



# **INFORME DE DESARROLLO TERRITORIAL SOBRE CHILE**

## **SINTESIS DESCRIPTIVA\***

**División de Políticas y Estudios  
Subsecretaría de Desarrollo Regional  
Febrero de 2009**

---

\* El presente documento constituye una síntesis preparada por profesionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile elaborado por la OECD durante el año 2008. Se trata de una traducción libre, que tiene por propósito servir de material de trabajo y discusión acerca de los desafíos que enfrenta Chile en materia de desarrollo territorial. La versión en inglés del texto oficial completo, así como su traducción al español, estarán disponibles a fines del mes de mayo del presente año.



## **CAPÍTULO 1. DESARROLLO REGIONAL EN CHILE: TENDENCIAS, LOGROS Y DESAFÍOS**

El Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile postula que nuestro país, con una macroeconomía sana, tiene que atender a su diversidad y a su dependencia económica de unas pocas regiones. Para estos efectos tiene que fortalecer su capacidad para la identificación de potenciales de desarrollo, sin dejar de reforzar lo ya logrado. Todos los llamados al desarrollo de políticas territoriales contribuirán a fortalecer los importantes logros que exhibe el país en materia de crecimiento y equilibrio macroeconómico, al tiempo que representan una necesidad creciente para las posibilidades de desarrollo equilibrado de los distintos territorios.

En este marco, el primer capítulo del Informe revisa las principales tendencias macroeconómicas del país, destacando los logros y alertando acerca de los ámbitos de potenciales dificultades.

Chile ha tomado las medidas para generar confianza y ayudar a atraer inversión (regla del superávit fiscal, cuentas nacionales balanceadas, baja inflación y apertura al comercio internacional). El aumento radical de las exportaciones dio lugar a la creación de industria nueva basada en los bienes primarios, como la agroalimentaria. También ha favorecido al crecimiento la solidez política e institucional y la prevención de la corrupción.

Aunque la macroeconomía chilena es sana y estable, no basta con esto para tener un crecimiento permanente. Esfuerzos en las áreas de la productividad, el capital humano, la innovación y la diversificación económica son necesarios para completar el fortalecimiento económico. Chile crece, en efecto, más que sus vecinos y más que la mayoría de los países de la OECD, pero el PIB per cápita apenas representaba el 41.6% del promedio de dichos países en 2006.

Ante estas constataciones, el país deberá enfrentar una serie de desafíos, que dan cuenta de la inminente necesidad de aprovechar los potenciales diferenciados de las distintas regiones.

La brecha de productividad laboral respecto a la OECD se ha ensanchado. Pero queda un espacio para aumentar el crecimiento, a través del aumento de la productividad, por medio de innovación, tecnología y más inversión pública y privada en I+D (en la OECD gran parte es privada). Hay que dar valor agregado a las exportaciones y diversificarlas, especialmente las de commodities, para no quedar al arbitrio de los vaivenes de la economía internacional. Chile debe tener una plataforma de negocios e industria interna. También debe ponerse el esfuerzo en el desarrollo del capital humano, en que hay muchas brechas respecto del resto de los países de la OECD (años de escolaridad, calidad de la educación, número de profesionales). Para superar la inequidad (la más alta de la región y más alta que los países de la OECD), hay que poner el esfuerzo en educar a los segmentos menos privilegiados de la población.



Todo esto, junto al potenciamiento de recursos subaprovechados en ciertas regiones del país, es clave para elevar la productividad y, de paso, la cohesión social, importante para tener una economía abierta sustentable. El éxito de los esfuerzos nacionales en materia de productividad y crecimiento dependen de la eficacia con que las regiones usen sus activos para desarrollar su propio potencial de crecimiento. Esto implica adaptar las políticas a los activos regionales integrando la mirada regional a los programas de desarrollo, en un contexto difícil, dado el carácter unitario y altamente centralizado del Estado chileno.

Dada su extrema diversidad territorial, la economía nacional depende de unos pocos sectores, muy concentrados en unas pocas regiones (particularmente la minería y los servicios financieros), que atraen población y más actividad. Esto produce unos PIB per cápita regionales extremadamente desiguales y la concentración en Santiago de los ingresos por hogar más altos. Las regiones agrícolas concentran, en cambio, la pobreza. Aproximadamente la mitad de la población chilena vive en las regiones (9 de las 13 regiones medidas) cuyo crecimiento es el más bajo, más bajo que el promedio de las regiones de los países de la OECD TL2, y el PIB per cápita en aquellas regiones está en el quintil más bajo de la distribución del PIB per cápita de la OECD. La inequidad territorial en Chile (coeficiente de Gini) es mucho más alta que en los países de la OECD, y muy dependiente de las regiones mineras (de las que depende el crecimiento y que están sometidas a los vaivenes de la economía internacional). En los países altamente centralizados como Chile, cuyo crecimiento económico depende mayoritariamente del de Santiago, el crecimiento nacional mantiene una correlación positiva con el aumento de las disparidades. Las políticas contra la disparidad no sólo resuelven problemas de eficiencia e inequidad (en países con una enorme aglomeración como Santiago), sino que mejoran la provisión de servicios públicos.

Entre las regiones de Chile también existe una alta disparidad de la productividad laboral, mucho mayor que la de los países de la OECD. Las disparidades del PIB per cápita están asociadas con las disparidades de los factores que afectan el crecimiento de las regiones. Y esto es clave en Chile. Las políticas públicas deben garantizar la solución no sólo de lo descrito, sino también reforzar el capital humano, de manera de evitar la fuga de capitales desde dichas regiones.

Para cada uno de los ámbitos de desarrollo revisados en el informe el tipo de observaciones realizadas avanza en la misma dirección. A continuación se revisa brevemente cada uno de ellos por separado.

