de gobiernos subnacionales que han intentado utilizar enfoques regionales han chocado con la orientación sectorial del sistema de financiamiento. Iniciativas con una orientación territorial, como Chile Emprende, dependen de acuerdos voluntarios de los organismos públicos nacionales. El giro hacia el financiamiento FNDR de iniciativas incluidas en las agendas de desarrollo regional de las ARDP, es un primer paso. Sin embargo, se requieren medidas adicionales. En este sentido, se debería fortalecer y considerar más el rol de los gobiernos regionales en la planificación de las estrategias de desarrollo, como un marco para orientar el proceso de planificación de las inversiones hacia un enfoque integrado. Esto seguramente requerirá fortalecer las capacidades y el rol del Gobierno Regional.

Conclusiones

Este capítulo expone los principales argumentos a favor de implementar o reformar las políticas regionales en Chile. En particular, muestra cómo un giro hacia un enfoque regional integral para el desarrollo podría ayudar a lograr los objetivos regionales y nacionales.

En Chile, las estrategias de desarrollo económico se deciden mayoritariamente desde el centro y se concentran en unos cuantos sectores, principalmente aquellos basados en recursos naturales. La innovación, la I+D y las principales instituciones de educación superior están concentradas en la ciudad capital de Santiago. Chile debe establecer un sistema de innovación que apoye la acción a nivel regional y, a la vez, maximice la difusión de los resultados desde el centro (en y alrededor de Santiago) hacia las regiones. Chile también debe expandir el acceso a la educación y formación profesional de calidad en todo el territorio y para los segmentos desfavorecidos de la población, para poder mejorar las condiciones y potencialidades de sus distintas regiones. Esto requerirá el mejoramiento de los recursos técnicos y financieros a disposición de las municipalidades (que están a cargo de la educación pública básica y secundaria). Al mismo tiempo, el fortalecimiento de los vínculos entre los mercados laborales regionales y los centros de capacitación y educación superior, ayudaría a cerrar la brecha entre educación y empleo, y ofrecería a los egresados mejores oportunidades de encontrar trabajo en el nivel local y así quedarse en sus regiones de origen. Todo esto sugiere la importancia de un enfoque regional para la educación: las políticas de capital humano deben ser adecuadas a las características de los mercados laborales regionales y el entorno productivo regional.

Más allá de aumentar el acceso de las regiones a la innovación, la educación y el desarrollo productivo, existe un desafío adicional relacionado con la coordinación

e integración coherente de las distintas políticas y programas. Este capítulo afirma que el enfoque territorial para el desarrollo genera varias ventajas. En el caso del desarrollo productivo, es probable que las agendas productivas orientadas a las regiones estén en una posición aventajada para focalizar las necesidades y oportunidades regionales y crear nuevas perspectivas para diversificar la producción. Esto ayudaría a transformar las ventajas económicas regionales estáticas en ventajas dinámicas. Las ventajas de una perspectiva integrada también se pueden observar en el caso de las políticas en infraestructura de transportes; según se ha señalado, su potencial sólo será alcanzado plenamente si se combinan las sinergias territoriales con otras políticas de desarrollo económico. Finalmente, una estrategia rural integral (con elementos agrícolas y no agrícolas e integración de los vínculos urbano-rurales) ofrecería un marco de políticas adaptado a los diversos aspectos y procesos socioeconómicos y productivos que influyen en el desarrollo de las comunidades rurales.

Conciente de estos desafíos, Chile ha ido avanzando hacia un enfoque territorial para el desarrollo regional. Algunas iniciativas institucionales (las ARDP), programas (como los centros científico-tecnológicos regionales, la Estrategia de Desarrollo Económico Territorial del Ministerio de Agricultura, Chile Emprende o Chile Califica), y reformas de gobierno han avanzado en esta dirección. Sin embargo, los esfuerzos por aprovechar los beneficios de un enfoque regional se enfrentan con obstáculos institucionales. En primer lugar, la agenda de desarrollo regional sigue estando diseñada principalmente a nivel nacional, con poca participación de los gobiernos e instituciones regionales en su diseño y coordinación. Esto restringe la capacidad de identificar posibles oportunidades productivas a nivel regional, que observan la totalidad de los activos con base en el ámbito local. En segundo lugar, el mecanismo de financiamiento, que es administrado por el Sistema Nacional de Inversiones, tiene una lógica sectorial que limita la incorporación de iniciativas de financiamiento integral. En tercer lugar, las reformas y avances hacia un enfoque territorial chocan con la falta de un marco institucional regional capaz de coordinar permanentemente las distintas políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo económico.

Todos estos temas afectan la capacidad de producir un marco coherente para generar sinergias regionales entre las diversas políticas y programas de desarrollo regional y, por lo tanto, afectan el potencial de productividad y competitividad de las distintas regiones y del país entero.

Avanzar hacia un enfoque integrado de desarrollo territorial va a requerir bastantes cambios en el sistema de gobierno, de manera de fortalecer el marco institucional a nivel regional. En Chile, esto implicará aumentar las capacidades y atribuciones de los gobiernos regionales para que puedan convertirse en actores relevantes en la discusión, planificación y coordinación de las políticas de desarrollo regional. En este marco, ha comenzado a surgir un debate acerca de la descentralización en el país. Las implicaciones institucionales y gubernamentales de este se abordarán en el Capítulo 3.

Notas

1. Aún así, se está realizando investigación destacada en algunas universidades regionales, como la Universidad Católica del Norte, la Universidad Austral de Chile y la Universidad de Concepción.
2. Los datos sobre la inversión privada en I+D de 2002 revelan que cerca de tres cuartos del gasto en I+D provenía de empresas del área metropolitana de Santiago (OCDE, 2007a).
3. Estas ventajas son reconocidas por el Gobierno central de Chile en la Estrategia Nacional de Innovación (Volumen II, págs. 25-27).
4. Las políticas de desarrollo productivo se pueden definir ampliamente como políticas que buscan fortalecer la estructura productiva de una determinada economía nacional o regional.
5. Actualmente, los programas cuyos recursos han sido transferidos son: Programa de Desarrollo de Proveedores; Proyectos Asociativos de Fomento, Programas de Fomento a la Calidad y Programas de Preinversión en Áreas de Manejo.
6. Algunos actores regionales consideran a la División de Planificación del Gobierno Regional como el único organismo regional autorizado para enfrentar los temas de desarrollo regional, particularmente ahora que se está implementando una reforma para elegir al Consejo Regional directamente a través de elecciones democráticas. Este comentario fue repetido por varios actores regionales al equipo del Informe Territorial de la OCDE durante nuestras visitas a Chile.
7. Ver el ejemplo del Acuerdo de Crecimiento de Oulu y el desarrollo de *clusters* en Finlandia (OCDE, 2005b).
8. Una comparación de los resultados SIMCE revela que, bajo condiciones comparables, los estudiantes de orígenes social o económicamente vulnerables tienen peores resultados. Las dificultades asociadas a su educación vuelven a ésta más cara (Ministerio de Educación, 2008).
9. Los estudiantes que cumplen los requisitos se identificaron sobre la base de la participación del hogar en Chile Solidario, un programa condicional de transferencia de ingresos que funciona bien y ha sido comprobadamente útil para combatir la extrema pobreza; información adicional disponible a partir de la Ficha de Protección Social (el instrumento utilizado por las autoridades para medir las características socioeconómicas de la población); y el sistema de clasificación de ingresos utilizado por FONASA (el proveedor de salud pública).
10. Estos programas son llevados adelante principalmente por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), con una serie de subsidios para mejorar la productividad agrícola de zonas pobres específicas, y por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) vía compras de tierras para comunidades indígenas. Los presupuestos combinados de INDAP y CONADI representan el 15% de los recursos presupuestarios para la agricultura.
11. El PMG es un sistema de control de la gestión que busca asegurar la asignación y el uso eficiente de los recursos públicos en la administración pública chilena. El gobierno adoptó el concepto de presupuestos basados en resultados, y otorga un bono de desempeño a las instituciones públicas, basado en el cumplimiento de varios indicadores de desempeño. El GT es una de las áreas horizontales del sistema PMG.
12. 5% más por criterios de eficiencia, y 5% más por gastos ocasionados por desastres naturales.

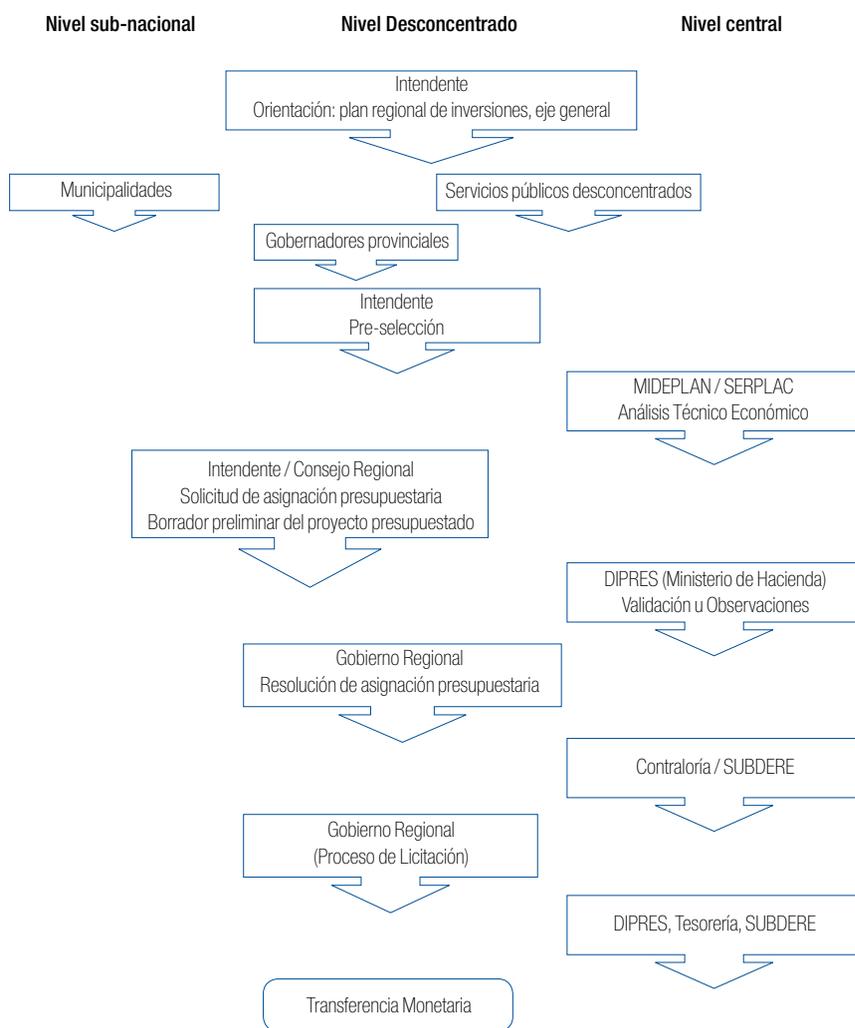
13. Aún cuando no es una variable en la formula de distribución, es un valioso indicador del desarrollo regional.
14. Cerca de 100.000 habitantes de Aysén, y 150.000 de Magallanes.
15. En la región más austral del país, y fuera del Chile continental.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2007) "Fomento Productivo Territorial e Innovación Empresarial en Chile", Chile Emprende, SERCOTEC, 2007, Santiago.
- Alburquerque, F. (2004) "Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina", Revista de la CEPAL 82, abril 2004, Santiago de Chile.
- Crespi, G. (2007), "SME en Chile: nace, crece y muere", Fundes, octubre 2003.
- Di Meglio, R. (2008), "Las agencias regionales de Desarrollo Productivo: el caso Chileno", disponible en línea: www.redelaldia.org/IMG/pdf/AgenciasRdM.pdf.
- FAO (2004), "Follow- Up to the World Food Summit and World Food Summit: Five Years Later – Regional Dimension", Documento final presentado en la 28ª Conferencia Regional de la FAO para Latinoamérica y el Caribe, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26-30 de abril, 2004.
- OECD (2004), "OECD Reviews of National Policies for Education, Chile", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005a), "Governance of Innovation Systems", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005b), "OECD Territorial Reviews, Finland", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005c), "OECD Economic Surveys, Chile 2005", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006a), "Education at a Glance", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006b), "The New Rural Paradigm: Policies and Governance", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006c), "Investment Priorities for Rural Development, proceedings of the 2006 OECD Rural Conference", Edinburgo, Escocia –19-20 de octubre, 2006.
- OECD (2007a), "Review of Chile's Innovation Policy", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), "Competitive Regional Clusters, National Policy Approaches", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007c), "OECD Economic Surveys, Chile 2007", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007d), "Education and No More Failures: Ten Steps to Equity in Education", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007e), Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged, OECD, Paris.
- OECD (2007f), "Key EDU Messages and Policy orientations", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008a), "OECD Territorial Review of Poland", OECD Publishing, Paris.

- OECD (2008b), "OECD Reviews of Regional Innovation: North of England, United Kingdom", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008c), "Public-Private Partnerships: in Pursue of Risk Sharing and Value for Money", OECD Publishing, Paris.
- Ministerio de Educación de Chile (2008), "Subvención escolar preferencial nuevas oportunidades para que todos aprendan", Nuestros Temas, No. 29, 2008.
- Perry, B., S. Marvin and T. May (2003), "Making Science History: The Regionalisation of Science Policy?", Informe Final al ESRC Science Society Programme.
- Reardon, T., J. Berdegué and G. Escobar. (2001), "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications". World Development 29(3): págs. 395-409.
- Rodríguez Pose, A. and R. Crescenzi (2006), "R&D, Spillovers, Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth in Europe", ERSA conference papers, Ers06, págs. 371, European Regional Science Association.
- Servilab (2005), "Evolución, Lecciones y Desafíos de las Políticas de Desarrollo regional/ Territorial en Chile", Informe de Consultoría para el BID.
- Silva, I. and C. Sandoval, "Desarrollo económico y fomento productivo: la experiencia chilena", ECLAC, Chile, 2005.
- Subdere (2006), "Memoria de la Descentralización 2000-2006", Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, 2006.
- UNCTAD (2005), "World Investment Report 2005; Transnational Corporations and the Internationalisation of R&D", Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra.
- Vickerman, R. W. (1991), "Infrastructure and Regional Development", by R. W. Vickerman (eds.), European Research in Regional Science, Vol. 1, Pion, London.
- Vickerman R.W. (1995), "Regional Impacts of Trans-European Networks", Annals of Regional Science 29, págs. 237-254.
- World Bank (2004), "Rural Infrastructure in Chile: Enhancing Efficiency and Sustainability", The World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2007), "Chile Institutional Design for an Effective Education Quality Assurance", Washington, agosto 2007.
- Waissbluth, M. (2006), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005 de la Confrontación al consenso", Boletín Electrónico del ESADE, Barcelona, marzo 2006.

ANEXO 2.A1

El Proceso del FNDR

Fuente: SUBDERE.

Capítulo 3

Reforma Institucional: Mejorando la Efectividad de las Políticas

Introducción

Las características, los activos y el desempeño económico de las regiones chilenas son particularmente diversos, y su potencial de crecimiento dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas logran adaptarse a esta diversidad, integrado sus distintas sinergias, atributos y activos. Aumentar la productividad y competitividad de regiones y sectores específicos requiere acuerdos institucionales ágiles y receptivos que puedan realizar esfuerzos focalizados por mejorar la calidad de las inversiones y los servicios públicos específicos. Este capítulo describe el sistema de gobierno de múltiples niveles requerido para apoyar un mejor ajuste entre políticas públicas y necesidades territoriales, en busca de un mejor desempeño regional. La primera parte del capítulo (Sección 3.1) analiza cómo las limitaciones fiscales y administrativas de los gobiernos subnacionales pueden limitar el progreso hacia un enfoque territorial para el desarrollo económico. En Chile, esta posibilidad ha abierto un debate con respecto al uso de la descentralización para mejorar el desempeño y la competitividad regional. La Sección 3.2 analiza temas que podrían influir en la efectividad de las reformas gubernamentales en Chile. Una reforma de descentralización eficiente requerirá una clara definición de los roles de los diversos actores, además de los instrumentos para lograr una mayor cooperación y coordinación entre ellos. A la vez, las instituciones nacionales deberán confiar en la solidez de la reforma y en la competencia de las instituciones regionales. En este sentido, podrían ser útiles la creación de capacidades y el uso de indicadores de desempeño. Acuerdos de coordinación y cooperación fortalecidos desde los distintos niveles de gobierno, junto con mecanismos de participación “de abajo hacia arriba”, también serán necesarios para administrar la cooperación y coordinación entre los diversos actores. Todos estos elementos parecen ser esenciales para fortalecer la legitimidad, coherencia y efectividad del proceso de reformas. La sección concluye que la creación de una estructura de gobierno capaz de generar respuestas en base a los contextos regionales, requerirá el fortalecimiento de las reformas emprendidas por el actual gobierno y el desarrollo de una sólida y mejorada estructura de gobierno en el nivel subnacional.

3.1. Un sistema centralizado que participa en el debate sobre la reforma

Chile es un Estado unitario con una estructura bastante centralizada: desde la capital, Santiago, el gobierno central ejerce el control sobre los territorios chilenos. Actualmente, el país está dividido en 15 regiones, subdivididas a

su vez en 52 provincias y 345 municipalidades (o comunas). Cada nivel tiene su propia estructura de gobierno. El nivel regional tiene dos tipos de actores: desconcentrados y descentralizados. Los primeros son representantes del gobierno nacional e incluyen: un Intendente (representante directo del Presidente de la República en cada región), Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), y representantes regionales de los servicios públicos nacionales (CORFO, INDAP, FOSIS, entre otros) que participan en la entrega de servicios públicos esenciales. El Gobierno Regional descentralizado (GORE) está conformado por el Intendente y el Consejo Regional. El Intendente encabeza el Consejo Regional, actuando a la vez como el principal representante del gobierno central y como el coordinador de las políticas regionales. Los miembros del Consejo Regional son elegidos indirectamente por los concejales municipales de las provincias de la región, aunque se está implementando una reforma para elegirlos directamente. La composición, organización y funciones de los distintos niveles de gobierno están resumidas en la Tabla 1.1.

Dos tercios de los países de la OCDE son considerados Estados unitarios. Sin embargo, sus estructuras administrativas están lejos de ser homogéneas; existen diferentes grados de asignación de responsabilidades a los niveles administrativos subnacionales, desde estructuras unitarias a estructuras regionalizadas y estructuras federales (Tabla 3.1). Lo que define tanto a las estructuras federales como a las regionalizadas es la existencia de un nivel de gobierno regional, elegido directamente, con estatus constitucional y una amplia autonomía en cuanto a sus facultades legislativas en el territorio de su administración. Lo que distingue a los Estados federales es la co-existencia de territorios soberanos: el nivel regional existe por derecho propio y no puede ser abolido o re-estructurado por el gobierno federal (OCDE, 2001).

Tabla 3.1. La estructura administrativa de los países de la OCDE

Estructura del Estado	Total	País
Federal	8	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, México, Suiza, Estados Unidos.
Regionalizado	2	Italia, España.
Unitario	20	República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Eslovaquia, Suecia, Turquía, Reino Unido.

Tradicionalmente, en Chile la centralización ha estado asociada a la eficiencia económica y la estabilidad política. Sin embargo, las limitaciones administrativas y fiscales de los gobiernos regionales y municipales pueden limitar su capacidad de ejecutar algunas de sus responsabilidades eficientemente, con lo cual las regiones dejan de aprovechar oportunidades regionales y locales específicas. Esto ha abierto un debate en Chile con

respecto a los cambios que podrían realizarse en la estructura de gobierno, para mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales.

Desafíos administrativos y financieros de los gobiernos subnacionales

Desafíos administrativos

En el actual sistema centralizado, los principales organismos públicos regionales siguen estando atados a líneas de acciones nacionales. El jefe del Gobierno Regional, el Intendente, es nombrado por el Presidente de la República. El rol principal del Intendente en su calidad de jefe del Gobierno Regional, es trabajar para el desarrollo de la región. Sin embargo, en su rol de representante del Presidente, también es responsable de implementar políticas y líneas de acción nacional. Las decisiones con respecto a la designación o destitución oficial de los intendentes son de naturaleza política, y esto a veces afecta la forma en que éstos administran la región. El problema de la lealtad dividida (al Estado central y a la región) también existe entre los funcionarios de servicios públicos desconcentrados en cada región: aún cuando estén llamados a asistir al Intendente en todos los asuntos de preparación, ejecución y coordinación de las políticas dentro de su jurisdicción, en general siguen las líneas de acción correspondientes al servicio público nacional.

