

Taller de Descentralización
(región de Valparaíso)

ene
2021

LA DESCEN- TRALIZACIÓN DESPUÉS DE LA PANDEMIA: NUEVOS DESA- FÍOS.

Patricio Aroca, Macarena Carroza,
Maximiliano Duarte, Pedro Fierro, Marcela Le Roy,
Jorge Negrete, Verónica Paiva, Gianni Rivera,
Marcelo Ruiz, Luis Valenzuela e Ignacio Walker.

INTRO- DUC- CIÓN

El Covid-19 es una pandemia que da cuenta de una crisis sanitaria, económica y social, pero también política y democrática (según lo consignan diversos estudios). El desafío de reactivar la economía es enorme, pero también lo será la necesidad de explorar nuevas avenidas en el contexto del actual proceso constituyente.

El anterior informe ("Desafíos y oportunidades para una descentralización efectiva, una reflexión aplicada desde la región de Valparaíso", publicado en enero de 2020), lo escribimos en el contexto del estallido social del 18/10. Esta reflexión, complementaria de la anterior, la hacemos en el contexto de la pandemia del Covid-19. Nuestro foco es el mismo: identificar las oportunidades y desafíos de la descentralización, desde la realidad y mirada de la región de Valparaíso.

Junto con el desafío global de la pandemia, en el contexto de la mayor crisis política de los últimos 30 años, nos hacemos cargo de distintas expresiones del malestar en nuestro territorio, teniendo como base los estudios de opinión pública de la Fundación Piensa. La insatisfacción (expectativas incumplidas), los problemas de legitimidad (una crítica racional al sistema) y la desafección (una crítica pasional al sistema, o sensación de lejanía), parecieran estar en el centro del malestar social.

El énfasis en la dimensión territorial o geográfica del malestar—en este caso, en la región de Valparaíso—nos remite a las oportunidades y desafíos de la descentralización, en el contexto de la crisis social, institucional y de representatividad que se vive en el país. A decir verdad, la realidad de un Estado unitario centralizado ha permanecido como una constante a lo largo de toda nuestra historia republicana (e incluso desde las reformas Borbónicas de fines del siglo XVIII). Considerando el centralismo y la concentración territorial de nuestro país, las inequidades entre regiones y ciudades toman un protagonismo especial, lo que demanda nuevas e innovadoras respuestas. Y en esa línea, el proceso constituyente en marcha representa una oportunidad histórica para avanzar desde un Estado unitario centralizado a uno descentralizado.

La descentralización, entendida como un proceso de transferencia de poder político, recursos y competencias desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, ha sido, históricamente, un asunto copado de buenas intenciones, pero con un lento desarrollo legal e institucional (“mucho ruido y pocas nueces”). Dicho lo anterior, no se puede desconocer que diversas reformas en los últimos años, especialmente desde la recuperación de la democracia en 1990, han posicionado al proceso de descentralización en una senda virtuosa.

Pese a su lento desarrollo, lo cierto es que nuestra Carta Fundamental hoy es bastante más descentralizadora que aquella que entró en vigencia en 1980. En las líneas que siguen, revisamos el conjunto de reformas que nos permiten dar un nuevo salto hacia la descentralización. Para eso, consideramos como base el proceso de transferencia de competencias desde el nivel central (en marcha) y las inéditas elecciones de gobernadores regionales previstas para abril de 2021. Reconociendo que queda aún mucho por recorrer, el actual proceso constituyente representa una verdadera oportunidad histórica tras el objetivo de avanzar hacia una efectiva descentralización.

Nuestra reflexión continúa por una avenida que no debe ser olvidada, y es que, junto con el objetivo de la descentralización política, administrativa y fiscal, se hace necesario avanzar hacia una efectiva desconcentración de las actividades económicas y productivas. La desigualdad territorial existente en Chile comprende una gran concentración político-administrativa (es ese el problema que intenta subsanar el proceso de descentralización en marcha), pero también una tremenda concentración de las actividades económicas y productivas en torno a la capital del país (Santiago), en detrimento (y con evidente abandono) del resto de las regiones.

Las fuerzas del mercado por sí solas tienden a perpetuar la desigualdad existente. El gran dinamismo que estas representan para el desarrollo de la economía debe ir acompañado de un rol activo del Estado y de políticas públicas que apunten hacia una efectiva desconcentración de las actividades económicas y productivas, en beneficio de territorios usualmente rezagados. En este sentido, sostenemos que la descentralización político-administrativa es necesaria pero insuficiente. Resaltamos la necesidad de generar iniciativas pro-desconcentración, abandonando el esquema de políticas territorialmente ciegas, ya que ellas siguen perpetuando la

exagerada concentración en torno a la Región Metropolitana.

A lo anterior hay que sumar que la desconcentración debe ser pensada en el contexto de un mundo de producción global fragmentada. Desde el punto de vista de la inserción internacional, esto conlleva una desigual distribución de las actividades económicas de las regiones. Aunque esta última es una arista que escasamente podemos controlar, las políticas públicas pueden (y deben) contribuir a hacer más equitativa esa distribución (e inserción). De esta manera, nuestra reflexión tiene un foco en la desigualdad territorial, considerando factores tanto internos como externos.

Luego de abordar esta dimensión “hacia afuera” (en un mundo globalizado y fragmentado), nuestra reflexión se enfoca en la realidad de la región de Valparaíso “hacia adentro”, haciéndonos cargo de la segregación, fragmentación y desigualdad territorial existente.

Lo cierto es que desde la década de 1960 la región de Valparaíso ha experimentado la pérdida de su importancia en el aporte a la economía nacional. Los procesos de globalización han profundizado esta tendencia. Basta con señalar que en 1960 la región generaba el 13% del PIB regionalizado, el que cayó al 9% en el 2000.

El tránsito desde una base de empleos industrializada a una mayormente tercerizada (servicios), tiene efectos en la reconfiguración de los sistemas urbanos en la región. Como consecuencia de este reordenamiento, las comunas vienen experimentando un proceso de segregación interurbana. En concreto, aparecen comunas “ganadoras” que concentran segmentos de altos ingresos e intensa actividad comercial, frente a otras especializadas en recibir segmentos de bajos ingresos.

Esto incluye al Gran Valparaíso, que representa una de las tres grandes áreas metropolitanas del país y que cuenta (al 2017) con 951.311 habitantes y 340.000 viviendas. El aumento de la demanda en ciertos sectores encarece el costo del suelo, desplaza a las clases medias a los cerros y expulsa a los proyectos de vivienda social a la periferia metropolitana, lo que, a su vez, incide en el crecimiento de los campamentos en sectores con acceso a zonas comerciales.

Todo lo anterior se ve agravado por el hecho de que el

Estado no cuenta con un sistema de planificación urbana integrada, lo que se traduce en que los procesos de planificación urbana en Chile se sostienen sobre la base de un conjunto disperso y no coordinado de herramientas de distinta naturaleza. Frente a esa realidad, el conjunto de instrumental institucional disponible (incluyendo el nivel regional y municipal) resulta insuficiente. De todo lo anterior surge un “ciclo de inequidad”, que es una expresión más de la desigualdad territorial.

Desde nuestro anterior informe hemos insistido en que la verdadera descentralización supone un cambio de mentalidad, un cambio cultural. Una auténtica descentralización será incompleta si no consideramos el nivel de las industrias culturales y creativas. Es lo que se conoce como “economía naranja”, la que será objeto de un tratamiento especial en este segundo informe.

Se trata de un sector que es necesario considerar e incorporar en los procesos contemporáneos de las industrias tradicionales, con miras a adecuarse a nuevas audiencias y nuevas tecnologías. Esta industria tiene la cualidad de desarrollar el valor “intangible” de los procesos culturales, que ha llevado a muchos actores del sector a sugerir que son tiempos de potenciar las “ciudades de mentefactura”.

La cuarentena mundial que nos vimos forzados a acatar por la crisis sanitaria del COVID-19 impone la necesidad de considerar esta dimensión como nunca antes. Hemos sido espectadores y protagonistas de situaciones sin precedentes, como el consumo cultural a través de la red. El mundo ha tenido que adecuarse a un formato de poca tangibilidad, pero de mucho valor agregado. Es el mundo naranja de las industrias creativas.

Sobre la base de un informe del BID, argumentamos que son cinco los motores del cambio que pueden potenciar el ecosistema de las industrias creativas en la región de Latinoamérica y el Caribe (en Chile y en la región de Valparaíso): las narrativas, las geografías, las tecnologías, las finanzas y el trabajo. Estas fuerzas del cambio son clave para evitar la obsolescencia económica de la matriz productiva tradicional, las que, dejadas a sus propias fuerzas, tienen los días contados.

En este punto, nuestra región podría hacer un salto de posicionamiento en caso de privilegiar y preparar a sus ciudades para acoger población creativa mundial. Esto implicaría

trabajar en condiciones digitales que estén a la altura, de modo que cualquier trabajo de desarrollo creativo, científico y tecnológico pueda desarrollarse desde nuestro territorio.

Finalmente, nuestra reflexión se detiene en una dimensión verdaderamente innovadora al momento de concebir las políticas públicas sobre descentralización desde el nivel regional: nos referimos a lo que hemos denominado un “Laboratorio de implementación”, concebido como un instrumento hacia la gestión territorial económica autónoma e integral. La propuesta toma como punto de partida los conceptos de políticas e instrumentos de políticas públicas regionales, el fin de explorar la integración de laboratorios dedicados a la implementación de esas herramientas para mejorar el bienestar de las personas en la región. Así, el laboratorio de implementación se construye sobre los principios de prototipo, testeo y pilotaje, descansando al mismo tiempo en la colaboración desde diversas perspectivas. El sentido de co-diseño (el cual sintetiza estas dos ideas) es abierto, con el propósito de ser impulsado por los mismos actores regionales. Como instrumento, el laboratorio tiene el potencial de enriquecer el impacto de las políticas regionales en diversos ámbitos, apuntando a que efectivamente se integre como parte del conjunto de herramientas de gobernabilidad regional. Bajo esta mirada, los instrumentos deben implementarse, ajustarse, adaptarse y mejorar la política, planificación, autonomía e identidad regional. En el documento se identifican las cuestiones claves para que la idea de un “laboratorio vivo” sea más eficaz para la innovación regional.



PANDEMIA Y CRISIS POLÍTICA EN LA RE- GIÓN DE VALPARAÍSO: UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS NUEVOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS¹

El desafío global de la pandemia

En abril del 2020, Antonio Guterres, secretario general de la ONU, declaraba que la pandemia del Covid-19 no correspondía solo a una emergencia de salud pública, sino también a una crisis económica, social y humanitaria, que iba rápidamente convirtiéndose en una crisis de derechos humanos.

A nivel global, ya se observaban ciertos indicios preocupantes en distintos territorios: desinformación y ocultamiento de datos, expulsión de extranjeros, racismo, xenofobia, cierre de fronteras y hasta el encarcelamiento de personal médico. En la visión de Guterres, todos estos hechos se traducían en una amenaza a la democracia, con la consecuente desprotección de los más vulnerables.

Con el paso de los días, resultó evidente que los problemas globales que preocupaban a la ONU no nos eran ajenos. Parte de la comunidad científica local, por ejemplo, acusaba ocultamiento de información en el uso y tratamiento de los datos; comenzamos a ver episodios de xenofobia en distintas partes del país, incluso en nuestra región; y ciertos problemas asociados a la inmigración se comenzaban a agudizar. Con todo, se hacía cada vez más evidente que la pandemia traía consigo desafíos que trascendían los sanitarios y económicos.

Junto a lo anterior, aparecían otras inquietudes relacionadas con el buen funcionamiento de la democracia. Para algunos, la crisis del coronavirus terminaba por exacerbar el rol de la autoridad ante la necesidad de respuestas claras y rápidas, menoscabando la función de otros actores del sistema (como el saber experto y la voz de científicos, el rol de los equipos médicos y el de los propios municipios). En países que habían logrado enfrentar al virus de forma adecuada, se acusaba una tensión entre la eficiencia y la función de la intermediación política. Así, en concreto, se denunciaba un detrimento de los roles del Congreso, de la sociedad civil y de la prensa, en cuanto las decisiones y responsabilidades se encontraban radicadas en el Ejecutivo. Para algunos académicos, este escenario era especialmente oscuro en términos democráticos².

¹ Escrito sobre un borrador inicial de Pedro Fierro.

² Una interesante reflexión sobre este punto pertenece al profesor Bryce Edwards, en artículo publicado en abril de este año por The Guardian, denominado "New Zealand's Covid-19 strategy looks successful, but we must safeguard democracy". Disponible (online) <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/16/new-zealands-fight-against-covid-19-looks-successful-but-democracy-is-under-threat>

Si entendemos que los tiempos de pandemia requieren una sociedad civil fuerte, con un congreso empoderado y medios de comunicación confiables, nuestro país nuevamente se enfrentaba a un desafío mayor. Como bien se ha descrito en varias oportunidades, el estallido social del 18 de octubre demostró (entre muchas otras cosas) la ausencia de instituciones capaces de canalizar el descontento. Algo de eso vimos en las campañas y en los resultados del plebiscito por una nueva constitución. La intermediación es criticada y los principios básicos de la democracia se ven fuertemente desafiados.

La pandemia tiene dimensiones sanitarias, económicas, sociales, pero también profundas aristas políticas y democráticas. Esto último es especialmente desafiante en nuestro país, en cuanto el coronavirus nos sorprende en la mayor crisis política de los últimos 30 años. Por lo mismo, urge un diagnóstico adecuado respecto de los niveles de involucramiento ciudadano, tanto a nivel de actitudes como de comportamientos. Si no nos hacemos cargo de este desafío (al menos conociendo nuestro contexto local) difícilmente daremos con las herramientas adecuadas para enfrentarlas.

Involucramiento y malestar en la región de Valparaíso

Obtener datos representativos a nivel local (regional y comunal) es poco usual. Por lo general, la participación y afección (o desafección) política suele ser analizada a nivel nacional. Sin embargo, la Fundación PienSA viene analizando desde hace siete años el comportamiento político de los habitantes de las 10 ciudades más grandes de la región de Valparaíso, lo que ha permitido desagregar la importante información disponible a nivel nacional.

Inicialmente, hay algunos temas que llaman particularmente la atención. Por ejemplo, desde el año 2019 la corrupción política pasa a ser uno de los tres problemas más importantes para la ciudadanía, incluso por sobre salud, empleo y pensiones (Anexo 1). En la misma línea, los bomberos son la única institución asociada mayoritariamente a la probidad. Mientras, las instituciones políticas se sitúan al fondo de la tabla. Solo a modo de ejemplo, al menos 8 de cada 10 habitantes de la región creen que los partidos políticos son corruptos (Anexo 2).

