

# EN CHILE NO DA LO MISMO DONDE SE NACE ... DEBERIA?

Mario Marcel  
Director Adjunto,  
OECD Public Governance and  
Territorial Development Directorate  
Seminario Nueva Agenda Regional, RIMISP  
Santiago, 9 de julio, 2013



# El trabajo territorial la OCDE

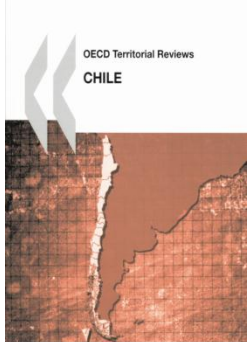
---

- Estadísticas e indicadores
- Estudios temáticos
  - Importancia de las regiones para el desarrollo
  - Políticas de innovación
  - Desarrollo regional sustentable
- Estudios de políticas territoriales a nivel nacional (reviews)
- Diálogos de política
- Estándares y orientaciones de política



# El trabajo territorial la OCDE en Chile

## Completando un visión sobre el desarrollo territorial en Chile



- 2009: *OECD National Territorial Review: Chile*
  - Institucionalidad, desarrollo regional y la descentralización
- 2013: *OECD Urban Policy Review: Chile*
  - Desafíos en el urbanismo, institucionalidad urbana y su rol en el desarrollo urbano
- 2013 (septiembre): *OECD Territorial Review of Antofagasta*
  - Desarrollo urbano en una ciudad, y el papel que juegan las instituciones e iniciativas urbanas en el desarrollo urbano sustentable
- 2014: *OECD Rural Policy Review*
  - La definición de áreas rurales para el crear políticas publicas que son coherentes con políticas territoriales y urbanas, sosteniendo la competitividad rural

# ¿Por qué la OCDE habla de desarrollo territorial y no de descentralización?

- Desarrollo en el territorio como:
  - Base del crecimiento económico nacional
  - Elemento fundamental de la cohesión social
  - Punto de encuentro entre las políticas públicas y las personas
- Regiones y municipios no son simplemente subdivisiones de un país, sino entidades complejas, con una dinámica propia que difieren significativamente entre sí
- Preocupaciones recientes:
  - Políticas de desarrollo urbano
  - Relación entre zonas rurales y urbanas
  - Innovación regional

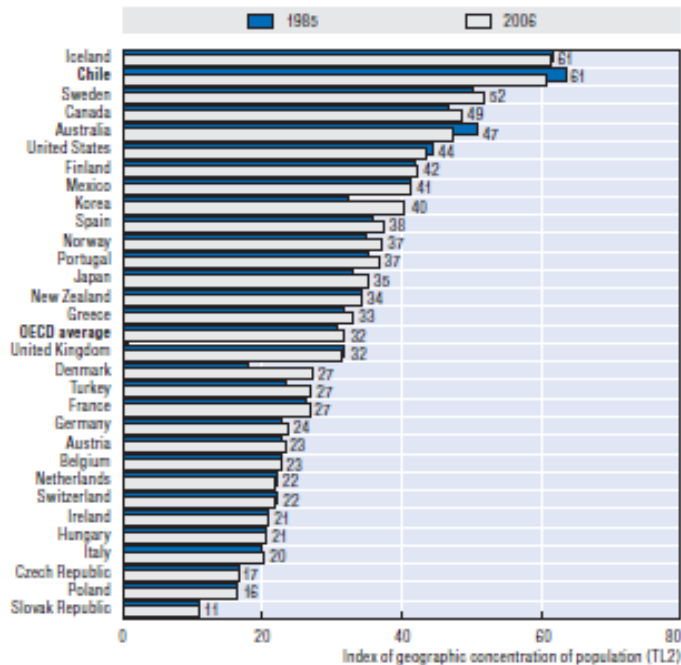
# ¿Cómo se vé el desarrollo territorial de Chile desde la OCDE?