### **Activos en las regiones chilenas**

La conformación geográfica de Chile es un activo y un desafío. Tratándose del país de la región más atractivo para la inversión de sus vecinos, resulta clave desarrollar la conectividad interna y externa (desafío).

Por su parte, la concentración de población de Chile supera en tres veces la concentración promedio de los países de la OECD. Sin embargo se registra una tendencia inversa en los últimos 20 años. (Índice de concentración bajó 3%). También hay un alto porcentaje de población urbana, en distintas proporciones según las regiones y sus fuentes productivas. Sólo



el 8% de la población chilena (cifra baja para la OECD) vive en las regiones intermedias mientras que un 42% vive en las regiones TL3.

La cantidad de población joven en Chile, concentrada en las ciudades, es un activo a aprovechar como factor de productividad y crecimiento, en la medida que constituya fuerza de trabajo y emprenda actividades productivas. Hay también una correlación entre el crecimiento de población y el crecimiento económico, que en las regiones chilenas se cumple.

### **Recursos naturales**

Chile basa su economía en la explotación de sus recursos naturales, con el consecuente deterioro –no controlado– del medioambiente. Esto pone en riesgo la sustentabilidad ambiental del país y de su economía a largo plazo. Se avanzó con la aprobación reciente de una ley de protección del medioambiente. Aún así, se requieren las siguientes medidas potenciales:

- Promover el manejo sustentable de los recursos naturales.
- Reforzar el control público de la sustentabilidad de las actividades productivas.
- Diversificar la economía hacia actividades no basadas en los recursos naturales.
- Buscar fuentes de energía alternativas. Dadas sus condiciones, Chile está bien posicionado para la investigación y el uso de fuentes de energía renovables (energía solar sobre todo).

### **Capital humano**

Se estima que un año más de escolaridad promedio en los países de la OECD aumentaría el PIB per cápita en 5%. En Chile son las regiones más ricas, a la inversa de las más pobres, las que más entregan fuerza laboral con formación de tercer nivel. Más formación podría tener efecto sobre la inequidad (la población del quintil superior tiene en promedio 5 años más de educación que la del quintil inferior de ingresos). Hay inequidad en la calidad y el acceso a la educación (municipios sobrepasados con la educación de la población más pobre; barreras económicas para el acceso a mejores instituciones). Aunque hay promoción de la calidad, mayores esfuerzos son claves prioritarias tanto nacionales como regionales. Chile tiene una muy baja calidad en educación. Hay que poner el foco en el desarrollo y mejoramiento de los centros regionales de educación, de manera de volverlos atractivos para los talentos y abrir oportunidades de trabajo en las propias regiones. La formación de habilidades y el desarrollo del capital humano aumentan la productividad y la innovación y atraen la inversión. Dada la estructura empresarial con mayoría de PYMES, se sugiere potenciar la formación técnica y promover el “entrenar haciendo”.

### **Infraestructura**

La geografía chilena presenta una serie de desafíos para el desarrollo y mantención de la infraestructura de comunicaciones y servicios básicos, principalmente en las regiones periféricas o más alejadas. La separación física del conocimiento empresarial y los usuarios, y la distancia a los mayores mercados y centros de conocimiento, son las mayores dificultades de esas regiones para alcanzar su crecimiento potencial. Con esto se afecta la cohesión social, el acceso a los servicios públicos y un crecimiento sustentable a mediano y largo plazo. Hay que dirigir los esfuerzos a transportes y conectividad para los territorios rezagados y aislados, para



acercarlos a los centros económicos y de conocimiento. En tecnología de comunicaciones, si bien hay en promedio índices comparables con algunos de los países de la OECD, hay gran disparidad entre las regiones, repitiéndose el modelo de concentración de otras áreas. Aunque se hacen esfuerzos por vencer la brecha digital, falta mucho por hacer para acercarse a los índices de países de la OECD. Si bien la dotación de servicios básicos en Chile es elevada, también hay una brecha importante entre las áreas rurales y urbanas. Junto con resolver esto, hay que promover la eficiencia en el uso y el impacto de los servicios básicos en las zonas rurales aisladas.

### **Clusters industriales y áreas de especialización**

Los clusters favorecen la creación de ventajas comparativas mediante la transferencia de conocimiento la que, unida a la competencia entre las empresas, mejora la calidad y la eficiencia de la producción. En Chile, los clusters están concentrados en unas pocas regiones y se han identificado los siguientes: outsourcing, industria pesquera, turismo, minería del cobre y subproductos, industria del cerdo y el pollo, industria de procesamiento de alimentos para el consumo humano, industria primaria de la fruta y servicios financieros. Pero la estrategia vigente ignora los potenciales de otras regiones. Los clusters identificados están maduros y no requieren una alta formación de su fuerza laboral, lo que reduce el incentivo en los trabajadores para capacitarse. Finalmente, no movilizan los recursos ni los activos locales, elementos claves para alcanzar un crecimiento de mediano y largo plazo.

Para lograrlo, a Chile le falta diversificar su base productiva y dejar de depender de los recursos naturales, de manera que se movilicen los recursos regionales, en lugar de que éstos dependan de las políticas centrales de desarrollo, y al mismo tiempo se entregue plusvalía a los sectores. Las políticas en ciencia, tecnología e innovación son claves: explorar nuevos productos de sectores emergentes, haciendo más productiva y eficiente su actividad. A la larga, esto se transmitirá a otros sectores de la economía.

Si bien el estudio del Consejo Nacional de Innovación identificó 8 clusters, éste adolece de falencias tales como no considerar los beneficios de la interacción entre empresas, así como entre ellas y el marco regulatorio. Tampoco consideraría las especificidades institucionales ni los demás sectores de la región; es decir, consideró a los clusters aisladamente; los 8 clusters no diversifican la base productiva; no se identifican *potenciales* clusters competitivos.