Estos datos podrían ser fácilmente comprensibles en los últimos años. Como algunos autores han señalado, en Chile parecería existir una disociación entre lo que algunos llaman

la “casa ajena” y la “casa propia”³. Así, por ejemplo, mientras los ciudadanos creen que viven mejor que sus padres (y que sus hijos vivirán mejor que ellos), se muestran al mismo tiempo recelosos del sistema y de las autoridades. En los últimos años, sin embargo, esta tendencia se ve desafiada, en cuanto los habitantes de la región de Valparaíso tampoco se sienten satisfechos con la “casa propia”. En general, y sobre todo luego del 2019, los ciudadanos parecen más propensos a creer que el futuro del país será peor y que nos encontramos estancados o en retroceso.

Todo esto, nuevamente, nos lleva a concluir que el malestar y el descontento presentan ciertas raíces particulares en nuestra región. Sin embargo, estos fenómenos usualmente son muy difíciles de analizar.

Algunos autores sugieren que el malestar debe ser entendido como un concepto de múltiples dimensiones⁴. Sin pretender reducir (o simplificar) la discusión, podríamos seguir la idea de que tres de esas dimensiones serían la insatisfacción (expectativas incumplidas), los problemas de legitimidad (una crítica racional al sistema) y la desafección (una crítica pasional al sistema, o sensación de lejanía).

Respecto de lo primero, no es novedad sostener que la ciudadanía se siente insatisfecha (el malestar social es una realidad y no un invento de las elites). Las bajas evaluaciones de autoridades e instituciones son una muestra de este fenómeno. Pero, además, en el caso de nuestra región, los habitantes han sido más propensos a apuntar a los problemas de legitimidad de las instituciones (y de la autoridad, en un sentido amplio). En palabras sencillas, entre 2018 y 2019 existieron menos ciudadanos que creían que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno y más ciudadanos que creían que daba igual un régimen democrático que uno autoritario (Anexo 3). Aunque algo han mejorado los indicadores durante el 2020, esta situación parece especialmente preocupante, en cuanto, a diferencia de la insatisfacción, los problemas de legitimidad asociados a las instituciones parecen tener raíces más profundas, lo que la hacen más difícil de abordar.

Lo más preocupante, sin embargo, es el grado de desafección (sensación de lejanía del sistema político) que se per-

³ Sobre esto, es interesante la opinión de Carlos Peña, en su libro “Lo que el dinero sí puede comprar”.

⁴ Esta visión ha sido particularmente promovida por los profesores Mariano Torcal, José Ramón Montero, Richard Gunther, Gerardo Maldonado, Claus Offe, entre otros. [mentisfree/2020/apr/16/new-zealands-fight-against-covid-19-looks-successful-but-democracy-is-under-threat](https://www.mentisfree.com/2020/apr/16/new-zealands-fight-against-covid-19-looks-successful-but-democracy-is-under-threat)

cibe en la región de Valparaíso. Pese a que se sienten más calificados y competentes que antes, los ciudadanos no están interesados en la política partidista y, cada vez más, creen que no tienen influencia en lo que se decide en el parlamento o en el gobierno (Anexo 4).

Esta sensación de lejanía tiene una relevante dimensión territorial. Tal como se ha sugerido recientemente en la literatura académica, la sensación de lejanía parece estar particularmente ligada al espacio geográfico. No se trata de territorios ricos o pobres, sino de aquellos que, habiendo disfrutado tiempos mejores, se encuentran sumidos en el abandono; verdaderos lugares que no importan⁵.

Cuando se reflexiona sobre el estallido del 18 de octubre se suele mencionar las movilizaciones estudiantiles del 2011. Pocas veces recordamos, sin embargo, que tuvimos que lidiar, incluso antes, con las protestas de Aysén, Freirina, Copiapó y Chiloé (entre otros lugares). Todos aquellos fueron conflictos territoriales que se fundaban en la sensación de abandono. Considerando el centralismo y la concentración territorial de nuestro país, las inequidades entre regiones y ciudades toman un protagonismo especial. Parecen existir habitantes que se sienten desplazados, olvidados y poco importantes para el sistema. Algo de eso se pudo observar en los resultados del plebiscito por una Nueva Constitución. Sin pretender reducir ni caricaturizar lo sucedido, parece evidente la existencia de una disociación territorial entre aquellas zonas donde se suele concentrar el desarrollo y las que sienten el abandono. Las primeras con una propensión a mantener (o mejorar) el sistema, mientras que las segundas claman por cambios más profundos.

En resumen, la pandemia que nos azota no solo representa un desafío sanitario, económico y social, sino también político y democrático, el que presenta características especiales en la región de Valparaíso, en el contexto de la crisis política más importante de los últimos 30 años. La única manera de enfrentar este desafío es reconociendo sus dimensiones territoriales. La democracia, a fin de cuentas, no puede sino ser entendida a través del territorio. Por lo mismo, se hace urgente reconocer las particularidades de nuestra zona, comprendiendo el comportamiento político de nuestros habitantes.

⁵ Véase el artículo de Andrés Rodríguez-Pose (2020). *The Rise of Populism and the Revenge of the Places that Don't Matter*. LSE Public Policy Review.

Resumen histórico-normativo del proceso de descentralización regional

La descentralización es un proceso de transferencia de poder político, recursos y competencias desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos. Aquella comprende tres dimensiones que se diferencian en cuanto al objeto sobre el cual recae esta transferencia. Dicho de otra manera, al hablar de “descentralización” estamos aludiendo a un género que comprende tres especies: descentralización política, descentralización administrativa y descentralización fiscal.

En palabras sencillas, la descentralización política se refiere a la capacidad que tiene la ciudadanía para participar en la toma de decisiones y de escrutar la gestión de las autoridades locales. La descentralización administrativa (o funcional) alude a la autonomía de los gobiernos locales para cumplir con las funciones de las que son responsables. Y la descentralización fiscal, por su parte, tiene que ver con la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno, junto con las capacidades del nivel local de conseguir y administrar fondos para llevar a cabo las funciones que le son encomendadas⁷.

En Chile, durante los últimos 40 años las reformas en materia de descentralización se han manifestado a cuentagotas, sin perjuicio de que, al menos en el discurso político, esta cuenta con un apoyo transversal. No es muy aventurado sugerir que el centralismo es un fenómeno que ha moldeado no solo la forma en que se relacionan las distintas instituciones con representación territorial, sino también nuestra cultura. En definitiva, el centralismo está tan arraigado en nuestra cotidianeidad que parece ser una realidad ineludible, un hecho de la causa. Lo anteriormente descrito cuenta con un correlato desde el punto de vista normativo, donde se aprecia que la descentralización ha sido un asunto copado de buenas intenciones, pero con un torpe desarrollo legal e institucional. Vale decir, mucho ruido y pocas nueces.

⁶ Escrito sobre un borrador inicial de Maximiliano Duarte.

⁷ Véase el texto de Ignacio Irarrázabal y Jorge Rodríguez (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos?. Temas de la Agenda Pública. Disponible en línea <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2018/12/Temas-NC2%BA108.pdf>

La primera referencia al término “descentralización” se encuentra en la Constitución de 1925. El constituyente de la época lo utilizó para aludir indistintamente a la transferencia de atribuciones y facultades a los organismos provinciales o comunales (descentralización administrativa), así como a la formación de oficinas territoriales de los servicios generales de la nación (desconcentración). La norma constitucional respectiva (artículo 107) entregó un mandato al poder legislativo, estableciendo que correspondería a la ley confiar paulatinamente competencias a los niveles subnacionales. Sin embargo, dicha declaración no fue más que una promesa incumplida, pues el Congreso nunca concretó el mandato constitucional.

Tuvo que transcurrir medio siglo para que la descentralización, ahora bajo el rótulo de “regionalización”, asentara sus raíces, dando forma a nuestra actual organización territorial y político-administrativa. En efecto, en 1974, a través de los Decretos Leyes 573 y 575, la junta militar estableció una nueva división del país en regiones, provincias y comunas, creando, a su vez, las primeras 13 regiones. Dicha decisión, empero, no estuvo dirigida a reconocer las diversas identidades culturales o las vocaciones productivas locales desplegadas por el territorio nacional, sino más bien a implementar un sistema institucional desconcentrado que permitiese al régimen militar mantener el control político y económico sobre la periferia⁸.

Años más tarde, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, se reafirmó la división territorial implementada durante los años anteriores. Pero, adicionalmente, se estableció que el gobierno y la administración superior de cada región recaería en un intendente que sería de exclusiva confianza del presidente, quien estaría asesorado por un consejo regional. Este último órgano sería conformado por representantes de cada una de las fuerzas armadas y de carabineros, así como de organismos públicos y privados que desarrollaren su actividad en la región. Por su parte, la administración (y no el gobierno) de cada comuna quedó entregada a la municipalidad, constituida ésta por el alcalde y el consejo comunal respectivo.

⁸ Para un estudio más exhaustivo sobre los principios y antecedentes que subyacen a la regionalización impulsada por la junta militar, véase Sergio Boisier (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. Revista Eure.

Nuevamente, el constituyente entregó a la ley el desarrollo de la descentralización administrativa (artículo 3), de modo tal que, salvo la referencia al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (descentralización fiscal), las otras dimensiones de la descentralización carecieron de reconocimiento constitucional.

Este punto suele ser desconocido. Nos referimos al lento y progresivo desarrollo que la descentralización regional fue adquiriendo normativamente a través de las décadas. En este sentido, podemos afirmar **que el estado actual de la descentralización regional es una victoria democrática de largo aliento**, pues prácticamente todos los avances importantes en esta materia fueron implementados con posterioridad a 1990.

En primer lugar, si bien la Constitución había efectuado una diferenciación político-administrativa en tres niveles, recién el año 1991 (a través de la ley 19.097) se separaron las funciones de gobierno y administración a nivel regional, creándose para el ejercicio de esta última los **gobiernos regionales**, órganos integrados por el intendente regional y el consejo regional.

Ahora bien, en lo que dice relación a la **descentralización política**, el año 2009 (¡casi veinte años después!) se modificó la Constitución para habilitar la elección directa de los consejeros regionales⁹, mientras que el año 2017 ocurrió lo mismo para permitir la elección de gobernadores regionales¹⁰.

Respecto a la **descentralización administrativa**, la reforma constitucional del 2009 mandató a la ley para que estableciera un mecanismo de traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales, sin embargo, ésta (ley 21.074) fue publicada casi una década más tarde, en febrero de 2018.

En cuanto a la **descentralización fiscal**, la Constitución en su redacción original simplemente se limitó a reconocer el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. No obstante, en 1991¹¹ se modificó el artículo 19 numeral 20 de la Constitución, habilitándose al legislador para gravar actividades o bienes con una clara identificación regional para financiar obras de infraestructura.

⁹ A través de la Ley 20.390.

¹⁰ A través de la Ley 20.990.

¹¹ A través de la Ley 19.097.

Por último, es pertinente recordar un aspecto estrechamente vinculado con la descentralización, que dice relación con la posibilidad de ahondar en la fragmentación del territorio nacional a través de la **creación de regiones**. En su primera versión, la Constitución permitía a la ley crear provincias y comunas. Mientras que, en el caso de las regiones, el constituyente solo admitía modificar los límites de las ya reconocidas. Este escenario se vio alterado a partir de la reforma constitucional del año 2005, la cual permitió, entre otras cosas, la creación de regiones por ley. En virtud de dicha modificación, el año 2007 se crearon las regiones de Los Ríos y Arica y Parinacota, mientras que el año 2017 se creó la Región de Ñuble.

Desafíos y oportunidades del actual proceso constituyente

Como pudimos ver en las líneas anteriores, **los avances constitucionales en materia de descentralización efectuados en democracia son importantes**. Pese a su lento desarrollo, lo cierto es que nuestra Carta Fundamental hoy es bastante más descentralizadora que aquella que entró en vigencia en 1980. Recordemos que, en su versión original, la Constitución no establecía la elección directa de ninguna autoridad subnacional (descentralización política), no contemplaba disposición alguna que aludiera a tributos regionales (descentralización fiscal) y no establecía ningún procedimiento de traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales (descentralización administrativa). Es más, la Carta no consagraba siquiera los gobiernos regionales.

Pese a que el desarrollo de esta materia está lejos de terminar, consideramos que los avances de los últimos 40 años deben ser reconocidos, fijando el punto de partida desde el cual se debiese llevar a cabo la deliberación constitucional. En este contexto, estimamos que **la elección de gobernadores regionales, pistoletazo de salida del proceso descentralizador que se desencadena a partir de las reformas constitucionales y legales de la última década, debiese seguir su curso normal independiente del itinerario constitucional**.

¹² A través de las leyes 20.174 y 20.175.

¹³ A través de la Ley 21.033.

Con todo, los avances en los últimos 30 años no deben llevarnos a un exagerado optimismo. El proceso en marcha tiene que darse con los pies muy puestos en la tierra. Junto con los avances legislativos y administrativos, subsisten fuertes niveles de centralización, desigualdad territorial y, sobretodo, de concentración de las actividades económicas y productivas. La concentración del poder político y económico ha ido acompañada de diversas formas de captura de aquel por parte de este último, lo que resulta muy preocupante (y desafiante) desde el punto de vista de los estándares sobre probidad y transparencia. Esta realidad es preocupante si consideramos que, junto con las desigualdades, los abusos y privilegios en el nivel de la elite dirigente (política y empresarial) aparecen como uno de las principales causas del descontento y malestar social.

A la brecha existente entre los avances legislativos y la realidad de centralización y concentración del poder político y económico, cabe añadir que, en materia de probidad y transparencia, no cabe ninguna ingenuidad hacia el futuro en la medida que la transferencia de poder a los gobiernos regionales (algo de eso conocemos en los actuales gobiernos municipales) va a significar un gran desafío en relación a los focos potenciales de corrupción. Esto significa que los cambios en marcha deben ir de la mano de mecanismos eficaces y eficientes en términos de probidad y transparencia. Nos referimos no solo a las formas tradicionales de corrupción, sino también a las nuevas, como el narcotráfico y el crimen organizado.

Dicho lo anterior, y tomando en consideración la mitad del vaso vacío, el proceso constituyente abre una oportunidad única para intentar implementar algunas reformas relacionadas con la descentralización y que son propias de una discusión constitucional. Por de pronto, y sin ánimos de abarcar exhaustivamente este asunto, quisiéramos destacar al menos tres.