- Uno de los países más concentrados y fiscalmente más centralizados
- Concentración, centralismo y uniformidad limitan potencial de crecimiento
- Alta desigualdad regional contribuye a desigualdad económica y debilita la cohesión social
- Centralismo es compartido por el sector público y el privado, con ejes diferentes
- En el sector público el centralismo se concentra en la toma de decisiones. Muchas políticas y programas definidos y operados de manera uniforme desde el nivel central
- Fragmentación local: predominio de proyectos, fondos concursables, transferencias condicionadas por sobre estrategias y programas de largo plazo
- Ausencia de política urbana pese a alto grado de urbanización
- Ausencia de política rural pese a dependencia de recursos naturales
- No hay visión sobre interacción rural-urbana ni políticas que la tomen en cuenta
- Demanda política por descentralización no está claramente constituída
- Limitada identidad regional y local
- Figuras institucionales contradictorias y liderazgos locales débiles
- Fuerte resistencia a descentralización en los grandes ministerios centrales, las autoridades fiscales y el sistema político
- Deseo por cambiar, pero enfoque vacilante y temeroso

# El centralismo chileno en el contexto de la OCDE

Descentralización fiscal en países de la OCDE  
(participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos de gobierno)

Índice de concentración de la población



Source: OECD Regional Database.



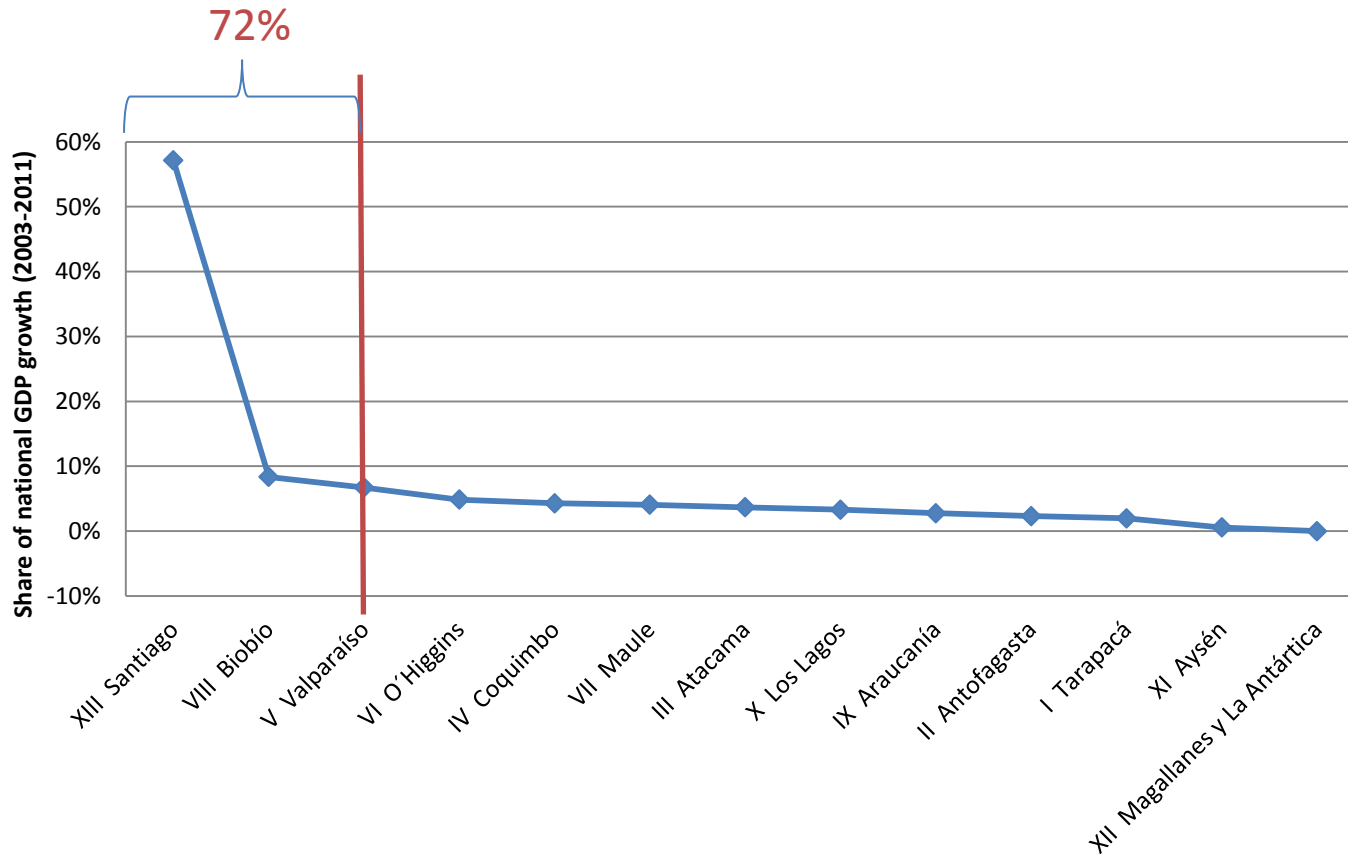
1. Or latest year available: 2003 for Canada and New Zealand, 2004 for Japan and Korea.
  2. Excluding transfers received from other levels of government.
  3. Excluding transfers paid to other levels of government. Figures for Chile are estimations based on IMF, Government Finance Statistic Yearbook.
  4. The share of sub-national revenues is expressed as a percentage of total government mainland revenues.
- Source: OECD National Accounts database; Statistics Norway; Statistics Canada; US Bureau of Economic Analysts; Chile: IMF, Government Finance Statistic Yearbook.