En los sectores con ventajas competitivas (concentrados en muy pocas regiones especializadas) hay que dar valor agregado a la producción (cosa que no se ha producido en Chile: impulsar la industria manufacturera) además de diversificar la base económica, protegiendo a la economía de las crisis y fluctuaciones globales.

### **Desafíos específicos de las regiones urbanas y las rurales**

#### ***Regiones Rurales***

Han sido sólo las regiones agrícolas centrales las que, a través de la fruta y el vino, han desarrollado tecnología, capital y se han vinculado haciendo negocios con otras compañías. En general, se genera pobreza en proporciones más altas en los sectores rurales que en los no rurales, mismos que aumentan sus ingresos por hogar a mayor velocidad. Los trabajadores



agrícolas asalariados tienen ingresos por hogar inferiores a los de los trabajadores independientes que las trabajan. Estos últimos aumentan sus ingresos principalmente gracias a las grandes empresas externas. El tener diversificados sus ingresos reduce la posibilidad de que los independientes caigan en la pobreza.

La existencia en Chile de importantes actividades no agrícolas en los sectores rurales es una oportunidad. Esta depende de los vínculos con los centros urbanos y de los vínculos entre la agricultura y otros sectores de manufactura y servicios complementarios a la actividad agrícola, que agreguen valor a los bienes producidos por la agricultura (diversificación). Todo esto depende de la capacitación, el atractivo de las áreas rurales, la infraestructura y la existencia de servicios, entre otros.

El “paradigma rural de la OECD” da cuenta de la necesidad de reemplazar el subsidio por la inversión estratégica. Ello implica aplicar políticas multisectoriales coherentes entre sí; poner foco en las especificidades locales para generar nuevas ventajas competitivas; vigilar las condiciones laborales rurales; descentralización de las políticas; asociación público-privada y con organizaciones de voluntariado para el desarrollo e instalación de esas políticas. Mejorar la educación y capacitación del capital humano es clave para cumplir lo anterior.

### ***Metrópolis***

Santiago sufre algunas deseconomías de escala similares a otras metrópolis de la OECD, pero además no ha resuelto el tema ambiental ni la inequidad espacial. Para continuar con y mejorar el círculo virtuoso del crecimiento y la competitividad que producen las economías de aglomeración, así como luchar contra las deseconomías, Chile debe desarrollar más las tecnologías de información que permitan integrarlo a la red de capitales bien conectadas del mundo. Santiago tiene, en el contexto latinoamericano, ventajas que lo ponen como un potencial centro financiero y bancario para proveer a firmas multinacionales en el hemisferio sur y conectar a Latinoamérica con los mercados globales. Para atraer capital, tiene también que aportar valor agregado a su producción y desarrollar y diversificarse en otros sectores de actividad como la industria farmacéutica, química, médica y de insumos electrónicos. El país está en camino, pero en su contra actúan los altos niveles de inequidad y segregación en la ciudad, que atentan contra la cohesión social y la estabilidad social y aumentan la preocupación sobre la provisión de servicios básicos: sanitarios, de agua potable, de salud y de educación. En este último servicio es que hay que centrar particulares esfuerzos –y el país lo está haciendo–, ya que está vinculado con las inequidades espaciales. En materia de vivienda ha habido esfuerzos en mejoramiento y superación del déficit, mediante políticas específicas que con los años se han ido corrigiendo para evitar la segregación. Por último, Santiago sufre de contaminación del aire excesiva.



## **CAPÍTULO 2. APROXIMACIONES REGIONALES A LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

Al focalizar el análisis en la situación de las distintas regiones del país, la OECD da cuenta de que hay regiones que subutilizan sus recursos de manera muy importante. Las políticas de desarrollo en los ámbitos pendientes no sólo deben concentrarse en Santiago, sino ampliar las oportunidades de las regiones. De no hacerse, las regiones no podrán integrarse al mundo globalizado y expulsarán a su gente o la empobrecerán. Finalmente el crecimiento nacional se verá afectado. Lo anterior pasa por territorializar y enfocar mejor las políticas públicas, de acuerdo a las características específicas regionales.

El énfasis de la política pública debe ponerse en aquellas regiones abiertas a contribuir más a los objetivos nacionales, los que van mucho más allá de reducir las disparidades. Sólo en los últimos tiempos se han notado esfuerzos por entregar más facultades para la acción del nivel regional, siguiendo la tendencia algo reciente de la OECD.

Para cada uno de las siguientes áreas de política pública cabe pensar en políticas de desarrollo y mecanismos de provisión de servicios de carácter más descentralizado.

### **Innovación: desde una política centralizada a una aproximación regional**

Hoy el comercio internacional no permite subsidios en muchos ámbitos. En consecuencia, se ha puesto el foco en una política de innovación con ciertos elementos de la política tradicional, como medio para consolidar ciertos sectores, tecnologías y ejes productivos claves con un marcado acento en la dimensión regional de la innovación. La nueva mirada de la innovación por parte de la OECD asigna a las políticas de clusters un rol fundamental. En el caso chileno, se trata de las exportaciones y los clusters industriales.

Chile tiene fortalezas y debilidades para el desarrollo de la innovación: un marco regulatorio e institucional favorable por claro y estable; una base de agentes competentes pero con una débil masa crítica. Además hay oportunidades para reforzar los sistemas de innovación: convertirse en líder en cierta industria y ciertos nichos de servicios; mayor uso de nuevo conocimiento para dar valor agregado a las industrias basadas en los recursos naturales (incluyendo tecnologías sobre los recursos, especialmente biotecnología); consolidación de los clusters más fuertes para desarrollar nuevos servicios innovativos y actividades industriales; creación de oportunidades mediante la instalación de puentes entre los diferentes polos de fortalezas; explotación del paisaje para capturar buena parte del mercado turístico. Se trata de actividades localizadas en ciertas regiones, que requieren aproximaciones regionales para dirigir las políticas nacionales de innovación. Eso depende de las capacidades regionales, las que deben fortalecerse.