En primer lugar, es inevitable que exista un debate respecto a la forma de Estado. Esta materia está íntimamente relacionada con la descentralización, pues determina el “rayado de cancha” dentro del cual el proceso se desenvolverá en lo sucesivo. Parece poco probable, debido a razones geográficas, demográficas y culturales, que la Convención Constitucional opte por establecer un Estado federal. Sin embargo, esa es una carta que estará sobre la mesa. Teóricamente, su sola consagración supondría una alteración radical del proceso de descentralización en curso, particularmente en su vertiente administrativa, habida cuenta que las regiones contarían con potestad legislativa, pudiendo acordar su propio marco jurídico.

Dejando a un lado la alternativa federal, es más probable que se opte por la consagración de un Estado unitario descentralizado. Esto significaría que los distintos niveles político-administrativos contarían con autonomía política, financiera y decisoria dentro del marco de sus competencias. Todos los niveles subnacionales (incluido los municipios, que actualmente son órganos administrativos) contarían con función de gobierno, pudiendo diseñar e implementar sus propios planes y programas.

En segundo lugar, y en estricta relación con el punto anterior, el proceso constituyente abre la puerta para una discusión seria respecto a una nueva división territorial. Esta es quizás la dimensión donde la discusión constitucional puede influir de manera más incisiva, a tal punto que es difícil imaginar una deliberación sobre este asunto fuera de un proceso constituyente encargado a una Convención Constitucional.

Se suele afirmar que los procesos de fragmentación territorial son irreversibles y, así al menos, lo demuestra nuestra historia republicana. En efecto, a las ocho provincias existentes bajo la entrada en vigencia de la Constitución de 1833, fueron creándose paulatinamente otras hasta llegar a 23 al momento en que se publicó la Constitución de 1925. Posteriormente, continuaron creándose más provincias hasta llegar a 25 para el año 1974¹⁴. Un fenómeno similar ocurrió bajo el amparo de la Constitución de 1980. A partir de la reforma constitucional del año 2005 nuestro país ha creado tres nuevas regiones, pasando de 13 a 16 en poco más de una década.

Ciertamente, la creación de más regiones es una apuesta política que trae réditos en el corto plazo para quienes la promueven; sin embargo, por más que se suelen disfrazar estas medidas bajo una retórica pro regionalización, la verdad es que esta tendencia no hace más que aumentar el peso específico de la Región Metropolitana en desmedro de las otras regiones. Es más, resulta difícil imaginar una política exitosa en sentido contrario durante el curso normal de los acontecimientos y bajo el alero de una Constitución plenamente vigente, pues ello supondría un costo político que difícilmente un parlamentario con representación territorial esté dispuesto a asumir si pretende optar a la reelección.

¹⁴ Sin perjuicio de la creación paulatina de más regiones, el año 1929, en virtud del Tratado de Lima, la provincia de Tacna es traspasada a Perú.

El proceso constituyente, en cambio, fuerza dicha discusión por cuanto la división territorial es un asunto que por autonomía corresponde ser reglada en una Carta Fundamental. A ello se suma que una Convención Constitucional conformada por ciudadanos electos exclusivamente para la redacción de una nueva Constitución, con inhabilidad de postular inmediatamente después a cargos de elección popular, permite remover, al menos teóricamente, la presión que conlleva proponer una genuina discusión al respecto.

A raíz de lo anteriormente señalado, la discusión constitucional se presenta como el escenario propicio para acordar una nueva división territorial que permita desplegar con mayor fuerza el impulso descentralizador, a través del reconocimiento de un menor número de regiones (también llamadas macrorregiones o macrozonas), con más competencias, mayor presupuesto y con autoridades que cuenten con un importante respaldo ciudadano.

En tercer lugar, el proceso constituyente significa una oportunidad para abordar reformas que impliquen avances relevantes en materia de **descentralización fiscal**. Es precisamente ésta la dimensión más relegada de nuestro proceso de descentralización. En los últimos años hemos visto que se ha corrido el cerco en asuntos de descentralización política y administrativa, sin embargo, las medidas en descentralización fiscal han brillado por su ausencia.

¹⁵ Existe un antecedente histórico sobre una propuesta constitucional en este sentido en los debates que dieron forma a la Constitución de 1925. En efecto, el convencional Héctor Zañartu, propuso una nueva división territorial que significaba disminuir de 23 a 9 el número de provincias de la época. La propuesta fue rechazada porque se estimó (erradamente, a nuestro juicio) que ésta significaba la consagración de un principio federal y porque atentaría contra la tradición y desarrollo natural de la organización administrativa, lo que, en palabras del Presidente Alessandri, levantaría en el país una protesta formidable por parte las provincias. Al respecto, véase Ministerio del Interior, “Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República” (Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1925), pp. 166, 174, 175 y 273.

A mayor abundamiento, la evidencia comparada posiciona a Chile en la parte baja de los rankings de descentralización fiscal entre los países unitarios que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A modo de ejemplo, el gasto público en nuestro país se encuentra altamente centralizado, siendo sólo el 14,5 por ciento de administración subnacional, muy por debajo del promedio de los países unitarios (27,4 por ciento)¹⁶. Lo mismo se puede decir respecto a la recaudación fiscal. Del total de recaudación (22,9 por ciento del PIB), alrededor de un 16,5 por ciento corresponde al nivel subnacional, cifra que dista bastante del 30 por ciento de promedio de los países unitarios de la OCDE¹⁷.

Así las cosas, el proceso constituyente es una instancia pertinente para establecer a nivel constitucional algunos principios de descentralización fiscal que permitan robustecer la gestión financiera de los gobiernos regionales y contar con criterios objetivos para transferir recursos no condicionados desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales¹⁸.

Por último, pero no menos importante, una breve mención a algunos desafíos.

Para que el proceso constituyente sea exitoso en términos de descentralización, se requiere que este problema sea entendido como un **asunto de Estado**. Se suele escuchar en el discurso político que la nueva Constitución fijará nuestra hoja de ruta para las siguientes décadas. Pues bien, en materia de descentralización dicha afirmación cobra más sentido que nunca. Por lo mismo, es recomendable que todos los sectores converjan en la importancia que tiene este proceso para el desarrollo futuro de Chile y establezcan de antemano un marco común de entendimiento, pues el éxito en el diseño e implementación de las medidas que se adopten en esta materia puede traer aparejados beneficios exponenciales.

Asimismo, y a diferencia de otras materias cuya ausencia en la Carta Fundamental no supone mayores inconvenientes, la descentralización es un tema propiamente constitucional, de modo tal que independiente de cuál sea la dinámica de negociación en la Convención Constitucional, ya sea que se pre-

¹⁶ Véase Isabel Aninat e Ignacio Casielles (2020). Contexto de la Descentralización en Chile. Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile. Editorial del Centro de Estudios Públicos. Disponible [en línea]: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200712/20200712173318/mas_alla_de_santiago_cep_centrouc.pdf.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Algunos principios ya fueron propuestos en su momento en el documento final de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Disponible [en línea]: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

vea una Constitución acotada o extensa, este asunto deberá estar zanjado con más o menos detalle. Así, es recomendable que desde ya exista **articulación entre diversas instancias de participación**, como partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, universidades, centro de estudios, etc. Solo de esta forma será posible delinear propuestas sensatas que sirvan de insumos técnicos para un debate con altura de miras.

Por otra parte, se debe tener cuidado con la improvisación. Uno no asiste a una deliberación de este calibre con un mapa, un lápiz y una regla para dibujar aleatoriamente nuevos límites territoriales. Por el contrario, **se requiere de un enfoque multidisciplinario** que desde los distintos campos del conocimiento permita ofrecer soluciones sustentadas en factores objetivos, con resultados predecibles respecto al país que podríamos tener en las próximas décadas.

Finalmente, un desafío mayúsculo, que dice relación con el **ambiente de crispación política**. No es novedad que en estos contextos la democracia enfrente un peligro inminente con la aparición de líderes populistas que promueven políticas públicas irresponsables. Se debe evitar caer en la fascinación por las propuestas maximalistas que apuntan a un todo o nada. Esto es particularmente relevante en materia de descentralización fiscal, donde probablemente existirá la tentación de subir la apuesta por la autonomía financiera regional. Dicha aspiración deberá ser ponderada, de forma responsable, con los riesgos que puede acarrear un diseño constitucional que exacerbe las competencias financieras y los márgenes de endeudamiento de los niveles subnacionales. En este sentido, es pertinente que la Constitución, si bien deba incidir en este tema, también deje un amplio espacio para que los órganos de representación democrática puedan conducir progresivamente el proceso, ajustando las reglas del juego en caso de ser necesario. Para ello, no obstante, es pertinente retomar la confianza en la democracia representativa, en nuestras instituciones republicanas y, especialmente, generar las condiciones para que la deliberación pública se despliegue en un marco de respeto y amistad cívica.

Si aprovechamos las oportunidades que nos entrega este proceso histórico y abordamos con responsabilidad los desafíos que aquí se han señalado, es probable que lleguemos a buen puerto.



CONCENTRACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y DE LA PROPIEDAD¹⁹

Muchas son las causas que producen la desigualdad territorial existente en Chile, que se expresa como una gran concentración de los beneficios del desarrollo ocurrido a través de su historia en torno a la capital del país. En este apartado presentamos algunas reflexiones sobre el rol de las actividades económicas productivas y de la propiedad de ellas. Resaltamos la necesidad de generar iniciativas asociadas, con la finalidad de no seguir realizando diseño y aplicación de políticas territorialmente ciegas, ya que estas siguen perpetuando la exagerada concentración en la Región Metropolitana.

Las fuerzas de mercado por sí solas tienden a perpetuar la desigualdad existente

El mercado promueve la competencia entre distintos actores, motivados por obtener excedentes que permitan crecer y permanecer en el tiempo. En lenguaje empresarial, hablamos de incrementar el valor presente de la empresa. Adam Smith mostraba que esta competencia provocaba que el uso de los recursos fuera eficiente, ya que en el proceso competitivo las empresas buscaban la mejor forma de producir un bien de modo que maximizara sus ganancias.

El tiempo ha mostrado que esto es cierto cuando los participantes de esos mercados tienen similares capacidades para competir, condición que debiese ir acompañada no solo de una regulación que vele por el proceso, sino que también de la capacidad para hacer cumplir la normativa.

Sin embargo, cuando algunos jugadores comienzan a desarrollar habilidades más fuertes que sus competidores, entonces la competencia comienza a decaer y quienes ganan son siempre los mismos. Por ello, en muchos procesos competitivos, los jugadores son seleccionados para competir en niveles con similares capacidades.

En el caso del desarrollo regional, al interior de una economía de mercado, generalmente tiende a ocurrir que alguna región comienza a desarrollar habilidades especiales de modo que gana sistemáticamente; con ello comienza a concentrar los beneficios de esa competencia, generando una desigualdad que se tiende a perpetuar en el tiempo. Esta es una parte importante de la explicación del por qué la Región Metropolitana tiene tales grados de concentración respecto a virtualmente todos los beneficios que ha generado el proceso de desarrollo chileno.

¹⁹ Escrito sobre un borrador inicial de Patricio Aroca.

La descentralización es necesaria pero insuficiente

Como se ha descrito en párrafos anteriores, una de las políticas que se ha propuesto recientemente y que está en proceso de implementación es la descentralización del poder político y administrativo (aun está pendiente el tema de la descentralización fiscal) a través de la elección de gobernadores regionales, cuyos gobiernos tendrán un conjunto de funciones y atribuciones que actualmente están en manos del gobierno central.

Sin embargo, este proceso, que podría ayudar a incrementar la eficiencia regional en el uso de los recursos del Estado, no considera al mercado como el generador de la concentración en torno a la capital, que es la expresión más fuerte de las desigualdades regionales que ocurren en el territorio. Por ello, aún cuando este proceso podría tener efectos positivos en el uso de los recursos públicos, difícilmente afectará el proceso de concentración y generación de las desigualdades territoriales existentes. En otras palabras, a pesar de su relevancia, no se trata solo de avanzar hacia una descentralización político-administrativa. Ella debe ir de la mano de una desconcentración de las actividades económicas y productivas (y de la propiedad).

Pensar la concentración en un mundo de producción global fragmentada

Los procesos de producción se han fragmentado globalmente, lo que significa que los países y las regiones participan de procesos productivos en algunas de las diferentes etapas. En este proceso, se pueden distinguir distintas fases, desde la investigación y desarrollo, el diseño, la logística de compra de insumos, el proceso de producción, la logística de distribución, el marketing, los servicios de ventas y la post-venta.

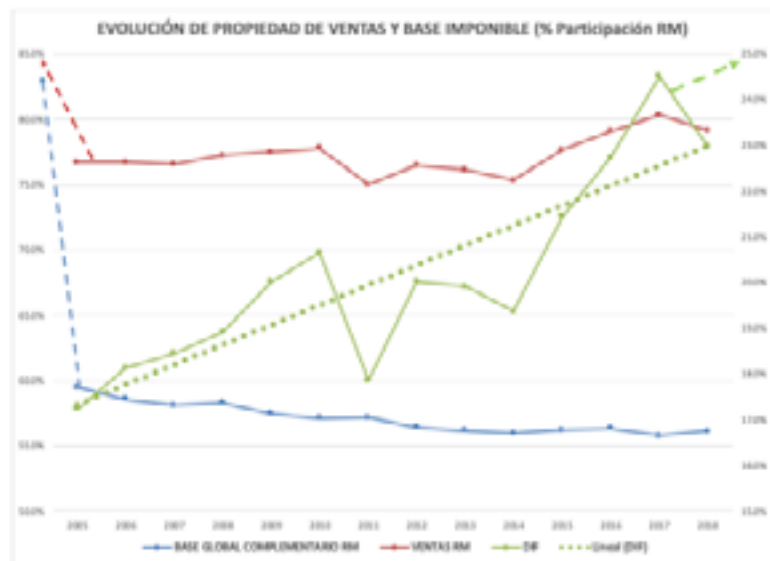
De todas estas instancias, la de menor valor agregado es la de producción, mientras que las de mayor valor agregado están asociadas a las primeras y las últimas etapas. En este contexto, por ejemplo, la minería chilena muestra que la mayor proporción de proveedores (etapa previa a la producción) están localizados en la Región Metropolitana, mientras que la mayor parte de la producción se localiza en las regiones del norte. Esto implica que sea la capital la que captura la mayor parte del valor agregado que se queda en el país, considerando que una proporción importante se va como retribución a la inversión extranjera directa.

