

IMPULSO AL DESARROLLO TERRITORIAL: INTEGRANDO EL DESARROLLO PRODUCTIVO CON EL BUEN GOBIERNO¹

RELEVANCIA DEL TEMA

El programa del nuevo gobierno ha definido la profundización del proceso de descentralización como uno de los ejes de su acción para los próximos cuatro años. Esta propuesta destaca el papel central de las regiones, ciudades y comunas en el futuro desarrollo del país. Por su proximidad a la ciudadanía y a las potencialidades productivas del territorio, los gobiernos locales deben liderar el fomento productivo de sus territorios así como la profundización del gobierno democrático. Se propone forjar un nuevo modelo de desarrollo territorial para el país, en el cual los gobiernos regionales y comunales serán fortalecidos para asumir estas funciones más plenamente. Específicamente, el programa de gobierno propone avanzar en tres grandes líneas:

- i) consolidación de las competencias vinculadas a la administración del territorio, la infraestructura pública y el desarrollo productivo en los Gobiernos Regionales (GORE);
- ii) incrementar los recursos financieros disponibles y las capacidades de gestión de los GORE y municipios, de tal forma de responder adecuadamente a sus actuales y nuevos desafíos y,
- iii) como contrapartida a los aumentos de responsabilidad y funciones, fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y locales, así como la transparencia y cuenta pública de los gobiernos locales ante los ciudadanos y sus organizaciones.

Actualmente, comparado con el resto de América Latina, Chile se encuentra en un rango intermedio-bajo de descentralización, particularmente del punto de vista fiscal. De acuerdo a una encuesta comparativa realizada recientemente por el Banco², en 2004 el gasto subnacional (regional y comunal) en Chile representaba

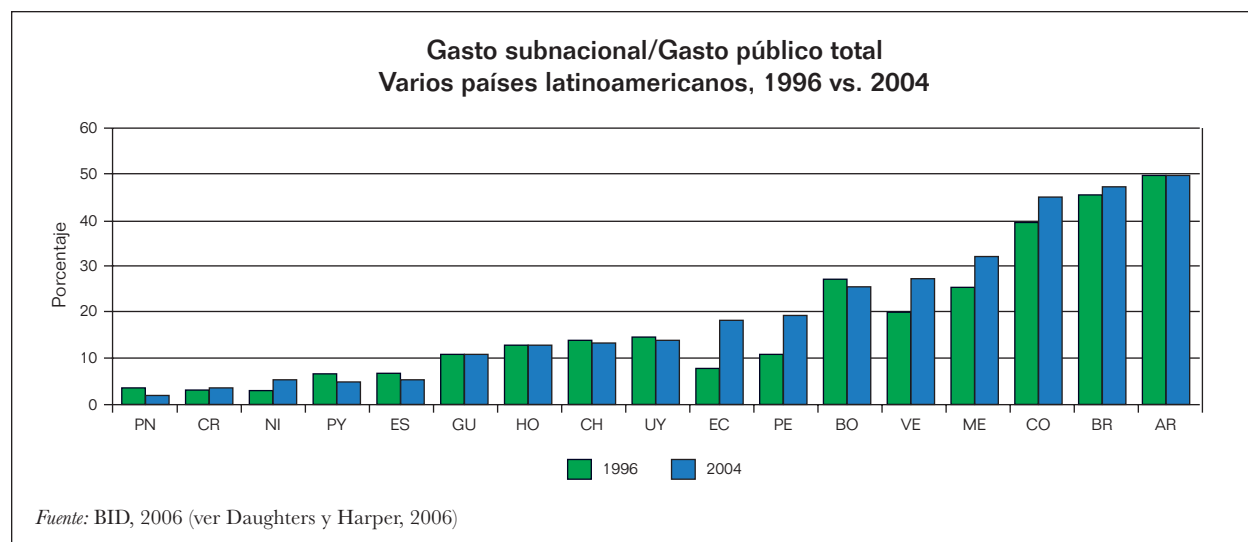
¹ Documento elaborado por Robert Daughters (SDS/SGC).

² Cifras obtenidas del Ministerio de Hacienda en 2004 para una encuesta regional del Banco. Ver: Daughters and Harper, "Fiscal and Political Decentralization in Latin America", 2006.

Nota Técnica

“Por su proximidad a la ciudadanía y a las potencialidades productivas del territorio, los gobiernos locales deben liderar el fomento productivo de sus territorios así como la profundización del gobierno democrático.”





un 12,8% del gasto público, mientras que en el conjunto de la región latinoamericana esta cifra arroja un promedio de 19,3 % —con fuertes variaciones entre países que pueden apreciarse en el cuadro a continuación— y, en los países de la OCDE, un promedio de 29,1% del gasto público. Más específicamente, de los países con régimen unitario en la región, Chile se sitúa en sexto lugar —detrás de Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador y Uruguay. Cabe aclarar, sin embargo, que la cifra chilena no incluye el gasto de las Corporaciones Municipales encargadas de servicios de educación y salud. Al incluir éstos, el gasto público subnacional en Chile aumenta significativamente— a cerca de un 17%. La gran mayoría de este gasto tiene lugar en las municipalidades, indicando un grado relativamente alto de municipalización de los servicios públicos en el país.