La coordinación de los diversos actores y políticas del Gobierno Regional es un desafío central para el sistema. Esa institución territorial aún no tiene suficiente fuerza para administrar y coordinar una estrategia común para la región, que reúna a los diversos organismos y actores. Por ejemplo, a veces los intendentes son informados de los proyectos que realizará un organismo nacional en su región, sólo cuando éstos están a punto de implementarse. Esta situación afecta la capacidad de generar un marco coherente para la formulación de las políticas regionales.

En los últimos años, Chile ha emprendido varias reformas, avanzando hacia un enfoque más territorial para el desarrollo económico a través de una cantidad de programas e iniciativas. Sin embargo, estos intentos se ven limitados por la falta de un marco institucional regional que coordine las políticas territoriales, por una insuficiente participación de los actores regionales, y por el estrecho marco definido por la línea de acción nacional. La mayoría de los programas que buscan promover el desarrollo económico en las regiones son diseñados a nivel nacional, con insuficiente participación de los gobiernos e instituciones regionales en su diseño y coordinación. Más aún, algunas iniciativas con orientación regional, como las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), aún se ven demasiado restringidas por la agenda productiva nacional.

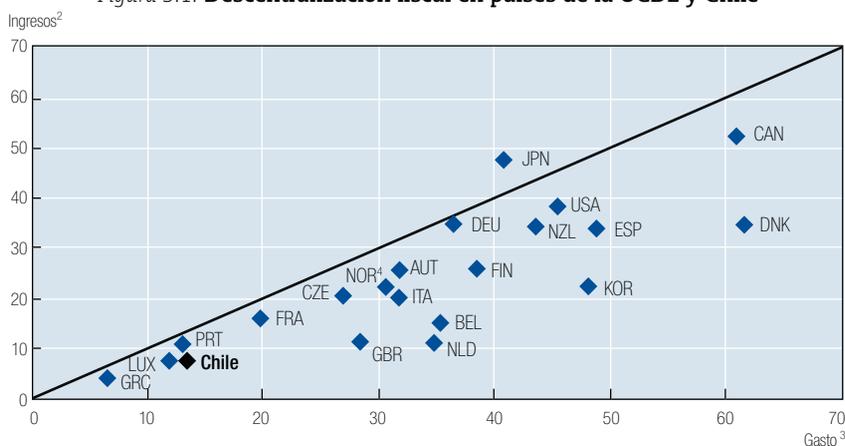
El rol de los gobiernos regionales debe fortalecerse. Por un lado, la gestión regional debe estar más claramente diferenciada de la representación nacional. También existe una necesidad de fortalecer los vínculos y coordinación entre los servicios públicos desconcentrados y los gobiernos regionales, para poder

desarrollar agendas regionales armónicas. Los acuerdos entre los distintos niveles de gobierno serán fundamentales para estos esfuerzos (ver la discusión de las siguientes secciones).

Desafíos financieros

En Chile, los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del presupuesto del gobierno central, ya que tienen pocas fuentes autónomas de ingresos. La municipalidad es la única unidad subnacional con la capacidad de recaudar dinero a través de los impuestos. Los ingresos subnacionales representan sólo un 8,1% del total de los ingresos gubernamentales, y los gastos subnacionales representan un 13,2%, una cifra muy baja en comparación con los países de la OCDE. En éstos, en promedio, un tercio del gasto público y un cuarto de los ingresos públicos provienen del nivel subnacional. Sólo Grecia y Luxemburgo tienen menos autonomía fiscal subnacional que Chile (ver Figura 3.1).

Figura 3.1. Descentralización fiscal en países de la OCDE y Chile



1. Último año disponible: 2003 para Canadá y Nueva Zelanda, 2004 para Japón y Corea del Sur.
 2. Excluyendo los recursos provenientes de otros niveles de gobierno.
 3. Excluyendo los recursos pagados a otros niveles de gobierno. Cifras para Chile son estimaciones basadas en Anuario Estadístico Gubernamental del FMI.
 4. La participación de los ingresos subnacionales está expresada como un porcentaje de los ingresos totales del gobierno.
- Fuente: Base de datos de National Accounts de la OCDE; Statistics Noruega; Statistics Canada; US Bureau of Economic Analysis; Chile: Anuario Estadístico Gubernamental del FMI.

Los presupuestos municipales dependen fuertemente de los recursos del gobierno central (especialmente para educación y salud primaria, sus principales responsabilidades asignadas) y de recursos inter-municipales –a través de un sistema de redistribución, el Fondo Común Municipal (FCM) (ver Cuadro 3.1)–. En promedio, los impuestos recaudados localmente representan sólo un 36,9% de los ingresos municipales totales (sólo un 17,5% si se incluyen los recursos nacionales destinados a educación y salud municipal básica) (Tabla 3.2).

Cuadro 3.1. El Fondo Común Municipal

Cómo se recauda el dinero: las municipalidades aportan un porcentaje fijo de los ingresos recaudados a través de los principales impuestos: 60% del impuesto a la propiedad (65% en las cuatro municipalidades más ricas), 62,5% del impuesto a las patentes automotrices, 50% del impuesto de las transferencias de vehículos, y 100% de las multas de tránsito. Las cuatro municipalidades con los mayores ingresos también aportan entre 55% y 65% de los ingresos de tarifas o patentes comerciales. El aporte del gobierno nacional al fondo se fija cada año. En 2006, sólo representó un 1,5% del FCM.

Cómo se distribuye el dinero: en 2008 se aprobó una ley que define nuevos criterios de distribución del FCM. Siendo: i) 25% es dividido en partes iguales entre las municipalidades; ii) 10% es otorgado en proporción a la cantidad de pobres de la comuna, pesado como porcentaje de los pobres del país; iii) 30% va en directa proporción a la tierra o propiedades exentas de los impuestos territoriales; y iv) 35% va a las municipalidades con los menores ingresos permanentes por habitante (principalmente impuestos municipales).

Fuente: OCDE, basado en información proporcionada por SUBDERE y la Asociación Chilena de Municipalidades.

Tabla 3.2. Principales fuentes de ingresos municipales (2006)

Fuente	Participación	Participación incluyendo fondos nacionales
Ingresos autónomos – impuestos municipales	36.9%	17.5%
Impuesto comercial	(15.8%)	(7.5%)
Impuesto a la propiedad	(15.9%)	(7.5%)
Derechos municipales, multas de tránsito, etc.	16.9%	8%
Fondos inter-municipales: FCM	38.6%	18.3%
Fondos externos	7.6%	3.6%
Fondos nacionales para los sistemas municipales de educación y salud	-	52.6%
Total	100%	100%

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) basado en BEP.

Las municipalidades pequeñas y pobres, con pocas fuentes de ingresos locales, dependen mucho del FCM. De acuerdo al Sistema Nacional de Información Municipales (SINIM), sólo 48 municipalidades (de un total de 345) reciben más del 50% de su presupuesto de sus propios recursos permanentes o de largo plazo. En cambio, 147 reciben 20% o menos de sus propios recursos (es decir, un 80% proviene de los recursos nacionales y el FCM). Además, un importante

porcentaje de los ingresos municipales (15,9%) proviene de los impuestos a la propiedad, pero el alto porcentaje de propiedades exentas (de bajos ingresos)³ en las comunas más pobres significa una situación permanente de bajos ingresos para sus municipalidades.

El FCM actúa como un fondo de redistribución para compensar las grandes disparidades entre las municipalidades chilenas. Su principal objetivo es asegurar que todas ellas puedan cumplir sus objetivos y funciones de manera adecuada. Este fondo también compensa a las municipalidades por la tierra o propiedades exentas del impuesto a la propiedad (ya que la exención baja afecta significativamente los ingresos municipales, especialmente en las comunas más pobres). Sin embargo, algunos observadores sugieren que los recursos obtenidos aún son insuficientes para cubrir satisfactoriamente los costos operativos (Zegras & Gakenheimer, 2000).

En Chile, los gobiernos subnacionales (tanto municipalidades como gobiernos regionales) tienen limitaciones adicionales en el acceso a los recursos. No pueden solicitar créditos privados ni negociar créditos de organizaciones internacionales (aun cuando los recursos de las organizaciones internacionales negociados por el gobierno central son utilizados en las mismas regiones o localidades). Más aún, los gobiernos subnacionales no tienen derecho a decretar impuestos adicionales. Esto genera un alto grado de dependencia de los gobiernos locales de los recursos externos y, por lo tanto, incertidumbre presupuestaria dado que los recursos recibidos varían año a año.

Estas limitaciones financieras debilitan la capacidad de los gobiernos municipales de llevar a cabo sus responsabilidades eficientemente. Idealmente, la asignación de responsabilidades a las municipalidades debiera venir acompañada de una correspondiente entrega de recursos, competencias y flexibilidad organizacional necesarios para asumirlas eficientemente. Uno de los principales objetivos de la reforma municipal propuesta (discutida más abajo) aborda este importante tema.

Las municipalidades más pobres no cuentan con los recursos ni con los incentivos para invertir en las iniciativas de desarrollo económico local. Sólo las comunas más ricas pueden darse el lujo de utilizar sus recursos propios de esta manera. La mayoría de los recursos locales disponibles de las comunas más pobres son destinados a los sistemas municipales de educación y salud para complementar los recursos del gobierno central⁴, dejando pocos fondos disponibles para otras inversiones. Se podría considerar un sistema de incentivos (vinculado al FCM) o un fondo de desarrollo especial para incentivar las inversiones en las iniciativas de desarrollo económico local, promoviendo el crecimiento endógeno en las municipalidades rezagadas.

Los recursos de los gobiernos regionales provienen en gran parte de asignaciones del gobierno central (ver Cuadro 3.2). Uno de los principales roles de los gobiernos regionales es supervisar los recursos asignados anualmente

para la Inversión de Decisión Regional (principalmente el FNDR), la mayoría de los cuales financian iniciativas locales. Según se ha señalado en el Capítulo 2, aunque el Gobierno Regional es un actor del proceso, la asignación de los recursos es supervisada por la Ley Nacional de Presupuestos. El presupuesto de los gobiernos regionales es financiado en gran parte por proyectos nacionales de orientación sectorial, y esto tiende a inhibir la presentación y financiamiento de iniciativas de inversión territorial. Además, el marco del Sistema Nacional de Inversiones dificulta un cambio hacia un marco multi-anual de presupuestos y planificación para la implementación de las políticas locales y/o regionales. Un giro gradual hacia inversiones regionales más integrales requeriría adaptar el proceso de inversiones a una lógica territorial y un marco multi-anual de presupuestos y planificación. Más aún, requeriría evolucionar hacia una sólida estructura de Gobierno Regional, capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico.

Cuadro 3.2. Recursos del Gobierno Regional

- Recursos del gobierno central (FNDR).
- Impuestos, derechos regionales especiales y tarifas, recaudados y distribuidos por los organismos del gobierno central y dirigidos a las regiones, entre ellos:
 - Patentes mineras: el 50% de los ingresos de las patentes mineras se agrega al FNDR de la región donde es asignada la patente.
 - Impuesto a los casinos: el 50% de los ingresos de este impuesto pertenece a la región en la cual está ubicado el casino (para financiar el desarrollo de Obras Públicas). El otro 50% se destina a la comuna.
- Ingresos de la venta de bienes raíces públicos: el 65% se destina al presupuesto del gobierno de la región en la cual está ubicada la propiedad.

Las limitaciones fiscales y administrativas de los gobiernos regionales y municipales, descritas aquí, pueden limitar la viabilidad de un enfoque territorial para el desarrollo económico. La pregunta en Chile parece ser cómo asegurar una eficiente asignación de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales, para favorecer la creación de políticas basadas en el ámbito local que puedan mejorar el potencial de competitividad de las distintas regiones, sin comprometer la estabilidad institucional y financiera alcanzada en años recientes. Es en este contexto que ha surgido el debate sobre la descentralización en Chile.

El debate de la descentralización

Históricamente, el proceso chileno de desconcentración y descentralización ha sido orientado más por esfuerzos para mejorar el control del Estado central sobre las regiones, que por un esfuerzo de transferir responsabilidades hacia las éstas y las municipalidades. Durante los últimos 30 años, el proceso ha involucrado principalmente la desconcentración de funciones hacia las unidades territoriales; sin embargo, varias responsabilidades, particularmente la educación básica, secundaria y la salud primaria, fueron asignadas a los gobiernos municipales:

- Entre 1974 y 1976, se dieron algunos pasos hacia la desconcentración: división del país en regiones, provincias y municipalidades, todas ellas encabezadas por una persona designada por la junta militar; transferencia de ciertas responsabilidades hacia el nivel municipal, especialmente en materia de educación y salud pública. Pero el principal objetivo de la administración territorial era mantener un férreo control sobre los territorios. Los intendentes eran de las Fuerzas Armadas y tenían pocos vínculos con las regiones que quedaron bajo su responsabilidad.
- Tras la llegada de la democracia, en 1992 los gobiernos municipales se democratizaron: los alcaldes y concejales eran elegidos democráticamente. En 1993, una ley constitucional creó los gobiernos regionales. El Intendente aún es designado por el Presidente de la República, pero un Consejo Regional con miembros elegidos por los concejales municipales de las provincias de la región fue establecido para supervisar su gestión.

En años recientes, sin embargo, se han realizado esfuerzos por una descentralización más profunda, que busca mejorar la eficiencia de la gestión pública. Esto es parte de una tendencia mundial de desconcentración. La mayoría de los países de la OCDE han llevado adelante significativas medidas de descentralización a partir de los años '70. A inicios de los '80, España avanzó hacia una gran autonomía regional; Italia otorgó nuevas responsabilidades a las regiones, incluyendo algunos poderes legales; Francia lanzó dos "actas" de descentralización, la segunda de las cuales implicaba un cambio constitucional; el Reino Unido modificó fuertemente su organización institucional, devolviendo un importante nivel de autonomía a las "naciones" que son miembros del Reino Unido, especialmente a Escocia (ver Cuadro 3.3); en 1999 Suecia estableció cuatro regiones piloto, con base en los antiguos consejos de condado o federaciones de municipalidades. La descentralización fiscal en países de la OCDE ha aumentado en el tiempo: desde 1995 hasta 2005, la mayoría de los países de la Organización ha aumentado significativamente sus ingresos subnacionales, o por lo menos sus gastos subnacionales (ver Figura 3.2). Durante el mismo período, la descentralización fiscal de Chile ha aumentado en 1,1 puntos porcentuales en cuanto a los ingresos, y 5,3 puntos porcentuales en cuanto a los gastos, lo que habla de una leve alza en los gastos, que no vino acompañada de un alza paralela en los ingresos.

Cuadro 3.3. La descentralización en el Reino Unido

El Reino Unido tiene un gobierno centralizado, pero en la última década se han devuelto importantes responsabilidades en materia de toma de decisiones. Se han establecido asambleas elegidas directamente en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Londres ahora tiene su propia asamblea y su alcalde. Los cambios en las otras ocho regiones de Inglaterra (cada una con alrededor de cinco millones de habitantes) han sido más complejos y más pragmáticos, pero demuestran un fuerte reconocimiento de la importancia del desarrollo regional. Las instituciones varían entre las regiones y la cantidad de niveles administrativos, no es igual entre las áreas urbanas y las rurales. Así, las "naciones" que están bajo la responsabilidad del gobierno de Westminster han elegido sus estructuras regionales: Escocia, Gales (sin poderes legislativos) e Irlanda del Norte. Sin embargo, este nivel de gobierno no es elegido en las regiones de Inglaterra, donde parece haber poca demanda por mayor democracia regional: en un reciente plebiscito, una propuesta para implementar una Asamblea Regional electa para la región noreste de Newcastle fue derrotada por una mayoría abrumadora.

Se ha instalado una estructura híbrida, basada inicialmente en tres organizaciones para cada región:

- Una Oficina Regional del Gobierno (GO), encabezada por un alto funcionario del gobierno central.
- Una Agencia de Desarrollo Regional (ADR), establecida por el gobierno central y supervisada por un directorio de la región, encabezado por el sector privado.
- Una Asamblea Regional, conformada por alrededor de 100 representantes del gobierno local, instituciones académicas, empresas y organizaciones de voluntarios. Sin embargo, esta institución ha sido poco efectiva, y actualmente hay propuestas de crear Consejos Regionales más pequeños que representen a los grupos mayoritarios.

Mientras tanto, el gobierno ha desarrollado el concepto de estrategias regionales, fijando objetivos claves y planes de inversión para la economía, planificación territorial e inversión pública en vivienda. La conducción de estas estrategias ha sido compartida entre las ADR, los GO y las Asambleas Regionales, que han demostrado gran capacidad de integración y compatibilidad. El objetivo gubernamental de reducir las disparidades en las tasas de crecimiento económico a nivel regional, también ha mostrado un éxito relativo, en parte debido al excepcional desempeño económico de Londres y la región sureste. En 2007, el gobierno instaló un nuevo "informe subnacional", construido sobre esta experiencia; este apuntaba a clarificar los roles y apoyar la creación de políticas

a la escala territorial más efectiva, permitiendo a las regiones y localidades alcanzar su máximo potencial.

En el año 2007, comenzaron a implementarse nuevas reformas en cuatro áreas principales: empoderamiento de autoridades locales en la promoción del desarrollo económico y renovación urbana; apoyo a las autoridades locales en el trabajo conjunto a nivel sub-regional; fortalecimiento del nivel regional y reforma de la relación del gobierno central con las regiones y localidades.

Estas reformas buscan simplificar, clarificar y reconocer el principio de la subsidiariedad en la toma de decisiones. En la práctica, las principales funciones regionales para las estrategias económicas, territoriales y de vivienda ahora estarán reunidas en las ADR, que han sido reconfiguradas adecuadamente. Un gran éxito de las ADR ha sido la introducción de un sistema de financiamiento de “ventanilla única” desde el gobierno central, que combina los aportes financieros de varios departamentos centrales y otorga a las ADR amplias facultades para definir cómo se utilizarán los recursos para satisfacer las prioridades regionales.

Una importante innovación a nivel regional y local ha sido la introducción de acuerdos locales por área. Éstos se negocian entre las oficinas regionales del gobierno y las alianzas locales encabezadas por las municipalidades y generan asignaciones financieras para cumplir con los objetivos acordados en las estrategias locales, combinando objetivos de focalización que reflejan tanto las prioridades nacionales como las locales.

Fuente: Comisión del RU para las Comunidades Rurales.

Actualmente, el gobierno chileno prioriza la descentralización, con el objetivo de dar a los gobiernos subnacionales las herramientas, capacidades y legitimidad para mejorar su autonomía y desempeño. Las reformas que se están implementando en este sentido (ver Cuadro 3.4) incluyen la elección directa del Consejo Regional, en vez de indirectamente a través de los concejales municipales de las provincias, lo que creará un órgano elegido democráticamente para la gestión del desarrollo regional. Además, la responsabilidad de la planificación regional ha sido transferida del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) a los gobiernos regionales, y una nueva División de Planificación Regional (una tercera División del Gobierno Regional) la que ha sido creada para administrarla (ver Cuadro 3.5). Se espera que estos cambios aumenten la legitimidad institucional y ayuden a acercar a la ciudadanía a sus autoridades regionales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de descentralización, el progreso aún es limitado, y la agenda territorial sigue estando manejada en gran medida desde el centro.