Si se compara la situación de la minería en Chile con la de Australia, por ejemplo, se aprecia que en el país oceánico la distribución de los proveedores a lo largo de las áreas mineras es mucho más balanceada, ayudando a un desarrollo más equitativo desde el punto de vista territorial. En el caso de Chile, deben sumarse los datos sobre propiedad de las ventas de producción minera realizada por el país, donde más del 80% pertenece a empresas localizadas legalmente en Santiago; lo anterior, a pesar de que las actividades productivas se encuentran radicadas en las regiones del norte de Chile. Este fenómeno permite a las empresas capturar el principal ítem del valor agregado funcional que corresponde a las ganancias de las compañías, que en el sector minero corresponden a más del 80% del total del valor agregado del sector²⁰.

Los excedentes de explotación o ganancias calculadas por el Banco Central no consideran los impuestos a la renta que esas ganancias deben pagar para el cálculo del valor agregado, sino solo cuánto se produce. De esta manera, es necesario complementar los datos del Banco Central con los que proporciona el Servicio de Impuestos Internos (SII) sobre las ventas de las empresas y la base imponible. Mientras las ventas son declaradas para el cálculo del IVA que las empresas deben ingresar a tesorería, la base imponible es un concepto similar al de ganancias, pero, a diferencia del calculado por el Banco Central, este incorpora todas las pérdidas que las empresas pueden acumular para reducir las ganancias. A este respecto, se han identificado estrategias como la compra de empresas con grandes pérdidas acumuladas, el manejo del precio de acciones en las bolsas de comercio locales en los días cercanos al 31 de diciembre (cuando se cierran los balances), la emisión de boletas ideológicamente falsas (no sólo de aquellas para financiar la actividad política) y la inclusión de la compra de bienes como autos, alimentos e incluso inmuebles de uso particular como gastos de empresas. Todo esto reduce la base del global complementario sobre la cual se calcula el impuesto a la renta.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la proporción de las ventas (línea roja) y la base del impuesto global complementario o impuesto a la renta (línea azul) para la Región Metropolitana.

²⁰ Estas cifras corresponden al año 2017, último periodo en ser publicado por el Banco Central en los cuadros de uso y producción de la economía chilena.



Es decir, de cada millón de pesos que se vende en Chile, en 2005, 760 mil pesos pertenecían a empresas de Santiago y los restantes 240 mil pesos a empresas que se localizaban en alguna región del país (línea roja). En el 2017, de cada millón vendido en el país, 800 mil pertenecían a empresas de la capital.

De manera similar, las ganancias que generan esas ventas constituyen la base para el cálculo del impuesto a la renta que deben pagar las empresas y sus dueños. De las ventas se descuentan los costos, generando las utilidades de las empresas que generalmente se reparten entre sus dueños. Los ingresos de los dueños de esas empresas, más otros ingresos que pudieron obtener de su trabajo, constituyen la base imponible (Base Global Complementario) sobre la cual se calculan los impuestos que deben pagar los dueños de esas empresas y también los trabajadores.

La línea azul muestra que en 2005 la base impositiva de los contribuyentes de Santiago era cercana al 60% del total del país, mientras que el restante 40% era la base del resto de las regiones. Esta diferencia indica que las regiones pagarían más impuestos (ya que su base es mayor) proporcionalmente que el nivel de ventas que obtienen. Adicionalmente, la brecha en cuestión ha ido aumentando, llegando las regiones a pagar impuestos sobre una base que representa el 44% del total del país en 2018.

Una de las explicaciones de este proceso es que las grandes empresas que se concentran en la Región Metropolitana tienen una mayor capacidad de eludir (y a veces evadir) impuestos. Esto se muestra, de hecho, en un documento de la OECD titulado "Estadísticas Tributarias en América Latina y

el Caribe: 1990-2018”, donde se reporta cómo en los últimos años se ha relajado la moral tributaria en nuestros países, mostrando una mayor disposición de las sociedades latinoamericanas a la elusión y la evasión.

Una reflexión sobre concentración territorial en Chile

Esta sección muestra que el proceso de globalización ha generado una fragmentación del proceso productivo, permitiendo que las regiones participen en distintas etapas de este. También ha mostrado que el valor agregado es mayor en las etapas iniciales de creación y gestación de los productos, al igual que en las etapas finales de comercialización y servicios de posventa. Siendo este menor en eslabones intermedios de la cadena, que es donde se concentra el proceso productivo.

Desde la perspectiva del desarrollo regional, se aprecia que la Región Metropolitana se ha especializado en aquellas áreas de mayor valor agregado (servicios creativos de generación de productos, servicios financieros y de consultoría, así como también una parte de la producción de bienes más sofisticados). Al contrario, las regiones muestran una mayor especialización en procesos productivos más básicos y con menor valor agregado, haciendo más difícil un crecimiento que ayude a reducir las actuales brechas de desigualdad entre las regiones y la capital. Este proceso, en un contexto de mercado, no se detiene, sino más bien sigue profundizando las desigualdades de oportunidades y de niveles de desarrollo entre los territorios del país.

Adicionalmente, se muestra cómo los niveles de concentración de los ingresos y, por consecuencia, de la riqueza, se han concentrado en la Región Metropolitana, llegando las empresas de la capital a obtener el 80% de todas las ventas que se realizan en el país. Pero, además, se suman las estrategias que les permiten pagar una proporción considerablemente menor del total de impuestos, a través de reducir la base imponible sobre la cual se calculan.

En definitiva, una política eficaz para reducir los niveles significativos de las desigualdades territoriales requerirá necesariamente utilizar mecanismos de mercado y mejorar los mecanismos de control de cálculo de la base impositiva, de manera de discriminar positivamente en favor de las regiones y reducir los niveles de evasión y elusión existentes. Todo esto, a través de mejores controles y sanciones que realmente desincentiven.

INSTRUMENTAL URBANO: AREA METROPOLITANA DE VALPARAISO²¹

Escenario económico territorial de la región de Valparaíso

Desde la década de 1960 la región de Valparaíso ha experimentado la pérdida de su importancia en el aporte a la economía nacional. Los procesos de globalización han profundizado esta tendencia. Ya en los noventa, la región estaba en el conjunto de zonas rezagadas en términos de productividad y dinamismo, lo cual repercutió en sus sistemas urbanos. En los siguientes párrafos se analizarán estos fenómenos.

Comportamiento del crecimiento en la región

Según el Censo del 2017, la región tiene 1.815.902 habitantes y 788.806 viviendas. Su población se distribuye en seis sistemas urbanos que son el área metropolitana de Valparaíso, la conurbación Quillota-La Cruz-La Calera, la conurbación San Felipe-Los Andes, el Litoral Sur, las comunas del Litoral Norte y las comunas del Litoral Sur alrededor de San Antonio. Cabe señalar que el 80% de la región se concentra en los sistemas urbanos adyacentes a las cuencas del río Aconcagua y el estero Marga Marga, siendo este el eje en el cual se concentra la actividad económica. A su vez, el 60% de los habitantes de la región residen en las cinco comunas del Valparaíso Metropolitano (Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana).

La localización en el territorio nacional incide en la disposición de una estructura económica diversificada en la que destacan las actividades industriales, marítimo-portuarias, turísticas, agrícolas, mineras, universitarias, inmobiliarias, de servicios y científico-tecnológicas. Sin embargo, tal como lo señala el Estudio de Base Económica para la Modificación del Plan Regulador de Viña del Mar, desarrollado por Trivelli y Asociados²², la región ha venido experimentando un crecimiento económico inferior al total del país. Según indica el mismo estudio, este fenómeno es antiguo. En 1960, la región generaba el 13% del PIB regionalizado, el cual cae al 9% en el 2000. Esta baja en el crecimiento se refleja, además, en un menor PIB per cápita: 85% del promedio nacional en el año 2009, contra un 96% en el año 1990.

²¹ Escrito sobre un borrador inicial de Marcelo Ruiz.

²² Estudio adjudicado en 2017 a Pablo Trivelli y Compañía Limitada.

Este escenario podría ser el resultado de dos fenómenos. Por un lado, **del proceso de desmantelamiento de la actividad industrial protegida de los años sesenta**, generado por las políticas económicas de la dictadura militar. Al respecto, un estudio de Boissier y Silva sobre el tema²³, señala:

“La Región de Valparaíso tenía en 1974, 29.900 personas ocupadas en la gran industria, en tanto que en 1980 tal cifra alcanzó sólo a 18.553 personas. La región perdió en los seis años en estudio 11.424 empleos industriales, equivalentes a un 38% del total inicial”.

El segundo fenómeno, en tanto, se relaciona con la **fuerza gravitatoria de la Región Metropolitana**, la cual termina por consolidar la salida de las actividades industriales desde el Gran Valparaíso hacia el Gran Santiago (decaendo, por cierto, los empleos de calidad y los ingresos). En 1995, Luis Lira y Sergio Boissier²⁴ ya alertaban que la región de Valparaíso, se encontraban dentro del conjunto de regiones que evidenciaban retroceso en términos de especialización en sectores dinámicos nacionales y retroceso en la productividad y competitividad nacional de sectores regionales.

Este proceso de desindustrialización tiene un fuerte efecto en el tipo de empleo que se desarrolla en nuestra zona. Cabe señalar, en este sentido, que la región enfrenta una paradoja: **el mayor aporte al PIB regionalizado lo hace la industria manufacturera, pero el crecimiento de los empleos se concentra en rubros asociados al sector terciario de la economía**, destacando el comercio, el turismo, los servicios las actividades inmobiliarias y la construcción (muchos de estos empleos tienen carácter estacional, precario e informal).

²³ Véase Sergio Boissier e Iván Silva (1985). Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional. Revista Eure. Vol 12, num 34-35.

²⁴ Véase Luis Lira y Sergio Boissier (1995). El subdesarrollo comienza al sur”. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, N° 97.

Efectos urbanos del fenómeno

El tránsito desde una base de empleos industrializada a una mayormente tercerizada, tiene efectos en la reconfiguración de los sistemas urbanos en la región. En efecto, el desmantelamiento industrial se traduce en el aumento de los empleos del sector terciario, el cual se concentra masivamente en los grandes centros de servicios. Este proceso produce, al menos, tres efectos:

- i. Diferencias respecto de cómo las comunas se terminan adaptando a este proceso. Los efectos de la globalización en la región determinan comunas que emergen como “ganadoras” y otras como “perdedoras”. Esto puede evidenciarse en la pérdida de diversificación económica, en empleos estacionales, en la precariedad urbana, en la migración de la elite, en el aumento de campamentos y en el crecimiento de viviendas sociales en áreas específicas de la región.
- ii. Incremento de los campamentos en las principales ciudades de la región, que no solo se relacionan a fenómenos propios de la gestión urbana, sino también a una base económica que provee empleos estacionales y precarios.
- iii. Reordenamiento de la jerarquía urbana en la región. Los procesos de conurbamiento regional tienden a consolidarse, reordenándose las centralidades. Con esto, emergen nuevos distritos de comercio y empleo dentro de los distintos sistemas urbanos existentes.

Como consecuencia de este reordenamiento, las comunas de la región vienen experimentando un proceso de segregación interurbana, en donde aparecen comunas “ganadoras” que concentran segmentos de altos ingresos y actividad comercial frente a otras “perdedoras” que se especializan en recibir segmentos de bajos ingresos.

Al analizar la distribución de suelo destinado a proyectos de vivienda social²⁵, observamos que mientras más demanda económica tiene el área urbana de una comuna determinada, menos suelos se destinan a este ítem. Esto ocurre con zonas como Viña del Mar y Valparaíso, las cuales, respectivamente, destinan un 2% y un 4% de su superficie urbanizada a proyectos de vivienda social. Por otro lado, aparecen comunas como Casablanca, Quintero o San Antonio, las cuales destinan más del 10% de dicha superficie a proyectos de vivienda social.

El mismo levantamiento, permite apreciar que el punto in-

²⁵ Levantamiento de datos realizado por Marcelo Ruiz, especialmente para este taller.

termedio está en La Calera, que destina aproximadamente el 5% de su superficie urbanizada a vivienda social.

Hasta acá, podemos aventurarnos con las siguientes reflexiones:

- iv. Las comunas periféricas al Gran Valparaíso están internalizando los efectos de la precarización económica regional.
- v. La nueva jerarquización de la organización urbana regional asigna roles a las diferentes comunas. Y, en esa línea, las zonas periféricas se especializan en atraer proyectos de vivienda social.
- vi. Empleos de mayor sofisticación tienden a concentrarse en el Gran Valparaíso, fundamentalmente en Viña del Mar y Valparaíso.
- vii. Las comunas intermedias de la región experimentan el crecimiento de su casco central solo en base a la localización de familias vulnerables. Y, de mantenerse esta tendencia, se conformarán “comunas guetos”.

Síntesis del crecimiento del Gran Valparaíso

Tal como hemos recordado, el Gran Valparaíso es una de las tres grandes áreas metropolitanas del país, contando al 2017 con 951.311 habitantes y 340.000 viviendas. De acuerdo a estos datos, un 35,14% de la población se localiza en la comuna de Viña del Mar, un 31,18% en la comuna de Valparaíso y un 4,43% lo hace en la comuna de Concón. Por otro lado, un 15,95% y un 13,3% habitan, respectivamente, en las comunas de Quilpué y Villa Alemana.

El crecimiento del Gran Valparaíso ha experimentado distintos momentos. En el periodo transcurrido entre 1992 y el 2002, la conurbación vivió un veloz proceso de expansión urbana. De hecho, el 80% del crecimiento poblacional de esa década se concentró en Quilpué y Villa Alemana. Por el contrario, en ese mismo periodo las comunas de Valparaíso y Viña del Mar vieron estancado su crecimiento. En dicho proceso de expansión incidieron el aspecto económico, los nuevos proyectos de infraestructura y los nuevos loteos en Concón, Curauma, el Belloto y Villa Alemana.

En la década siguiente, el proceso de expansión perdió fuerza. Comunas como Concón, Quilpué y Villa Alemana experimentaron un crecimiento más lento y la conurbación tendió a crecer internamente, densificándose. El censo del 2017 evidencia que el 80% del aumento demográfico se concentra en solo 13 distritos censales, de un total de 76. En ello influyen fenómenos tales como el agotamiento de suelo disponible para edificar y la congestión vehicular producida por el mismo proceso de expansión de la conurbación, el cual aleja las viviendas de las zonas de empleo. Esto último eleva la

demanda para localizarse en los barrios cercanos a las zonas céntricas en Valparaíso, Viña del Mar y, en general, en cualquier barrio con acceso a infraestructura de conectividad. A su vez, el aumento de la demanda encarece el costo del suelo, desplaza a las clases medias a los cerros y expulsa a los proyectos de vivienda social a la periferia metropolitana, lo que deviene en el crecimiento de los campamentos en sectores con acceso a zonas comerciales. Esto ocurre porque el costo de transporte es mucho más incidente en el presupuesto de las familias vulnerables. Como podemos intuir, esta situación implica un enorme efecto ambiental, ya que los campamentos ocupan reservas de suelo natural y zonas poco aptas para la edificación.