No obstante el nivel relativamente bajo de descentralización fiscal, en los últimos 15 años el país ha logrado avances significativos —y en algunos casos, pioneros— en otras dimensiones de la descentralización.

- En términos de descentralización administrativa, Chile ha sido pionero en asignar a los gobiernos municipales responsabilidad exclusiva sobre los servicios de enseñanza y salud primaria, respaldado por un fuerte aparato de apoyo financiero y técnico del gobierno central

- En términos de representatividad política, se estableció la elección directa de los alcaldes municipales, así como la elección indirecta de los Consejos Regionales.
- Se constituyeron los Gobiernos Regionales (GORE) oficialmente como nivel intermedio de gobierno.
- Se duplicaron los recursos de inversiones para los GORE y municipios, pasando la Inversión de Decisión Regional a representar más de la mitad (52%) de la inversión pública nacional en 2005 (comparado a sólo un 21% en 1995).
- Se adelantó en la regionalización de la inversión pública central, mediante el establecimiento de nuevos mecanismos tales como las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), así como los Convenios de Programación Regional y los Anteproyectos de Inversión Regional.
- Por último, y de particular importancia para el futuro, en 2004 se inicia una nueva política de Gestión Territorial Integral (GTI), mediante la cual los GORE, y en forma paulatina los municipios, se establecen como los principales articuladores del desarrollo territorial.

Todos estos avances, sin embargo, también han hecho más transparente los grandes desafíos que aún hay por delante para que los gobiernos regionales y

municipales puedan gestionar eficazmente sus territorios. En primer lugar, las regiones cuentan con elementos insuficientes —atribuciones, instrumentos y recursos— para gestionar el desarrollo de su territorio como se espera. En segundo lugar, las municipalidades —no obstante una institucionalidad más madura que los GORE— también siguen con fuertes debilidades institucionales y fiscales, limitando su capacidad de cumplir con el papel central que se les quiere atribuir en el nuevo pacto entre el estado y el ciudadano. Del mismo modo, las ciudades o grandes urbes, que desempeñan un papel clave como polos de innovación y crecimiento económico en el territorio, enfrentan limitaciones muy particulares— particularmente en el manejo de los grandes proyectos de inversión que se necesitan para sustentar su competitividad. A continuación consideramos estos desafíos individualmente en mayor detalle, y pondremos unas posibles líneas de respuesta en que el Banco podría colaborar de acuerdo a su experiencia y ventajas comparativas.

PRINCIPALES DESAFÍOS

1. La necesidad de fomentar el desarrollo productivo territorial

Un elemento que da cuenta de las enormes brechas de oportunidades que existen en Chile está relacionado con las grandes disparidades territoriales, tanto a nivel regional como comunal y entre los sectores urbanos y rurales, lo que indica que las oportunidades de mejora de la calidad de vida de la población están altamente condicionadas al lugar donde habitan. Recientes estudios sobre los patrones de crecimiento territorial indican que, a pesar de la continua mejora de los indicadores socio-económicos, todavía subsisten en Chile importantes desafíos para lograr un desarrollo más armónico y equilibrado de todo el territorio del país. Algunos elementos que ilustran la necesidad de fortalecer la dimensión territorial en la agenda de desarrollo de Chile son los siguientes:

- a. *Persistencia de desigualdades económicas entre regiones.* En las últimas dos décadas se ha registrado una reducción de las disparidades del PIB per-capita

interregional (Díaz, 2002); sin embargo, este proceso de convergencia es muy lento, lo que hace que Chile se mantenga con un nivel de disparidad económica inter-regional tres veces más grande a la existente en países desarrollados (Mesquita-Moreira, 2005). Adicionalmente, estudios recientes indican que: (i) la convergencia en el nivel de ingresos per-capita no ha sido acompañada de una reducción de las brechas de pobreza interregionales; y (ii) que las regiones han venido agrupándose en dos bloques, donde las regiones del norte del país y la Región Metropolitana (RM) tienden a conformar un bloque más homogéneo de regiones ganadoras, mientras las regiones VII, VIII, IX y X tienden a conformar un bloque de regiones permanentemente rezagadas (U. de Alcalá, 2005).

- b. *Buenos índices de competitividad regional sin mejora de las condiciones de vida.* Los resultados del Índice de Competitividad Regional indican una situación positiva para la mayoría de las regiones de Chile, por lo que a futuro se espera un incremento de las capacidades regionales para generar riqueza y lograr su potencial productivo. Sin embargo, la competitividad regional no siempre viene acompañada de mejoras en los indicadores sociales. Esto sugiere que existen regiones con altos niveles de pobreza pero con buenas condiciones de competitividad, que requieren de políticas de desarrollo con mayor grado de diferenciación para poder aprovechar de su potencialidad.
- c. *Inserción diferenciada de las economías regionales en la economía global.* Las diferencias regionales también guardan relación con el proceso exportador ya que el 60% de todas las exportaciones del país están concentradas en sólo 3 regiones. Una situación similar se percibe al analizar la concentración de la inversión extranjera, la cual sigue el mismo parámetro de distribución geográfica en sólo algunas regiones del país (U. de Alcalá, 2005). Esta situación indica que la inserción de varias regiones a la economía global sigue siendo precaria, a pesar del efecto com-

pensador que se pretende lograr con la inversión pública.