Las dificultades y desafíos asociados para implementar en Chile una aproximación regional a la innovación son: la concentración de ésta alrededor de la capital y el reducido aporte del sector privado en I+D; la baja inversión en I+D en comparación con el estándar OECD; la variedad de agencias que ofrecen programas relacionados con innovación y la difícil o escasa





coordinación entre las agencias nacionales y las universidades regionales; la armonización de estas iniciativas con las estrategias regionales de desarrollo.

El establecimiento de un marco para impulsar la coordinación en el nivel nacional aumentó el interés por la innovación con base regional. Esto generó la instalación de 11 centros de investigación de excelencia cuya producción sea coherente con los intereses regionales y que permitan generar masa crítica para la investigación y la formación. Esto produce articulaciones institucionales horizontales y verticales positivas, pero hasta ahora han sido pocos los proyectos que se han concretado y representan una parte muy modesta del presupuesto CONICYT (2.9%). Adicionalmente, existe el Fondo de Asignación Regional para la Competitividad y la Innovación, que representa un 30% de la inversión pública destinada a la innovación, y cuyo 25% asignarán las regiones, lo que podría permitir asociar los proyectos a las prioridades de desarrollo regionales. Más que la asignación de los fondos, lo que requiere la región es un apoyo central que ayude a llevar adelante la ejecución de los proyectos: más descentralización. El desafío para las Agencias Regionales de Desarrollo instaladas por CORFO es demostrar la capacidad de sus iniciativas de contribuir fuertemente a cumplir los objetivos de la estrategia nacional, mediante el desarrollo de sus propias agendas.

### **Coordinando el desarrollo productivo en las regiones**

Aun cuando el debate chileno propone un método de abajo hacia arriba para enfocar mejor las necesidades y oportunidades regionales, los clusters se enfocan más a las estrategias nacionales, lo que es un obstáculo para una diversificación productiva que saque provecho de los activos regionales. Falta afinar las estrategias de las Agencias Regionales de Desarrollo. Los países de la OECD aplican actualmente estrategias paralelas arriba-abajo y abajo-arriba, de manera de identificar y aprovechar los activos regionales para desarrollar a determinada región, manteniendo una coherencia con las estrategias nacionales.

A pesar del centralismo económico y las características descritas del país (pocos clusters muy localizados), hay nuevas tendencias: identificación de posibilidades futuras para la diversificación, basándose en los clusters ya consolidados; participación más activa de las regiones (Agencias de Desarrollo podrían llevar a eso, según experiencia de otros países). Para la mejor explotación de los potenciales, la OECD hace otras recomendaciones:

- Deberían identificarse posibilidades potenciales de diversificación y de agregar valor a los sectores ya desarrollados para transformar las ventajas de una economía estática en ventajas de una economía dinámica.
- Un diagnóstico de abajo hacia arriba puede ayudar a identificar recursos regionales desaprovechados, para diversificar la economía en un contexto de un Chile particularmente lleno de fortalezas en materia de dinámica de exportaciones. Esto no lo hace la estrategia nacional, que trabaja de arriba-abajo.

### **Las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)**

Creadas entre 2006 y 2007, con base regional, buscan integrar a los distintos agentes nacionales de desarrollo (CORFO, SERCOTEC, INDAP, ProChile). Están justamente instaladas para cumplir los desafíos ya descritos, mediante la construcción de agendas desde abajo, que





involucran a los distintos actores del desarrollo, con énfasis en el fortalecimiento de la micro y mediana empresa; asistencia técnica y financiamiento para potenciar a la empresa regional.

La existencia de agencias regionales es común en los países de la OECD. Las chilenas deberían tener un rol importante en la vinculación público-privada y en la coordinación de los distintos sectores públicos (ministerios). Pero el tamaño de las ADR en Chile (14 personas en promedio) contrasta con el de las agencias de los países de la OECD (decenas y hasta cientos de funcionarios). Aunque hay avances importantes en algunos casos, aún hay un sesgo dado por la política nacional (central). Aún así, tienen un importante rol de coordinación interinstitucional regional y del sector público con el sector privado también regionales.

Un fenómeno regional requiere soluciones regionales, cuestión que no se releva en Chile, en que las políticas para la MIPPE son nacionales. Sin embargo, las Agencias de Desarrollo, Chile Emprende y asociaciones gremiales han estado relevando la perspectiva territorial. La introducción de aprendizajes, innovación y tecnología agregarán valor a la producción y aumentarán la productividad, labor de las ADR. En esto, el rol de los centros de formación regionales es muy importante y la formación debe hacerse con mirada regional (algo válido también para la mayor parte de los países de la OECD). Pero las universidades regionales deben ir más allá de las simples educación e investigación. Deben participar en las alianzas público-privadas y contribuir al desarrollo regional: creación y transferencia de conocimiento y tecnología; desarrollo del capital humano; apoyo a la generación de nuevos negocios; y atraer inversión de fuera fortaleciendo la producción o industria local. Hay experiencias internacionales exitosas (España, Inglaterra). En condiciones de territorios remotos o de difícil acceso, las políticas públicas tienen un rol fundamental, ya que el mercado por sí sólo no producirá los cambios mencionados.

### **Educación de calidad accesible para todos**

En Chile todo parece estar en contra de que la educación técnica juegue un rol relevante (calidad, expectativas, financiamiento, tasa de técnicos en permanente descenso, etc.). La OECD plantea la urgente necesidad de transformar este tipo de educación en una oferta viable, atractiva y de calidad, estableciéndose vínculos entre ella y la formación anterior y posterior.