Cuadro 3.4. Recientes avances y perspectivas del proceso de descentralización en Chile

Las recientes reformas de descentralización son parte de una estrategia general a implementarse desde 2007 hasta 2010, que incluye cinco ejes principales:

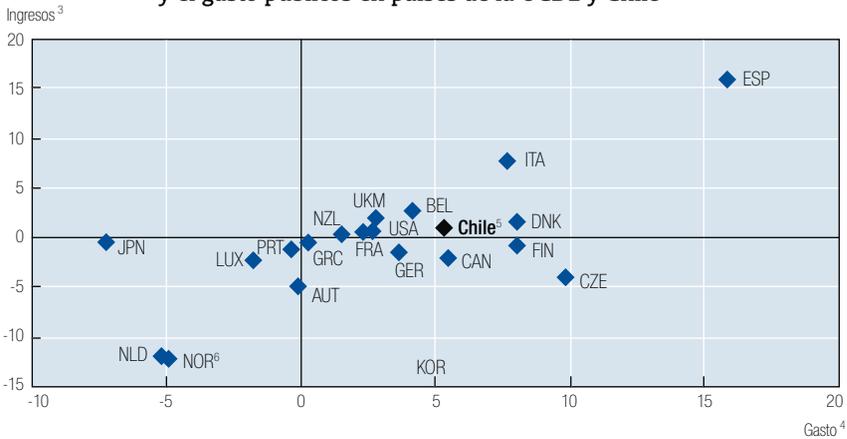
1. Reforma municipal. Incluye una reforma (en curso) a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCMUN), con tres objetivos principales: i) modernizar la organización municipal, liberalizando la administración de los recursos humanos en el nivel municipal y mejorando las competencias de los funcionarios municipales; ii) hacer más flexible la organización de las municipalidades: entre otras medidas, otorgando personalidad jurídica a las asociaciones de municipalidades y proporcionándoles apoyo; iii) otorgar mayor autonomía y responsabilidades a las municipalidades: modificaciones para aumentar los ingresos fiscales municipales, y un rediseño del FCM, entre otras medidas.
2. Democratización de los consejos regionales. Se está implementando una reforma que permitirá la elección directa de los consejeros regionales, creando así un órgano regional más democrático y con mayores vínculos con la ciudadanía. Esta reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados en enero de 2008 y se está tramitando el procedimiento legal para su aprobación por el Senado.
3. Devolución de responsabilidades a los gobiernos regionales y municipales. A partir de enero 2007, las responsabilidades de planificación regional fueron transferidas desde MIDEPLAN al Gobierno Regional, estableciendo la tercera División al interior de este. Se espera devolver mayores responsabilidades en las áreas de capacitación y turismo en el futuro cercano. Además, hay una reforma en curso para transferir otras funciones a los gobiernos regionales: el desarrollo de los planos reguladores regionales; el diseño de las políticas regionales de desarrollo productivo (innovación, competitividad empresarial y creación de capacidades, entre otros); propuesta de programas para sectores en riesgo social. Finalmente, la implementación de algunos programas sociales ha sido transferida a las municipalidades (por ejemplo Programa Puente y Programa Vínculos).
4. Creación de dos nuevas regiones. En diciembre de 2006, el Congreso chileno aprobó una ley que creó dos nuevas regiones: Los Ríos (conformada por la provincia de Valdivia, anteriormente parte de la región de Los Lagos, y ahora la XIV Región) y Arica y Parinacota (en la frontera con Perú en el norte, anteriormente parte de la región de Tarapacá y ahora la XV región). Estas regiones se sumaron a las 13 anteriores. Las nuevas regiones comenzaron

sus operaciones en octubre de 2007. El principal objetivo del cambio en la división política del país (que no había sido modificada desde la creación de las regiones en 1974) fue establecer un marco público para el nuevo modelo institucional regional. Las regiones nuevas partieron con mayor autonomía; la planificación regional ya había sido transferida a éstas y es ejecutada a través de la nueva División de Planificación Regional del Gobierno Regional. Finalmente, las nuevas regiones fueron creadas para satisfacer demandas locales por mayor representación en el Senado y mejor administración de los recursos públicos.

- Mejorar las competencias y capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Esto se hará a través de procesos de acreditación, incentivos y aprendizaje permanente. El objetivo es fortalecer su capacidad de gestión.

Fuente: SUBDERE.

Figura 3.2. Cambios en los aportes de los gobiernos subnacionales a los ingresos y el gasto públicos en países de la OCDE y Chile



- Último año disponible: 1996 para Japón, 1999 para Portugal, 2000 para Grecia y Hungría.
- Último año disponible: 2003 para Canadá y Nueva Zelanda, 2004 para Japón.
- Excluyendo recursos provenientes de otros niveles de gobierno.
- Excluyendo recursos pagados a otros niveles de gobierno.
- Cifras para Chile son estimaciones basadas en el Anuario Estadístico de Finanzas Públicas del FMI.
- El porcentaje de ingresos subnacionales está expresado como un porcentaje de los ingresos totales del gobierno continental.

Fuente: Base de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE; Statistics Noruega; Statistics Canadá; Departamento de de Análisis Económico de EE.UU.; Chile: Anuario Estadístico de Finanzas Públicas del FMI.

Cuadro 3.5. La División de Planificación y Desarrollo Regional, del Gobierno Regional

En el año 2007, comenzó el proceso de transferencia de las responsabilidades de planificación regional desde las oficinas regionales de MIDEPLAN (SERPLAC) hacia los gobiernos regionales, y dentro de estos últimos se creó una División específica dedicada a administrar dicha planificación. Para llevar adelante este proceso, los gobiernos regionales tuvieron que cumplir con tres pre-requisitos. El primero fue un documento que indica cuáles responsabilidades serán transferidas, en qué se beneficiará a la región, cuáles son los recursos humanos que se requieren, y cuáles los diferentes pasos que se deben seguir. Este documento debió ser aprobado por el Consejo Regional. El segundo fue establecer un plan de desarrollo institucional a través del cual el Gobierno Regional define visión, plan estratégico, políticas de recursos humanos y procedimientos administrativos de la nueva División. Este plan estratégico debió ser aprobado por cada Intendente después de un proceso participativo con los diversos actores. El tercer requisito fue generar el plan de trabajo para los próximos dos años. Este debió ser aprobado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Todas las regiones (en diferentes etapas) siguieron este procedimiento. SUBDERE dirigió el proceso y asignó los recursos financieros. Al mismo tiempo, en conjunto con MIDEPLAN, la SUBDERE realizó un programa de capacitación en la gestión del desarrollo regional para los funcionarios de la nueva División regional. El proceso de transferencia ha continuado durante 2008.

Los principales objetivos del proceso de descentralización en Chile

Existen varias justificaciones para las actuales reformas. Se ha puesto especial énfasis en la profundización de la democracia y la participación a través de la descentralización, pero también se hacen referencias al desarrollo económico y la gestión pública. El documento de la SUBDERE, “El Chile Descentralizado Que Queremos” (Ministerio del Interior, 2001, pág. 25), describe los objetivos generales de la descentralización en Chile: “aportar al desarrollo del país, promoviendo reformas institucionales que reconozcan el derecho de los ciudadanos e instituciones regionales y locales de decidir y planificar sus asuntos territoriales, especialmente aquellos relacionados con el desarrollo económico, social y cultural”. Más recientemente, la competitividad regional ha surgido como uno de los principales objetivos de las reformas de descentralización propuestas. El objetivo global es una mejor distribución de oportunidades y mayor equidad en todo el país. En este sentido, las reformas de descentralización del gobierno tienen tres objetivos principales: fortalecer la democracia y generar mayor participación, hacer más eficiente la gestión pública y aumentar la competitividad regional.

Democracia más fuerte y mayor participación

Uno de los principales objetivos de las políticas de descentralización de Chile es acercar el proceso de toma de decisiones públicas a la ciudadanía. Con la llegada de la democracia, la descentralización comenzó a ser vista como una forma de extender aquella hacia los diferentes territorios, otorgando a los ciudadanos un rol más activo en los asuntos cívicos. La mayoría de la evidencia empírica y la experiencia de los países de la OCDE (OCDE, 2008a) indica que, bajo ciertas circunstancias (ver Cuadro 3.6), la descentralización puede permitir a la ciudadanía supervisar a las autoridades locales a través de las elecciones, la acción colectiva y otros medios democráticos. Al mismo tiempo, la participación social y la interacción de grupos públicos, privados y sociales ayudará al gobierno local a planificar y entregar los servicios públicos más eficientemente, mejorando la información, la confianza, la negociación y la deliberación, y reduciendo las tensiones intra-territoriales. Todos estos elementos vinculan a la descentralización democrática con una administración más efectiva.

Gestión pública más eficiente

La devolución facilitará una mejor adecuación de las políticas públicas a las necesidades específicas de las regiones y una mejor respuesta ante las demandas locales. De esta manera, la descentralización puede ayudar a hacer más eficiente la administración pública. Los gobiernos subnacionales tienen una ventaja sobre los gobiernos centrales, al utilizar los conocimientos locales en la toma de decisiones y resolución de problemas. Sin embargo, la relación entre descentralización y eficiencia administrativa en Chile (al igual que en la mayoría de los países de la OCDE) es compleja. Primero, es importante considerar la naturaleza de los bienes y servicios colectivos específicos. Para algunos, es sensato que el gobierno municipal o regional asuma ciertas responsabilidades por razones de cercanía o conocimientos locales, mientras que para otros pueden ser los gobiernos centrales los que, por razones de escala o capacidades, estén mejor posicionados para entregar eficientemente los servicios. Segundo, los logros de eficiencia administrativa a través de las reformas de descentralización probablemente dependan de las capacidades institucionales que tienen las unidades descentralizadas de actuar con autonomía. Tercero, como ya se ha visto, una eficiente gestión pública en un contexto descentralizado requiere consistencia entre la responsabilidad devuelta y los medios financieros y administrativos para cumplir con esa responsabilidad. Finalmente, la mayoría de las responsabilidades y servicios requieren la intervención y coordinación de los distintos niveles de gobierno, lo cual a su vez requiere de acuerdos de gobierno en múltiples niveles. A continuación se examinan estos temas claves.

Eficiencia económica: mejor competitividad regional

Normalmente, la descentralización se considera un medio para mejorar el desarrollo, la innovación y la creación de empresas a nivel regional. La gestión

institucional, devuelta a las regiones, puede ajustarse a las oportunidades de los distintos territorios, facilitando respuestas oportunas, flexibles y diferenciadas a sus requisitos y oportunidades económicas. En Chile, esta percepción se suma a la preocupación de algunos actores públicos de que una mayor descentralización puede representar un riesgo para la actual estabilidad económica y fiscal del país (principalmente por la falta de capacidades de las unidades subnacionales; los argumentos más importantes de los opositores a la descentralización se resumen en la próxima sección).

Existe abundante literatura y estudios de caso con argumentos a favor y en contra de la descentralización como un medio para promover el crecimiento económico, según muestran el Cuadro 3.7 y el Anexo 3.A1. A pesar de la ambigüedad empírica, la investigación existente sugiere que los resultados de la descentralización dependen de una gran cantidad de factores de contexto que interactúan entre sí: redes de apoyo local, marcos institucionales nacionales y subnacionales, acuerdos de gobierno y tipos de descentralización, entre otros (ver Anexo 3.A2). La importancia de cada uno de estos factores es variable, de acuerdo al contexto específico. Sin embargo, los sistemas de gobierno con instituciones de alta calidad y gobiernos subnacionales legitimados estarán mejor posicionados para aumentar la eficiencia administrativa y económica a través de la descentralización.

Cuadro 3.6. Descentralización, democracia y participación

A pesar de la evidencia mixta, la mayoría de los estudios empíricos realizados a partir de observaciones en el tiempo han descubierto una correlación positiva entre la descentralización y la capacidad de respuesta de los gobiernos (Faguet, 2004; Bossert et al., 2003; Fisman y Gatti, 2002; Shah, 1998). Sin embargo, la descentralización no siempre profundiza la democracia, aún cuando las autoridades locales sean elegidas democráticamente: en sociedades con severas inequidades políticas y económicas, la descentralización puede llegar a exacerbar estas inequidades si las reformas conducen a restricciones menos efectivas a las oligarquías locales (Bardhan y Mookherjee, 2000; Platteau, 2004; Larson, 2003). Algunos factores y condiciones específicos podrían ayudar a fortalecer la relación entre descentralización y democracia: i) elecciones locales democráticas; ii) participación popular y foros para una toma de decisiones incluyente; y iii) transparencia en la toma de decisiones.

- i) Elecciones locales democráticas: varios autores han señalado la importancia de las elecciones locales competitivas y transparentes, como un mecanismo institucional que limita la corrupción y previene la utilización de las políticas

locales por las elites (Ribot, 2002; Blair, 2000, Agrawal y Ribot, 1999; Crook y Manor, 1998; y Fisman y Gatti, 2002). Más aún, las reglas del proceso democrático y la cercanía a la ciudadanía local pueden generar fuertes incentivos para que los políticos locales respondan a las preocupaciones, necesidades y preferencias también locales.

- ii) La participación popular y el acceso a foros para una toma de decisiones incluyente: otros investigadores han observado el lado de la demanda de la democracia, argumentando que la rendición de cuentas “hacia abajo” puede ser fortalecida por una sociedad civil fuerte y bien organizada (Grindle, 2007; Cabrero, 2007; Putnam, 1993; Bowles y Gintis, 2002, Andersson y van Laerhoven, 2007). Los grupos ciudadanos organizados (ONG, uniones, asociaciones de pequeños y medianos empresarios, entre otros) deberían estar posicionados para establecer alianzas con el gobierno y monitorear a las autoridades locales, supervisando su gestión. Esto coloca el protagonismo en los ciudadanos y su capacidad de organizarse e interactuar con la estructura política formal, pero también obliga a crear disposiciones legales que definan un rol para estas asociaciones (Agencias de Desarrollo Regional o Concejos Municipales, por ejemplo) en el desarrollo del territorio. Esta perspectiva parece ser particularmente importante en Latinoamérica, con sus fuertes tradiciones corporativistas, robustos poderes ejecutivos, y mecanismos de rendición de cuentas que, históricamente, han sido más fuertes “hacia arriba” que “hacia abajo”. La existencia de un foro participativo para la toma de decisiones puede ser un gran aporte al fortalecimiento de la democracia a nivel local. El objetivo central de estos foros es abrir el proceso de toma de decisiones a nivel del gobierno subnacional, invitando a una amplia gama de actores a participar, incluyendo algunos grupos sociales o económicos que generalmente no están representados.
- iii) Transparencia en la toma de decisiones: para que sea posible la rendición de cuentas “hacia abajo”, el proceso de toma de decisiones a nivel local debe ser abierto y transparente. Algunas formas de promover la transparencia incluyen: la publicación de información sobre las decisiones, acciones y resultados de las actividades públicas, y la organización de reuniones locales abiertas donde los ciudadanos pueden consultar con sus autoridades elegidas sobre lo que se ha hecho o se está planificando desde el gobierno local en temas importantes para la ciudadanía.

Cuadro 3.7. Descentralización y crecimiento económico

Visiones teóricas opuestas han provocado una gran división en materia de los vínculos entre descentralización y desempeño económico. Los diversos estudios empíricos realizados durante las últimas dos décadas no han reducido significativamente las incertidumbres asociadas a la descentralización y sus impactos económicos. Con frecuencia, los economistas que están a favor de la descentralización asumen que ésta conduce a una mejor asignación de recursos y un sector público más productivo y, posiblemente, más reducido (Oates, 1972, 1999; Shah, 1998). Su lógica es que las políticas de decisión local tienen mayor capacidad de tomar en cuenta las condiciones locales de la entrega de bienes públicos, como la infraestructura, la salud y la educación. Otros asumen que la descentralización producirá una sana competencia entre los distintos niveles de gobierno, que a su vez promoverá menores impuestos y una entrega eficiente de los bienes y servicios públicos (Brennan y Buchanan, 1980). Algunos más, han argumentado que la descentralización también puede dar a los gobiernos locales un incentivo para innovar en la producción y suministro de bienes y servicios públicos (Vásquez y McNab, 2003, citado en Thornton, 2007).

Ciertas teorías destacan que a menudo los argumentos que vinculan a la descentralización con el crecimiento económico están basados en el supuesto de que las unidades descentralizadas tienen suficientes competencias institucionales para llevar a cabo las responsabilidades asignadas, pero que esto no siempre es así. Estas teorías no rechazan los potenciales beneficios de la descentralización, pero se concentran en las capacidades de los gobiernos subnacionales de ejecutar dichas responsabilidades. En este sentido, hay investigaciones que indican la posibilidad de que la descentralización genere una profundización de las inequidades territoriales, debido a las situaciones pre existentes, especialmente cuando la descentralización no considera –junto con las nuevas responsabilidades– la correspondiente asignación de recursos y apoyos técnicos e institucionales (Rodríguez-Pose y Gill, 2004).

Los economistas que son más escépticos acerca de los beneficios económicos de la descentralización, argumentan que ésta genera muchas dificultades para administrar la política macroeconómica, especialmente cuando se trata de asegurar la coordinación fiscal y la implementación de políticas de estabilización (por ejemplo, Prudhomme, 1995; Tanzi, 1996). Más específicamente, varios estudios cuestionan la decisión de transferir responsabilidades de funciones de ingresos y gastos hacia el nivel local, ya que un impuesto recaudado por los gobiernos locales podría ser administrado más eficientemente a nivel central. Una segunda preocupación es que los gobiernos subnacionales podrían tener incentivos para usar recursos excesivos en el gasto público, en vez de hacer inversión pública, lo cual podría llevar a niveles inapropiados de gasto fiscal.

El desafío de los gobiernos centrales que buscan mejorar los resultados de la descentralización es trabajar para lograr una estructura de gobierno capaz de realizar intervenciones adaptadas al contexto y responder a las particularidades locales en materia de fortalezas, debilidades, oportunidades y problemas. Según se ha señalado, algunas medidas emprendidas por el gobierno chileno apuntan en esta dirección, como la devolución de la responsabilidad de planificación regional a los gobiernos regionales y la elección democrática del Consejo Regional. Sin embargo, existe la necesidad de avanzar más hacia el desarrollo de un marco gubernamental adecuado, capaz de superar las limitaciones fiscales y administrativas de los gobiernos subnacionales, que se acaban de analizar. La próxima sección revisa las áreas que podrían ayudar a mejorar la efectividad de las reformas de descentralización en Chile, en el contexto de un giro hacia un enfoque territorial para el desarrollo.

3.2. Logrando que las reformas de descentralización funcionen

Aunque no existe un “grado ideal” de descentralización, se pueden formular recomendaciones para que ésta funcione al establecer un enfoque territorial para el desarrollo. La experiencia muestra que la descentralización debe estar hecha a la medida de la historia institucional de cada país, su estructura y su cultura. Con un enfoque que considera las características del gobierno y el contexto político chileno, podrían ser abordados varios temas para asegurar la eficiencia de las actuales reformas de descentralización en el mejoramiento de la gestión pública del desarrollo regional:

- **El alcance de la reforma y su implementación.** La identificación de las limitaciones, viabilidad y alcance de la descentralización es una clave del éxito.
- **Una reasignación adecuada de responsabilidades.** Los objetivos en materia de reasignación de responsabilidades deben estar bien definidos, así como los medios para alcanzar dichos objetivos.
- **Acuerdos de coordinación.** Las políticas regionales requieren un cierto grado de descentralización, que a su vez requiere el desarrollo de un sólido marco institucional para la coordinación y acuerdos específicos entre los diversos actores sectoriales y los distintos niveles de gobierno.
- **Creación de capacidades a nivel subnacional.** Las competencias subnacionales y fortalezas institucionales son fundamentales para garantizar que las unidades descentralizadas tendrán la capacidad de actuar de manera autónoma y eficiente.
- **Participación ciudadana.** Existe mucha evidencia que indica que el éxito de la descentralización en el mejoramiento de los servicios públicos dependerá de la creación de instituciones que generen participación y rendición de cuentas.

El alcance de la reforma y su implementación

La economía política de la reforma es fundamental para su viabilidad. Es importante identificar y reaccionar ante los desafíos que enfrentan los creadores de políticas al diseñar y aplicar las reformas. Una razón común del fracaso es una insuficiente consideración de los grupos que se resisten a los cambios, las razones de esta resistencia, y los mecanismos para manejarla, reducirla o eliminarla. Una primera condición de cualquier reforma política es la necesidad de ver claramente tanto la resistencia como el apoyo que concita. Una vez que éstas quedan en evidencia, puede fijarse el camino que seguirá la reforma, definirse los roles de los diversos actores, y establecer los acuerdos entre éstos y sus responsabilidades de acuerdo al nuevo marco gubernamental.

La resistencia a los cambios en Chile

Las reformas de descentralización propuestas para Chile han generado reacciones mixtas por parte de los actores relevantes de la sociedad. Aún dentro del gobierno central, hay un amplio espectro de opiniones con respecto al proceso de descentralización.