El proceso descrito de ajustes del crecimiento tiene fuertes impactos en la economía de la conurbación. El más relevante es el cambio de jerarquía de la función “central”. El desplazamiento de los segmentos acomodados hacia el norte y el oriente del área metropolitana desplaza también las actividades comerciales, las cuales se concentran mayoritariamente en el plan de Viña del Mar. Esto repercute en los distritos centrales de Valparaíso, que pierden actividad económica y población. Por otro lado, las clases medias, al verse expulsadas de los distritos céntricos, se localizan en barrios específicos ubicados en torno a las nuevas obras viales. Esto es posible de visualizar en Reñaca Alto, Curauma, Quilpué y Villa Alemana. De esta forma, aparecen nuevos nodos de densificación que incrementan la congestión en zonas periféricas. Por otro lado, tal como se dijo antes, reduce el suelo para vivienda social e incrementa el crecimiento de los campamentos, lo cual implica la ocupación de terrenos con una importante función ambiental. Esto a su vez, compromete la competitividad económica de la conurbación, basada en sus atributos ambientales.

Instrumental urbano del Gran Valparaíso

Como hemos observado, los principales problemas urbanos del Gran Valparaíso se relacionan con una base económica que provee empleos estacionales y precarios. Además, con el aumento de los campamentos, gran parte de la población está localizada en barrios con importantes niveles de precariedad urbana, donde se resiente la falta de infraestructura frente al crecimiento y la pérdida de elementos de alto valor ambiental. Para enfrentar esto, el Gran Valparaíso cuenta con un instrumental limitado, fragmentado y descoordinado, que no es más que la tónica de la institucionalidad urbana nacional.

Actualmente el Estado de Chile no cuenta con un sistema de planificación urbana integrada. Por el contrario, los pro-

cesos de gestión territorial son la resultante entre un conjunto de factores que están determinados por las características de nuestro modelo de desarrollo. Entre estos factores se encuentran un cierto enfoque “subsidiario” que privilegia el estímulo a los componentes del mercado (oferta y demanda) como motor de solución a las demandas urbanas. A esto hay que agregar el diseño del Sistema Nacional de Inversiones, el cual define las metodologías de inversión pública. Estas últimas no siempre son adecuadas en consideración a la complejidad de los problemas, incidiendo en los enfoques reduccionistas de los problemas urbanos. Por otro lado, la administración centralizada y jerarquizada que caracteriza al Estado de Chile concentra una enorme cantidad de decisiones en el ejecutivo, lo cual va en detrimento de la calidad de vida en las regiones. Por último, la misma sectorialización del aparato público, que separa los mecanismos de inversión de los instrumentos de planificación, termina por condicionar el abordaje de los problemas urbanos.

En concreto, los procesos de planificación urbana en Chile se sostienen sobre la base de un conjunto de políticas públicas y herramientas de distinta naturaleza que no se encuentran necesariamente coordinadas. Por un lado, existen los instrumentos de regulación urbana que establecen los límites del crecimiento territorial, mediante el control de los derechos de desarrollo asociados al suelo urbano. Por otro lado, hay que sumar las políticas de inversión pública, cuyo origen puede ser estatal o privado. En tercer lugar, están los mecanismos de canalización de las demandas ciudadanas, los cuales han mejorado mucho en los últimos 10 años. En síntesis, esta institucionalidad provee el siguiente instrumental regional:

- viii. Estrategia Regional de Desarrollo. Esta estrategia es la carta de navegación de las regiones. Si bien no es vinculante, contiene los lineamientos de desarrollo del territorio y define algunos cursos de acción prioritarios.
- ix. Plan Metropolitano y Planes Intercomunales. Es el instrumento de planificación territorial de mayor jerarquía, regula las relaciones entre las comunas que componen un área metropolitana. Entre sus principales facultades está la fijación del límite urbano (y por tanto, del área rural), la definición de las zonas de extensión urbana, la definición de los trazados de la vialidad intercomunal y la protección de zonas de valor ambiental. Además, establece parámetros máximos para el crecimiento de las comunas que regula.
- x. Planes Maestros de Sistema de Transporte Urbano (STU). Corresponde al plan realizado por el Ministerio de Trans-

porte para las grandes conurbaciones y también para ciudades intermedias, definiendo inversiones de transporte de magnitud relevante. Se intentan desarrollar de forma coordinada con los planes de las comunas y con el resto de los instrumentos de planificación existentes. Si bien no tiene un carácter totalmente vinculante, las inversiones viales, para ser priorizadas por el Estado, deben estar dentro de este Plan.

- xi. Agenda de Inversiones del MOP. El Ministerio de Obras Públicas, a través de sus diversas direcciones, define un conjunto de obras públicas que, por su magnitud, son muy relevantes para el desarrollo urbano. Un ejemplo de ello es la red vial estructurante intercomunal, la cual, a pesar de que opera fuera de las áreas urbanas, tiene una enorme incidencia en las ciudades. Un ejemplo de esto último es el caso de la ruta 68 o toda la agenda de concesiones. En definitiva, una decisión del Ministerio de Obras Públicas puede modificar la tendencia de una comuna completa.
- xii. Agenda, Planes y Programas de Inversiones del MINVU. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene en cada región sus propios recursos, en conjunto con una agenda interna compuesta no solo por sus Instrumentos de regulación, sino también por sus planes y programas (como es el caso del programa “Quiero Mi Barrio”). Por su parte, el SERVIU, que depende del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, representa el brazo más operativo de la cartera. De esta manera, maneja los subsidios para vivienda social y también los programas asociados. Adicionalmente el SERVIU tiene la capacidad de revisar e impulsar toda la agenda de infraestructura urbana vial y también de parques urbanos.
- xiii. Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este fondo apoya el desarrollo de los municipios en todo el país. Para contar con su financiamiento, los municipios deben ser capaces de presentar iniciativas de inversión socialmente rentables, ya evaluadas por los organismos correspondientes. El Consejo Regional tiene la facultad de priorizar la cartera de inversión, una vez que los proyectos cuentan con la recomendación técnica.
- xiv. Fondos Sectoriales. Además de los recursos propios del MOP y del MINVU, existen una serie de recursos canalizados a través de distintos programas y líneas de financiamiento en diversos ministerios. Dentro de esto están, por ejemplo, los fondos que maneja el Ministerio de Transporte o la Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- xv. Instancias de Control de Procesos. Junto con lo anterior, hay que considerar todas aquellas instancias que sirven

como mecanismos de control, tanto para los instrumentos de planificación territorial, como para los procesos de inversión pública. En este ámbito, está la nueva institucionalidad ambiental, que asegura que los Instrumentos de planificación adopten en su formulación procedimientos estratégicos. Por otro lado, está la revisión que el Ministerio de Desarrollo Social hace sobre las iniciativas de inversión, que asegura un correcto gasto de los recursos. Finalmente, hay que considerar la División de Desarrollo Urbano del MINVU, que tiene la facultad de revisar e interpretar los instrumentos de planificación urbana en la región.

xvi. Instrumental Municipal. Finalmente, los municipios cuentan con su propio Instrumental, el cual está relacionado con todos los descritos. Fundamentalmente, los municipios cuentan con tres instrumentos de gestión, los cuales son el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador Comunal y el Presupuesto Municipal. En el punto siguiente se detalla la estructura interna de los gobiernos locales.

Instrumental Municipal y Desigualdad entre Municipios

Los municipios son la única instancia del Estado de Chile que debe realizar gestión integrada entre los diversos instrumentos de desarrollo urbano, viéndose obligadas a sortear la fragmentación institucional antes descrita. De esta manera, las administraciones comunales, en virtud de la visión de desarrollo que fijen con sus comunidades, deben contar con sus propios instrumentos de planificación territorial. Al mismo tiempo, los gobiernos locales también tienen la función de impulsar una cartera de inversiones públicas que haga sostenible el crecimiento del territorio, asegurando que la comuna sea competitiva y pueda capturar ingresos propios.

Como se indicó anteriormente, los gobiernos locales cuentan con tres instrumentos que son el PLADECO, el Plan Regulador y el Presupuesto Municipal.

El **PLADECO** es el plan estratégico de las comunas, que fija una visión de desarrollo y los diferentes lineamientos para consolidarla. Si bien no es vinculante, es obligatorio mantenerlo habilitado, pueden establecer planes de obras y toda acción realizada por el municipio debe estar relacionada con él. Por otro lado, su formulación es una importante manera de canalizar las expectativas de la comunidad respecto del desarrollo de la comuna.

El **Plan Regulador** es el Instrumento de Planificación de escala comunal que fija los límites del crecimiento de la

comuna, a la vez que ordena el funcionamiento interno. Es de carácter vinculante y lo ideal es actualizarlo cada 10 años. Además del plan regulador, las comunas cuentan con las modificaciones al Instrumento de Regulación y los Planos de Detalle que regulan aspectos específicos.

En tercer lugar, está el **Presupuesto Municipal**, que también se considera una herramienta de gestión, ya que en la medida que el municipio tiene ingresos propios, puede hacer uso de dichos recursos sin tener que pasar por el control de niveles jerárquicos superiores, como es el caso del Ministerio de Desarrollo Social.

El Presupuesto Municipal se realiza en virtud de los ingresos obtenidos por los mismos gobiernos locales. Dichos ingresos tienen diversas fuentes, internas y externas. Dentro de los ingresos internos, o propios, se encuentran las contribuciones de bienes raíces, las patentes comerciales, los permisos de circulación, las concesiones, entre otros. Dentro de los ingresos externos, se encuentran el aporte realizado por el Fondo Común Municipal y las transferencias realizadas por la SUBDERE. Adicionalmente, los municipios pueden financiar obras y comprar bienes mediante los fondos sectoriales y los proyectos financiados por el FNDR.

El Gran Valparaíso presenta importantes niveles de segregación, relacionada, a su vez, con la distribución socioeconómica del territorio y con los recursos con los cuales cuentan los municipios. **Al basar una parte importante de su financiamiento en las contribuciones y patentes comerciales, las comunas que atraen a segmentos socioeconómicos de altos ingresos y con alta actividad comercial (como Concón y Viña del Mar) cuentan con muchos más recursos. Como consecuencia, pueden invertir en el territorio de forma más expedita, evitando la burocracia estatal.** Así, se produce un “ciclo de inequidad” que puede sintetizarse de la siguiente manera:

“Las comunas más ricas concentran mayor demanda de localización de segmentos con capacidad de consumo; por tanto, recaudan más ingresos y contribuciones”.

Al poseer más recursos propios, pueden emplearlos directamente en impulsar nuevos proyectos urbanos o fortalecer sus equipos profesionales, lo cual les permite capturar más recursos del Estado.

El aumento de proyectos urbanos (espacios públicos y equipamientos) mejora los atributos espaciales y la calidad de vida en dichas comunas, incrementándose su demanda por localización residencial y comercial, lo cual se traduce en el aumento del valor de suelo. El alto valor del suelo, a su vez, expulsa a los segmentos de bajos ingresos, consolidando los patrones de segregación y desigualdad.

Como es posible visualizar, una forma de revertir este patrón de desigualdad urbana es concentrando inversión en comunas vulnerables, que permitan mejorar la distribución de los elementos públicos que generan calidad de vida. Para ello, la gestión del Estado es muy relevante. Dentro de estos elementos están los parques, los espacios públicos, los proyectos de transporte, los equipamientos, etc.

También es necesario invertir en seguridad, desde un enfoque amplio. Todo esto permite atraer inversión privada, abriendo espacios para la localización de segmentos con capacidad de consumo que permitan mejorar la base financiera de estas comunas.

Una reflexión sobre los problemas institucionales

- Dicho lo anterior, se podría sugerir que el nuevo gobernador regional deberá enfrentar una institucionalidad urbana caracterizada por los siguientes problemas:
- Fragmentación institucional y sectorialismo.
- Instrumentos de planificación disociados de los procesos de inversión urbana.
- Carteras de inversión comunal que reflejan una estructura de segregación socioespacial entre las comunas.
- Instrumentos de regulación atrasados.
- Agendas políticas priorizadas sobre los principios de la racionalidad urbana.

En este marco, el desafío consistirá, principalmente, en impulsar una estrategia para reactivar la base económica del área metropolitana y enfrentar los problemas asociados a la segregación urbana que existen dentro de ella.

Para ello, sería ideal que el nuevo gobernador instalara una agenda urbana compartida con los municipios del Gran Valparaíso, donde se pudieran manejar los problemas más complejos, como es el caso de la congestión o los campamentos con un enfoque sistémico, los cuales trascienden a los gobiernos comunales. Para ello, es clave consensuar algunas estrategias de planificación urbana y proyectos relevantes en común. En esto también es fundamental fortalecer los equipos técnicos de los municipios del área metropolitana, en conjunto con los del gobierno regional, para acelerar la construcción y materialización de una cartera de inversiones robusta y con foco en la equidad territorial.

UN VALPARAISO (Y UN PAÍS) MÁS RURAL Y DESIGUAL DE LO QUE SE PIENSA²⁶

La reciente y poco conocida Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) fue aprobada en Santiago el 20 de enero de 2020. Incorpora una mirada integral del desarrollo, ya planteada por la ley 21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País, actualmente vigente. Se anticipa a la actualización de la Política de Desarrollo Urbano (pendiente), a la Política de Ordenamiento del Territorio (pendiente) y a los nuevos instrumentos vinculantes (como el PROT, que tiene pendiente su reglamento) que forman parte de un Nuevo Paradigma de Desarrollo más Integral y con Foco Territorial²⁷.

En los párrafos que siguen argumentamos que la política nacional debe tener un correlato en la política regional y ser incorporada en las medidas de los nuevos gobiernos subnacionales. La existencia de comunas y provincias agrícolas (Petorca, Quillota, San Felipe, Los Andes, Olmué y Limache, Quintero y Puchuncaví, y una parte importante de la provincia de San Antonio) en la región de Valparaíso, debe ser objeto de una atención especial, no solo en términos de las “comunas rezagadas”, que constituyen una parte importante de la nueva institucionalidad, sino porque reúnen a cientos de miles de hombres y mujeres que expresan la diversidad (y el gran potencial) de la región.