Conciente de esta situación, durante los últimos 5 años el gobierno chileno ha venido reorientando sus programas e instrumentos de competitividad nacional para ponerlos más directamente a servicio de las necesidades productivas de las regiones. Partiendo de la fuerte experiencia adquirida por la CORFO en desarrollo productivo territorial, por medio de sus programas de apoyo a distritos industriales (clusters) y cadenas de producción, así como iniciativas regionales más recientes en el área de innovación y ciencia y tecnología con CONICYT, se han empezado a crear mecanismos y programas de desarrollo productivo en las regiones —articulando los servicios públicos que ofrecen las regiones y municipios con programas nacionales de fomento productivo, permitiendo que los GORE (y, en menor escala, los municipios) paulatinamente participen, con diferentes niveles de liderazgo, en áreas como fomento productivo, desarrollo científico y tecnológico, y en el apoyo técnico y de coordinación público-privada.

Esta tendencia ha sido reforzada por una serie de importantes iniciativas gubernamentales muy recientes, incluyendo: (i) la aprobación de un nuevo modelo de Gestión Integral del Territorio en 2004, apoyado por la SUBDERE, poniendo énfasis en el papel coordinador de los gobiernos regionales con relación a la totalidad de la inversión pública en su territorio, particularmente en el área productiva; (ii) la creación del Programa Chile Emprende a partir del 2005, que consolida los esfuerzos de siete entidades públicas dedicadas al apoyo a mediana y pequeña empresas, ordenando su trabajo en territorios de planificación que vienen asociándose cada vez más con los gobiernos municipales y regionales; y (iii) el programa de innovación tecnológica para la región del Bio-Bío, Innova Bio-Bío, liderado por el Intendente de la Región con apoyo de la CORFO, que establece nuevos mecanismos de asociación público-privado para el fomento productivo de la región, complementado y ampliado por (iv) el Programa de Desarrollo Territorial en la

misma región (PDT Bio-Bío), que establece un modelo de coordinación de la inversión y del desarrollo económico del territorio—entre el GORE, asociaciones de municipios y el sector privado— que ha comenzado a ser replicado en otras regiones del país y en el diseño de nuevos programas con perspectiva territorial.

Conciente de estos avances, el programa del nuevo gobierno propone seguir consolidando estas iniciativas, fortaleciendo la competitividad de las regiones. Específicamente, se establecerá el desarrollo productivo territorial como una de las principales responsabilidades de los gobiernos regionales, dotándolos para esto con nuevas competencias y atribuciones, nuevos instrumentos de financiamiento, y una mayor canalización de los recursos de inversión nacional. Uno de los posibles nuevos instrumentos institucionales contemplados se daría mediante el establecimiento de *Agencias Regionales de Desarrollo*. Éstas tienen por objeto servir como vehículo de integración de los actuales instrumentos de financiamiento que existen para apoyar el desarrollo productivo en las regiones —instrumentos que actualmente funcionan en forma muy dispersa y sectorialmente restringida. Liderado por los GORE con el apoyo de la CORFO y las entidades que participan en Chile Emprende, las Agencias permitirían el financiamiento de proyectos integrales de desarrollo territorial en forma más sistemática, construyendo sobre las experiencias recientes de Chile Emprende y programas como Innova Bio-Bío y el PDT Bio-Bío.

Balance y próximos pasos: El programa del nuevo gobierno apunta muy correctamente al camino que se debe seguir en los próximos años para impulsar el desarrollo territorial productivo: la consolidación de los mecanismos institucionales y financieros que se han venido poniendo a prueba en los últimos 2-3 años. Esto, como se señala en la próxima sección, tendrá que ir acompañado por un esfuerzo concertado para fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y municipales. La fuerte experiencia del Banco en programas de competitividad territorial —en operaciones de

gran escala en los estados brasileños, y en las provincias argentinas, así como en proyectos más focalizados en otros países (Ecuador, Bolivia, y varios países centroamericanos)— constituye un recurso de apoyo importante para el gobierno chileno en este emprendimiento (ver abajo, **Posibles Próximas Acciones**).

2. Débil institucionalidad en las regiones

Las capacidades de los GORE para coordinar la acción pública y orientar ésta hacia un nuevo concepto de desarrollo integral de sus territorios son escasas, aunque con una alta heterogeneidad entre los diferentes GOREs, no sólo por problemas institucionales, sino especialmente por su escasez de recursos humanos y de operación, así como a la inexistencia de mecanismos que permitan adecuar las políticas y programas del nivel central a las prioridades y requerimientos de la región, ello explicado por un desbalance en la magnitud de recursos entre los actores y por la ineficacia de los mecanismos institucionales de coordinación. Algunos de los aspectos más limitantes incluyen:

- *La falta de competencias reales para los gobiernos regionales.* Hasta recientemente los gobiernos regionales han podido desempeñar muy pocas funciones concretas a parte de su intermediación en la gestión de las inversiones del FNDR. A partir del 2005, gracias a la Ley 20.035, este cuadro comenzó a transformarse. Por primera vez, las regiones recibieron responsabilidad directa en la gestión de un servicio público, la pavimentación urbana, aunque ello es un verdadero desafío, pues hasta la fecha los GORE no han recibido ni el presupuesto ni el personal asociado a esta nueva competencia. La misma Ley también creó nuevos instrumentos de gestión regional para la inversión pública en los territorios — el Programa de Inversión Regional (PIR), la posibilidad de crear Corporaciones y Fundaciones Regionales de Desarrollo (que, a su vez, crea la base para las nuevas Agencias de Desarrollo Regional propuestas para el futuro), y la participación ampliada de Municipios y entidades privadas en los Convenios de

Programación — que permiten a las autoridades regionales por primera vez liderar iniciativas de desarrollo territorial, asociándose con agencias del gobierno central, el sector privado, y entidades no gubernamentales (universidades, etc.) .