Los opositores a la descentralización esgrimen cuatro argumentos principales:

- **Los actores subnacionales no tienen la capacidad de manejar las nuevas responsabilidades administrativas.** Dado que Chile tiene una larga historia de centralización, las autoridades subnacionales tienden a tener menos educación y capacitación formal que sus contrapartes nacionales. Al mismo tiempo, puede que los gobiernos regionales y municipales no tengan las capacidades institucionales de enfrentar las políticas públicas con la misma eficiencia de sus contrapartes nacionales. Por esta razón, algunos críticos afirman que las unidades subnacionales no tendrían la capacidad de asumir mayores responsabilidades.
- **Amenaza a la disciplina fiscal.** Los opositores a la reforma afirman que la descentralización podría desestabilizar el sistema chileno de finanzas públicas al relajar, efectivamente, los principios de la disciplina fiscal. Estos principios, dice el argumento, sólo pueden preservarse si el gobierno central, y en particular el Ministerio de Hacienda, retiene el control total de las finanzas públicas del país. Según esta postura, si los gobiernos subnacionales pueden definir sus propios impuestos para financiar los servicios públicos locales, podrían imponer tasas impositivas ineficientes que resulten en un menor financiamiento de las inversiones públicas. En la misma línea, si se les permite pedir créditos para financiar las inversiones públicas, podrían tener dificultades para pagarlos, y esto afectaría negativamente el equilibrio del presupuesto nacional. Estos temores han impedido que las propuestas de descentralización fiscal sigan en la actual agenda política del gobierno central.

- **Riesgo para el crecimiento económico.** Otro tema relacionado con las anteriores suposiciones, es que existe preocupación entre algunas autoridades de gobierno, en cuanto a que cualquier cambio al actual sistema, que ha generado un considerable crecimiento económico y estabilidad política, podría poner en riesgo estos logros. Los defensores de esta posición a menudo citan y exponen como evidencia a favor de sus argumentos, las negativas experiencias económicas y políticas de los países vecinos, que han implementado reformas de descentralización más agresivas: de acuerdo con esa evidencia, Chile debería seguir con un modelo centralizado de políticas públicas. Sin embargo, estos argumentos no consideran la posibilidad de que el actual sistema tenga deficiencias a la hora de generar respuestas eficientes y efectivas a las necesidades, preocupaciones y oportunidades locales.
- **Insuficiente democracia local.** Algunos opositores de la descentralización temen que una mayor devolución de responsabilidades a los gobiernos subnacionales podría dejar los asuntos públicos locales en manos de las oligarquías locales y regionales. Si las elites políticas y económicas controlan la toma de decisiones, la descentralización podría exacerbar las asimetrías existentes, tanto en lo político como en lo económico. Tal resultado sería dañino para la democracia y la equidad, dos de las prioridades políticas fundamentales del gobierno. Aunque hay alguna evidencia de que las elites locales continúan ejerciendo cierta influencia sobre los asuntos políticos locales en algunas comunas chilenas, no hay pruebas de que esto haya tenido un efecto adverso en materia de equidad, y menos aún sobre el nivel de democracia local. Por el contrario, una encuesta de 2004 (Más Voces, 2005) descubrió que los gobiernos municipales representan una de las tres principales organizaciones (después de la familia y las organizaciones comunitarias) a las cuales recurren los chilenos para ayudar a resolver los problemas que preocupan a la mayoría. Este alto nivel de legitimidad percibida del gobierno local es un buen augurio para la rendición de cuentas “hacia abajo” en Chile.

Algunos representantes del gobierno local también han expresado preocupaciones sobre los posibles efectos de la descentralización. En particular, temen a la posibilidad de que las reformas signifiquen más responsabilidades para el nivel local, sin los recursos ni el poder de decisión necesarios para manejar esas nuevas responsabilidades. Un mandato sin financiamiento, dicen ellos, podría complicar aún más los problemas del gobierno local.

La expresión de estas opiniones sobre la descentralización no es una señal de la debilidad del proceso de reformas políticas en Chile. Por el contrario, el debate permanente es saludable, porque esta resistencia obliga a los encargados de la reforma a defenderla de manera clara y convincente. También es un desafío tomar en consideración todos los argumentos en contra de las reformas de descentralización, demostrando cómo el gobierno se propone evitar los potenciales riesgos asociados.

Iniciando la reforma

La resistencia a los cambios implica que es fundamental identificar herramientas para enfrentar los obstáculos. Cada proceso de reforma o transición conlleva obstáculos inherentes. La resistencia proviene particularmente de los temores sobre resultados impredecibles. Otros posibles obstáculos, se relacionan con la resistencia a la participación de nuevos actores en la toma de decisiones y definición de estrategias. La reforma también es resistida por los grupos sociales o autoridades administrativas que temen perder sus derechos adquiridos. La evidencia de algunos países de la OCDE ofrece varias formas de ir facilitando las reformas. Éstas fueron detalladas en el Foro Global sobre Gobierno, realizado en Río de Janeiro en octubre de 2007 (OCDE, 2008b), y podría ser un punto de referencia útil para Chile (ver Cuadro 3.8).

En Chile, la principal resistencia a un mayor protagonismo de los actores subnacionales parece ser un temor a poner en riesgo la estabilidad macroeconómica lograda durante las últimas décadas. Esto requiere un esfuerzo por comunicar mejor los resultados esperados en el avance hacia políticas basadas en el ámbito local, con un especial énfasis en una mayor eficiencia a mediano y largo plazo mediante esta reforma, en cuanto al potencial de productividad y competitividad de las distintas regiones y del país entero. En particular, existe una necesidad de demostrar que los beneficios de la reforma son más importantes que sus costos y que los resultados en materia de crecimiento y bienestar, son mayores que los obtenidos mediante la política anterior. Esto requiere una evaluación del impacto de las “nuevas” políticas regionales.

Una adecuada reasignación de responsabilidades

Definiendo los roles

Las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno deben ser presentadas claramente. En Chile, las leyes que definen las responsabilidades y establecen las principales funciones de los gobiernos locales y regionales

Cuadro 3.8. Medidas utilizadas en países de la OCDE para facilitar las reformas

Crear expectativas positivas acerca de los resultados de las reformas de descentralización entre los diversos actores nacionales y subnacionales es a la vez un desafío y una oportunidad. Es esencial comunicar los objetivos y resultados esperados a partir del proceso de reformas de manera clara –con un énfasis particular en la búsqueda de la eficiencia – y permitir la participación de los distintos actores. Por ejemplo, la rapidez de la reforma al gobierno local en Dinamarca se basó en la capacidad de convencer a los distintos actores que estos cambios mejorarían la calidad de los servicios.

Construir confianza y cooperación entre los distintos niveles del gobierno es una tarea importante para una efectiva gobernanza/gobernabilidad multinivel, así como lo es identificar en quiénes o dónde recae el poder de tomar decisiones. La construcción de confianza es fundamental para superar el estatus quo durante períodos de transición. Un medio para lograrlo es generar, a través del diálogo y el trabajo conjunto entre los distintos actores, un grupo de normas y acuerdos sobre el camino a seguir en la implementación de los cambios. Este consenso político nacional fue esencial durante la transición a la democracia en España: se promovió un diálogo amplio entre los diferentes partidos políticos, el gobierno central y las regiones (todos ellos con posturas distintas con respecto a la descentralización) sobre los objetivos y alcance del proceso. Además, una cláusula sobre la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno fue incluida en la Constitución de 1978, identificando dónde recaía el poder de decisión. La Constitución fue elaborada por representantes de los principales partidos políticos. Recibió legitimidad popular a través de un plebiscito, en el cual la ciudadanía le otorgó un gran apoyo. La cooperación también puede ser importante para equilibrar los resultados de “ganadores” y “perdedores” del debate sobre las reformas. Al cambiar desde el antiguo sistema de redistribución fiscal a uno nuevo, Suiza estableció un fondo de cohesión transitorio para que ninguna región (*canton*) saliera perdiendo durante los primeros años del cambio. Además, los *cantones* más ricos, que cargaban con los costos del nuevo sistema de redistribución, fueron compensados con un mayor poder de gasto (un giro desde financiamiento dirigido hacia financiamiento general y no centralmente dirigido).

Creación de capacidades. La inversión en la creación de capacidades puede atenuar los temores de las autoridades nacionales acerca de la falta de competencias y experiencia de los gobiernos subnacionales, para ejecutar las responsabilidades asignadas o participar en acuerdos de gobierno en los distintos niveles. Ya que la creación de capacidades requiere una cierta dosis de “aprender-haciendo”, los gobiernos subnacionales podrían beneficiarse si las responsabilidades les son transferidas de acuerdo a este proceso de aprendizaje permanente.

La medición de desempeño también puede cumplir un rol importante en un entorno descentralizado. Los sistemas de indicadores pueden reducir las asimetrías de información entre los actores centrales y subnacionales, ayudar al gobierno central a transferir conocimiento a las autoridades subnacionales, aportar al monitoreo del proceso de descentralización, revelar capacidades subnacionales e incentivar al mejoramiento del desempeño a nivel subnacional. Además, pueden proporcionar información para evaluar el progreso e impacto de las reformas de descentralización y otras.

Fuente: OCDE (2008b).

son la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCMUN) y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR), respectivamente (ver Tabla 1.1 en el Capítulo 1). Actualmente, sin embargo, como en muchos países de la OCDE, las responsabilidades compartidas entre los distintos niveles del gobierno chileno generan ambigüedad. Este es el caso, entre otros, de la responsabilidad del desarrollo productivo. Aún cuando es un área en la cual tanto las municipalidades como las regiones tienen responsabilidades asignadas, los ministerios y organismos públicos nacionales también cumplen un rol esencial. Esto significa que es muy importante definir claramente el rol y las responsabilidades de cada nivel de gobierno: mandatos con definiciones demasiado ambiguas o coexistentes podrían comprometer la implementación de servicios claves.

Será fundamental generar un acuerdo nacional con respecto al alcance de la descentralización. Los objetivos en materia de reasignación de responsabilidades deben ser claros, al igual que el camino y los medios para alcanzarlos. Esto requiere una clara presentación de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, para asegurar la entrega de servicios, la descentralización debe ser implementada a través de acuerdos administrativos y financieros que permitan la ejecución de las competencias asignadas.

Estableciendo una estructura de gobierno adaptada a las políticas basadas en el ámbito local

Como ya se ha señalado, las reformas y avances hacia un enfoque territorial en Chile sufren de las limitaciones administrativas y financieras de los gobiernos subnacionales. Un desafío central es desarrollar una estructura de gobierno capaz de realizar intervenciones adaptadas al contexto y que respondan a las particularidades locales en materia de fortalezas, oportunidades y desafíos. Los países de la OCDE han tomado varias decisiones de descentralización y han adoptado diversos acuerdos institucionales para gobernar la relación entre los distintos niveles de gobierno. La estructura administrativa de los distintos países es el resultado de su historia específica y de los acuerdos institucionales adoptados con miras a producir una gestión pública eficiente; sin embargo, el grado de autonomía transferida a las entidades subnacionales generalmente requiere un equilibrio entre, a lo menos, dos fuerzas:

- La cercanía ayuda a comprender y adaptar las respuestas a las demandas y oportunidades locales específicas. Este es un argumento a favor de un mayor poder de decisión en los niveles inferiores del gobierno, que están más cerca de la ciudadanía.
- La retención del control en el nivel central ayuda a alcanzar los objetivos nacionales y asegurar la coherencia territorial.

El equilibrio entre estas fuerzas contrapuestas dependerá de la naturaleza de cada servicio y las características específicas de cada país. No siempre es fácil encontrar un buen equilibrio. Esto es muy evidente en Chile, donde las últimas decisiones de delegar las responsabilidades regionales a los organismos regionales se han visto afectadas por el control que las unidades nacionales aún mantienen en defensa de la eficiencia y la coherencia nacional. A pesar de importantes diferencias en sus estructuras de gobierno, la mayoría de los países de la OCDE han intentado combinar los objetivos y la coherencia de las políticas nacionales con un grado de autonomía que permita a las regiones aumentar su competitividad. En este sentido, un elemento común ha sido la re-emergencia de un enfoque de políticas territoriales. Los países han reconocido tanto la necesidad de los enfoques regionales integrales para generar crecimiento y competitividad en sus regiones, como la interdependencia fundamental entre el desarrollo regional y el crecimiento y la cohesión nacional (OCDE, 2007a).

La competitividad regional requiere respuestas adaptadas al contexto y estas, a su vez, requieren un cierto grado de descentralización. La “regionalización” de las políticas nacionales no es suficiente; puede que también sea necesaria la descentralización. Las estrategias basadas en el ámbito local pueden aprovechar las oportunidades locales de una forma que es consistente con las fortalezas y debilidades de las regiones. En algunos países, la centralización de las políticas regionales o el control jerárquico sobre su implementación, son consideradas buenas formas de asegurar la consistencia, pero se arriesga perder de vista las fortalezas y oportunidades regionales y locales. Según se destacaba en el Capítulo 2, este es el caso de Chile, donde, a pesar de su reciente progreso, la agenda de desarrollo territorial, diseñada principalmente a nivel nacional, limita la capacidad de aprovechar plenamente las oportunidades regionales. La búsqueda de la competitividad regional debe ir acompañada por la identificación de las oportunidades también regionales que se pretende explotar. Para lograr esto, se debe fortalecer el rol del Gobierno Regional en Chile.

Fortaleciendo el marco institucional regional

En Chile, para avanzar hacia un enfoque territorial integrado, será necesaria una evolución hacia una sólida y mejorada estructura de gobierno a nivel regional, que sea capaz de generar un marco coherente para el desarrollo económico. Esto genera varios desafíos. Por un lado, se debe reforzar el rol de las Estrategias de Desarrollo del Gobierno Regional, como un marco general para las inversiones regionales. Los gobiernos regionales son responsables de definir las estrategias y establecer las principales líneas de acción para el desarrollo regional, para un período de seis a diez años. Sin embargo, en materia de inversiones, ni el Intendente ni los distintos actores públicos que presentan iniciativas o que intervienen en el proceso de inversiones, están obligados a seguir las líneas de acción establecidas en las Estrategias de Desarrollo Regional

o en las agendas regionales de las ARDP. Esto produce un desincentivo para la planificación regional. Además, según lo observado en el Capítulo 2, la agenda de desarrollo económico regional sigue estando predeterminada por la agenda nacional. Obviamente, la articulación de las estrategias regionales con las líneas de acción y prioridades nacionales será de gran importancia. Pero el mapeo de áreas claves para el desarrollo regional se podría mejorar si se consideraran específicamente las vocaciones y sinergias regionales. Será fundamental que las Estrategias de Desarrollo Regional sean reforzadas institucionalmente y se vinculen al proceso nacional de inversiones, para dar al Gobierno Regional y la nueva División de Planificación la oportunidad de cumplir un rol más importante en la orientación del desarrollo regional de manera integral. Para esto, será necesario ajustar el proceso de inversiones a una lógica territorial, en la cual sea posible financiar iniciativas integradas y multi-sectoriales y generar un marco presupuestario y de planificación pluri-anual para la implementación de las políticas locales y regionales. Un presupuesto pluri-anual permitiría mejorar la gestión de los proyectos de inversiones. También ayudaría a los creadores de políticas a ver más claramente las consecuencias a largo plazo de sus decisiones financieras.

Existe una necesidad de aumentar el apoyo institucional a los gobiernos regionales y darles mayores facultades para convertirse en protagonistas activos en la discusión, planificación y coordinación de las políticas de desarrollo regional. En los últimos años, se ha realizado un esfuerzo especial por devolver responsabilidades a los gobiernos regionales (incluyendo la planificación regional). Sin embargo, en cualquier proceso de descentralización, la asignación de más responsabilidades requiere nuevos acuerdos de gobierno y que éstas sean adecuadas, junto con el mandato legal para llevarlas a cabo. En este sentido, las instituciones y organismos nacionales, especialmente los representantes regionales de los servicios públicos y ministerios nacionales, deberían reforzar sus vínculos y coordinación con los gobiernos regionales. Se deben fortalecer los canales de comunicación institucionales. Esto será esencial para otorgar a los gobiernos regionales los elementos y la capacidad de cumplir eficientemente con su mandato expandido (especialmente sus responsabilidades en materia de planificación regional). Al mismo tiempo, existe una necesidad de mayor coordinación entre los órganos regionales encargados de los temas territoriales, principalmente el Gobierno Regional y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Se debe prestar especial atención a la clarificación de las responsabilidades y el fortalecimiento de los mecanismos de interacción de estas dos instituciones. Estos avances requieren una mayor confianza de parte de la institucionalidad nacional en las competencias de los organismos regionales. También se requiere mayor cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Los contratos, acuerdos de coordinación y otros mecanismos, como la creación de capacidades e indicadores de desempeño, podrían ayudar en este proceso al aumentar las capacidades de los gobiernos regionales y fortalecer la legitimidad, coherencia y efectividad de la reforma.

En este contexto, el gobierno central tiene un rol determinante: una mayor descentralización no significa que el gobierno central deba dejar solos a los gobiernos subnacionales. Los gobiernos centrales deben fijar el marco legal general que permita formar relaciones virtuosas –verticalmente entre los distintos niveles de gobierno, y horizontalmente entre las distintas políticas sectoriales nacionales y entre las distintas regiones o municipalidades–. Este marco legal debería concentrarse en las inequidades inter-regionales y establecer relaciones fiscales justas y efectivas entre los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos centrales pueden ayudar a los gobiernos locales a llevar a cabo sus nuevos mandatos ofreciendo apoyo técnico, coordinando la creación de economías de escala para la producción de algunos bienes y servicios públicos a nivel local y, quizás lo más importante, monitoreando y evaluando permanentemente el desempeño de los gobiernos subnacionales. Una combinación funcional de las fortalezas de las estructuras nacionales y subnacionales requerirá acuerdos de gobierno en todos los niveles.

Acuerdos de coordinación

Para avanzar hacia un enfoque integral del desarrollo regional en Chile, se deberá formular un marco regulatorio que ayude a coordinar de manera permanente los esfuerzos de los diversos actores e instrumentos involucrados en el desarrollo económico. Según se ha observado, es necesario un cierto grado de descentralización, pero la descentralización en sí misma no asegura la coordinación y coherencia de las políticas: varios países descentralizados tienen severos problemas de coordinación a nivel regional, con distintas secretarías y programas regionales que trabajan de manera no coordinada con los organismos centrales y sin una estrategia común integrada.

Existe la necesidad de generar acuerdos efectivos de gobierno en los distintos niveles. Una tarea esencial (pero no siempre fácil) al implementar políticas integradas, es establecer una buena coordinación y lograr coherencia entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores que operan en el territorio. Según se ha mencionado, aún en los países centralizados, muchos servicios requieren la intervención de distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). Las interdependencias entre los niveles de gobierno también existen porque las acciones públicas individuales de un nivel de gobierno afectan a otros niveles. Finalmente, la asignación de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno también requiere acuerdos para la cooperación. Con todo, a veces los esfuerzos por coordinar a los organismos ministeriales verticales pueden enfrentar resistencias, porque amenazan los intereses y líneas presupuestarias sectoriales. Esto podría llevar a que los ministerios y secretarías, organizadas verticalmente, se resistan a los enfoques intersectoriales basados en el ámbito local. Se deberán aplicar distintas medidas y mecanismos para promover una mayor coordinación.

Coordinación del centro

En Chile, se requieren mayores esfuerzos para fortalecer la orientación territorial de los programas del gobierno central. Además de una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno y más participación de los gobiernos subnacionales en la planificación regional, será importante que las políticas centrales de desarrollo cuenten con una dimensión territorial. Según se ha observado en el Capítulo 2, ha habido una cantidad de acuerdos para financiar iniciativas integrales de desarrollo económico con recursos y apoyo de varios organismos públicos (por ejemplo, Chile Emprende), pero éstas han sido principalmente esfuerzos ad-hoc. Se deben considerar por lo menos tres condiciones claves para promover un enfoque territorial integrado para las políticas regionales a nivel del gobierno central:

- Un enfoque de desarrollo territorial que promueve políticas basadas en el ámbito local, por sobre las políticas estandarizadas a nivel central, debería ser una prioridad importante en la agenda de políticas.
- Mecanismos administrativos y fiscales eficientes para la coordinación interministerial requieren procedimientos para el financiamiento de inversiones multi-sectoriales, así como un mayor incentivo a los mecanismos colaborativos entre distintos ministerios y organismos públicos.
- La participación de los actores locales (incluyendo gobiernos locales y regionales o Agencias Regionales de Desarrollo Productivo) en el diseño y coordinación de las iniciativas nacionales a realizarse en las regiones, aportaría al mejoramiento de la información sobre las necesidades y sinergias regionales, ayudando a ver cómo la iniciativa se ajusta a otros proyectos llevados a cabo en el territorio.