Por su parte, el Informe da cuenta de tres dificultades claves en materia de educación escolar. Estas son: i) el financiamiento de la educación pública o subvencionada; ii) la selección de los estudiantes que hacen los establecimientos privados, versus establecimientos públicos que aceptan a todos los estudiantes; iii) restricciones en la administración descentralizada de la educación pública, con muchas decisiones tomadas directamente por el Ministerio de Educación, cosa que no ocurre en la educación privada. En consecuencia, la educación pública se ofrece a los más pobres y desaventajados, con lo que se produce una altísima inequidad tanto en el acceso como en la calidad de la educación escolar, el que se busca remediar mediante un aumento reciente del financiamiento, junto a la diferenciación de éste según se trate de establecimientos rurales o urbanos, y a la subvención preferencial. Estas medidas deben ser monitoreadas (también en sus resultados) e ir acompañadas del desentramamiento de otras áreas asociadas a la educación como la dependencia administrativa de los docentes.



También debe enfatizarse en la educación preescolar, de manera que las mujeres puedan acceder al mercado laboral, y en la educación de tercer nivel.

Las localidades rurales y aisladas también tienen que acceder a estándares mínimos de calidad. Las medidas tomadas en 2008 consideran el factor ruralidad. No obstante, la OECD recomienda:

- Expandir la educación a distancia usando las ventajas de las tecnologías de información
- Que los centros regionales de enseñanza cubran las necesidades educativas en áreas focalizadas del país.
- Implementar sistemas que permitan reconocer la educación informal y nivelar.
- Implementar programas de recalificación que den cuenta de las características de los mercados de trabajo regionales y de la demanda por diferentes ocupaciones y calificaciones.

### **De la agricultura al desarrollo rural**

La dependencia de la actividad agrícola, fundamental en Chile, crece menos y genera menos ingreso en los hogares que la actividad no agrícola. La diversificación (en manufactura y servicios) ofrece oportunidades de ingresos alternativos y reduce la vulnerabilidad ante baja de los precios de los productos y ante el clima. Esto implica vínculos diversos, entre ellos, el vínculo campo-ciudad. En Chile no hay estrategias de desarrollo rural sino sólo agrícola. Hace falta una perspectiva multisectorial para potenciar la agricultura. Ésta debe vincularse con políticas de mercado laboral que impulsen el aprendizaje, la creación de nuevos mercados, esfuerzos en educación, usos alternativos de la tierra, protección del medioambiente, mejoramiento de la calidad de vida y provisión de infraestructura, entre otros. Esto implica coordinación horizontal y vertical en el Estado. La perspectiva implementada por países de la OECD privilegia los lugares más que los sectores productivos, y la inversión estratégica para promover la competitividad, más que los subsidios.

La producción de energía, mediante ciertas técnicas (eólica, solar) que en su mayor parte puede ofrecerse en las zonas rurales, es una oportunidad de diversificación y generación de ingresos. Lo mismo ocurre con el turismo, aprovechando la rica herencia rural de Chile. Hay experiencia en los países de la OECD. También los servicios financieros o de negocios son esenciales para estimular la creación de trabajo rural y dinamizar la economía rural. En países de la OECD, los bancos y otras instituciones han sido fundamentales, ya no sólo en la entrega de capital (orientado a los más pobres), sino mediante la oferta de capacitadores, evaluadores, etc. También es posible y necesaria la inversión pública en innovación, adaptada a lo rural y local y al nivel educacional de los destinatarios. Esto implica invertir en educación rural, siempre postergada en Chile. Por último hay que hacer inversión en redes de transporte y TICs, tomando la precaución (política pública) de no exponer en exceso zonas menos competitivas a la presión del mercado externo.

Un concepto amplio de la política rural requerirá coordinación entre varias políticas sectoriales que afecten áreas rurales en los niveles regional y local. También entre los agentes locales: productores, empresas, inversionistas, instituciones de educación e investigación y diferentes



niveles de gobierno. Esto ha dado buenos resultados en países de la OECD. La propuesta no se remite a la división político-administrativa, sino a uniones de comunas o a microzonas con características socio-económicas comunes.

De acuerdo con la OECD, el Ministerio de Agricultura chileno tiene una estrategia de desarrollo económico rural que coordina a los distintos agentes públicos, sobrepasa los límites político-administrativos, y trabaja sobre zonas con similares características socioeconómicas, pero debería, además, contar con:

- Otros criterios de selección de los territorios, como la estructura económica.
- Participación de actores regionales, al contrario de lo que muchas Estrategias de Desarrollo Regional establecen (participación de actores nacionales, solamente). Además, debe incorporar a representantes de los sectores económicos tanto agrícolas como no agrícolas del territorio.
- Ampliar la mirada de las actividades económicas no agrícolas que se pueden desarrollar, más allá del turismo y los aspectos medioambientales.
- Incorporación de otros programas públicos o público-privados, temas de infraestructura, de educación y del vínculo con las ciudades.

#### **Hacia una comprensión territorial de la planificación de la infraestructura**

La construcción de infraestructura para la conectividad se ha concentrado en la zona central o en torno a las grandes ciudades. Es necesario extender estos esfuerzos hacia las zonas aisladas o periféricas y vincular zonas urbanas con rurales. Debe explotarse el mecanismo de las concesiones. Se requiere un desarrollo de la conectividad con los países vecinos. Esta es una forma que, además de favorecer las exportaciones, tiene un potencial de integración de las zonas más aisladas y periféricas. En la planificación de la infraestructura vial se debe coordinar al nivel local (municipio) con el encargado de las vías intercomunales (MOP). En este sentido, la práctica arriba-abajo no es la más adecuada. Los sistemas de transporte urbanos en ciudades pluricomunales y entre estas y las vías extraurbanas deben ser coordinados por una autoridad superior a las comunas. El nivel regional es fundamental para la discusión, planificación y coordinación de las políticas de desarrollo del transporte.