- Chile es también uno de los países de la OCDE con mayores desequilibrios verticales y horizontales en el financiamiento subnacional



# La importancia del desarrollo territorial

## Contribución regional al crecimiento nacional (2003-2011)

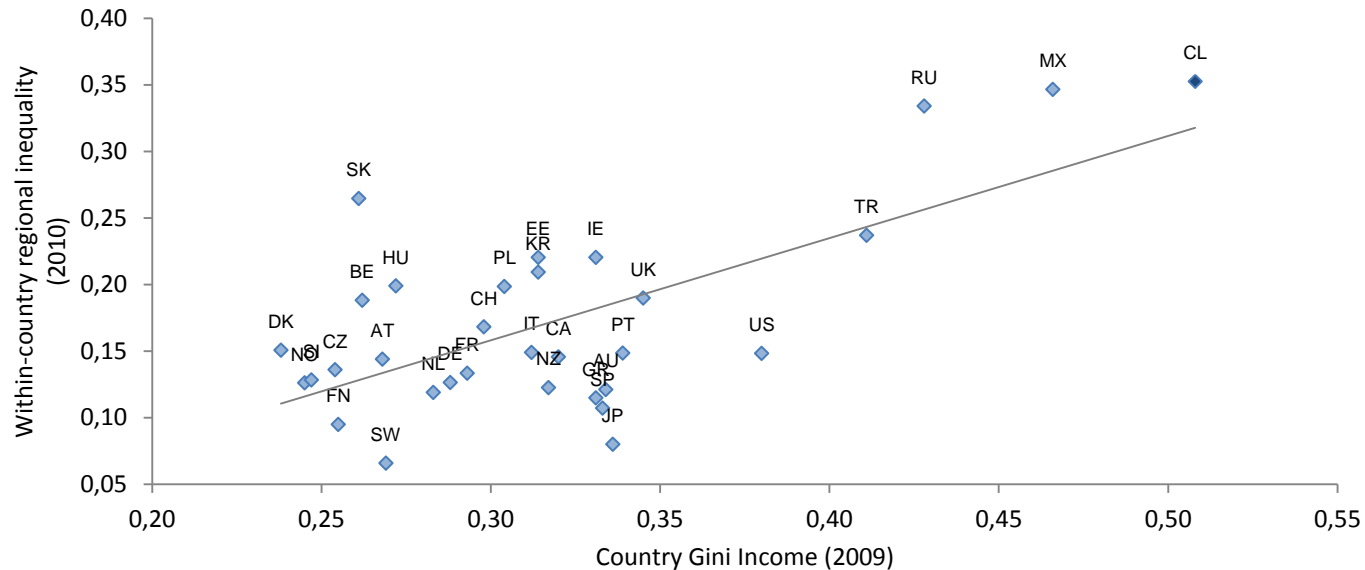


- Los motores de crecimiento son 3 centros regionales con áreas metropolitanas (72%)
- Las otras regiones contribuyen muy poco al crecimiento nacional (28%)
- Hay una pérdida de potencial económica dado el bajo rendimiento de 80% de las regiones chilenas.



# Desarrollo territorial y cohesión social

## Desigualdad nacional y desigualdad regional (TL3, 2010)



- La cohesión social permite afrontar desafíos como país y permite resolver pacíficamente las diferencias en una sociedad diversa
- La cohesión territorial es necesaria para la cohesión social y para la igualdad de oportunidades
- Cohesión territorial significa reducir las diferencias económicas y sociales entre territorios y hacer a esos territorios parte de las grandes decisiones nacionales



# Constatar el centralismo no es lo mismo que tener una agenda descentralizadora

- En Chile se ha criticado el centralismo y se han buscado alternativas desde el inicio de la república
- ¿Puede ser Chile realmente más descentralizado?
- ¿Para qué descentralizar? ¿Qué gana el país y la gente?
- ¿Como reducir los riesgos de pérdida de efectividad de políticas públicas?
- ¿Cómo evitar los riesgos fiscales?
- ¿Cómo evitar los clientelismos y caudillismos locales?
- ¿Cómo involucrar más a las comunidades locales?
- ¿Hay algo diferente hoy en día que sugiera una mayor probabilidad de éxito?