Se debe fortalecer la colaboración entre los ministerios y organismos públicos, al igual que el rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), como “mediador” que facilita y promueve un enfoque integrado y basado en el ámbito local. En Chile, SUBDERE es la unidad nacional a cargo de promover el desarrollo regional. Es dependiente del Ministerio del Interior y tiene un alto grado de autonomía para tratar directamente con los diferentes ministerios los temas que están bajo su responsabilidad. SUBDERE concentra sus actividades en cuatro áreas principales: i) la administración de los programas de inversión pública (especialmente la asignación regional y la supervisión de los recursos del FNDR y del Fondo Común Municipal); ii) el diseño de las políticas de descentralización; iii) el análisis, monitoreo y evaluación del proceso de descentralización y el desempeño regional; y iv) el apoyo al fortalecimiento institucional del nivel subnacional. SUBDERE también apoya iniciativas para incorporar una perspectiva regional a las actividades de otras instituciones del gobierno central. Sin embargo y en la práctica, actualmente es muy difícil que esa Subsecretaría actúe como la unidad nacional de coordinación. Por un lado, según se ha señalado en el Capítulo 2, la inversión pública en las regiones es

regulada por el Sistema Nacional de Inversiones y entregada de manera sectorial. Por otra parte, las distintas iniciativas propuestas por los ministerios nacionales y organismos públicos generalmente tienen un enfoque “de arriba hacia abajo”, a veces sin suficientes consultas y coordinación con SUBDERE.

La coordinación y mediación de las políticas de desarrollo regional a nivel central es un desafío compartido por todos los países de la OCDE, pero algunas salidas han ido surgiendo. El espectro de instrumentos va desde organismos encargados de coordinar las actividades de los ministerios sectoriales, hasta ministerios con amplias responsabilidades y poderes que agrupan a sectores tradicionalmente independientes (ver Cuadro 3.9).

El enfoque contractual

Los países de la OCDE utilizan los contratos como un mecanismo útil para mejorar la eficiencia de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, en contextos en que las políticas públicas son la responsabilidad de diferentes organismos. Un contrato es un acuerdo que reorganiza los derechos y deberes de los distintos niveles de gobierno, como una alternativa a las leyes constitucionales. El contrato establece el conjunto de normas y “reglas del juego”, en el cual las partes se comprometen a implementar un mecanismo de mutuo acuerdo (OCDE, 2007a). Estos acuerdos ofrecen varias ventajas para las políticas de desarrollo regional: permiten una gestión ajustada a las interdependencias; son útiles para generar diálogo, clarificar responsabilidades y explicitar los compromisos de los actores; abren la posibilidad de la resolución judicial de los conflictos; y pueden ser utilizados como un mecanismo de aprendizaje. Los contratos se utilizan tanto en los Estados unitarios como en los Estados federales. En algunos Estados unitarios, los contratos se utilizan a menudo en el marco de la descentralización, como una forma de complementar (o implementar) la delegación constitucional de la autoridad. Sin embargo, para suscribir un contrato, las partes deben contar con cierto nivel de autonomía.

Los contratos se pueden utilizar para explorar nuevos modos de gobernanza, transmitir competencias y clarificar las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. En algunos casos, los acuerdos y contratos exitosos pueden conducir a reformas constitucionales si ambas partes han establecido entre sí una adecuada asignación de responsabilidades y normas de coordinación. Alternativamente, un contrato exitoso entre distintos niveles de gobierno puede ser replicado para relaciones similares entre otras entidades o entre las mismas entidades, pero en otro tema. Dada su capacidad de adaptarse a los contextos específicos y promover objetivos y referencias compartidos (especialmente cuando vienen acompañadas de sistemas de indicadores), los contratos podrían considerarse una posible herramienta para reformar las prácticas tradicionales en el manejo de las políticas públicas en Chile, especialmente para el desarrollo regional. Esto resolvería diversos puntos: un marco para la coordinación

Cuadro 3.9. Coordinación de las políticas regionales en países de la OCDE: diversos modelos

Los países de la OCDE cuentan con distintos modelos para mejorar la coordinación de las políticas territoriales a nivel nacional. El instrumento más simple y común es la coordinación a través de comités y comisiones inter-ministeriales. Algunas estructuras de coordinación son relativamente informales, mientras que otras son más estructuradas. Austria, por ejemplo, ha desarrollado un enfoque informal que enfatiza la construcción de consensos entre los ministerios, mientras que Suiza utiliza un enfoque más formal en el cual los ministerios encargados de los temas de desarrollo territorial deben reunirse regularmente a través de un órgano inter-ministerial.

Varios países han aumentado los mecanismos de coordinación intersectorial a través de unidades u organismos especiales que proporcionan apoyo y consultoría para la planificación, ayudando a asegurar la coherencia de las políticas en todos los sectores. En Noruega, la Unidad de Desarrollo Regional (del Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional) tiene la responsabilidad de coordinar la dimensión regional de las políticas de otros organismos gubernamentales, principalmente a través de los grupos inter-ministeriales. En el Reino Unido, la Unidad de Coordinación Regional –actualmente dependiente de la Oficina del Vice-Primer Ministro– fue creada para implementar iniciativas transversales y asesorar a los departamentos. En Japón, la Dirección de Planificación Nacional y Regional (del Ministerio de Infraestructura Terrestre y Transportes) ha desarrollado una nueva perspectiva para las políticas territoriales y regionales, generando una red de autoridades y otros actores locales. En Francia, la DIACT (Délégation Interministerielle à l’Amenagement et la Compétitivité des Territoires) es un organismo inter-ministerial directamente vinculado a la Oficina del Primer Ministro (coordina las políticas territoriales a nivel nacional y gestiona la planificación de los contratos y los fondos estructurales europeos), que recibe información de los diferentes ministerios con respecto a las prioridades regionales y los objetivos estratégicos identificados por los gobernadores regionales. Estos organismos de coordinación también funcionan como el enlace con los gobiernos regionales en el área del desarrollo económico –asignando fondos, fijando las líneas de acción para las estrategias regionales, asesorando y autorizando las estrategias, y asegurando la eficiencia en el uso de los recursos–.

Fuente: OCDE (2005), Building Competitive Regions.

en distintos niveles, una herramienta para el aprendizaje y la creación de capacidades, la identificación de proyectos relevantes para la competitividad a nivel regional, el ajuste de las políticas a la competitividad territorial.

En Chile, los Convenios de Programación son una herramienta principal para coordinar las prioridades regionales y sectoriales a través de acuerdos de múltiples niveles (ver Cuadro 3.10). Una gran ventaja es que estos instrumentos de inversión permiten presupuestos pluri-anales. Al mismo tiempo, empoderan al Gobierno regional, permitiéndole asumir un rol activo en el diseño de las iniciativas (enmarcándolas en la Estrategia de Desarrollo Regional). Sin embargo, a la fecha, el uso de los Convenios de Programación ha estado restringido, principalmente, a los grandes proyectos de infraestructura. Más aún, una queja común es que la iniciativa y rol protagónico en estos Convenios proviene en gran parte de los ministerios nacionales, que utilizan este sistema para llevar a cabo proyectos que hubiesen sido implementados de todas formas, con la ventaja adicional de que con este esquema los gastos son compartidos. Como resultado, los proyectos reflejan generalmente las prioridades de los ministerios (Ministerio

Cuadro 3.10. Los Convenios de Programación en Chile

Un Convenio de Programación es un acuerdo formal entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que establece en detalle las medidas y procedimientos a seguir para los proyectos de común interés en un período de tiempo determinado. Estos instrumentos pueden incluir a otras instituciones públicas o privadas, nacionales, regionales o locales. Permiten realizar proyectos extendidos de entre uno y cinco años. Para que los recursos se puedan entregar, los Convenios deben respetar las siguientes etapas: i) formular la idea: identificar proyectos que efectivamente aborden problemas regionales en el contexto de la Estrategia de Desarrollo Regional; ii) firmar un protocolo de acuerdo, cuyo objetivo es iniciar las negociaciones con los ministerios; iii) decidir sobre los proyectos y programas: toma de decisión con respecto a los proyectos, estudios de pre-inversión si éstos no existiesen, unidades técnicas para monitorear los resultados; iv) crear un borrador del Convenio de Programación: definir derechos y responsabilidades de las partes; y v) presentar el instrumento al Consejo Regional para su aprobación y firma. Los proyectos deben ser realizados utilizando los recursos tanto de los ministerios como de los gobiernos regionales (FNDR). En promedio, los gobiernos regionales aportan el 33% de los recursos y los ministerios el otro 66%. La mayoría de los proyectos se llevan a cabo con tres ministerios nacionales: Obras Públicas, Vivienda y Salud. Han sido diseñados principalmente para ejecutar grandes proyectos de infraestructura.

Fuente: SUBDERE.

del Interior, 2001). Sería necesario establecer un rol más fuerte y claro para los gobiernos regionales –junto con una coordinación más institucionalizada entre éstos, los ministerios nacionales y los Servicios Públicos nacionales– para poder utilizar los Convenios de Programación para algo más que grandes obras de infraestructura, así como en otras áreas, proyectos o entidades. En este contexto amplio de contratos, se podría generar una evaluación compartida para difundir las “lecciones aprendidas”.

La coordinación de los gobiernos locales en las áreas metropolitanas

La coordinación es fundamental para una eficiente entrega de servicios en cualquier área metropolitana. Este es un desafío compartido por la mayoría de los países de la OCDE, porque varios organismos públicos están involucrados en la regulación, suministro y supervisión de los servicios públicos, y porque las áreas metropolitanas funcionales generalmente incluyen a varias municipalidades. En Chile, como se ha visto en el Capítulo 2, la planificación urbana es un desafío significativo, particularmente en Valparaíso, Concepción y el Gran Santiago, donde la fragmentación de la ciudad funcional en distintas municipalidades afecta la coordinación y gestión global de los servicios públicos urbanos, como el transporte público. El Gran Santiago incluye 35 municipalidades autónomas. No existe una autoridad municipal única con jurisdicción sobre la totalidad de la ciudad. El suministro de servicios públicos locales generalmente es tarea de las instituciones nacionales: ministerios (por ejemplo, el Ministerio de Transporte supervisa el sistema de transporte urbano de Santiago), direcciones regionales de los ministerios (por ejemplo, el Servicio de Vivienda y Urbanismo, SERVIU), o servicios públicos (por ejemplo, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA). Además, cada municipalidad tiene la responsabilidad exclusiva de hacer cumplir todas las medidas con respecto al transporte, las normas de construcción y planificación urbana, además de la planificación y regulación urbana de la propia comuna. Las municipalidades también comparten la responsabilidad de la vivienda social. En este fraccionado contexto, las áreas de responsabilidad de las distintas autoridades no están definidas claramente (Dockendorff, Rodríguez y Winchester, 2000). Luego, es fundamental establecer el rol y las responsabilidades de cada institución.

Las grandes ciudades como Santiago requieren una estructura coordinada de gobierno local. Esto se hace especialmente necesario para asegurar que las distintas políticas sectoriales implementadas en el área metropolitana estén correctamente integradas; las distintas funciones municipales (por ejemplo, vivienda, planificación de uso de suelos y desarrollo económico) están conectadas con la economía urbana y requieren coherencia intersectorial. En paralelo, la coordinación para la entrega de servicios públicos en las distintas municipalidades de un área metropolitana (por ejemplo, el transporte público) también requiere la creación de un sistema de gobierno metropolitano.

Sería apropiado iniciar la discusión acerca de la creación de un organismo de planificación local capaz de enfrentar los desafíos que afectan a las grandes configuraciones urbanas que incluyen a varias municipalidades. Una autoridad de este tipo contaría con mejor información y la capacidad de enfrentar los complejos desafíos de la entrega de servicios públicos en el Gran Santiago. Los países de la OCDE han utilizado distintos diseños institucionales para mejorar la coordinación en la entrega de servicios públicos en zonas urbanas en que el área funcional sobrepasa las fronteras administrativas (ver Cuadro 3.11).

En Chile, a raíz de la creación del sistema integrado de transporte público para la ciudad de Santiago, llamado Transantiago (ver Capítulo 2), se ha intentado establecer una unidad de coordinación metropolitana: la “Coordinación General del Transporte de Santiago” y el “Directorio de Transporte de Santiago”. Sin embargo, estas instituciones fueron creadas casi exclusivamente con organismos del gobierno central (distintos ministerios y subsecretarías), sin representación de los gobiernos locales en el directorio. Al mismo tiempo, estas unidades tenían un rol exclusivamente asesor. Varias

Cuadro 3.11. Tipos de gobierno metropolitano en países de la OCDE

Muchas ciudades han puesto un mayor énfasis en los instrumentos voluntarios de coordinación y cooperación. La discusión sobre la mejor manera de administrar las áreas metropolitanas gira principalmente en torno a un espectro de modelos que van desde los relativamente “pesados” a los relativamente “livianos” en términos del alcance de las reformas implementadas.

- i) En el extremo relativamente “pesado”, existen modelos funcionales mediante los cuales las estructuras de gobierno son reorganizadas para ajustarse o aproximarse al área económica funcional del área metropolitana. Algunos ejemplos de este tipo incluyen la creación de un gobierno metropolitano y la fusión de municipalidades.
- ii) En el centro, existe una amplia gama de acuerdos cooperativos, a través de autoridades inter-municipales conjuntas, en general sobre la base de acuerdos voluntarios, como organismos sectoriales o multi-sectoriales cuyas funciones principales generalmente incluyen el transporte, la planificación urbana o el desarrollo económico (a veces de manera *ad-hoc*).
- iii) En el extremo más “liviano”, existe la coordinación informal entre organismos, como las plataformas, asociaciones o alianzas de planificación estratégica, que muchas veces dependen de redes existentes de actores relevantes, y que no necesariamente siguen la lógica de las fronteras territoriales.

Fuente: OCDE (2006).

ciudades de los países de la OCDE han optado por crear una institución o autoridad metropolitana exclusiva para coordinar los principales temas de ciudad, como el transporte urbano. Los representantes de los principales actores locales dan a esta autoridad una mayor capacidad de información, planificación y negociación. Las autoridades de transporte regional de Chicago y Frankfurt son dos ejemplos útiles (ver Cuadro 3.12).

Finalmente, la estructura y el mandato específicos de un organismo de planificación urbana para Santiago (ya sea una unidad global de planificación urbana o una autoridad específica para el transporte) sería un factor clave del éxito. Una unidad de coordinación urbana eficiente debería tener la necesaria autoridad (establecida a través de un contrato específico o por ley) para definir claramente sus tareas, responsabilidades, mandato y modo de interacción con los distintos organismos sectoriales, el Gobierno Regional y las municipalidades individuales. Además, una unidad de este tipo debería representar a los principales actores públicos, pero también cumplir con sus responsabilidades eficientemente. La gran cantidad de municipalidades que componen el Gran Santiago y la diversidad de actores públicos involucrados en la entrega de los servicios públicos urbanos en Chile dificultan esta tarea. Para enfrentar este desafío, en algunos países de la OCDE las instituciones encargadas de la planificación del transporte han decidido reducir la representación directa de las autoridades municipales en los directorios, y han designado a profesionales con experticia en áreas relevantes. La autoridad del transporte de Vancouver es un ejemplo de este tipo (ver Cuadro 3.13).

Cuadro 3.12. Autoridades de transporte en Chicago y Frankfurt

La Autoridad Regional de Transportes (RTA) opera como el segundo mayor sistema de transporte público de Norteamérica, supervisando las finanzas y planificación regional de los tres operadores de transporte público en el noreste de Illinois: la Autoridad de Transportes de Chicago (CTA), los trenes interurbanos Metra y los buses suburbanos Pace. Establecida en 1974 como una unidad multipropósito del gobierno local y una corporación municipal del Estado de Illinois, entrega más de 2 millones de viajes diarios y supervisa activos valorados en más de USD 27 mil millones. Los orígenes de la RTA se remontan a 1974, cuando los residentes de los seis condados del noreste de Illinois –Cook, DuPage, Kane, Lake, McHenry y Will– aprobaron su creación en un plebiscito.

En materia de gobierno interno, el Consejo de Directores de la RTA tiene la responsabilidad de supervisar y aprobar un presupuesto anual y plan de finanzas bianual. El Consejo de 16 miembros está conformado por 15 directores que son designados por la región, a través de sus seis condados: cinco directores por el

Alcalde de la Ciudad de Chicago; cuatro directores por el Consejo del condado suburbano de Cook; un director por el Presidente del Consejo del condado de Cook; y un director por cada uno los condados de DuPage, Kane, Lake, McHenry y Will, que son designados por el presidente de los respectivos consejos de cada condado. El Presidente, el miembro número 16, es elegido por a lo menos 12 de los 15 miembros designados. El Consejo de la RTA debe informar y aprobar anualmente un plan de cinco años, que es una guía para las actividades que recibirán financiamiento de la RTA y serán ejecutadas por CTA, Metra y Pace. Los servicios, tarifas y políticas operativas son de responsabilidad de los correspondientes consejos de CTA, Metra y Pace. Actualmente, la RTA realiza un análisis de movilidad regional, hace cumplir las líneas de acción de tránsito, investiga sistemas de transporte inteligente (ITS) y administra un programa regional de descuentos para adultos mayores y discapacitados.

La autoridad de transporte de Frankfurt Rhein Main (RMV) organiza el transporte público en la zona de Rhein Main, que incluye a dos tercios del Estado de Hessen. La RMV también coordina el sistema regional de transporte público en colaboración con las organizaciones locales de transporte. Las decisiones sobre la infraestructura y tarifas de transportes se realizan a nivel político, y la RMV y las organizaciones locales de transporte implementan estas decisiones. Las empresas de transportes como los trenes nacionales o las empresas de buses responden ante la RMV a través de contratos de desempeño. Las 130 empresas dentro del territorio de la RMV tienen autonomía para cumplir sus contratos y lograr los niveles de desempeño establecidos. Aunque la RMV no tiene su propia red ferroviaria ni materiales, puede planificar la construcción de nuevas vías férreas, estaciones a infraestructura. Al crearse la RMV en 1995, una de las prioridades fue homogeneizar los cerca de 100 sistemas de tarifas que existían en el territorio. Se creó una tarifa universal y un boleto único que puede utilizarse en todos los medios de transporte público, sin importar cuántos transbordos se hagan. El precio se fija dependiendo de la cantidad de zonas tarifarias que cruza el pasajero. Cada diciembre se reajustan los horarios del transporte regional. La RMV informa al público acerca de cualquier cambio en los 14 sistemas de transporte local y el único sistema de transporte regional.

Fuente: Informe Territorial OCDE, Cape Town, Sudáfrica (2008).

Cuadro 3.13. Autoridades de transporte: el TransLink de Vancouver

TransLink es la organización responsable de la red regional de transporte de Metro Vancouver en British Columbia, Canadá, incluyendo el transporte público y los principales caminos y puentes. TransLink fue creado en 1998 (en ese entonces se le llamó Autoridad de Transporte del Gran Vancouver, o GVTA) y se terminó de instalar en abril de 1999, cuando el Gobierno de British Columbia reemplazó a BC Transit en el Distrito Regional del Gran Vancouver (ahora Metro Vancouver), asumiendo muchas responsabilidades de transporte que previamente estaban en manos del gobierno provincial. TransLink es responsable de diversos modos de transporte, incluyendo buses, trenes y trasbordadores en la región Metro Vancouver, que incluye 21 municipalidades (y 2.077 kilómetros cuadrados) y atiende a más de 2 millones de personas. Algunas de sus operaciones se extienden al Distrito Regional de Fraser Valley (FVRD). El 29 de noviembre de 2007, la provincia de British Columbia aprobó una ley que modificó la estructura de gobierno y nombre de la organización. En el nuevo modelo de gobierno, TransLink expandirá sus servicios más allá de Metro Vancouver, posiblemente llegando tan al norte como Pemberton y tan al este como Hope, en base a acuerdos municipales. Esto busca satisfacer las necesidades de transporte de la creciente población de Metro Vancouver y sus regiones aledañas.