Política Nacional de Desarrollo Rural

El proceso de formulación de la “PNDR” fue llevado a cabo en paralelo a la realización del Estudio “OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014”²⁸, ejecutado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Dicho estudio se transformó en un diagnóstico acabado del sector y en un referente para la formulación de la política. Hacia fines de 2018 este contenido fue sometido a una actualización, siendo presentado por el Ministerio de Agricultura para la aprobación del Comicivyt durante 2019.

²⁵ Escrito sobre un borrador inicial de Jorge Negrete.

²⁷ Diario Oficial de la República de Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública Leyes, Reglamentos, Decretos y Resoluciones de Orden General Ministerio del Interior y Seguridad Pública Núm. 42.647, Martes 5 de Mayo de 2020. Subsecretaría del Interior APRUEBA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Núm. 19.- Santiago, 20 de enero de 2020.

²⁸ Véase OCDE (2014) Rural Policy Reviews, Chile. París. OCDE.

La política presenta una visión de largo plazo que busca impulsar el desarrollo integral de la población que habita en territorios rurales del país, en línea con los compromisos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (“ODS”), para la construcción de un Chile más libre y justo, que progresa creando oportunidades para todos.

Necesidad de una Política Nacional de Desarrollo Rural

Chile es un país con una amplia variedad de culturas, identidades, paisajes y climas que reflejan la diversidad de quienes lo habitan. Las particulares características de su geografía han influido en los patrones de asentamiento de su población y en su actividad económica, generando una heterogeneidad de áreas rurales con características y retos variados. Los territorios rurales enfrentan desafíos comunes, como la deficiente conectividad (vial, telecomunicaciones, energética, entre otros), el menor suministro de otros bienes y servicios respecto a los centros urbanos, la lejanía a los grandes mercados, la migración de la población hacia áreas urbanas, la falta de masa crítica para beneficiarse de las economías de escala, los nuevos patrones de producción y comercialización para las materias primas, la baja diversificación económica y la necesidad de una mayor valoración de su patrimonio cultural y natural.

Esta realidad ha carecido de una aproximación gubernamental que le sea propia y que supere el tradicional enfoque sectorial, donde los esfuerzos para realizar iniciativas de inversión son difíciles de justificar.

Como lo plantean los Estudios de la OCDE²⁹, Chile ha experimentado, en las últimas décadas, un crecimiento económico y un progreso social significativos, asociado especialmente al sector exportador primario, especialmente minería, agricultura, actividad forestal y pesca.

“Sin embargo, se ha puesto poca atención en proporcionar un contexto más favorable para estas industrias a nivel regional. La peculiar geografía de Chile hace que las actividades económicas y los patrones de asentamiento se concentren en unas pocas áreas geográficas, contribuyendo a que existan muy altos niveles de

²⁹ Véase OCDE – SUBDERE (2016). Estudios de Política Rural. Resumen Ejecutivo.

desigualdad entre las regiones. Más de la mitad de las regiones chilenas con altos grados de ruralidad registran un PIB per cápita inferior al 75% del promedio nacional. Para resolver este problema, es necesario cambiar el enfoque actual de la política rural, que lleva a que las regiones rezagadas dependan de programas sociales y políticas agrícolas o de otros sectores, remplazándolo por un programa más amplio e integral de desarrollo rural³⁰”.

Elementos de Diagnóstico

La limitada existencia de políticas nacionales con enfoque territorial ha contribuido, entre otros factores, a generar un desarrollo desequilibrado en el territorio nacional, determinando un acceso desigual de la población a los bienes y servicios, generando situaciones de rezago territorial y socioeconómico.

Si bien en las últimas décadas Chile ha mostrado avances sustantivos en términos de reducción de la pobreza, según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (en adelante, CASEN) aún persisten disparidades entre las áreas urbanas y rurales. Entre el año 2006 y el 2017, la pobreza por ingresos en las áreas rurales disminuyó desde un 51,8% a un 16,5%, lo que representa un avance significativo. Sin embargo, esta cifra sigue siendo más del doble de la que se presenta en las áreas urbanas (7,4% para el año 2017).

Por su parte, la medición de pobreza multidimensional también da cuenta de una mayor incidencia en las áreas rurales: el año 2017 alcanzó al 37,4% de la población, comparado con el 18,3% en áreas urbanas.

En Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) clasifica lo urbano-rural para la aplicación del Censo de Vivienda y Población. Una zona rural, de acuerdo al INE, es un asentamiento humano que posee 1.000 o menos habitantes, o entre 1.001 o 2.000 habitantes con menos del 50% de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Según esta definición, el Censo de 2017 indica que 2.149.740 personas viven en localidades rurales (12,2% de la población nacional, cifra equivalente, a propósito, a la de los pueblos originarios, muchos de los cuales viven y trabajan en el mundo rural).

³⁰ Véase OCDE – SUBDERE (2016). Estudios de Política Rural. Resumen Ejecutivo.

Si aplicamos la tipología OCDE a Chile, el país se nos presenta más rural de lo que se piensa, un 25% de población rural (OCDE) y no un 12% (INE). **En definitiva, es posible sugerir que lo rural no está desapareciendo, lo que ha sucedido es que ha sido tradicionalmente subvalorado tanto en su dimensión como en su potencial de desarrollo para el país.** Esta nueva realidad del país, debiera traer importantes transformaciones en la mirada que el Estado hace del territorio nacional

Para la PNDR, el país debe transitar desde el actual escenario de “ruralidad como espacio no urbano” hacia el despliegue gradual, sostenido y ordenado de un paradigma rural moderno y sustentable que oriente las políticas a incentivar a los territorios rurales a movilizar sus bienes y recursos. Los necesarios vínculos entre las áreas urbanas y rurales exigen dejar atrás la tradicional visión dicotómica urbano-rural. Esta nueva mirada promueve un enfoque territorial y no sectorial, que fomenta la colaboración de los diversos actores para impulsar el desarrollo local de asentamientos poblados de menor tamaño.

Objetivo general y principios

El objetivo general de la PNDR es mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil. Para alcanzar dicho objetivo, define cuatro ámbitos: a) Bienestar Social, b) Oportunidades Económicas, c) Sustentabilidad Medioambiental, y d) Cultura e Identidad. Finalmente, plantea una Gobernanza para su consecución.

En relación a los principios se señalan los siguientes: a) Sustentabilidad, b) Diversidad territorial, c) Equidad territorial, d) Integralidad, e) Dinamización productiva y competitividad territorial, f) Participación, g) Descentralización y h) Gradualidad.

Estructura de Gobernanza Rural para la Región de Valparaíso

La PNDR entrega un marco de lineamientos comunes que facilita la articulación de actores y variables que inciden en el desarrollo de las áreas rurales, valorando el potencial que su diversidad tiene para el desarrollo comunal, regional y nacional.

La gobernanza a nivel regional es relevante para la región de Valparaíso, considerando que cinco de sus ocho provincias (Quillota, San Felipe, Los Andes, Petorca y San Antonio) tienen características francamente rurales. La PNDR apuesta por los gobiernos regionales y, en especial, por sus Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional. Así permearán sus objetivos y lineamientos en las estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio. Asimismo, asume que serán los gobiernos regionales los que promoverán la participación de la sociedad civil, del sector privado y del sector público, particularmente, representantes de servicios públicos pertinentes, representantes del Consejo Regional y de las municipalidades rurales de la región.

Esta labor de gobernanza, que podríamos definir como estratégica, será apoyada por las expresiones regionales de los ministerios miembros de la Comicivyt, así como por otros órganos públicos regionales involucrados en la gestión del territorio. El seguimiento de la PNDR corresponderá a la Comicivyt, organismo que establecerá un plan de acción y la metodología de evaluación que incluirá un Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural.

La región de Valparaíso es más rural de lo que se piensa

La región de Valparaíso tiene una superficie de 16.396,1 km², representando el 2,16% de la superficie del país. Como se ha señalado en apartados anteriores, su población es de 1.815.902 habitantes, equivalente al 10,3% de la población nacional. De acuerdo al Informativo Regional, Región Valparaíso, de ODEPA 2019³¹, la población viviendo en zonas rurales, según tipología INE, alcanza un 9% de la región de Valparaíso. Estas cifras contrastan con la población viviendo en zonas rurales, según la tipología OCDE, que alcanza

³¹ Véase ODEPA (2019). Ministerio de Agricultura. Región de Valparaíso. Información regional. Actualización enero de 2020

un 29%. Para el cálculo de superficie rural regional se consideran las comunas mixtas y rurales. Así, de acuerdo a la tipología OCDE, 29 de las 38 comunas de la región presenta una alta ruralidad. Esto representa un 80% de la superficie regional de Valparaíso con características rurales³².

El número de ocupados agrícolas de la región de Valparaíso (72.778 personas) representa un 8,4% del total de ocupados agrícolas del país (865.659 personas) y un 8,6% del total de ocupados en la economía regional.

Estos indicadores de ruralidad toman más sentido cuando se analizan las tasas de pobreza por ingresos (considerando el ingreso total de los hogares) que, para el total regional, alcanza un 7,1%, desagregándose en 6,7% total urbano y 11,1 % total rural. Estas diferencias entre pobreza urbana y rural son aun más significativas cuando se revisa la tasa de pobreza multidimensional (considera indicadores de educación, salud, trabajo, vivienda y redes), que para el total regional alcanza 19% y se desagrega en 17,9% total urbano y, 30,4% total rural³³.

Una reflexión sobre ruralidad en la región

La reciente PNDR incorpora una mirada integral del Desarrollo Rural, alineándose con la ley 21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización, actualmente vigente, y con los fundamentos del Proceso de Actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (pendiente) y de los fundamentos del Proceso de Formulación de la Política de Ordenamiento del Territorio (también pendiente).

La PNDR se relaciona directamente con los fundamentos de la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social (decreto 975 - febrero 2019, vigente) y de nuevos instrumentos vinculantes como el PROT (pendiente su reglamento), que forman parte de un Nuevo Paradigma de Desarrollo más Integral y con Foco Territorial.

El ingreso de Chile a la OCDE en 2010 y los informes de sus organismos técnicos, se pueden considerar como factores claves para llegar a esta convicción del desarrollo rural que se refleja en la actual PNDR. La OCDE estima que en Chile entre el 25,5% y el 35% de la población vive en sectores rurales dependiendo del criterio utilizado, mientras que el Banco Mundial sitúa la cifra cerca del 35%, considerando densidad de población y distancia a centros urbanos. La aplicación de sus metodologías nos ha revelado un territorio nacional

³² Estos cálculos fueron realizados por ODEPA con información del CENSO 2017.

³³ Según ODEPA (2019), Casen (2017) y el Ministerio de Desarrollo Social.

y regional mucho más rural y desigual del que imaginábamos, con niveles de pobreza multidimensional que doblan la urbana. Como hemos sugerido, el Covid-19 es una pandemia que ha reflejado estas desigualdades económicas y sociales, representando para el país un reto mayor a la hora de alcanzar un desarrollo integral, con mayores niveles de inclusión y oportunidades para todos.

ECONOMÍA NARANJA PARA LA REGIÓN DE VALPARAÍSO³⁴

Una breve introducción a la Economía Naranja

Economía Naranja es el nombre con el cual se le conoce a las industrias culturales y creativas:

“Aquellos sectores de actividad organizada que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial”³⁵.

Se trata también de un sector que es necesario para los procesos contemporáneos de las industrias tradicionales, con miras a adecuarse a nuevas audiencias y nuevas tecnologías. Esta industria que se la simboliza con un color, tiene la cualidad de desarrollar el valor de lo “intangible” de los procesos culturales, que ha llevado a muchos actores del sector a sugerir que son tiempos de potenciar las “ciudades de mentefactura”.

Hablamos de la creación como motor del desarrollo, las mentes como insumos, la tecnología como soporte al igual como lo puede ser un lienzo o un metal; lo infinito de lo digital, el fenómeno de lo público, la propiedad como autoría, la ciudadanía y sus hábitos como contenido, entre otros tipos de conceptos y realidades que pueden ser aún novedosas para países como el nuestro. Pero ¿cómo se mide este tipo de industria? ¿quiénes la promueven? ¿cómo se regula?

Qué mejor ejemplo para empezar a aterrizar de qué trata la economía naranja que la cuarentena mundial que el mundo se vio forzado a acatar por la crisis sanitaria del COVID-19. El comercio cerró las puertas, también los procesos industriales, el transporte, los museos, los teatros, las escuelas, universidades y los clubes deportivos. La materialidad del consumo, los servicios, la entretención, el turismo, la movilidad de las personas en general, quedaron suspendidos, en una dimensión desconocida hasta ahora.

Hemos sido espectadores y protagonistas de situaciones sin precedentes, como el consumo cultural a través de la red. El mundo ha tenido que adecuarse a un formato de poca tangibilidad, pero de mucho valor agregado. Un valor que no solo es una percepción, sino que es cuantificable, llevando incluso a algunos gobiernos de países de Europa a considerar la cultura como un bien esencial. Porque los principales promotores de la industria creativa son los ciudadanos.

³⁴ Escrito sobre un borrador inicial de Macarena Carroza.

³⁵ Véase Unesco (2010). Políticas para la creatividad. Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas.

Cada uno de estos procesos: museos transformando la experiencia presencial del museo en digital, óperas y conciertos con músicos, bailarines, actores comunicándose por zoom, plataformas para llevar productos a las casas, servicios públicos perfeccionando sus plataformas de operación a través de la red, son una antesala de lo que vendrá en la modernización de los estados y sus plataformas para administrar. Un mundo que parece nuevo por lo masivo del fenómeno, pero que ya tenía nombre: El mundo naranja de las industrias creativas.

¿Qué tan naranja es nuestra región?

Hagamos la siguiente descripción (simple): la región político-administrativa está constituida por ocho provincias y 38 comunas, dos de las cuales son los territorios insulares de Isla de Pascua y Juan Fernández. Su capital regional es la ciudad de Valparaíso, sede del poder legislativo y Patrimonio de la Humanidad según declaración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el año 2003; desde el año 2019, Valparaíso es también ciudad de la música, nombrada también por UNESCO. Podríamos inferir entonces que es una región cuyo desarrollo en las industrias culturales es muy prolífico y que es uno de los motores de su economía.

Sin embargo, esto no es así.

La región desarrolla su actual economía, principalmente, sobre sector industrial, portuario, minero, sobre refinerías de petróleo, agricultura y el sector comercial que se desarrolla principalmente a través del turismo y el sector inmobiliario.