El programa del nuevo gobierno propone extender estas iniciativas sustancialmente, traspasando a los gobiernos regionales y municipales, a través de un proceso planificado, “todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio”. Asimismo, en línea con la nueva orientación de desarrollo productivo territorial, el programa también destaca la necesidad de traspasar a las regiones y municipios importantes funciones públicas en el área de fomento productivo.

- *Su fuerte limitación de recursos fiscales propios y discretionales.* Aunque Chile ha sido pionero en la región en cuanto a la regionalización de las inversiones públicas de los distintos sectores del gobierno central, hasta la fecha se ha avanzado poco en la asignación de recursos de gestión propia para los gobiernos regionales. En particular, los gobiernos regionales no cuentan con una ley de rentas regionales, dependiendo para sus ingresos exclusivamente de una asignación presupuestaria anual por parte del Gobierno Central. Esto impide cualquier esfuerzo por la gestión de ingresos propios y deja un alto grado de incertidumbre acerca de la evolución de sus recursos futuros. Asimismo, la política fiscal nacional no permite ni a las regiones ni a los municipios la obtención de créditos directos con el sector privado o con organismos multilaterales, restringiendo de este modo su capacidad para realizar importantes proyectos de inversiones públicas por iniciativa propia. Por otro lado, aunque este grado de conservatismo en la política fiscal para gobiernos subnacionales es inusual, comparado a otros países de la región, también se reconoce internacionalmente que esta misma política ha logrado un nivel de disciplina y estabilidad fiscal y macroeconómica sin igual en la región. Respetando esta tradición fiscalmente conservadora, se podría contemplar

un aumento muy gradual de recursos de gestión propia para los gobiernos regionales, por ejemplo aumentando paulatinamente la porción de recursos de inversión provenientes del FNDR que son gestionado directamente por los GORE (los recursos denominados “Distribuidos”), revirtiendo la tendencia de los últimos años en la cual únicamente los recursos menos discrecionales para los GORE (“Provisiones”) han tenido aumentos significativo³.

- *Limitación de recursos humanos para gestionar GOREs.* La magnitud de recursos humanos de los GORE se ha mantenido relativamente estable desde su creación en 1994, pasando de un promedio de 60 funcionarios por región en esa fecha a un promedio de 73 hoy en día. Al tamaño reducido de estas plantas se suma el hecho de que dos tercios de estos cargos fueron creados a partir del traslado de funcionarios de otros servicios públicos, en muchos casos con especializaciones no aptas para las funciones requeridas en los gobiernos regionales. El resultado son planteles de personal con fuertes limitaciones para enfrentar las nuevas responsabilidades que se contemplan para las regiones en el futuro. A título de ilustración, esta limitación se ha comenzado a evidenciar en la región del Bío-Bío con la ejecución del Programa de Desarrollo Territorial, PDT Bío-Bío, bajo responsabilidad directa del gobierno regional. Una reciente evaluación del programa indica que si bien la operación es percibida como un éxito en su diseño, su implementación está enfrentando dificultades⁴.

En la página 6 se presenta un cuadro resumen de estas restricciones, junto con otras identificadas en una evaluación reciente de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y municipales⁵.

Balance y próximos pasos. Todo lo anterior

indica que la coyuntura actual es muy propicia para un esfuerzo concertado de fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad de los gobiernos regionales y, en particular, de los mecanismos institucionales y financieros necesarios para gestionar nuevas iniciativas de desarrollo territorial productivo. La fuerte experiencia del Banco en programas de modernización de la gestión de gobiernos subnacionales (Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios en México—Etapas I y II; Programas de Gestión y Administración Fiscal de Estados y Municipios en Brasil; Programas de Desarrollo Territorial en Colombia—Etapas I, II y III; Programa de Desarrollo Municipal en Ecuador; Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal en Bolivia) así como de apoyo a reformas de descentralización (Programa de Apoyo a la Descentralización en Ecuador; Programa de Modernización del Estado y Descentralización Regional en Perú; Programa de Descentralización y Desarrollo Municipal en Panamá; y Programa de Descentralización y Fortalecimiento Local en Suriname), hacen que el Banco pueda ofrecer un apoyo importante al gobierno chileno en una iniciativa sistemática de fortalecimiento institucional de los gobiernos territoriales (ver propuesta detallada a continuación, en **Posibles Próximas Acciones**)

3. Desafíos en la gestión de los gobiernos municipales

Para hacer frente al desafío planteado por el nuevo gobierno, de impulsar el desarrollo integral de los territorios, además de apoyar los gobiernos regionales es indispensable también mejorar la calidad de gestión de los municipios y ciudades, puesto que ellos son las entidades públicas más cercanas a los ciudadanos y, cómo tal, el mejor espacio del Estado para avanzar en un sostenido proceso de democratización y acercamiento con la ciudadanía.