En lugar de autoridades elegidas, el Directorio de TransLink ahora está conformado por 11 profesionales designados, con experticia en áreas relevantes a la gestión de TransLink, como las finanzas, el transporte y las relaciones laborales. El Directorio es designado por el Consejo de Alcaldes, y es responsable de contratar y monitorear el desempeño de su Presidente, y supervisar la planificación estratégica de TransLink. El Consejo está conformado por los alcaldes de las 21 municipalidades dentro de Metro Vancouver. En la estructura anterior, menos de la mitad de las municipalidades de la GVRD tenían representación en TransLink. Además, ha sido nominado un Directorio Regional de Transportes independiente, para enfrentar las subidas de tarifas más allá de la tasa de inflación, los planes de TransLinks para su encuesta anual de satisfacción, su proceso de reclamos de clientes, y cualquier propuesta de venta de sus principales activos. Más importante que lo anterior es que el Comisionado responde directamente al Consejo de Alcaldes respecto al desempeño de TransLink. En el anterior esquema de ingresos, TransLink recibía gran parte de su financiamiento de impuestos a la propiedad. La nueva legislación deja a la organización con sus principales fuentes de financiamiento anteriores (tarifas, impuestos a la propiedad y una participación en el impuesto provincial a la gasolina vendida en el área metropolitana de Vancouver), que financian la operación de mil millones de dólares canadienses (CAD) y el plan financiero de CAD 4 mil millones. Además, TransLink continuará beneficiándose del Impuesto Federal a la Gasolina. El impuesto al estacionamiento, que genera aproximadamente CAD

18 millones cada año, ha sido reemplazado por una cantidad equivalente derivada del impuesto a la propiedad.

La nueva legislación garantiza a TransLink tres centavos adicionales por dólar en los ingresos de gasolina de Metro Vancouver (con un valor aproximado de CAD 66 millones) si, al completar el nuevo plan estratégico de diez años, TransLink puede demostrar que obtuvo CAD 130 millones de fuentes regionales como un aumento en el impuesto a la propiedad, tarifas e ingresos por publicidad. Una nueva fuente de financiamiento son los ingresos por el desarrollo de bienes raíces cerca de las estaciones de tránsito rápido, lo cual ilustra el nuevo rol de TransLink como un ente de desarrollo inmobiliario.

Fuente: Sitio web de TransLink de Vancouver.

Creación de capacidades y reformas a nivel subnacional

En Chile, existe una amplia percepción que las actuales capacidades de los gobiernos locales –tanto municipales como regionales – son insuficientes para ejecutar sus mandatos de manera satisfactoria. Los equipos de los gobiernos subnacionales tienden a tener menos capacitación formal que los funcionarios públicos del nivel central. La falta de capacidades en los gobiernos subnacionales chilenos está vinculada a los relativamente limitados presupuestos de la mayoría de los gobiernos regionales y municipales para contratar profesionales calificados. Los organismos del gobierno central ofrecen mucho mejores salarios, y así son capaces de atraer a la mayoría del personal altamente calificado (Valenzuela, 2006).

Los gobiernos subnacionales tienen la ventaja de poder utilizar los conocimientos locales, pero la falta de capacidades humanas e institucionales puede limitar su desempeño. Los conocimientos locales, fuertes incentivos políticos para responder a las necesidades locales y el acceso de la ciudadanía a las autoridades locales representan ventajas de los gobiernos subnacionales para desarrollar las capacidades institucionales necesarias para el gobierno local. Sin embargo, para aprovechar los beneficios de la descentralización, es necesario fortalecer las capacidades de los actores subnacionales.

Invertir en la creación de capacidades puede facilitar la implementación de las reformas de descentralización en Chile y ayudar a superar uno de los principales temores de los opositores a estas reformas. Algunos programas han intentado mejorar las competencias de los funcionarios locales y regionales para prepararlos para cumplir con sus responsabilidades eficientemente. Este es el caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión de SUBDERE, que busca fortalecer los procesos de desarrollo territorial, proporcionando apoyo técnico y administrativo a los actores locales que ven expandido su mandato como resultado de la descentralización. Los gobiernos regionales son el principal

grupo beneficiario; el equipo la SUBDERE interactúa con los equipos regionales para revisar y evaluar las prácticas y procedimientos de cada uno de los 15 gobiernos regionales. El sistema participativo de monitoreo y evaluación identifica las posibles limitaciones y oportunidades de aumentar las capacidades y superar las debilidades, a través de un proceso de capacitación y progresivos ajustes administrativos. Una característica atractiva del programa es que ha cambiado la orientación del gobierno central desde un enfoque de control absoluto hacia un enfoque más ajustado a su rol de facilitador, en un contexto cada vez más descentralizado.

Esto es coherente con las reformas implementadas en el área OCDE, donde la creación de capacidades es una responsabilidad que generalmente involucra a los gobiernos subnacionales y otros actores: los gobiernos subnacionales son llamados a ayudar a reconocer sus necesidades y diseñar los programas necesarios. La participación de las instituciones académicas y ONG regionales en estos programas es frecuente y podría ser una interesante opción para los programas de creación de capacidades en Chile.

Otra medida específica que se usa para mejorar las capacidades de los funcionarios públicos, en países de la OCDE, es la promoción de la movilidad laboral, tanto a nivel nacional como entre los gobiernos centrales y locales, y entre el sector público y privado. Esto permite intercambio de conocimientos y mejores prácticas, así como orientar el desarrollo profesional hacia las necesidades estratégicas (ver el ejemplo de Interchange Canadá en el Cuadro 3.14).

En Chile, la falta de flexibilidad para adaptar la estructura organizacional de las municipalidades a las características y demandas locales, también ha limitado la creación de capacidades a nivel local. Actualmente, varias medidas relacionadas con la gestión de recursos humanos municipales, como la composición del equipo técnico y profesional o el máximo porcentaje de recursos municipales dedicados a la contratación de funcionarios, sigue estando determinada por leyes orgánicas constitucionales. La reforma municipal en curso busca dar a las municipalidades más responsabilidad y flexibilidad en la administración de sus recursos humanos. También apunta a incorporar los incentivos de desempeño en el esquema de remuneraciones de los funcionarios locales. Al mismo tiempo, la reforma pretende dar más apoyo a las municipalidades y mejorar sus ingresos fiscales, entre otras medidas. Esto sería un paso necesario para otorgar a las comunas un mayor grado de autonomía para adaptar sus características organizacionales a sus necesidades particulares, creando un marco institucional más favorable al mejoramiento de las capacidades de los gobiernos locales.

Aprender haciendo

En países centralizados como Chile, restringir el mandato político de las unidades subnacionales podría limitar sus posibilidades y sus motivaciones

Cuadro 3.14. Interchange Canadá

Interchange Canadá es un programa nacional que gestiona la asignación provisoria de funcionarios de un sector a otro, incluyendo el servicio público federal, otros niveles de gobierno, organizaciones del sector privado, instituciones académicas y organizaciones sin fines de lucro. Estos intercambios sirven para fortalecer las políticas, programas y servicios, compartir el conocimiento y las mejores prácticas e incentivar al desarrollo profesional de acuerdo a las necesidades organizacionales estratégicas.

Interchange Canadá promueve los intercambios de funcionarios entre el servicio público federal y las organizaciones de los demás sectores tanto dentro de Canadá como internacionalmente. Al asumir una responsabilidad en un sector nuevo, los funcionarios se desarrollan personal y profesionalmente, y sus organizaciones se benefician de las nuevas competencias, conocimientos y enfoques adquiridos. Interchange Canadá tiene las siguientes características:

- Los funcionarios son patrocinados por su organización. Durante la asignación, trabajan in situ con el organismo anfitrión, pero siguen siendo funcionarios del patrocinador, de manera que, al final del intercambio, se espera que regresen. Los intercambios pueden durar hasta tres años.
- Los funcionarios mantienen su escala de pagos y beneficios, y la organización patrocinadora continúa pagando el salario y los beneficios sociales del participante. Generalmente, la organización anfitriona reembolsa al patrocinador por estos gastos.
- El anfitrión paga los gastos iniciales de entrevistas, así como los gastos de transporte y capacitación durante el intercambio.

Se analizan las situaciones donde existen posibles conflictos de interés. Las organizaciones participantes son responsables de asegurar que no haya conflictos de interés o que el riesgo no sea significativo.

Interchange Canadá está abierto a los funcionarios de todos los grupos y en todos los niveles del servicio público federal, y a los funcionarios de empresas, otros niveles de gobierno, corporaciones Crown, sindicatos, instituciones académicas y organizaciones sin fines de lucro, tanto dentro de Canadá como internacionalmente.

Los ejecutivos que participan en el programa promueven los vínculos entre el gobierno federal y las organizaciones del sector privado u otros niveles de gobierno, tanto dentro de Canadá como internacionalmente. Ya que estos líderes ejercen una influencia sobre la organización al más alto nivel, el conocimiento, las innovaciones y los cambios culturales que se generan durante su asignación serán de largo plazo y podrían ayudar a mejorar las relaciones entre los actores.

Fuente: ACOA; la Agencia de Servicios Públicos de Canadá; la Comisión Consultiva de Servicios Públicos de Canadá.

para adquirir nuevas competencias. Los que buscan implementar reformas para mejorar el desempeño del sector público, descentralizando las responsabilidades de gobierno, se enfrentan a un dilema. Aunque la devolución a los gobiernos locales de la autonomía en materia de políticas parece ser necesaria para iniciar un proceso de progresiva creación de capacidades, esta devolución podría ser riesgosa si los actores públicos locales no son capaces de ejecutar las tareas asignadas. Muchas veces, la solución es una muy limitada asignación de autonomía y recursos, combinada con uno más “generoso” traspaso de responsabilidades. El problema es que, como se ha señalado, un proceso que limita los recursos y herramientas para cumplir con las responsabilidades asignadas limitará la capacidad de los gobiernos locales de ejecutar estas responsabilidades eficientemente.

La creación de capacidades requiere un proceso de “aprender-haciendo”. Más aún, las observaciones de los países de la OCDE revelan que aparte de los mecanismos para fortalecer el desempeño y mejorar las competencias de las autoridades locales, la creación de capacidades claramente beneficia la participación progresiva de los gobiernos subnacionales en los asuntos locales (ver el ejemplo de Suecia en el Cuadro 3.15). La mayoría de los países han implementado este sistema de “aprender-haciendo” de manera gradual, ofreciendo asistencia técnica y creación de capacidades en paralelo con una progresiva transferencia de responsabilidades. El uso de los indicadores de desempeño es útil para conocer las capacidades y requisitos institucionales y monitorear el proceso (OCDE, 2008b). El gobierno central puede adoptar distintas estrategias para la transferencia de responsabilidades cuando las unidades subnacionales tienen una limitada capacidad de gestión. Se puede transferir la creación de políticas inmediatamente a la autoridad subnacional y colaborar (sobre la base de un contrato) en la capacitación y co-administración de las políticas asignadas. O, por otro lado, antes de delegar la creación de políticas a un gobierno subnacional débil, se podría reducir el alcance de dichas facultades a través de un contrato relativamente detallado, cuyo cumplimiento podría ser un factor condicionante para futuras asignaciones (OCDE, 2007a).

Ajustando las responsabilidades asignadas a las capacidades

Un punto específico a considerar es que las capacidades pueden estar distribuidas de manera desigual en los distintos territorios del país. Algunas regiones o localidades pueden enfrentar más dificultades que otras, en términos humanos e institucionales, al intentar cumplir con las responsabilidades asignadas. En general, las localidades más desarrolladas podrán adaptarse mejor y beneficiarse de una mayor devolución de responsabilidades, mientras que las localidades menos desarrolladas, con instituciones más débiles y menos recursos financieros y humanos para cumplir con un mandato expandido, pueden tener más dificultades al implementar las políticas (Rodríguez Pose y Gill, 2004). Este es un importante desafío en países como Chile, con marcadas disparidades

Cuadro 3.15. La descentralización asimétrica en Suecia

Aunque los procesos homogéneos de descentralización facilitan la gestión del sistema, gracias a la aplicación simultánea del mismo conjunto de normas y podrían reforzar la cohesión nacional, también pueden ser incapaces de adaptarse a los distintos contextos territoriales. Por lo tanto, en vista de sus características políticas y culturales o importantes diferencias en su capacidad de entregar y financiar los servicios, los gobiernos locales o regionales podrían asumir distintas responsabilidades en períodos de transición. Suecia ha utilizado la descentralización asimétrica para promover experiencias piloto en determinadas regiones. Desde 1997, los resultados de estas políticas de regionalización experimentales en las regiones de Västra Götland (tres condados, incluyendo la Ciudad de Gutenburgo) y Skåne (dos condados) han sido positivos y han llevado a la creación de consejos regionales. Estos consejos están encargados no sólo de las tradicionales tareas del Consejo del condado, como la salud, sino también de los programas regionales de desarrollo económico, generalmente en manos de la Dirección Administrativa del condado. Posteriormente, fue introducida una nueva división regional de responsabilidades: dos regiones con organismos políticos directamente elegidos (Skåne y Västra Götaland), una región con un Consejo Regional elegido indirectamente (Kalmar) y una región en que una municipalidad asume funciones regionales (Gotland). Las regiones han asumido ciertas tareas del Estado, incluyendo la responsabilidad del desarrollo regional, el apoyo a las empresas y las decisiones sobre las inversiones en infraestructura regional. La evaluación preliminar de esta experiencia de descentralización, realizada en junio de 2005 por el Consejo de Europa en su informe local y regional sobre Suecia, enfatiza el hecho que “la región ha experimentado un crecimiento económico y la capacidad de administrar una diversidad de programas de desarrollo, desde el transporte a la salud pública, que no hubiese sido posible sin este proyecto piloto”.

territoriales. Serán fundamentales todas las acciones que busquen proporcionar a las regiones menos desarrolladas los medios, capacidades y recursos apropiados para ejecutar un mandato expandido.

La percepción de que existen capacidades diferenciadas para cumplir con un mandato expandido ha llevado a algunos países de la OCDE a implementar una descentralización asimétrica, en la que algunas localidades pasan por un período de transición mientras adquieren las capacidades humanas, sociales e institucionales para enfrentar las nuevas responsabilidades. Las funciones y responsabilidades descentralizadas deberán ajustarse a las capacidades de cada unidad subnacional, y podrán ir aumentando a medida que esas capacidades se

fortalezcan. La descentralización asimétrica en países de la OCDE ha producido algunas experiencias interesantes (ver el caso de Suecia, descrita en el Cuadro 3.15). Esta estrategia podría beneficiar a países con importantes disparidades territoriales (como Chile), con responsabilidades que son devueltas gradualmente a las municipalidades y regiones con un mínimo nivel de capacidades. Podría establecerse un programa piloto en una región, para implementarlo gradualmente en otras regiones si la experiencia es exitosa. En Chile, la reforma de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), que está siendo tramitada, propone establecer una diferencia entre “funciones exclusivas” y “funciones transferibles” de los gobiernos regionales. Esta reforma podría permitir una transferencia de responsabilidades a una región o grupo de regiones, como resultado de solicitudes específicas por parte del Gobierno Regional o un ministerio nacional.

Utilizando los incentivos

Los incentivos vinculados al desempeño son un instrumento para ampliar las capacidades a nivel subnacional. Para mejorar el desempeño de las unidades subnacionales, los países pueden asociar premios y sanciones explícitos a los indicadores vinculados a ciertos objetivos de desempeño. Normalmente, estos incentivos son de dos tipos: financieros y administrativos. Los primeros se refieren a la disponibilidad de recursos basados en el desempeño. Los segundos son cambios en las normas y reglamentos que afectan a los actores regionales o locales, como una flexibilización (o rigidización) de las normas presupuestarias, reducción (o aumento) de la supervigilancia, entre otras. En Chile, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) ofrece a los organismos públicos un bono de desempeño (un incentivo financiero) basado en el cumplimiento de varios indicadores. Otro ejemplo podría ser la Subvención Escolar Preferencial implementada por el Ministerio de Educación a partir de 2008. Esta reforma involucra un gradual traspaso de recursos y responsabilidades de gestión hacia las municipalidades (como operadores de establecimientos educacionales) condicionada a los resultados y la adquisición de capacidades (para mayores detalles, ver la sección sobre educación en el Capítulo 2).

Indicadores de desempeño

Junto con los mecanismos de incentivos, los indicadores de desempeño también pueden aportar a la creación de capacidades. Pueden utilizarse tanto para medir y monitorear el desempeño de la economía regional como para monitorear y administrar el desempeño de los actores regionales. El gobierno de múltiples niveles puede beneficiarse con el uso de los indicadores. Éstos pueden reducir las asimetrías de información entre los distintos niveles del gobierno y son una buena forma de compartir las buenas prácticas, ayudar al gobierno central a transmitir conocimiento a las autoridades subnacionales, e incentivar a

un mejor desempeño. El uso de los indicadores de desempeño puede mejorar los resultados de las políticas en varios campos (OCDE, 2008c):

- **Seleccionar estrategias de políticas:** la información puede revelar las fortalezas y debilidades de la economía regional y así aumentar la probabilidad de cumplir los objetivos de las políticas.
- **Monitorear la implementación de las políticas:** una vez que se implementan políticas específicas, la información de los indicadores puede ayudar a monitorear la utilización de los insumos y el cumplimiento de metas.
- **Aumentar la rendición de cuentas:** los sistemas de información pueden mejorar la rendición de cuentas al proporcionar datos sobre las características y resultados de lo realizado.
- **Crear conocimientos y mejorar las decisiones de políticas:** los datos comparativos de desempeño pueden generar un incentivo implícito para que los actores mejoren su desempeño y su eficiencia y busquen mejorar sus estrategias.
- **Crear un marco común para el diálogo,** al compartir referencias y objetivos comunes y aportar a un proceso de aprendizaje compartido.

La implementación efectiva de los indicadores de desempeño plantea algunos desafíos. La información no mejora automáticamente los resultados de las políticas. Es importante seleccionar los indicadores apropiados y validar y distribuir la información. Al mismo tiempo, se debe desarrollar la capacidad de utilizar la información de manera efectiva y oportuna. Finalmente, la falta de capacidades locales puede limitar los beneficios de la medición del desempeño y reducir la utilidad del sistema. Esto hace que sea especialmente importante la capacitación de los actores y la adquisición de las tecnologías necesarias a nivel local.

Chile ha implementado varios programas de gestión del desempeño, basados en indicadores, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión y el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. La SUBDERE también ha desarrollado una plataforma web con un completo sistema de indicadores municipales, el SNIM (ver Cuadro 3.16). La mayoría de las iniciativas de indicadores de desempeño están diseñadas “de arriba hacia abajo”. Sin embargo, la SUBDERE ha desarrollado el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales en conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades, en un esfuerzo por aprovechar los conocimientos locales para construir los indicadores de desempeño. Este tipo de evaluación participativa intergubernamental podría replicarse en otras iniciativas. Las autoridades centrales están bien posicionadas para reunir datos de muchas fuentes y facilitar el intercambio de información con las autoridades subnacionales. Sin embargo, un enfoque exclusivamente “de arriba hacia abajo” para la selección de indicadores podría no reflejar las necesidades y desafíos regionales y locales. Más aún, la estrategia impuesta sin consultas desde el centro podría debilitar la participación y el compromiso de los actores subnacionales con el proceso. Todo esto sugiere que la colaboración inter-gubernamental podría

servir para aumentar la utilidad de los sistemas de indicadores (OCDE, 2008c), y los acuerdos participativos verticales y horizontales podrían ayudar a hacer más efectivo el sistema.