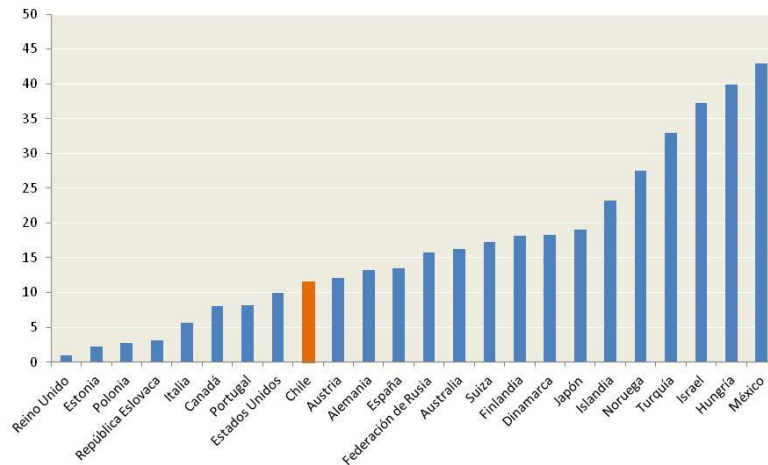
# Enfoques territoriales alternativos

	Economía de aglomeración	Compensación	Federalismo Fiscal	Desarrollo territorial
Objetivo	Productividad, competitividad	Distribuir recursos públicos compensando disparidades regionales	Elevar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, ajustándolos a las preferencias ciudadanas	Maximizar las posibilidades de desarrollo de cada región
Estrategia	Nacional	Sectoriales	Fiscales	Programas de desarrollo integrado
Mecanismos	Políticas uniformes, facilitar movilidad	Subsidios. Inversiones y beneficios fijados por el gobierno central	Generación y asignación de recursos a nivel subnacional	Políticas locales para movilizar recursos del conjunto del territorio
Actor principal	Empresas, personas	Gobierno central	Gobierno regional, local	Sector público, privado y sociedad civil local
Enfoque	Dejar funcionar el mercado con las menores interferencias posibles	Territorios “postergados”	Finanzas públicas subnacionales	Ventajas comparativas en el territorio (regiones funcionales)
Resumen	<b>La aglomeración es la expresión territorial del funcionamiento del mercado y conduce a la eficiencia</b>	<b>Redistribución de recursos desde el GC de regiones “líderes” a regiones “atrasadas”</b>	<b>Aumentando la autonomía financiera al nivel sub-nacional para una gestión de recursos más eficaz</b>	<b>Construyendo la competitividad regional con múltiples actores y enfocando en las ventajas locales</b>

# Enfoque de aglomeración territorial

- Reconoce que proximidad territorial genera importantes sinergias productivas
- Sinergias generan aglomeración de recursos y personas en ciertos territorios
- Restricciones a la movilidad (planificación urbana, segregación, costos de traslado, diferenciación tributaria) reducen la eficiencia

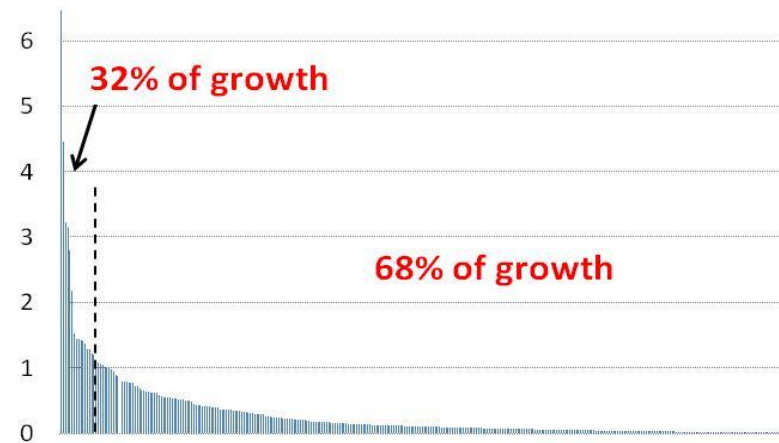
**Tasa de emigración inter-regional (por mil personas) en países de la OCDE, 2010**