Pero ninguna de estas industrias, salvo la portuaria, tiene una identidad. No existe una identificación de las comunidades actuales con ellas. Y las cosas han cambiado, el aspecto climático, la automatización industrial y la percepción de los ciudadanos respecto a si aportan o no a sus vidas esas industrias, empiezan a desestabilizar sus cimientos. Lo anterior requerirá de innovación, creatividad y liderazgos para asumir el gran desafío de reconectarlas para el desarrollo de la economía del siglo XXI de la región. Un desafío que debe cohesionar las identidades y desarrollar la cultura de los territorios.

Las actividades comerciales y las empresas hoy son demandadas por una ciudadanía que exige que esas actividades generen un valor agregado, que permitan además potenciar las economías internas y fortalecer la situación de los ciudadanos que residen y viven en un lugar, buscando fortalecer identidades comunales y la satisfacción de las necesidades locales.

Este modelo (desde el punto de vista de la participación ciudadana y de la adscripción de la ciudadanía a un modelo de gestión de la economía e intercambios locales) parece muy adecuado, moderno y a escala humana, algo que para la industria creativa es esencial.

Cabe destacar que este modelo de intervención tiende a cubrir los requerimientos actuales del ciudadano común, el cual ya ha manifestado que el sistema económico tradicional se encuentra superado, si bien, no se puede negar que a nivel macro ha traído mejoras significativas, cuesta que ello se vea reconocido. Entonces, cabe preguntarse, ¿por qué?

Sin lugar a dudas, se requieren gobernanzas que sean capaces de dirigir y dar valor a la actividad humana, de crear y lograr un escenario donde la actividad cultural de creación sea más apreciada, resaltando sus cualidades y su versatilidad con otras industrias. Una apuesta para cambiar los criterios tradicionales con los que valoramos las cosas, buscando visualizar y ser capaces de aceptar otras formas de concebir las actividades de emprendimiento humano, relevando aquellas acciones que dan más valor a la cultura y a la sociedad, el cual genera procesos económicamente más virtuosos.

Pero también se requiere un nuevo sentido común que logre levantar un ecosistema donde las industrias creativas sean su piedra angular

Entendemos, entonces, que la matriz de la industria tradicional también necesita el potencial y el sentido común de la industria cultural para subsistir, y que potenciar este sector generará las condiciones de un ecosistema que apoye desarrollos económicos sustentables.

Una publicación del Institute for the Future³⁶ y del BID, plantea los cinco motores del cambio³⁷, aquellas cinco fuerzas que pueden potenciar el ecosistema de las industrias creativas en la región de Latinoamérica y el Caribe. Para esta reflexión sobre nuestra región, los utilizaremos como referentes pertinentes a la escala del desafío de potenciar y hacer emerger una industria que será fundamental para evitar la obsolescencia económica de la matriz productiva tradicional, y hacer emerger el sector naranja de la industria.

Los cinco motores del cambio son los siguientes:

- i. Narrativas: de un modelo único a la representación incluyente.

³⁶ El Institute for the Future (ITF) es una organización independiente, sin fines de lucro, de investigación estratégica y organización educacional de experiencia en la formulación de predicciones. Lo esencial de nuestro trabajo consiste en identificar tendencias emergentes y discontinuidades que transformarán la sociedad y el mercado global.

³⁷ El documento, elaborado por Tessa Finlev, Rachel Maguire, Ben Oppenheim y Sara Skvirsky, se denomina “El Futuro de la Economía Naranja”.

- ii. Geografías: de un terreno estable a una recalibración permanente.
- iii. Tecnologías: de lo físico a lo digital.
- iv. Finanzas: de modelos excluyentes a financiamiento accesible y transparente.
- v. Trabajo: del empleo fijo a un ecosistema de formas de sustento.

Narrativas

Los autores plantean que no hace mucho tiempo atrás existía un control en la difusión sobre una tendencia que lideraba una élite, un grupo homogéneo y pequeño. Sin embargo, las plataformas digitales, las redes sociales, hicieron una trama transversal, diversa, multicultural, donde la representación no tiene un solo punto de vista. Los autores proponen que el rol de la narrativa también comienza a entenderse de nuevas maneras a medida que se reconoce su potencial para mejorar y hacer confluir a las comunidades.

Podríamos preguntarnos, ¿cuál es la narrativa representativa de la región sobre la cual pueden cohesionar una identidad productiva? Podríamos sostener que no existe tal narrativa y que es importante construirla junto con los territorios.

Geografías

Lo que acá se plantea es la vulnerabilidad en los territorios sobre el cambio climático y otras variables que tienen que ver con el ambiente en donde se desarrollan los ecosistemas creativos, la vida de las personas. Cómo esta variable climática dirime y define el destino económico.

Hoy nuestra región vive un momento especialmente complejo: la sequía, la contaminación industrial, proyectos invasivos como las termoeléctricas y un desarrollo descontrolado de la industria inmobiliaria, entre otros, que exige “mentesfacturas” que proporcionen soluciones contemporáneas, diseños y modelos de negocio innovadores, tecnologías al servicio de facilitar y acercar la vida de las personas a medios amables y no adversos.

Tecnología

Las tecnologías digitales son una verdadera revolución en la creación. Los autores plantean que, a soportes como el lienzo y la piedra, donde se desarrolló siempre el arte y las expresiones creativas, ahora se incorpora lo digital que irrumpe como un nuevo soporte creativo de alto impacto, masivo e infinito. El mundo de los videojuegos y la dimensionalidad (como el 3D) asoma una virtualidad que se instala

modificando la forma de sentir y de comunicar conceptots.

La forma de cómo crear es hoy un campo del cual no se puede advertir ver su finitud, y eso es un instrumento que repercute en todas las áreas existentes. La inteligencia artificial y las necesidades contemporáneas y futuras requerirán de sociedades que deberán abrir la mente, potenciar áreas y talentos y educar para el futuro.

Por lo mismo, la alfabetización digital en nuestra región es imprescindible para adquirir las habilidades necesarias para ser competentes en el uso de las nuevas tecnologías. La experiencia de la pandemia dejó en evidencia que incluso a nivel de usuario la tecnología es una brecha en la región; brechas sociales, generacionales que debe enmendarse rápidamente. Hoy nuestra región es analfabeta digitalmente y eso nos deja fuera de posibilidades.

Finanzas

Existen nuevos instrumentos y plataformas de financiamiento que están desplazando las tradicionales. Y acá, la industria creativa lleva ventaja, básicamente por la necesidad de financiar “ideas” o “valores intangibles”, los cuales son impensables para mesas de riesgos de un banco, por ejemplo, o porque los flujos de esta industria no tienen una estabilidad como puede ser el salario de una empresa. Entonces, exigirle a esta industria las liquidaciones de sueldos, lo tangible de lo que financia, lo expulsa de cualquier sistema de financiamiento tradicional. Emergen entonces estructuras diversas para la economía creativa como el crowdfunding, el crowdequity, las monedas digitales, los contratos inteligentes, entre otros. Esto es un cambio de paradigma que se sustenta en la transparencia, en eliminar intermediarios y en potenciar el contacto directo con los beneficiarios.

Para nuestra región es un desafío necesario. Basta observar la complejidad de financiamiento por la que atraviesan muchas iniciativas creativas, ambientales, emprendimiento de jóvenes y tanto terreno fértil para emprender en el campo creativo y de innovación que permitirían mejorar los problemas de la región.

Pero aún no tenemos dos ingredientes claves para poder acceder a levantar estas nuevas formas de financiamiento: la confianza y la tecnología. Debemos lograr entendimiento y razón de ser de la comunidad regional para establecer construcciones de confianzas que estén materializadas en plataformas sociales y tecnológicas que evidencien procesos transparentes. Lograr esto puede ser un salto en materializar ideas, propósitos, hacer posible que la escala barrial de la región pueda emprender no solo para resolver una necesidad de su pasaje, sino quizás de todos los pasajes de todos.

Trabajo

Los autores plantean que, en la próxima década, el trabajo en línea comenzará a desdibujar las limitaciones geográficas de la economía creativa, permitiendo a los creativos construir carreras y redes en ciudades remotas y territorios virtuales. Importará poco si resides en Valparaíso y tus clientes están en otra parte de la región, del país o del mundo. Pero este fenómeno repercute en muchas áreas, desde la seguridad cibernética hasta las formas de relacionarnos. Por ejemplo, nuestra concepción de vivienda, de soporte digital en ellas, la seguridad en calles, el espacio público como experiencia y no solo actividad recreacional, y así muchas formas de entender ser comunidad activa y creativa.

La experiencia de la cuarentena en pandemia nos forzó a pensar esto con fuerza. Millones de personas nos vimos trabajando en red y evidenciamos las problemáticas y nuestro sentido común de tratar de replicar lo presencial a lo virtual, cuando la pregunta es ¿cómo se inventa la experiencia laboral o educacional en la era digital?

En este punto nuestra región puede hacer un salto de posicionamiento si privilegia y prepara sus ciudades para acoger población creativa mundial con las condiciones digitales para que cualquier trabajo de desarrollo creativo, científico, tecnológico, etc. pueda desarrollarse desde nuestra región al mundo. Con esto queremos decir que la oferta y la demanda pueden variar. Que Chile tenga un mercado pequeño, deja de ser un gran problema. Pero quizás nuestras preguntas como región también están obsoletas. Porque no se escuchan las que estén midiendo qué características deben tener los barrios, los polos de nuestras ciudades para acoger comunidades artísticas creativas, empresas tecnológicas, científicas para que quieran residir y/o operar desde nuestra posición geográfica. ¿Qué “mentefactura” debemos promover en las universidades de la región para que puedan entrar a estas comunidades? ¿qué habilidades deben tener?

Creemos que la región tiene un potencial geográfico, de paisaje, de identidad y una práctica universitaria y experimental que son condiciones de base para convertirse en un polo atractivo de desarrollo de industrias creativas. Sin embargo, ello exige una apertura a pensar más en el futuro y no querer resolver las problemáticas ambientales, culturales, sociales, a través de plataformas obsoletas, tiempos insuficientes, sin transparencia, sin los ciudadanos, sin la capacidad de escuchar soluciones que están en el mismo territorio.

Debemos levantar una narrativa que nos convenza que esta región debe vestirse de futuro y levantar una estrategia di-

ferente para los problemas de siempre, donde potenciar las industrias creativas puede ser un enfoque que la desvíe de la obsolescencia económica, y la haga atractiva para el mundo, entrando al verdadero desarrollo económico del siglo XXI.

LABORATORIO DE IMPLEMENTACIÓN: UN INSTRUMENTO HACIA LA GESTIÓN TERRITORIAL ECONÓMICA, AUTÓNOMA E INTEGRAL³⁸

La presente propuesta toma como punto de partida los conceptos de políticas e instrumentos de políticas públicas regionales, con el fin de explorar la integración de iniciativas dedicadas a mejorar el bienestar de las personas en la región. Se basa en la idea de un laboratorio de implementación sobre los principios de prototipado, testeo y pilotaje, junto a una fuerte noción de colaboración desde diversas perspectivas. El sentido de co-diseño—el cual sintetiza estas dos ideas—es abierto con el propósito de ser impulsado por los mismos actores regionales. Como instrumento, la propuesta tiene el potencial de enriquecer el impacto de las políticas regionales en diversos ámbitos, apuntando a que este concepto de laboratorios de implementación efectivamente se integre como parte del conjunto de instrumentos de gobernabilidad, en el cual las herramientas deben implementarse, ajustarse, adaptarse para mejorar la política, planificación, autonomía e identidad regional. En los siguientes párrafos se identifican las cuestiones clave para que el concepto de “laboratorios vivos” sea más eficaz para la innovación subnacional.

Necesidades y brechas

En los últimos años se ha hecho evidente la necesidad de tener avances más sustanciales en relación a la desconcentración del país. Por ello, la capacidad de implementación de políticas públicas, junto con la orientación de los sectores productivos regionales, sitúa en una alta prioridad la aplicación activa de herramientas que permitan agilizar el despliegue de inversiones en infraestructuras de diversos tipos (servicios, equipamientos públicos, programas sociales y muchos más), con el fin de permitir una descentralización efectiva, apreciable y medible. Además, las aplicaciones en regiones deben dar un paso en la dirección de comenzar a experimentar la implementación dentro de sus propios ecosistemas, reuniendo a los interesados en un proceso abierto

³⁸ Escrito sobre un borrador inicial de Luis Valenzuela.

de identidad y autonomía a modo de una innovación abierta e impulsada por todos los actores locales para mejorar el desarrollo regional. No obstante, es necesario trabajar para alinear las políticas que apuntan a los diferentes, aunque relacionados, aspectos de desarrollo a nivel regional. Las ciudades y los territorios rurales constituyen el entorno geográfico fundamental para el desarrollo regional, en cuanto a la preservación y restauración de su identidad. Las regiones albergan sus habitantes, poblaciones flotantes, migrantes, redes de empresas, servicios y proveedores, institutos de investigación, organismos gubernamentales, en diversos niveles de interacción, lo cual hace de la desconcentración un proceso complejo. Estas transformaciones requieren aplicar políticas e instrumentos para estimular un desarrollo con integración, aminorando los costos, dolores y pérdidas del proceso. Respondiendo y dando forma a esta transformación, el concepto de Laboratorio de Implementación Regional tiene como objetivo equilibrar las fuerzas del empuje del desarrollo, a la vez que contribuye a la formación de ecosistemas sostenibles en los que los actores regionales, los ciudadanos y las empresas de todo tamaño, participan y colaboran en una etapa temprana para la implementación.

La relación entre el Laboratorio de Implementación y las Políticas Regionales

Dados los cuellos de botella y desafíos que dificultan el crecimiento y la regionalización, es necesario ir más allá de las agrupaciones tradicionales (consejos, comités y mesas) a partir de los enfoques de apoyo a la incubación de ideas e iniciativas. Por ello, las diversas instancias, instituciones y actores regionales para su desarrollo, pueden beneficiarse del concepto de Laboratorio de Implementación para incluir las características de la política pública abierta impulsada por las comunidades, integrando elementos como la creación de iniciativas en políticas temáticas, el establecimiento de redes de colaboración y la oferta de instalaciones de innovación del Laboratorio.