Aumentando la participación

En Chile, al igual que en muchos países, la descentralización es considerada una manera de fomentar la participación: puede permitir a la ciudadanía establecer alianzas con el gobierno y monitorear y exigir rendiciones de cuentas a las autoridades locales. De hecho, la evidencia empírica indica que la participación también puede ser una herramienta para garantizar el éxito de las reformas de descentralización. Sistemas de gobierno con instituciones de alta calidad con rendición de cuentas hacia abajo y gobiernos subnacionales legitimados, estarían bien posicionados para mejorar la eficiencia administrativa y económica a través de la descentralización. La investigación ha mostrado que la entrega efectiva de servicios públicos por parte de los gobiernos locales depende de cómo éstos involucran a una cantidad de grupos e individuos locales en la toma de decisiones sobre políticas, establecen procesos administrativos transparentes, y rinden cuentas hacia abajo en respuesta a la diversidad de preocupaciones de los usuarios de los servicios (Blair, 2000; Crook y Manor, 1998; de Oliveira, 2002; Ribot, 2002; Singleton, 1998). En este sentido, la experiencia de los países de la OCDE muestra que una mayor apertura y participación en la toma de decisiones sobre políticas y entrega de servicios puede significar varias ventajas económicas y políticas (OCDE, 2008a):

- Mejores resultados económicos: formular las políticas de manera más incluyente puede aportar a un mejor uso de los recursos públicos, al ser éstas planificadas e implementadas sobre la base de conocimientos más integrales provenientes de diversos actores (públicos, privados, sociedad civil). La cooperación, coordinación y participación de los distintos actores en múltiples instancias (ADR, coaliciones, consejos participativos) son aspectos importantes del proceso de creación de políticas. Además, según se ha señalado en el Capítulo 2, la activa participación de los actores regionales (gobiernos locales y regionales, PYMES y universidades, entre otros) puede ayudar a revelar recursos regionales subutilizados que no podrían ser identificados a través de los tradicionales enfoques “de arriba hacia abajo”. Esto, a su vez, sería importante para identificar mayores posibilidades de diversificación.
- Soluciones innovadoras: se sabe que el compromiso del sector privado y la sociedad civil (incluyendo universidades, organizaciones comunitarias y ciudadanía en general) es un importante motor de innovación en el sector público y privado.
- Mayor legitimidad, confianza en las reformas: la creación de políticas abierta y participativa pueden reforzar la credibilidad y legitimidad. Incluir a los diferentes sectores de la sociedad en el proceso de creación de políticas puede

Cuadro 3.16. Principales iniciativas de indicadores de desempeño en Chile

El **Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)** es un sistema que busca asegurar una eficiente asignación y uso de los recursos públicos en la administración pública. El gobierno adoptó el concepto de los presupuestos basados en resultados, que otorga un bono de desempeño a las instituciones públicas, basado en el cumplimiento de varios indicadores de desempeño. Un área horizontal del PMG es el Sistema de Gobierno Electrónico, que apunta a contribuir al uso de las tecnologías de la información y comunicación a través de las siguientes acciones: mejorar y simplificar la información y los servicios ofrecidos por el Estado; mejorar y simplificar los procesos de apoyo institucional; y promover la creación de canales tecnológicos que permitan aumentar la transparencia y participación ciudadana.

Junto con la Asociación Chilena de Municipalidades y el Centro Nacional de Productividad y Calidad, la SUBDERE ha desarrollado el **Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales**. Este consiste de un conjunto de procesos y métodos de apoyo, orientación e incentivos para que las municipalidades inicien y permanezcan en un camino de mejoramiento de su desempeño. Es un proceso de certificación de varios pasos, que comienza cuando una municipalidad se inscribe voluntariamente en el programa. Aunque el principal objetivo de este programa voluntario de monitoreo y evaluación es certificar que los procesos de gobierno cumplan con altos estándares de calidad, también representa un apoyo a los procesos de toma de decisiones de los actores municipales a cargo de la entrega de servicios públicos.

El **SINIM, Sistema Nacional de Información Municipal**, proporciona más de 150 indicadores estandarizados para cada una de las municipalidades y comunas del país. Esta iniciativa de SUBDERE genera información que es de fácil acceso para el público en general a través de su sitio web (www.sinim.cl). Los datos hacen posible una comparación de las características y el desempeño de todas las municipalidades chilenas, y permiten a los distintos actores tomar decisiones informadas. El sistema incluye información desde el año 2001 en adelante.

Fuente: SUBDERE.

ayudarlos a comprender las reformas, aumentar la apropiación social, y eliminar los obstáculos del proceso. Por lo tanto, una creación de políticas abierta e incluyente (que contemple al sector público y privado, las universidades, organizaciones comunitarias y ciudadanía en general) contribuye a lograr mejores resultados económicos y políticos. Los esfuerzos por fortalecer la democracia y la efectividad de los servicios públicos son mutuamente enriquecedores. Al acercar las decisiones sobre políticas a la ciudadanía, la descentralización puede facilitar estos procesos. Sin embargo, existen diversos obstáculos a la participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Principales obstáculos a la participación y la inclusión

No es probable que la descentralización conduzca de manera automática a la participación y la rendición de cuentas y, aunque fuera así, seguramente enfrentaría diversos obstáculos. Con frecuencia, la noción de que la descentralización de alguna manera genera mayor participación, se asume de manera acrítica: si los gobiernos se acercan a las personas, buscarán utilizar las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones. Sin embargo, en sociedades con grandes inequidades, es improbable que surjan, como consecuencia natural de la descentralización, instituciones locales incluyentes en materia de participación ciudadana.

En Chile, hay algunas iniciativas en curso para fortalecer la participación ciudadana, pero aún cuando existan los espacios, puede que éstos aún no alcancen a una mayoría de los ciudadanos. La organización administrativa de las municipalidades incluye un Consejo Económico y Social que busca representar a los diferentes grupos sociales y organizaciones comunitarias. Para los gobiernos municipales, la ley exige la formulación participativa de Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). El Programa de Fortalecimiento Municipal incluye también varios mecanismos de participación, entre ellos entrevistas personales con actores y grupos focales comunitarios. Además, algunos programas e iniciativas, como el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (Cuadro 1.2), tienen como característica básica la participación y el empoderamiento de los actores locales. Sin embargo, aún no han llegado a la mayoría de los ciudadanos. Una encuesta reciente de una muestra de 7.200 residentes de comunas chilenas (Más Voces, 2005) indica que sólo un 8% de los que contestaron habían sido invitados a expresar sus opiniones sobre la toma de decisiones a nivel municipal. Además, sólo un 16% estaba conciente de la existencia del Consejo Económico y Social Comunal. La encuesta revela también que la participación ciudadana a nivel regional es aún más limitada. Finalmente, el 57% de los encuestados dijeron que el gobierno siempre invita a participar a un mismo grupo de personas (privilegiadas).

Esta tendencia es coherente con la experiencia de los países de la OCDE: aún cuando existan espacios de participación, algunos sectores de la sociedad pueden ser excluidos por razones socioeconómicas, étnicas, culturales o de género. Aún cuando se establezcan espacios incluyentes (consejos locales, por ejemplo), las grandes inequidades sociales o la marginalidad de ciertos grupos lleva a que sus opiniones no sean escuchadas. La falta de interés en las políticas públicas entre aquellos que pueden, pero no desean participar en los asuntos públicos es otro obstáculo a la participación en países de la OCDE. Los ciudadanos locales podrían no querer participar si creen que su voz tendrá poca influencia sobre la decisión final o si perciben que las autoridades públicas están alejadas de sus preocupaciones. En sociedades donde el tiempo es un recurso limitado, las personas no se involucrarán en actividades participativas si creen que éstas no alterarán sus vidas. La falta de confianza en las autoridades públicas generalmente acentúa esta actitud. En Chile, el 72% de los entrevistados en la encuesta Más Voces (2005) consideró que la mejor

manera de resolver los problemas locales es tener un “buen contacto” al interior de las instituciones públicas. Sólo el 32% creía que un simple ciudadano podría influenciar las decisiones tomadas por el gobierno.

Medidas para mejorar la participación

La participación incluyente en la toma de decisiones podría requerir medidas adicionales para alcanzar a los distintos grupos sociales. Para una participación incluyente se necesita algo más que mayores herramientas para las organizaciones o ciudadanos que ya tienen acceso a los tomadores de decisiones. La experiencia de los países de la OCDE indica que la consideración de un mayor espectro de puntos de vista sociales requiere esfuerzos que aseguren la inclusión socioeconómica y cultural. El uso de intermediarios de confianza u organizaciones locales que cuentan con el apoyo de los no involucrados, puede ayudar a comprometer a grupos que tal vez desconfíen de los actores externos. Esto sería especialmente útil para trabajar con los inmigrantes o los pueblos originarios. En tales casos, la utilización de documentos e información multilingüe también sería de gran utilidad.

Los incentivos del gobierno central y del electorado local son importantes para motivar a los gobiernos locales a apoyar iniciativas de participación. La decisión de adoptar una estrategia incluyente de toma de decisiones depende en gran medida de los incentivos institucionales de los políticos locales, que frecuentemente dependen de las demandas de los actores también locales y de las organizaciones comunitarias (su electorado), así como de los representantes del gobierno central. En Chile, iniciativas como el Premio Innovación y Ciudadanía ofrecen un incentivo a las iniciativas de resolución participativa de los problemas en el ámbito público, y representan una manera interesante de intercambiar información y buenas prácticas en los asuntos públicos locales (ver Cuadro 3.17).

La existencia de una amplia gama de grupos comunitarios parece ser un importante elemento de participación ciudadana. En Chile, de acuerdo a la encuesta Más Voces (2005), el 18% de los encuestados dijo haberse unido a otros residentes locales para intentar influenciar la toma de decisiones del gobierno, y un 45% informó que sus esfuerzos habían recibido una respuesta positiva. Estos hallazgos, que son consistentes con las investigaciones sobre capital social, apoyan la idea de que la pertenencia a grupos y redes formales e informales tiene un efecto positivo sobre el desarrollo de la democracia. También sugiere que aún existen algunos obstáculos para la participación ciudadana de tales grupos en Chile. La experiencia de los países de la OCDE ha demostrado que el fortalecimiento de la transparencia y la apertura de los procesos públicos podría ayudar a reconstruir la confianza de los actores locales en el gobierno y en los procesos participativos. Esto, a su vez, permitiría a los ciudadanos involucrarse más en dichos procesos. Sin embargo, la participación no significa incluir a todos cada vez que se quiere decidir algo. La participación pública amplia no siempre es productiva. La excesiva participación genera fatiga y una idea de tiempo perdido, particularmente si hay

Cuadro 3.17. El Premio Innovación y Ciudadanía

El Premio Innovación y Ciudadanía organiza un concurso anual de experiencias innovadoras para la entrega participativa de bienes y servicios públicos en Chile (www.premioinnovacion.cl). Este programa es el producto de una alianza entre varias organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la Universidad de Los Lagos, la Corporación Innovación y Ciudadanía y la Fundación Ford. Su objetivo es reconocer públicamente las iniciativas auto-organizativas y participativas de resolución de problemas en el ámbito público, sistematizándolas y aprendiendo de ellas, de manera que puedan beneficiar a otros actores que se enfrentan a problemas similares en distintos lugares. Desde su creación en el año 2000, el programa ha sido reconocido como un importante foro de intercambio, aprendizaje y debate en torno a las nuevas ideas relacionadas con los asuntos públicos locales en Chile. En el año 2006, el programa recibió más de 1.500 postulaciones de iniciativas locales en todo el país. De éstas, las diez experiencias más innovadoras recibieron un premio de USD 5.000 y, otras diez, menciones honrosas. Dos gobiernos municipales y un Gobierno Regional recibieron el premio. Aparte de estimular a las organizaciones y gobiernos locales a desarrollar enfoques nuevos e innovadores para la resolución efectiva de los problemas en los asuntos públicos, el programa cumple una función muy importante de aprendizaje social que beneficia a todos los actores públicos, no sólo a aquellos que resultan premiados. También otros actores interesados en las políticas públicas pueden aprender de las iniciativas ganadoras, leyendo sobre ellas en una variedad de foros, incluyendo una publicación que sintetiza la experiencia de todos los premiados, el sitio web del programa, así como una atractiva revista.

costos de oportunidad, como en el caso de una participación a expensas del horario laboral. La participación debe tener un objetivo concreto y una oportunidad de influenciar las vidas de aquellos que participan.

Gobierno electrónico

El gobierno electrónico y las TIC se han convertido en herramientas centrales para ayudar a las administraciones públicas de la OCDE a mejorar su efectividad y sus relaciones con los actores. El gobierno electrónico permite acceder a la información vía internet, y garantiza el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. Permite el intercambio de información y crea nuevos canales para la participación ciudadana en el proceso de creación de políticas (OCDE, 2007c). Desde los años '90, varias iniciativas han sido emprendidas para desarrollar el gobierno electrónico en Chile (ver Cuadro 3.18). Sin embargo,

Cuadro 3.18. Gobierno electrónico en Chile

En el año 2000, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia puso en marcha el Programa de Reforma y Modernización del Estado, PRYME, con el objetivo de mejorar la coordinación de todos los aspectos del gobierno electrónico el interior de la administración pública. El programa sugirió reformar todo el sistema de contratación y compras públicas, utilizando Internet para implementar un sistema completamente electrónico. En este marco, se creó ChileCompra, buscando proporcionar una herramienta innovadora para conectar a los compradores públicos con los proveedores a través del Internet. El objetivo es garantizar altos niveles de transparencia, eficiencia y uso de tecnologías en el mercado de compras públicas, buscando beneficiar a empresas, organismos públicos y a la ciudadanía en general. Este sistema ayuda a una mayor accesibilidad, eficiencia y transparencia de las relaciones entre los organismos públicos y la ciudadanía, gracias a la creación de la plataforma www.chilecompra.cl.

según lo señalado en el Capítulo 1, aún existen muchas disparidades inter-regionales en el acceso a Internet, que representan un desafío a resolver si se quiere difundir el uso de esta herramienta entre los habitantes de las regiones y localidades rurales menos desarrolladas.

La participación del sector privado y las universidades

El conocimiento específico y la participación del sector privado y las instituciones de la sociedad civil (como las universidades y centros de investigación) puede ser esencial para las políticas de desarrollo regional. La participación del sector privado y la cooperación público-privada pueden cumplir un rol determinante: la cooperación, coordinación y participación de los distintos actores en diversos organismos (ARDP, coaliciones, consejos participativos) podría ayudar a utilizar mejor los recursos públicos, al planificar e implementar las políticas sobre la base de los conocimientos más integrales de una diversidad de actores. En Chile, la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) es fundamental, ya que éstas proveen más del 75% de los empleos y se enfrentan a dificultades para enfrentar los desafíos de la competitividad global. Las ARDP pueden servir como un mecanismo para involucrar a las MIPYMES en la planificación productiva regional. Cuando estas empresas están representadas en las estructuras de gobierno, pueden orientar las acciones de las instituciones hacia sus necesidades específicas. Chile Emprende (ver Capítulo 2) también representa una iniciativa que integra al sector privado y los centros de investigación en la gestión de un programa de desarrollo económico. En cada región, una sede regional, encabezada por el Intendente, está conformada por instituciones públicas, privadas y académicas del territorio.

Finalmente, en Chile las universidades y centros de investigación han comenzado a cumplir un rol activo en las iniciativas de desarrollo regional, en un proceso que debería continuar. Actualmente, las universidades participan en iniciativas para promover la innovación (por ejemplo, como socios en los centros científico-tecnológicos regionales) y en programas de desarrollo empresarial (colaborando con los programas regionales de Chile Emprende o participando en los consejos estratégicos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo). Sin embargo, estos esfuerzos aún tienen un alcance limitado. Para cumplir un rol determinante y aportar a la competitividad regional, estas instituciones deben extender sus actividades más allá de la educación y la investigación.

Conclusiones

La competitividad regional requiere respuestas adaptadas al contexto, las que a su vez necesitan de un cierto grado de descentralización. Los Capítulos 1 y 2 argumentaron que, para mejorar la productividad y la competitividad regional de Chile, es necesario comenzar a implementar políticas regionales capaces de adaptarse a los diferentes activos, fortalezas y potencialidades de los territorios específicos. El Capítulo 3 ha analizado los desafíos de gobierno en el contexto chileno, para la implementación de un enfoque territorial del desarrollo.

Chile tiene una larga tradición de centralismo, y por mucho tiempo su sistema administrativo ha estado asociado a la eficiencia económica y la estabilidad política. Hoy, sin embargo, se está debatiendo el rol de la descentralización, con un énfasis en el mejoramiento del desempeño y la competitividad regional. El actual gobierno ha establecido la descentralización como una prioridad, con el objetivo de dar a los gobiernos subnacionales las herramientas, capacidades y legitimidad necesarias para mejorar su autonomía y desempeño. Una de las principales reformas llevadas a cabo durante el último período ha sido la elección directa del Consejo Regional, que crea un organismo democráticamente elegido para la gestión del desarrollo regional. Además, la responsabilidad de la planificación regional ha sido transferida a la recientemente creada División de Planificación Regional del Gobierno Regional. También se está promoviendo una reforma municipal para modernizar la organización del gobierno local y otorgarle mayor autonomía y responsabilidades.

Con todo y a pesar de los esfuerzos, se ha logrado sólo un modesto progreso. El rígido marco administrativo del Estado central pone limitaciones financieras y administrativas a los gobiernos regionales y municipales, que podrían limitar su capacidad de cumplir con algunas de sus responsabilidades eficientemente, impidiéndoles aprovechar las oportunidades regionales y locales específicas. Al mismo tiempo, los beneficios de iniciativas como las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo o la delegación de la responsabilidad de planificación

regional, se ven limitadas por una agenda económica diseñada principalmente a nivel nacional y por la falta de un marco institucional regional que sea capaz de coordinar las distintas políticas, instrumentos y actores involucrados en el desarrollo económico.

Los niveles subnacionales del gobierno chileno requieren un marco institucional aún más fuerte, capaz de reunir y coordinar a los distintos actores locales y los diversos programas e instrumentos diseñados para promover el desarrollo territorial. Actualmente, la mayoría de las municipalidades no tienen los recursos ni los incentivos para invertir en las iniciativas de desarrollo económico local. Se requieren mayores incentivos para fortalecer tanto las capacidades como los recursos de las municipalidades (especialmente las menos desarrolladas) para involucrarlas en el desarrollo económico local. Además, será necesaria una estructura coordinada de gobierno local, especialmente en grandes ciudades como Santiago, para mejorar el ajuste de las diferentes políticas sectoriales en el área metropolitana (por ejemplo, la vivienda, la planificación del uso de suelos y el desarrollo económico) y para mejorar la coordinación en la entrega de servicios públicos claves (especialmente el transporte público) en varias municipalidades dentro de una ciudad funcional. Por otro lado, el fortalecimiento de los gobiernos regionales también planteará desafíos. Las Estrategias de Desarrollo Regional deben fortalecerse para crear un vínculo más estrecho entre la planificación regional y la cartera de inversión. Esto dará a los gobiernos regionales, y a su nueva División de Planificación, la oportunidad de cumplir un rol más protagónico en la implementación de un enfoque integrado para el desarrollo de sus territorios. También será necesario dar mayores poderes a los gobiernos regionales, que les permitan cumplir un rol activo en la discusión, planificación y coordinación de las políticas de desarrollo regional. Las instituciones y organismos nacionales deben fortalecer sus vínculos y coordinación con los gobiernos regionales, para asegurar que éstos tengan la capacidad de cumplir eficientemente con la responsabilidad de la planificación regional.

Será fundamental asumir las responsabilidades recientemente asignadas con suficiente apoyo técnico y administrativo, y con la legitimidad institucional suficiente para los actores que han visto expandido su mandato de políticas públicas. En cualquier proceso de descentralización, la asignación de nuevas responsabilidades debe ir acompañada de la correspondiente asignación de las competencias y recursos necesarios para llevarlas a cabo. Esto requerirá mayor confianza, de parte de las instituciones nacionales, en las competencias de los organismos subnacionales. También requerirá una mayor cooperación entre los distintos niveles de gobierno. El gobierno de múltiples niveles y los acuerdos de coordinación, mecanismos para promover la creación de capacidades, e instituciones que fomenten la participación y la rendición de cuentas, son elementos que podrían aumentar las capacidades de los gobiernos regionales y fortalecer la legitimidad, coherencia y efectividad de la reforma.

Además de una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno y una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la planificación regional, es importante que las políticas centrales de desarrollo regional cuenten con una dimensión territorial. Los organismos del gobierno central deben cumplir un rol esencial en la promoción de políticas basadas en el ámbito local, en lugar de políticas genéricas, fortaleciendo la colaboración entre los ministerios y servicios públicos e incluyendo a las instituciones locales y regionales en el diseño y coordinación de las iniciativas nacionales.