#### **Objetivos económicos regionales y mecanismos de inversión pública**

Aunque las líneas de acción de las instituciones públicas han sido tradicionalmente arriba-abajo, hay una preocupación reciente por incorporar la mirada territorial en las intervenciones del Estado. La forma de trabajo de SUBDERE y CORFO sugieren acción en este sentido (desarrollo regional y descentralización, por una parte, Programa Territorial Integrado –12 en operación– y Agencias Regionales de Desarrollo por la otra) y en la idea de coordinar a los actores y políticas en los territorios objetivo. Pero todo sigue muy restringido a los lineamientos centrales, que no han tenido suficiente participación del nivel regional para dar coherencia a la acción pública por el desarrollo económico. Además, las iniciativas con enfoque territorial se topan con obstáculos institucionales.

Los gobiernos regionales no tienen presupuesto propio y operan con recursos centrales cuya distribución deciden. Según información de MIDEPLAN, de 2001 en adelante, la Inversión de



Decisión Regional fue en declinación y alrededor del 70% del total de inversión pública es ejecutada directamente por los sectores y sólo un 30% por los niveles regional y local. Aún así, el FNDR se ha duplicado en 10 años (1996-2006). Pero la distribución del FNDR, paradójicamente, desfavorece a las regiones más pobres y favorece a las más aisladas y más extensas pero que a su vez tienen los ingresos per cápita más elevados. Se requiere reestudiar la forma de distribución.

Aunque la última reforma a la Ley sobre Gobiernos Regionales modifica el sentido del FNDR desde un fondo de compensación a un fondo de desarrollo, lo cierto es que más de un 95% de dichos recursos continúan financiando la construcción de infraestructuras básicas y cubriendo brechas en este sentido, mientras que una proporción muy marginal se destina efectivamente a desarrollo productivo. La existencia de la ARD promete un cambio. También es cierto que el 83% del FNDR financia proyectos municipales y sólo un 12% propuestas regionales. La idea sería financiar proyectos plurimunicipales, pero para eso se requiere permitir la asociación legal entre municipios. Los gobiernos regionales están habilitados para formular proyectos pluricomunales, pero en la práctica eso no se da. La transferencia de competencias en planificación promete ampliar la capacidad del GORE de actuar con una mirada territorial, pero para esto, también el GORE debe fortalecerse.

### **El Sistema Nacional de Inversiones (SNI)**

Aunque la coherencia sectorial y nacional-regional es considerada por este sistema de evaluación ex-ante de las inversiones, cada proyecto es analizado individualmente, lo que va en contra de una consideración más profunda de las sinergias territoriales o de las intervenciones complementarias en la región. Cuando se trata de la medición de costos y beneficios de los proyectos (evaluación social y económica), debe introducirse una mirada comprensiva regional.

La pertinencia, precisión, flexibilidad y velocidad de reacción, entre otros factores, dependen del SNI. El sistema ha asegurado un fuerte control sobre el gasto público, con foco en la eficiencia de las inversiones, ha posibilitado un superávit fiscal y un marco fuerte de control de la corrupción, al mismo tiempo que la recomendación técnica de los proyectos considera el beneficio de la sociedad en su conjunto. Pero falta una aproximación integrada a las inversiones regionales; los fondos son asignados sectorialmente. Ha habido esfuerzos en corregir esto por parte de SUBDERE pero el avance ha sido muy lento y la mirada sectorial se mantiene. Luego, las sinergias regionales se ven afectadas o simplemente no se producen. Dados los procedimientos que siguen los proyectos para ser financiados, difícilmente podrá integrarse una mirada territorial y de conjunto sobre ellos. Las autoridades regionales cumplen, finalmente, un rol secundario. No hay necesariamente un vínculo entre las estrategias municipales y la inversión regional. Por lo demás, los actores no están obligados a seguir sus líneas estratégicas, lo que desincentiva la planificación municipal y regional.

La experiencia OECD sugiere que se debe transitar de los subsidios sectoriales a proyectos localizados e integrados de desarrollo, en orden a movilizar los recursos regionales subutilizados. Eso implica modificar en Chile el Sistema Nacional de Inversiones, hacia una lógica territorial que haga posible un financiamiento integrado. Hasta ahora, las iniciativas integradas propuestas por ChileEmprende o las ARDs dependen de la buena voluntad de los sectores.



### **CAPÍTULO 3.**

## **REFORMA INSTITUCIONAL: REFORZANDO LA EFECTIVIDAD DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS**

A lo largo del Informe se ha intentado demostrar que Chile es un país particularmente diverso, cuyo potencial de crecimiento depende mucho de cómo las políticas públicas se adaptan a esa diversidad e integran las diferentes sinergias, atributos y activos. Dadas estas circunstancias, el último capítulo se aboca al análisis del proceso de descentralización chileno y sus posibilidades de contribución al crecimiento y desarrollo del país.

Al dar cuenta acerca del debate sobre la descentralización, el argumento central del Informe es que, mientras que los países de la OECD hoy aumentan las responsabilidades y entregan más recursos y libertad de generarlos a sus territorios y gobiernos subnacionales, este proceso ha sido muy lento en Chile. Si bien las políticas de reforma municipal y regional que ha implementado el Gobierno proponen una serie de medidas en orden a fortalecer a los gobiernos sub-nacionales, el avance ha sido lento y éstos siguen dependiendo muy fuertemente de las agendas y el control centrales.