³ Entre 1995 y 2005 los recursos Distribuidos del FNDR se mantuvieron estables, sin aumentos, en torno a una suma de aproximadamente CH\$100.000 MM. En contraste, los recursos de Provisión del FNDR se han multiplicado por 6 durante este mismo periodo, pasando de CH\$30.000 MM a \$190.000 MM.

⁴ Evaluación del PDT por parte de la asociación de municipios de Arauco.

⁵ Juan Pablo Valenzuela, “Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile,” (2006) informe de consultoría financiado por el BID.

Diagnóstico de las Principales Dificultades de los Gobiernos Regionales

Diagnóstico

Institucionalidad	<p>i) representatividad muy débil ante el electorado regional (Intendente representa sólo al Presidente de la República; y la elección de consejeros de los Consejos Regionales es muy indirecta).</p> <p>ii) Pocas competencias reales a nivel regional.</p> <p>iii) Débil identidad Regional.</p>
Recursos humanos y de funcionamiento	<p>i) Pocos recursos humanos, sin recursos de operación y mínimo patrimonio.</p> <p>ii) Regiones no cuentan con rentas propias.</p>
Capacidad resolutive de Regiones	Muy baja, hasta recientemente. A partir del 2004, con la nueva política de GTI, apoyada por los nuevos instrumentos de gestión autorizados en la Ley 20.035, las Regiones han empezado gradualmente, a imponer su perspectiva y preferencias en los programas de inversión pública en su territorio (utilizando en especial: los Programas de Inversión Regional; Convenios de Programación; y la posibilidad de crear fundaciones o corporaciones para organizar asociaciones público-privadas a nivel regional).
Coordinación GORE-Municipios	Hasta recientemente, los municipios tenían una escasa y descoordinada participación en la asignación y priorización de la Inversión de Decisión Regional. A partir de experiencias de GTI, como PDT Bío-Bío, se han creado nuevas instancias de coordinación GORE-municipios, y de estos con el sector privado.
Coordinación/asociación con otros actores regionales	Paulatinamente se han desarrollado algunas iniciativas para articular los esfuerzos entre actores públicos y privados (empresarios, Universidades, etc.) en las regiones, a partir de experiencias pilotas de CONYCIT, CORFO, Chile Emprende. Sin embargo, estos mecanismos siguen con una institucionalidad tenue. Cabe señalar que las modificaciones recientemente incluidas en las Ley 20.035 abren un gran potencial de oportunidades para mayor consolidación de estos mecanismos.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central de Chile.

Adicionalmente, en contraste fuerte con los gobiernos regionales, los municipios son directamente responsables por un número importante de funciones y servicios públicos básicos, esperándose que en el futuro, al igual que los gobiernos regionales, vayan también asumiendo responsabilidades importantes en apoyo al desarrollo productivo y la competitividad en sus áreas de influencia.

A pesar de contar con una institucionalidad un poco más consolidada en ciertas áreas que los

gobiernos regionales, las municipalidades chilenas siguen mostrando fuertes limitaciones en muchas áreas de gestión, como se puede apreciar en el documento adjunto (ver **Nota Técnica: Capacidad de Gestión Municipal en Chile**). En este documento se destacan los importantes desafíos que será necesario superar para alcanzar las metas del nuevo gobierno, tales como:

- La brecha institucional entre los municipios grandes e intermedios, por un lado, y los municipios

pequeños (menores de 25,000 habitantes) que representan más del 63% del total de municipios. Esto se manifiesta en debilidades importantes para los pequeños municipios, particularmente en: sistemas de gobierno electrónico; dotación de personal profesional; y capacidad de generación de ingresos propios.

- Las dificultades que han tenido los municipios en adoptar en forma integral los mecanismos del *Nuevo Gerenciamiento Público* que se ha venido aplicando exitosamente en otros niveles de gobierno —incluyendo el Programa de Mejoramiento de la Gestión y los Balances de Gestión Integral.
- *Baja tasa de profesionalización* de las plantas de personal municipal, alcanzando en promedio sólo un 20% de sus funcionarios
- *Falta de recursos propios municipales para inversión*, sea por vía de ahorros o por crédito.

A pesar de los importantes avances realizados durante el gobierno del Presidente Lagos en el incremento de recursos destinados a las finanzas municipales, así como la masiva incorporación de nuevas tecnologías de comunicación a la gestión local, como se demuestra en la Nota Técnica adjunta, sigue existiendo entre los ciudadanos y entidades gubernamentales un nivel de satisfacción con los servicios prestado por municipios significativamente más bajo que con los servicios prestados por entidades del gobierno central. Asimismo, encuestas de opinión también indican un alto desconocimiento de los mecanismos de participación que se han definido en el ámbito municipal, signos de una gestión local caracterizada por su poca transparencia y baja incorporación de la ciudadanía. De lo anterior, se puede concluir que existe una creciente demanda de la ciudadanía por una mayor transparencia y probidad en todos los niveles de gobierno pero particularmente en el local.