Es así como el concepto de laboratorio crea un ecosistema que permite que los interesados en las políticas y los agentes de su red (incluidos los ciudadanos) participen en una fase temprana del proceso. De esa forma, se hace posible descubrir formas nuevas e incipientes de implementación, experimentando y validando tempranamente nuevos programas e inversiones. Los beneficios del concepto de Laboratorio de Implementación para la región consisten en desarrollar, validar e integrar nuevas ideas, ampliando más fácilmente los impactos locales de las políticas regionales. A las políti-

cas e instrumentos regionales existentes, el concepto de Laboratorio de Implementación aporta la visión y la estrategia para crear plataformas abiertas que fomenten la cooperación y la asociación, un enfoque prioritario en ámbitos de desconcentración y el fomento de la regionalización.

Dado que la adopción e integración de un Laboratorio de Implementación tendría importantes repercusiones, su enfoque en la aplicación de instrumentos, orientados a instituciones y pilotajes de programas regionales, debería tener en cuenta prioritariamente la situación local específica. Se requiere la colaboración entre los principales interesados a nivel regional, como la administración pública, los organismos de desarrollo regional, las universidades, los institutos de investigación y las empresas, así como de las comunidades y de sus ciudades y entornos rurales. Esa colaboración podría muy bien acordarse en un programa de asociación entre los sectores público y privado para el desarrollo y autonomía regional. Una estructura como esa evitaría la dispersión en los propósitos de los proyectos, creando incentivos para generar condiciones favorables a un establecimiento sistemático de redes, el que sería complementado con un intercambio de conocimientos y tecnologías, junto con la posterior ampliación de los impactos positivos testeados.

Focalización para implementar

El sentido de focalización es para poder impactar en el desarrollo social, territorial y económico de la región de Valparaíso y su relación con el país, el continente y el mundo. De esta manera, se crearía una sólida experiencia de confianza y conversación basada en la excelencia técnica de producción de información, análisis de evidencia y transparencia de comunicación.

Se trata, pues, de un Laboratorio de Implementación comprometido en la generación de conversaciones para comprender el desarrollo regional. De esta forma, se buscaría mejorar las decisiones de los agentes de la sociedad, tanto regionales, locales, como intermediarios a través del uso sistemático de evidencia aplicada a la región; con un enfoque multidimensional, multidisciplinar y basados en alianzas estratégicas. El Laboratorio de Implementación proporcionaría un asesoramiento en materia de políticas y desarrollaría capacidades para el diseño y la aplicación eficaz de políticas que se adapten a las necesidades locales, todo centrado en los principales impulsores del crecimiento económico y el bienestar local regional.

Para el Laboratorio de Productividad Espacial, la cuestión principal es cómo la política regional, rural y urbana puede ayudar a encontrar un sistema más inclusivo y dinámico para

el crecimiento económico. En los últimos años, la perspectiva predominante de la política regional ha cambiado. El nuevo paradigma de política regional se centra en el crecimiento, la competitividad y el bienestar. En ese sentido, una iniciativa como la propuesta tendría por objeto fortalecer el vínculo entre las dimensiones regionales y los resultados agregados de los países. El enfoque de la política regional ha pasado de compensar a las regiones rezagadas por los efectos indeseables de las condiciones y políticas macroeconómicas, a determinar las formas en que cada región puede contribuir al rendimiento agregado mediante la promoción de su potencial de crecimiento (de la productividad).

Objetivo general y específicos

El objetivo general de esta propuesta es lograr evidencia transdisciplinaria que incida en la generación de decisiones estratégicas para la región a través de una rigurosa revisión de indicadores y data para su procesamiento. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Utilizar indicadores que generan las instituciones especializadas en los ámbitos ecológico, económico, social y territorial.
- Desarrollar el conocimiento que permita hacer análisis específicos con carácter multidimensional, tanto a nivel regional y comunal.
- Contribuir al desarrollo de una propuesta de ideas a las preguntas que abordan la problemática económica y social, con una perspectiva territorial.

¿Quién lidera y quién coordina?

El Laboratorio de Implementación sería de carácter participativo y permanente, por lo tanto, se requeriría del compromiso del gobierno regional, de los municipios de la región, de las instituciones de apoyo, de las universidades, del sector privado, de las Organizaciones No Gubernamentales -ONGs'- y de los ciudadanos de su área de influencia.

El gobierno regional lideraría el observatorio junto a una colaboración con SUBDERE (Sistema de Laboratorios) y con liderazgos universitarios en una promoción y administración conjunta en la gestión del Desarrollo Sostenible de la Región. Así, el Laboratorio de Implementación orientaría y facilitaría las decisiones, la ejecución de programas y proyectos económicos, sociales y ambientales, incluidos planes de desarrollo y que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población de hoy y del futuro.

Desde la perspectiva de un Laboratorio como una experiencia escalable al país, el Laboratorio de Implementación podría ser un aspecto del Sistema Nacional integrado por un

grupo técnico de cada iniciativa regional. Cada uno contará con funcionarios regionales, municipales e investigadores de universidades nacional y locales, con reconocida capacidad en la gestión de desarrollo sostenible municipal y regional. El sistema debiese ser vinculado a la SUBDERE y su División Desarrollo Regional y un Laboratorio de Implementación Matriz.

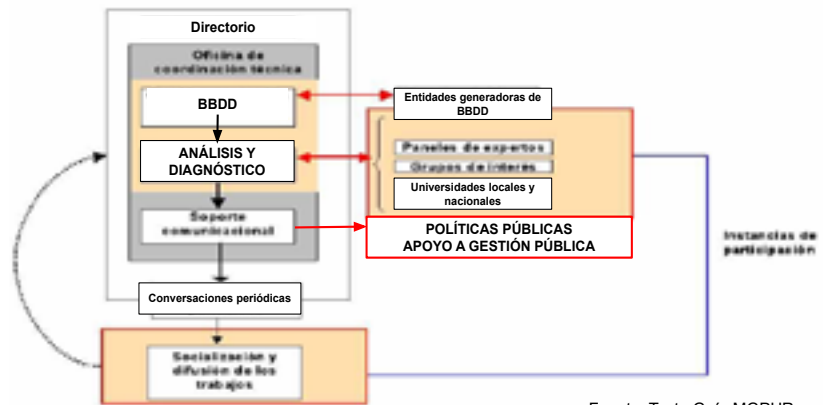
Estructura General

El Laboratorio de Implementación participaría en la labor más amplia de la SUBDERE sobre la equidad y productividad en el proceso de la desconcentración. Desarrollaría el análisis en torno al concepto de “desconcentración espacial”, en coordinación con los gobiernos regionales y con la SUBDERE. La labor del Laboratorio de Implementación se centraría en los mecanismos que apoyan el proceso de convergencia de las regiones y ciudades que se encuentran rezagadas en diversas fronteras a nivel local, regional, nacional o mundial. Evaluaría en qué medida puede aumentarse la desconcentración en un proceso de aumento de desarrollo y disminución de la inequidad mediante la implementación de política pública y orientación a las actividades productivas.

El Laboratorio de Implementación participaría en la labor más amplia de la SUBDERE sobre la equidad y productividad en el proceso de la desconcentración. Desarrollaría el análisis en torno al concepto de “desconcentración espacial”, en coordinación con los gobiernos regionales y con la SUBDERE. La labor del Laboratorio de Implementación se centraría en los mecanismos que apoyan el proceso de convergencia de las regiones y ciudades que se encuentran rezagadas en diversas fronteras a nivel local, regional, nacional o mundial. Evaluaría en qué medida puede aumentarse la desconcentración en un proceso de aumento de desarrollo y disminución de la inequidad mediante la implementación de política pública y orientación a las actividades productivas.

Por ello se plantea la siguiente estructura para el Laboratorio de Implementación:

OTE Estructura General



Fuente: Texto Guía MGPUR

El directorio impulsaría las directrices y estrategia del Laboratorio de Implementación. Estaría compuesto por representantes del gobierno regional, de sus comunas y de las universidades. Además, se incorporarían el sector privado y las comunidades. El directorio determinaría los objetivos específicos de los estudios, la evaluación de su desempeño, así como los productos que deriven de su actividad (informes, memorias, seminarios, etc.).

REFLEXIÓN FINAL

Desde el inicio de este taller—a comienzos del 2019—nos hemos propuesto como objetivo aportar con una mirada seria e innovadora al proceso de descentralización que por ese entonces comenzaba en nuestro país. El desafío no era sencillo, en cuanto las distintas reformas que estaban siendo implementadas (esto es, la elección democrática de gobernadores regionales y el traspaso de competencias) generaban más preocupación que ilusión en la clase política y en la ciudadanía. Por lo mismo, desde la interdisciplinariedad y la experiencia de los integrantes de este grupo, el propósito era ofrecer una lectura que ayudara a destrabar los diversos nudos propios del proceso, siempre desde nuestra región de Valparaíso.

Como todos sabemos, el objetivo rápidamente se complejizó aún más. Antes de publicar nuestro primer texto, fuimos testigos de cómo el país ingresó en una de las crisis sociales más agudas de su historia reciente, deviniendo en un proceso constituyente en donde discutiremos las bases más esenciales de nuestro sistema. Al poco tiempo (solo meses), llegó al país la pandemia que ha azotado al mundo entero, con medidas sanitarias que han terminado por reconfigurar la forma en que interactuamos.

Este escenario, sin embargo, está lejos de inmovilizarnos. Al contrario. Las reflexiones que se presentan en este texto dan cuenta de las oportunidades que se nos abren en periodos de tanta tensión y cambios.

La pandemia y nuestra crisis social suponen desafíos democráticos que difícilmente podrán ser enfrentados prescindiendo del territorio. Del texto que se acaba de presentar se desprende que el empoderamiento local será esencial a la hora de mejorar nuestra afección y consolidar nuestra democracia. Esto, sin embargo, no implica desconocer los avances que hemos conseguido en los últimos años. Nuestra propia historia constitucional nos demuestra que, aunque con cierta lentitud, hemos sido capaces de conquistar ciertas reformas en favor del desarrollo territorial que deben ser defendidas en los procesos que se nos vienen.

Pero, como bien sabemos, no solo existen elementos técnicos y jurídicos en el problema de la inequidad territorial. También se requiere de una desconcentración económica y social que, aunque posea elementos más bien culturales, puede ser promovida con reformas concretas a nuestra institucionalidad.

Somos conscientes de que las políticas públicas deben ajustarse a la realidad concreta de sus destinatarios. En nuestro caso, ello significó identificar tanto las formas de vida como las dinámicas espaciales que rigen la convivencia entre los habitantes de la región de Valparaíso. Como

se aprecia en este trabajo, nuestro país y nuestra región son más rurales de lo que parece. Por lo mismo, es necesario que los instrumentos de gobernanza sean lo suficientemente flexibles para dar cauce a los anhelos y esperanzas de un importante sector de la población cuyos problemas son invisibilizados por las demandas de las grandes urbes.

En igual sentido, una mirada panorámica de nuestra región permite comprender que las diferencias económicas tienen un correlato en la ocupación espacial del territorio. Las familias más desaventajadas emigran de los centros urbanos para ubicarse en las periferias, donde la calidad de vida es preocupantemente inferior. Durante los últimos meses hemos sido testigos de que las tasas de contagio por coronavirus guardan relación con los índices de hacinamiento, golpeando con especial intensidad a las clases sociales más bajas. Este golpe de realidad debiese ser lo suficientemente contundente para repensar estrategias que permitan acercar la acción del Estado a las zonas rezagadas, a través de la creación de infraestructura y servicios básicos en beneficio de sus habitantes, para así terminar con el ciclo de inequidad espacial que denota la existencia de comunas ganadoras y perdedoras.

Así como el mercado entregado a su propia suerte es un factor de riesgo para un desarrollo más equitativo, lo mismo se puede sugerir respecto a la exclusiva acción estatal. Los desafíos que enfrenta nuestra región son complejos y multidimensionales, y requieren más que nunca de la acción concertada entre el mundo público y el privado. En este contexto, es pertinente comenzar a articular instancias de colaboración, donde los distintos actores regionales puedan encontrarse y ser verdaderos agentes de cambio. El trabajo concluye con una propuesta en ese preciso sentido, sugiriendo la implementación de un laboratorio de implementación de políticas públicas regionales.

Bien sabemos que lo que viene no será menos complejo que lo ya vivido. Por lo mismo, este texto debe ser leído como una sincera reflexión que nos invita a conocernos. Aunque tengamos diferencias y experiencias disímiles (tal como los integrantes de este mismo taller), será necesario trabajar en conjunto por el futuro mediato de nuestro país y de nuestra región.



ANEXOS_

ANEXO 1

¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar mayor esfuerzos en solucionar el gobierno? (%)

2018		2019	
1_Delincuencia, asaltos, robos	57	1_Delincuencia, asaltos, robos	52
2_Educación	38	2_Educación	35
3_Empleo	30	3_Corrupción en política	33
4_Salud	30	4_Salud	29
5_Pobreza	24	5_Empleo	25
6_Corrupción en política	24	6_Pensiones	24
7_Drogas	18	7_Drogas	20
8_Pensiones	16	8_Pobreza	16

Fuente: Encuesta de Opinión Política de Fundación P!ensa

ANEXO 2

A continuación nombraré un conjunto de instituciones o entidades. Me gustaría que me señalara a cuál de las siguientes ideas se asocia más cada una se ellas (%).

2020		
	corrupción	probidad
Bomberos	2	89
Juntas de vecinos	23	38
Hospitales y consultorios públicos	31	29
PDI	45	26
Fuerzas Armadas	54	21
Sindicatos	41	18
Municipalidad	48	18
Carabineros	66	16
Clínicas privadas	48	14
Medios de comunicación	58	13
Empresas estatales o públicas	53	13
Iglesias evangélicas	64	12
Empresas privadas	58	10
Iglesia Católica	69	10
Gobierno Regional	57	10
Tribunales de justicia	63	10
Congreso Nacional	82	5
Partidos políticos	85	3

Fuente: Encuesta de Opinión Política de Fundación P!ensa

ANEXO 3

¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? (%)

	2018	2019	2020
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	64	53	60
A la gente como uno, le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario	19	31	24

Fuente: Encuesta de Opinión Política de Fundación Plensa

ANEXO 4

Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones...(%)

		2018	2019	2020
Eficacia Externa	Eficacia Externa			
	A los políticos no les interesa realmente qué es lo que el votante piensa	77	76	78
	Gente como yo no tiene influencia en lo que se decida en el parlamento o en el gobierno	61	72	72
Eficacia Interna	Gente como yo tiene opiniones que valen la pena ser escuchadas	50	68	72
	Gente como yo está calificada como para participar en discusiones políticas	38	46	51

Fuente: Encuesta de Opinión Política de Fundación Plensa