### **DESAFÍOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES**

El doble rol del Intendente y de los servicios desconcentrados (dependencia regional y nacional), lleva a que mayormente las políticas aplicadas en la región respondan a las instrucciones nacionales y no regionales. La capacidad de coordinación y el control sobre el diseño de las inversiones sectoriales en la región son muy limitados en el Gobierno Regional. Incluso las ADRs aparecen muy restringidas por la agenda productiva nacional. El rol del GORE debe ser fortalecido. Por una parte, la administración regional debe distinguirse claramente de la representación nacional. Hay que fortalecer también el vínculo entre el aparato desconcentrado y la administración regional, para desarrollar agendas armónicas. Acuerdos en materia de gobierno entre los diferentes niveles son cruciales en este esfuerzo.

Las finanzas subnacionales dependen ampliamente de las transferencias del Gobierno central. Sólo los municipios pueden obtener ingresos por la vía de ciertos impuestos. Los gobiernos subnacionales de Chile se llevan una parte muy pequeña de los egresos e ingresos (13.2% y 8.1%) en relación con los totales nacionales, versus los países de la OECD, en que un tercio de los egresos están en manos de los gobiernos subnacionales y un cuarto de los ingresos, en relación con los totales nacionales.

Los presupuestos municipales en Chile dependen ampliamente de las transferencias del nivel central (particularmente en educación y salud primaria). En promedio, el Fondo Común Municipal (FCM) representa un 38.6% del total de ingresos municipales; los ingresos por impuestos representan un 36.9% (porcentajes de 2006). Sólo 48 municipalidades perciben más del 50% de sus presupuestos por la vía de ingresos autónomos, mientras que el resto depende mayormente del FCM. Adicionalmente, en las comunas pobres, muchas propiedades están exentas del pago del impuesto territorial, lo que reduce aún más sus ingresos. Aún con el FCM,



algunos observadores sugieren que los fondos municipales no son suficientes, en muchos casos, para cubrir el funcionamiento municipal de manera adecuada. Por otra parte, los gobiernos subnacionales no están autorizados para endeudarse ni para crear nuevos impuestos, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias externas y sus presupuestos son inciertos, porque los ingresos varían año a año. Esto mina la posibilidad de que los municipios lleven adelante sus servicios traspasados de manera eficiente. El objetivo de una reforma municipal sería acompañar las funciones con los recursos necesarios. Gran parte de los ingresos de las municipalidades más pobres se va a educación y salud, lo que desincentiva la inversión. Un sistema de incentivos ligado al FCM o un fondo especial de inversión para las municipalidades podría ser considerado para fomentar la inversión en desarrollo económico local y promoción del crecimiento en las municipalidades menos capaces.

En el caso de los gobiernos regionales, gran parte del financiamiento (nacional) viene dirigido a ciertas áreas, por lo que se limita la posibilidad de iniciativas regionales propias. Además el SNI dificulta la planificación plurianual del presupuesto. Se requiere una estructura de gobierno sólida que pueda crear un marco seguro para el desarrollo económico.

Todas las limitaciones descritas pueden atentar contra una aproximación territorial al desarrollo económico. La pregunta es cómo descentralizar las responsabilidades y los recursos, conservando la estabilidad económica ganada en los años recientes.

## **EL OBJETIVO PRINCIPAL DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR CHILENO**

Tradicionalmente el objetivo de la descentralización ha estado vinculado a aumentar la democracia y la participación, así como a fomentar el desarrollo económico y mejorar la administración pública. Más recientemente ha surgido el tema de la competitividad regional. El objetivo superior es la distribución de oportunidades y el aumento de la equidad.

Lo que buscan los esfuerzos descentralizadores en marcha es una administración pública más eficiente por la cercanía y el conocimiento de las administraciones subnacionales respecto a sus realidades territoriales; con los resguardos de conservar la eficiencia y revisar área por área aquello que es o no posible de traspasar (al igual que en la mayoría de los países de la OECD). Para la eficiencia económica (la descentralización tiene detractores en este ámbito) se requieren condiciones como fortaleza institucional y redes locales de soporte, acuerdos entre la institucionalidad nacional y subnacional, convenios de gobierno, entre otros. Si bien en Chile se han dado algunos pasos (como la transferencia de competencias de planificación), falta avanzar en desarrollar un marco de gobernanza adecuado, capaz de superar las limitaciones fiscales y administrativas de los gobiernos subnacionales. En Chile hay que poner atención a lo siguiente:

- El alcance de la reforma y su implementación, limando las resistencias mediante la aclaración de funciones y responsabilidades.
- Una estudiada y juiciosa relocalización de responsabilidades, estableciendo roles y responsabilidades claros; estableciendo una estructura de gobierno adaptada a las políticas locales (reteniendo en el poder central aquellas funciones y responsabilidades relacionados con objetivos nacionales y coherencia territorial); coordinando al aparato





sectorial con el Gobierno Regional (acuerdos, convenios) y de éste con las agencias regionales.

- Convenios y acuerdos de coordinación entre los distintos sectores y los distintos niveles y entre ambos y el Gobierno Regional.
- Capacidades instaladas en el nivel subnacional de manera de asegurar una orientación coherente para el desarrollo económico (regional). En este punto se requiere también la posibilidad de planear el presupuesto de manera bi o trianual.
- Participación ciudadana.

El gobierno central tiene un rol preponderante, definiendo el marco regulatorio-legal del diseño y sus relaciones, y evaluando el funcionamiento de los gobiernos subnacionales. La colaboración entre los ministerios y las agencias públicas debe ser fortalecida, como que la SUBDERE cumpla un rol de árbitro para facilitar la adopción integrada de una aproximación territorial. La coordinación y el arbitraje en la política de desarrollo regional en el nivel central es un desafío para todos los países de la OECD, pero algunas opciones han aparecido.