A este contexto de fuertes desafíos institucionales, se agrega la tendencia de los Municipios a pasar de la mera prestación de servicios a cumplir funciones de promoción del desarrollo local y de mayor coordinación y articulación. Este nuevo proceso, se ilustra

muy bien en el área de desarrollo económico territorial, pues de todas las funciones otorgadas a los Municipios en 1999, la relativa al desarrollo económico es la que ha generado un mayor cambio en la estructura Municipal, desatando el desarrollo de nuevos instrumentos de articulación del Municipio con el resto de las entidades públicas y, progresivamente, también con las entidades privadas.

Balance y próximos pasos: Para mejorar la gestión municipal y prepara los gobiernos municipales en sus funciones críticas de vínculo a la ciudadanía y de desarrollo territorial, lo anterior (junto con el diagnóstico detallado en la Nota Técnica sobre Capacidad de Gestión Municipal) puede resumirse en tres grandes líneas de desafíos para el futuro:

- *Reducción de las brechas de capacidad de gestión y oportunidad entre diferentes municipalidades.* Reducir las brechas de gestión y de oportunidad productiva que existen en municipios grandes y pequeños, tanto por la vía de una expansión proactiva de los programas e incentivos de desarrollo institucional a los pequeños municipios, así como por la consolidación de mecanismos de asociación y colaboración entre municipios y con los GORE, en torno a programas de desarrollo territorial integral.
- *Profundización de los mecanismos de gestión participativa.* Fortalecer la democracia así como la legitimidad de los gobiernos locales ante la ciudadanía, mediante una gestión local más participativa. Esto requerirá, inter alia: replicar en mayor escala las experiencias de presupuesto participativo y cartas ciudadanas realizadas hasta la fecha, posiblemente aprovechando lecciones aprendidas de otros países; asimismo, un esfuerzo continuo y expandido de seguimiento —y tal vez asistencia técnica— a los municipios para asegurar la aplicación del marco legal vigente sobre participación y difusión de información a ciudadanos.
- *Fortalecimiento de la transparencia y responsabilidad fiscal en la gestión municipal.* Desarrollo de un marco regulatorio consolidado para la gestión fiscal responsable y transparente a nivel municipal.

Esto implica *inter alia*: transformación de los actuales instrumentos de gestión municipal — balance de gestión integral, mecanismos de PMG, evaluaciones del PLADECO, el sistema de presupuestos municipales— en un sistema integral de gestión municipal; obligatoriedad de auditorías financieras municipales; creación de mecanismos para identificar y controlar la deuda disfrazada de los municipios; fortalecimiento del sistema de información SINIM; y creación de incentivos financieros por la gestión local responsable.

Tal como se señaló en la sección anterior, el Banco ha tenido una experiencia muy amplia en programas de apoyo al fortalecimiento de la gestión municipal. A continuación, en la sección de **Posibles Líneas de Acción**, sugerimos opciones específicas de intervención.

4. Obstáculos al desarrollo competitivo y eficiente de las ciudades

Chile es uno de los países más urbanizados del mundo, con casi el 85% de la población viviendo en asentamientos de más de 2.000 habitantes y cerca del 40% en la Región Metropolitana de Santiago (RMS). Las ciudades grandes y medianas del país generan una alta proporción del producto nacional. Tan sólo la RMS genera el 47% del PIB nacional y el 60% del PIB industrial. A futuro, se espera que las ciudades darán origen a la mayor parte del crecimiento de la economía, tanto por acoger los centros de comando y decisión de las empresas como por ser el lugar donde se generarán o transmitirán las innovaciones tecnológicas y de gestión que harán más competitiva la economía. Las ciudades también ofrecen la mejor oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población y resolver los problemas de la pobreza. Por esta razón, la eficiencia con que funcionen las ciudades es crucial para el funcionamiento de la economía y para el desarrollo social.

El rápido crecimiento de las ciudades intermedias (100.000 habitantes o más) y la alta concentración de población e inversiones productivas en la RMS

plantean nuevos desafíos que representan problemas de política pública. Entre estos se destacan:

- La gran demanda de infraestructura troncal y servicios urbanos para absorber el crecimiento esperado en las ciudades intermedias y de infraestructura de drenaje y servicios de transporte público en la RMS.
- El rápido aumento del precio de la tierra urbana que genera mayores costos para las empresas y las familias, al mismo tiempo que desplaza a los más pobres a vivir en las afueras de las ciudades (especialmente por el ineficiente manejo de los suelos urbanos ya poblados).
- La necesidad de promover el reciclaje de áreas urbanas centrales deterioradas y el desarrollo de amplios vacíos urbanos dejados por la obsolescencia de infraestructuras de transporte (estaciones de ferrocarril o aeropuertos) y plantas industriales obsoletas.