Este informe sugiere que el avance hacia un enfoque territorial del desarrollo en Chile requerirá un también un avance en la descentralización. Sin embargo, ésta por sí sola no necesariamente va a generar políticas locales eficientes e integradas. Es probable que el factor clave sea el desarrollo de una estructura de gobierno que fomente intervenciones colaborativas y adaptadas al contexto, capaces de responder a las particularidades locales en materia de fortalezas, oportunidades y desafíos. Esto requerirá una mayor cooperación entre los distintos niveles de gobierno y también una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la coordinación, el diseño y la administración de su propio desarrollo. Sin embargo, la descentralización no significa que el gobierno central deba dejar solos a los gobiernos subnacionales. El gobierno central debe cumplir un rol crucial para establecer un marco legal general que permita entablar relaciones virtuosas, tanto verticales entre los distintos niveles de gobierno, como horizontales entre las distintas políticas sectoriales a nivel nacional y entre las distintas regiones o municipalidades.

Notas

1. Cifra basada en el Anuario Estadístico de Finanzas Públicas del FMI, excluyendo el financiamiento de otros niveles de gobierno.
2. La entrega de educación básica y secundaria y salud primaria son competencias asignadas al nivel local, financiadas por el gobierno central mediante un subsidio por estudiante o por paciente. Este financiamiento es complementado por los recursos propios de las municipalidades, y con recursos del FNDR. Sin embargo, los subsidios nacionales para la educación se destinan tanto a la educación pública como a la educación particular subvencionada. En el primer caso, el subsidio por estudiante se entrega directamente a las municipalidades. En el segundo, el subsidio es administrado por el sector privado. Por lo tanto, el subsidio gubernamental es administrado sólo parcialmente por las municipalidades.
3. Una ley nacional de impuestos determina un umbral mínimo para el valor de las propiedades. Bajo dicho valor, éstas quedan exentas del impuesto municipal a la propiedad.
4. Como se ha señalado, el gasto actual en la educación municipal es financiado con subsidios nacionales, combinados con los recursos propios de las municipalidades (el financiamiento nacional es insuficiente para financiar la educación municipal). Además, en las municipalidades pequeñas, la matrícula es muy baja, al igual que el subsidio nacional por estudiante.

Bibliografía

- Agrawal, A. and J.C. Ribot (1999), "Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and African Cases", *J. of Developing Areas*, 33 (4), págs. 473-502.
- Agrawal, A. and E. Ostrom (2001), "Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in Indian and Nepal", *Politics and Society*, Vol. 29 (4) (December), págs. 85-514.
- Akai, N and M. Sakata (2002), "Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross section data for the United States", *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, págs. 93-108.
- Amin, A. and J. Tomaney (1995), "The Challenge of Cohesion", In A. Amin and J. Tomaney (eds.), *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*, Routledge London, N.Y.
- Andersson, K. and C. Gibson (2007), "Decentralized Governance and Environmental Change: Local Institutional Moderation of Deforestation in Bolivia", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 26, No. 1, págs. 99-123.
- Andersson, K. and F. van Laerhoven (2007), "From Cacique to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America", *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 9, págs. 1085-1111, 2007.
- Angell, A., P. Lowden and R. Thorp (2001), "Decentralizing development: The political economy of institutional change in Colombia and Chile", Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Bardhan, P. K. and D. Mookherjee (2000), "Capture and Governance at Local and National Levels", *American Economic Review*, Vol. 90, No. 2, págs. 135-39.
- Bensión, A. (2005), "Las reformas del Estado en Chile a partir de la década del noventa y sus lecciones", Inter-American Development Bank.
- Blair, H. (2000), "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development*, Vol. 28, págs. 21-39.
- Bossert et al. (2003), "Decentralization and equity of resource allocation: evidence from Colombia and Chile", *Bulletin of the World Health Organization* 2003, Vol. 81, No. 2, págs. 95-100.
- Bowles, Samuel and Herbert Gintis (2002), "Social Capital and Community Governance", *Economic Journal*, Vol. 112 (2002), págs. 419-36.
- Brennan, G. and J. Buchanan (1980), "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution", Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Cabrero, E. (2007), "Government Decentralization and Decentralized Governance in Latin America", In S. Cheema and D. Rondinelli (Eds), *Decentralization Governance: Emerging Concepts and Practices*, Washington DC, Brookings Institution Press.

- Chhatre, A. and V. Saberwal (2006), "Democratizing Nature: Politics, Conservation and Development in India", Oxford University Press, New Delhi, India.
- Crook, R. C. and J. Manor (1998), "Democracy and Decentralization in South East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance", Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Crucq, P. and H-J. Hemminga (2007), "Decentralization and Economic Growth per capita in Europe", Groningen University, Working Paper, EC 178.
- de Oliveira, J. A. P. (2002), "Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil", *World Development*, Vol. 30(10), págs. 1713-1736.
- Dockendorff, E., A. Rodríguez and L. Winchester (2000), "Santiago de Chile: Metropolization, Globalization and Inequity", *Environment and Urbanization*, Vol. 12, No. 1, págs. 71-83.
- Davoodi, H. and H. Zou (1998), "Fiscal decentralization and economic growth: A crosscountry study", *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, págs. 244-257.
- Evans A. and N. Manning (2004), "Administrative Decentralisation: A review of staffing practices during decentralization in eight countries", Borrador de documento preparado para el Banco Mundial.
- Faguet, J-P. (2004), "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, Vol. 88(3), págs. 867-893.
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries.", *Journal of Public Economics*, Vol. 83, No. 3 (2002), págs. 325-45.
- Fiszbein, A. (1997), "The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia. *World Development*", Vol. 25, págs. 1029-43.
- Gibson, C. and F. Lehoucq (2003), "The Local Politics of Decentralized Environmental Policy in Guatemala", *Journal of Environment and Development*, Vol. 12 (1), págs. 28-49.
- Grindle, M.S. and M.E. Hildebrand (1995), "Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?", *Public Administration and Development*, Vol. 15, págs. 441-463.
- Grindle, M S. (2007), "Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance", Princeton, NJ., Princeton University Press.
- Hunter, Jeff and Anwar Shah (1998), "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate of Fiscal Decentralization", World Bank: Policy Research, Working Paper 1894, marzo.
- Imi, A. (2005), "Decentralization and economic growth revisited: An empirical note", *Journal of Urban Economics*, Vol. 57, págs. 449-461.
- Larson, A.M. (2003), "Decentralisation and forest management in Latin America: towards a working model", *Public Administration and Development*, Vol. 23 (3), págs. 211-226.

- Lin, J.Y. and Z. Liu (2000), "Fiscal decentralization and economic growth in China", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49(1), págs. 1-21.
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird, "Rethinking Decentralization in Developing Countries", Washington, D.C.: World Bank, 1998.
- Más Voces para el Fortalecimiento de la Democracia (2005), Resultados encuesta participación ciudadana en políticas públicas, junio 2005.
- Ministerio del Interior (2001), "El Chile Descentralizado Que Queremos", Subsecretaría de Desarrollo Regional, junio 2001, Chile.
- Oates, W.E. (1972), "Fiscal Federalism", New York: Harcourt Brace and Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism. *J. of Economic Literature*", Vol. 37 (3), págs. 1120-49.
- OECD (2001), "Devolution and Globalisation; Implications for Local Decision Makers", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005), "Building Competitive Regions", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), "Competitive Cities in the Global Economy", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007a), "Linking Regions and Central Governments; Contracts for regional development", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), "Strategic Assessment of Regional Policy: an issues paper", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007c), "E-Government as a tool for Transformation", 35th Session of the Public Governance Committee, OECD, Paris.
- OECD (2008a), "Citizens at the Centre: Public Engagement for Better Policy and Services" (por publicar), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), "Summary of the Global Forum on Governance", Rio de Janeiro, Brazil, 22-23 October, 2007, Modernising government: strategies and tools for change, OECD, Paris.
- OECD (2008c), "Linking regions and central governments: Indicators for performancebased regional development policy", OECD Publishing, Paris.
- Pacheco, P. (2000), "Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Center for International Forestry Research and Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOS).
- Platteau, J.-P. (2004), "Monitoring Elite Capture in Community-Driven Development", *Development and Change*, Vol. 35 (2), págs. 223-46.
- Putnam, Robert, R. Leonardi, and R. Nanetti (1993), "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Prud'homme, Remy (1995), "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, 1995.
- Ribot, J.C. (2002), "Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation", Washington, D.C.: World Resources Institute, 2002.

- Rodríguez-Pose A and N. Gill (2004), "Is there a global link between regional disparities and devolution?", *Environment and Planning A* 36(12), págs. 2097-2117.
- Rodríguez-Pose et al. (2007), "Fiscal decentralisation, efficiency, and growth", *Working Papers 2007-11*, Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA) Ciencias Sociales.
- Shah, A. (1998), "Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization", Washington, DC: World Bank, Operations Evaluation Dept., Country and Regional Evaluation Division.
- Shah, A. (2004), "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise", *World Bank Policy Research Working Paper No. 3282*, 21 april, 2004.
- Sharma, C. K. (2006), "Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes", *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 67, No. 1, págs. 49-64.
- Singleton, S. (1998), "Constructing cooperation: evolution of institutions of co-management", University of Michigan Press.
- Stansel, D. (2005), "Local decentralization and local economic growth: A crosssectional examination of US metropolitan areas", *Journal of Urban Economics*, Vol. 57, págs. 55-72.
- SUBDERE (2006), "Memoria de la descentralización 2000-2006", 2006.
- Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Conferencia Bancaria Anual sobre Desarrollo Económico 1995*, The World Bank, Washington D.C., págs. 295-316.
- Thiessen, U. (2003), "Fiscal decentralisation and economic growth in high-income OECD countries", *Fiscal Studies*, Vol. 24, págs. 237-74.
- Thornton, J. (2007), "Fiscal decentralization and economic growth reconsidered", *Journal of Urban Economics*, Vol. 61 (2007), págs. 64-70.
- Valenzuela, J. P. (2006), "Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile", IADB, Washington.
- Waissbluth, M. (2006), "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005, de la Confrontación al Consenso", *Boletín Electrónico de ESADE*, Barcelona, marzo 2006.
- Woller, G.M. and K. Phillips (1998), "Fiscal decentralization and LDC growth: An empirical investigation", *Journal of Development Studies*, Vol. 34(4), págs. 138-148.
- World Bank (2005), "World Development Report 2006: Equity and Development", Washington DC: World Bank Group.
- World Bank (2006), "Chile Towards Equality of Opportunity, 2006-2010", *Policy Notes*, 12 de julio, 2006.
- Xie, D., H. Zou and H. Davoodi (1999), "Fiscal decentralization and economic growth in the United States", *Journal of Urban Economics*, Vol. 45, págs. 228-239.

- Yilmaz, S. (1999), "The impact of fiscal decentralization on macroeconomic performance, Proceedings", National Tax Association, págs. 251-260.
- Zegras, C. and R. Gakenheimer (2000), "Urban Growth Management for Mobility: The Case of the Santiago, Chile Metropolitan Region", Informe preparado para Lincoln Institute of Land Policy y MIT Cooperative Mobility Program.
- Zhang, T. and H. Zou (1998), "Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China", *Journal of Public Economics*, Vol. 67, págs. 221-240.

ANEXO 3.A1

Resultados empíricos sobre las correlaciones entre descentralización y crecimiento económico

Efecto*	Explicaciones	Autor (año)	Fecha	Muestra
-(nonsign)	Baja capacidad de los gobiernos locales, gasto local no está orientado al crecimiento, muchas fuerzas contrapuestas.	Davoodi & Zou (1998)	1970-1989	Mundo (n=46)
+(nonsign)	Movilidad de los hogares y efectos de derrame disminuyen el impacto de la descentralización.	Crucq & Hemming (2007)	1978-2002	UE (n=14)
+	Cuando los gobiernos locales compiten, la ciudadanía gana. Un ajuste mucho mayor entre las necesidades locales y las políticas genera mayor productividad entre la ciudadanía y las empresas.	Stansel (2005)	1960-1990	Estados Unidos (n=314)
-(nonsign)	En estudios internacionales, impacto económico pierde significancia cuando la descentralización se define como el mandato subnacional de generar ingresos.	Thornton (2007)	1980-2000	OCDE (n=19)
+(nonsign)				
+	La descentralización fiscal disminuye la participación del sector público en la economía, estimulando el crecimiento económico (significancia del efecto depende de si el país es unitario o federal y de cómo se mide la descentralización).	Yilmaz (1999)	1971-1990	Mundo (n=46)
+	El efecto de la descentralización fiscal es significativo cuando se controla por variación histórica, cultural e institucional. Sólo los estudios subnacionales pueden controlar por tales factores.	Akai & Sakata (2002)	1992-1996	Estados Unidos
+	La descentralización produce mayor rendición de cuentas en el sector público. La correlación es significativa pero no existen estadísticas regresivas.	Hunter & Shah (1998)	1980-1993?	Mundo (n=80)
+	La descentralización fiscal en China ha aumentado la eficiencia de la asignación de recursos al fortalecer los incentivos locales para la resolución de problemas locales.	Lin & Liu (2000)	1970-1993	China (n=28)
-	El gasto provincial no produjo un crecimiento económico acelerado porque los proyectos financiados por el gobierno central son más importantes para el crecimiento.	Zang & Zou	1980-1992	China (n=30)
-(nonsign)	Es más probable detectar los efectos de la descentralización a nivel local que en las tasas de crecimiento nacionales.	Woller & Phillips (1998)	1974-1991	Mundo (n=23)
+(nonsign)				
-(nonsign)	No hay efecto discernible y consistente de la descentralización fiscal sobre el crecimiento económico al controlar por energía, inversiones, trabajo, desigualdad del ingreso e inflación.	Xie et al (1999)	1949-1991	Estados Unidos
+(nonsign)				

Efecto*	Explicaciones	Autor (año)	Fecha	Muestra
Curvilínea	El efecto es positivo cuando la descentralización aumenta desde niveles bajos a medios, pero negativo cuando aumenta desde niveles medios a altos.	Thiessen (2003)	1973-1998	Países OCDE
+	El efecto positivo de la descentralización depende de la libertad política (efecto de interacción).	limi (2005)	1997–2001	Mundo (n=51)
-/ +	Menores niveles de crecimiento económico en países donde el gobierno central ha impulsado la devolución de responsabilidades locales; mayor crecimiento en casos donde las regiones han sido los principales impulsores (España).	Rodríguez-Pose, Tijmstra & Bwire (2007)	1985-2002	Alemania, India, México, España y EE.UU.
-/ + Disparidades Regionales	En un contexto de liberalización, la descentralización puede aumentar las disparidades inter-regionales, con una concentración del crecimiento económico en las regiones más dinámicas.	Rodríguez-Pose & Gill (2004)	1980-1998	México, Brasil, India, EE.UU., España, China

* Correlación positiva o negativa entre la descentralización y el crecimiento económico. "Nonsign" significa que el análisis no descubrió un efecto estadístico significativo de la descentralización

Fuente: OECD.

ANEXO 3.A2

Factores de contexto que explican la variación en los resultados de descentralización

Factor de intervención	Ejemplos	Estudios
Características de un régimen nacional que descentraliza	Grado de desarrollo económico, democracia, estructura gubernamental. ¿En qué etapa de su desarrollo está el país, y cuán descentralizada era la estructura antes de la reforma?	Litvack et al., 1998; Parker et al., 2000
Combinación de políticas: tipo de descentralización a considerar	¿Cuál es el alcance de la descentralización? ¿Qué autoridades, recursos y responsabilidades han sido transferidas, y a quién?	Agrawal & Ostrom, 2001
Monitoreo y apoyo del gobierno central	Eventos de capacitación, apoyo técnico, visitas no anunciadas, contabilidad.	Gibson & Lehoucq, 2003
Redes de apoyo locales	¿Existen organizaciones locales que apoyen la resolución de problemas?	Chhatre & Saberwal, 2006; Shah, 2002
Capacidades institucionales, técnicas y administrativas	¿Hasta qué punto los gobiernos locales tienen equipos bien capacitados, capaces de organizar y reunir a los actores locales?	Fiszbein, 1997; Pacheco, 2000; Angell et al., 2001
Instituciones que fomentan la participación y la rendición de cuentas	La existencia de foros participativos para la toma de decisiones, defensores del pueblo, cuentas públicas.	Ribot, 2002; Crook & Manor, 1998; Blair, 2000
Cultura y liderazgo organizacional local	Individuos locales reúnen y organizan a los habitantes en torno a una causa común.	Hildebrand & Grindle, 1995; Grindle, 2007
Recursos financieros	Recursos suficientes para financiar las actividades más críticas.	Cohen & Peterson, 1996
Otras políticas públicas: condiciones externas	Políticas macroeconómicas y monetarias pueden ser más poderosas que los efectos de la reforma de descentralización.	Andersson & Gibson, 2007
Mediciones de resultados de políticas	Los resultados de las políticas pueden ser evaluados con distintos criterios y deben definirse de acuerdo a sus objetivos específicos. Las relaciones empíricas serán diferentes dependiendo de la metodología utilizada para medir los resultados (es decir, recaudación de impuestos, gasto social, eficiencia administrativa, PIB per cápita, etc).	Sharma, 2006; Akai & Sakata, 2002
Naturaleza de los bienes y servicios	Algunos bienes y servicios pueden ser más apropiados para la descentralización que otros. Los servicios de apoyo técnico para la extensión de la agricultura son bastante diferentes de los de la educación básica, salud, y recaudación de impuestos.	Banco Mundial, 2005

Estudios Territoriales de la OCDE
Versión Español
División de Políticas y Estudios
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Agosto 2009

Traducción

Vicente Durán Carolán

ISBN: 978-956-8468-18-7

Propiedad intelectual es 182726

Diagramación e Impresión
Duplika Ltda.
Manuel Montt 024 Of. 25
235 68 00
Providencia-Santiago
Chile

Estudios Territoriales de la OCDE

CHILE

Chile ha alcanzado un fuerte crecimiento económico en los últimos 20 años. Sin embargo, su economía depende de unos pocos sectores basados en recursos localizados en un pequeño número de regiones. El desempeño de las regiones chilenas es significativamente variado y las disparidades regionales en PIB per cápita son muy elevadas en comparación con las de los países de la OCDE. Hasta el momento, las regiones chilenas no han dado todo el uso potencial a sus activos, ni tampoco alcanzado su potencial de crecimiento.

El presente informe recomienda desplazarse hacia un enfoque territorial del desarrollo chileno, de manera de adaptar de mejor forma la acción pública a las diferentes oportunidades y necesidades de los diversos territorios del país. Para mejorar su productividad, las regiones de Chile resultarían particularmente beneficiadas por políticas contextualizadas y orientadas hacia la innovación y el emprendimiento, y por mejoras en la educación y la capacitación.

Al mismo tiempo, cambiar hacia políticas contextualizadas en Chile requerirá el fortalecimiento del marco institucional del nivel regional. Esto implicará aumentar las capacidades y la estructura de los gobiernos regionales, de manera que éstos se transformen en activos participantes de la discusión, la planificación y la coordinación de las políticas de desarrollo regional. Un manejo político multinivel y acuerdos de coordinación, junto a otros mecanismos como la formación de capacidades y el fortalecimiento de las modalidades de participación, ayudará a aumentar la legitimidad, coherencia y efectividad de una reforma en este sentido.

Estudios Territoriales OCDE de Chile es parte de un programa más amplio de informes nacionales, emprendido por el Comité de Políticas de Desarrollo Territorial de la OCDE. El foco central de esta serie de Estudios Territoriales es el de proveer a los gobiernos nacionales de recomendaciones prácticas en materia de política. Los países previamente estudiados son Canadá, Corea, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa y Suiza.

*La versión original de este libro fue publicada bajo el título de **OCDE Territorial Review of Chile**, ISBN 9789264060746, © 2009 Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), Paris. Esta traducción fue publicada por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.*

www.oecdbookshop.org - Tienda de Libros de la OCDE

www.sourceoecd.org - Biblioteca en línea de la OCDE

www.oecd.org/oecddirect - Servicio de búsqueda de títulos de la OCDE



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR

ISBN: 978-956-8468-18-7
182726

ISBN: 978-956-8468-18-7



9 789568 1468187