Argumentos de resistencia en Chile están dados por:

- Carencia de capacidades en los actores subnacionales para hacerse cargo de las responsabilidades del nuevo gobierno subnacional.
- Amenazas a la disciplina fiscal.
- Peligro para el crecimiento económico.
- Insuficiencia de democracia local.

Estos argumentos no debilitan el proceso de reforma, sino favorecen un mejor debate y ayudan a prevenir las fallas de dicho proceso. Además, en la experiencia de los países de la OECD se identifican varios medios para vencer la resistencia:

- Instalar expectativas positivas respecto a los beneficios de una reforma descentralizadora. En contrario de la amenaza a la disciplina fiscal nacional, habría expectativas de mediano y largo plazo en la instalación de las políticas en el nivel regional.
- Construcción e instalación de cooperación y confianzas entre los niveles de gobierno.
- Instalación de capacidades.
- Medición del funcionamiento (indicadores).

El Informe concluye con algunas recomendaciones específicas que, según la experiencia de la OECD, han dado buenos resultados en el marco de los esfuerzos tendientes a profundizar los procesos de descentralización.

### **La vía del contrato**

En los países de la OECD el Contrato es un instrumento para regular las relaciones entre niveles de gobierno, en contextos de políticas coproducidas por esos diferentes niveles. Tiene muchas ventajas, como que se adapta a las situaciones particulares y que incluso se puede resolver por la vía de los tribunales, además de ofrecer aprendizajes y replicabilidad, si son





exitosos. Los convenios de programación chilenos son un pequeño avance pero suelen ser instrumentalizados por los ministerios, de manera que el GORE financie parte de grandes proyectos que se construirán de todas formas.

### **Coordinación metropolitana**

Es necesario contar con autoridad supracomunal (urbana) que coordine las intervenciones en las metrópolis (pluricomunales), entendiéndose que dichas intervenciones afectan el desarrollo económico. En Chile debe iniciarse ese debate de manera seria. Los países de la OECD utilizan diferentes mecanismos, formales e informales. En cualquier caso, las municipalidades deben tener participación y capacidad de negociación.

### **Instalación de capacidades y reforma en el nivel local**

Para asegurar a los municipios una auténtica capacidad de gobierno se requiere reforzar no sólo las finanzas y las funciones de los municipios y los GOREs, sino también su capital humano (por la vía de incentivos potentes para que respondan adecuadamente a las necesidades locales; dando facilidad a los ciudadanos para acceder a los funcionarios municipales o regionales; etc.). En esta dirección van los PMGs existentes en los Gobiernos Regionales, instrumento que va en la línea de las reformas llevadas adelante por los países de la OECD.

Otra forma utilizada en la OECD y viable para Chile es la de los intercambios o pasantías de funcionarios entre un nivel y otro del Estado y entre el sector público y el privado, ejercicio que entrega expertices y permite reconocer buenas prácticas.

La formación de capacidades debe hacerse de manera progresiva y paralela con la transferencia de las funciones y competencias, para generar un proceso de “aprender haciendo” que evita los vicios de la entrega de funciones sin recursos y sin capacidad, o la formación de capacidad sin las funciones para utilizarlas. Para nivelar capacidades en países de alta disparidad como Chile, la OECD recomienda transferir de manera diferida las funciones y competencias a aquellos gobiernos subnacionales más avanzados y aquellos más rezagados. Para aumentar las capacidades, se puede usar un sistema de incentivos con premios y sanciones, de acuerdo al cumplimiento de indicadores medibles. Los premios pueden ser administrativos, como la entrega de más decisión sobre el uso de los recursos, o pecuniarios. Los indicadores deben hacer referencia a los siguientes campos:

- Selección de políticas estratégicas.
- Implementación de política de monitoreo.
- Aumento de la accountability.
- Creación de conocimiento e impulso de políticas opcionales.
- Creación de un marco de diálogo común.

En Chile se están implementando medidas que van en esta línea, como el Sistema de Acreditación Municipal, el SINIM y el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional.



### **Aumentando la participación**

Hay mucha experiencia que dice que la participación y la descentralización se fortalecen y potencian mutuamente. Por ello es que para la OECD, la participación en el diseño de políticas y en la provisión de servicios tiene grandes ventajas políticas, y también económicas, tales como mejor uso de los fondos públicos y mejor identificación de los recursos locales para una posible diversificación productiva. Además genera soluciones innovadoras, incrementa la legitimidad y la confianza en las reformas.

Ahora bien, la descentralización no garantiza por sí sola la participación ni la inclusión de la ciudadanía. En Chile, a pesar de existir y hacerse uso de variados instrumentos, éstos no alcanzan a las mayorías. En los países de la OECD, la experiencia dice que para fomentar la participación y hacerla útil se requiere de representantes legitimados por sus bases y el uso de instrumentos multilingües. Se requiere también voluntad del nivel central del gobierno e incentivos de la base electoral.

Las TICs son un instrumento de vínculo efectivo del aparato público con los stakeholders. Sin embargo, en Chile, la brecha digital dificulta el uso de dichas herramientas.

La participación de las universidades y el sector privado aporta conocimiento y define materias de interés a desarrollar por el sector público, haciendo más efectivo el uso de los recursos públicos. En Chile, la participación de la micro, pequeña y mediana empresa es crucial, dado que ofrecen el 75% de los puestos de trabajo y tienen dificultades para enfrentar los desafíos y la competencia globales. Las ARDs son un mecanismo para involucrarlos y mejor orientar la acción. Poco a poco, esto está ocurriendo en Chile mediante la creación de comités ad-hoc en las regiones, presididos en general por el Intendente. Pero la participación universitaria, por ejemplo, es aún de un alcance limitado.