El andamiaje institucional de regulación y de financiamiento del desarrollo urbano no ha respondido plenamente a estos desafíos. A pesar de los avances logrados en el contexto del Programa reforma urbana promovido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los proyectos que se adelantan al amparo del sistema de financiamiento compartido de equipamientos urbanos, subsisten problemas estructurales que limitan la eficiencia del gasto público e impiden una mayor fluidez de la inversión privada en desarrollo urbano. La ambigua asignación de responsabilidades entre las entidades de los distintos niveles de gobierno, la debilidad institucional y de recurso de los municipios, y la gran dependencia de las inversiones urbanas de recursos gestionados por los ministerios sectoriales y por el gobierno regional, tienen múltiples impactos negativos, entre los que destacan:

- Generan altos costos de transacción al momento de asignar recursos.
- Reducen la presencia de intereses locales en la asignación de recursos.
- Dificultan la coordinación entre entidades de distintos niveles de gobiernos.
- Permiten sólo formas débiles de coordinación

entre los sectores público y privado, y

- Dificultan la coordinación inter-jurisdiccional para abordar problemas metropolitanos o que requieren de la participación concertada de varias entidades territoriales (municipios o gobiernos regionales).

Balance y próximos pasos. Estos problemas conducen a que las ciudades alcancen un equilibrio no óptimo entre demanda y oferta de servicios e infraestructuras urbanas, un desaprovechamiento en el uso de los suelos actualmente habitados y el abandono y deterioro del patrimonio urbano. Para lograr un nivel de mayor eficiencia se requiere de cambios y reformas en la gestión del desarrollo urbano. Una propuesta detallada en este sentido se encuentra en la **Nota Técnica** adjunta, **Hacia un desarrollo urbano integral**. Los principales desafíos de desarrollo urbano en el país pueden resumirse en las siguientes líneas estratégicas

- *Problemas complejos de gestión de servicios públicos y suelo urbana:* reciclaje de áreas urbanas subutilizadas, sobretodo en los centros de ciudad; provisión de infraestructura troncal para acomodar expansión futura de ciudades; provisión multi-jurisdiccional de servicios públicos, requiriendo fortalecimiento de mecanismos de asociación municipal en áreas metropolitanas.
- *Consolidación y fortalecimiento de mecanismos institucionales* nuevos así como instrumentos de programación y coordinación que permitan mayor coordinación y colaboración entre municipios a nivel conurbado, y de éstos con sus respectivos gobiernos regionales.
- A más largo plazo, considerar la conveniencia de crear *nuevos instrumentos especializados el financiamiento* de proyectos integrados urbanos y metropolitanos.

A continuación, se presentan posibles líneas de acción específicas para atender a estos desafíos.

POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN

En resumen, Chile se encuentra en una etapa de su desarrollo en que existe el potencial para lograr un desarrollo más armónico y equilibrado en todo su territorio. Para lograr esto es necesario abordar tanto los aspectos económicos de tipo estructural (contraste entre altos índices de competitividad en regiones junto con pobreza persistente; lenta convergencia económica entre regiones, etc.) como los aspectos institucionales referidos a la necesidad de profundizar la descentralización política y fiscal, fortalecer las capacidades institucionales subnacionales, mejorar la coordinación y articulación de la oferta pública en el territorio, y promover las alianzas público-privadas al nivel territorial. En esta dirección, el Banco puede convertirse en un importante socio del Gobierno de Chile no sólo por su experiencia específica en programas de enfoque territorial, sino porque cuenta con el instrumental analítico y operativo necesario para lograr la territorialización de las políticas de competitividad, reducción de pobreza y modernización del estado que precisa el país.

La inclusión de la dimensión territorial en las políticas de desarrollo del país abre un conjunto de oportunidades muy importantes para que los éxitos económicos de Chile beneficien a todos sus ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia. Para efectos operativos, estas oportunidades se podrían agrupar en tres grandes áreas de posible intervención territorial:

Área 1. Impulso al Desarrollo Productivo Territorial. Contribuir al establecimiento de alianzas institucionales operativas —entre los sectores público, privado y la sociedad civil— para poner en marcha estrategias y programas de desarrollo territorial cuyo fin sea optimizar el potencial productivo territorial, endogenizar los beneficios del desarrollo económico, vincular la economía local y regional con la global, generar oportunidades de empleo, y reducir la pobreza. Como parte de esta área de intervención se podrían considerar las siguientes acciones:

- a. *Asistencia técnica para el establecimiento de Agencias de Desarrollo Económico Territorial.* Con base en lecciones aprendidas de experiencias similares en otros países, tanto en la región (Brasil y Argentina en particular) como fuera (países europeos, Estados Unidos), así como las propias experiencias piloto en Chile, (Chile Emprende, Innova y PDT Bío-Bío, en particular), finalizar modelo operativo de las Agencias y asistir en su puesta en marcha, en forma piloto.
 - b. *Apoyo a la preparación de estrategias y proyectos de desarrollo integral territorial.* Montar un mecanismo de asistencia técnica y financiamiento, de acceso a los gobiernos regionales, municipios, asociaciones de municipios, y corporaciones o fundaciones de desarrollo territorial.
 - c. *Ampliación y consolidación de mecanismos de financiamiento de programas de desarrollo territorial productivo y de innovación tecnológica, liderados por los gobiernos regionales y/o municipios o asociaciones de municipios.* Asistir en la ampliación y ajuste de los actuales mecanismos de financiamiento para el desarrollo productivo territorial, incluyendo en particular el FNDR, así como las varias líneas de financiamiento sectorial (por ej., CORFO, Chile Emprende, INDAP, etc.). Convendría realizar esta iniciativa en coordinación con la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo.
 - d. *Programas integrales de asistencia técnica para apoyar la consolidación y funcionamiento de agrupaciones productivas locales o regionales (clusters) y/o sus cadenas de producción.* Construyendo sobre la experiencia acumulada por la CORFO y otras entidades de apoyo al fomento empresarial, enriquecer ésta con nuevas experiencias y lecciones aprendidas en otros países de la región -- en especial, Brasil y Argentina.
 - e. *Programas de asistencia técnica para masificar los programas iniciales que se han intentado en el área de simplificación de trámites del sector empresarial ante los gobiernos municipales y regionales.*
 - f. *Capacitación de líderes, profesionales y técnicos locales en gestión territorial y desarrollo económico local.*
- de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y municipales, buscando mejorar los mecanismos de cooperación y articulación intergubernamental, así como el correspondiente marco legislativo intergubernamental en áreas consideradas estratégicas por el nuevo gobierno, tales como la asignación de nuevas competencias a los gobiernos regionales. Esto permitiría complementar las acciones de impulso al desarrollo productivo territorial con iniciativas institucionales que incluirían (ver algunos detalles en Nota Técnica adjunta, Mayor Eficacia del Gobierno Municipal):
- a. *Programa de asistencia técnica para apoyar el proceso de traspaso de nuevas competencias a los gobiernos regionales y municipales.* Desarrollar matrices sectoriales detalladas de nuevas asignación de competencias por niveles de gobierno, junto con los mecanismos institucionales y legales necesarios para su ejecución (incluyendo mecanismos de resolución de conflictos)
 - b. *Programa de fortalecimiento integral de la gestión municipal.* Diseñar y ejecutar un sistema integral de mejoramiento de gestión subnacional que asocia los gobiernos regionales con los municipios de la región, responsabilizando al gobierno regional por el seguimiento y articulación del sistema en su jurisdicción.
 - c. *Asistencia técnica para definir un marco de responsabilidad fiscal para gobiernos territoriales.* Con base en lecciones aprendidas de importantes experiencias similares en la región (Brasil, Colombia, Argentina, México, Ecuador, Bolivia), formular un marco regulatorio comprensivo para una responsable gestión fiscal subnacional, con fuertes elementos de rendición de cuentas a la ciudadanía.
 - d. *Fondo de innovación e incentivos para la buena gestión municipal.* Mecanismo para financiar y testear (i) modelos innovativos de gestión descentralizada y (ii) premiar y replicar buenas prácticas.
 - e. *Programa de participación ciudadana y transparencia.* Replicar en gran escala, con recursos y liderazgo regional, las experiencias de Presupuestos Participativos y Cartas Ciudadanas desarrolladas por SUBDERE en los últimos dos años.

Área 2. Constitución de un “Buen Gobierno” en el Territorio.

Fortalecimiento sistemático

f. *Programa de desarrollo del gobierno electrónico municipal y regional.* A partir de la experiencia del Programa de Estrategia Digital, en su componente piloto municipal, desarrollar un programa especializado en los gobiernos municipales, con el objeto de reducir las brechas digitales entre los territorios, profundizar la simplificación de trámites y fortalecer la transparencia y el control ciudadano.

Área 3. Desarrollo integral de áreas urbanas. Conciente que las ciudades se han convertido en un ámbito de intervención estratégico para poner en marcha programas de enfoque territorial, se hace necesario dar consideración a una serie de posibles iniciativas que permitan desentrañar los procesos de gestión de las grandes urbes, mejorando su capacidad para atraer/generar inversiones privadas y lograr un desarrollo más sostenible. Esto incluiría:

a. Apoyo en el diseño y financiamiento de programas integrados de desarrollo urbano en ciudades y comunas. En particular ayudar a diseñar, evaluar y financiar proyectos que planteen complejos problemas de coordinación interinstitucional y con el sector privado para lograr ser suficientemente integrales, tener la escala necesaria para resolver el problema y ser ejecutados en la secuencia óptima. Estos proyectos pueden cubrir una amplia gama de problemas:

- Recuperación de áreas centrales deterioradas (el primer anillo de crecimiento de Santiago, o las áreas centrales de ciudades en rápido crecimiento como Iquique, Antofagasta, Rancagua, Concepción, Temuco, Puerto Montt).
 - Desarrollo de vacíos urbanos y reciclaje de área subutilizadas.
 - Revitalización de áreas deterioradas (antiguas áreas comerciales de los centros, o barrios residenciales en proceso de abandono y tugurización).
 - Recuperación y desarrollo de áreas urbanas patrimoniales con participación del sector privado.
- b. Diseño, evaluación y financiamiento de un eventual fondo de desarrollo urbano (ver detalle en Nota Técnica, **Hacia un desarrollo urbano integral**), si ésa fuera la decisión del gobierno. La participación del Banco podría aportar financiamiento, como lo ha hecho en las últimas décadas con el FNDR, y además el conocimiento adquirido en la estructuración de este tipo de instrumentos en otros países y las lecciones de la experiencia internacional en la materia. Adicionalmente, el Banco aportaría una visión externa en el debate técnico-político que usualmente precede la implantación de un nuevo instrumento de financiamiento. ■