**Nota:** Datos de Chile, 2002; Reino Unido, 2008; Dinamarca, 2009; España y Portugal, 2011.

**Fuente:** "Migraciones Internas Regionales 1992 - 2002", Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile; Base de datos regionales de la OCDE (todos los países excepto Chile)

**Contribución regional al crecimiento en los países OECD (1995-2007)**



Regions in declining order of growth contribution

Source: OECD (2011), *Regional Outlook*

- El enfoque de aglomeración territorial está limitado por los rendimientos decrecientes de la aglomeración y por las limitaciones a la movilidad
- En Chile existe evidencia de un agotamiento de los beneficios de la aglomeración en Santiago y la movilidad territorial se enfrenta entre las más bajas de la OCDE



# Enfoque de compensación territorial

---

## El enfoque

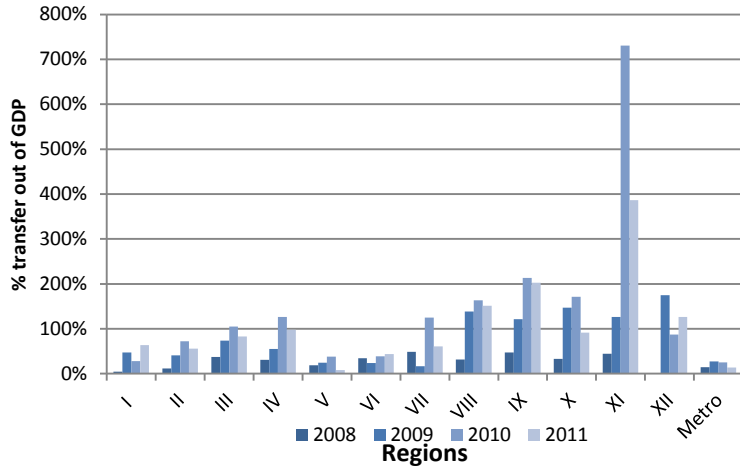
- Compensar a regiones más distantes, menos pobladas o económicamente rezagada
- Objetivo es convergencia social y económica
- Puede ser diseñado íntegramente desde el nivel central, GSN como agentes del GC

## En Chile

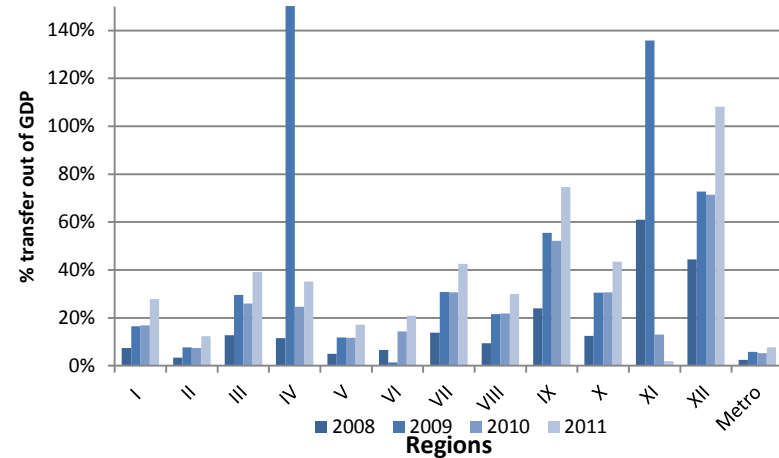
- Equilibrar desigualdades regionales, redistribuyendo recursos desde Santiago a las regiones.
- Transferencias condicionadas como mecanismo dominante de financiamiento subnacional
- Predominio de mecanismos financieros: FCM, FNDR, Fondos sectoriales
- Servicios con responsabilidad compartida: educación, salud
- Creación de entidades subnacionales con limitada autonomía: municipios con planta de personal, salarios y financiamiento determinados por ley, SEREMI, Gobiernos regionales como servicios públicos, GORE elegidos por concejales

# Distribución de los recursos públicos

Transferencias de capital como porcentaje del PIB regional (2008-2011)



Transferencias corrientes como porcentaje de PIB regional (2008-2011)



- Concentración relativa de la inversión pública en regiones distintas de la metropolitana
- No obstante, entre 1999-2009 la convergencia económica fue muy limitada
- El gasto público es demasiado reducido como para tener un impacto significativo y sostenido sobre la actividad económica
- Gran parte del gasto público se orienta a proyectos aislados, generados desde el nivel local y ejecutados por organismos del nivel central

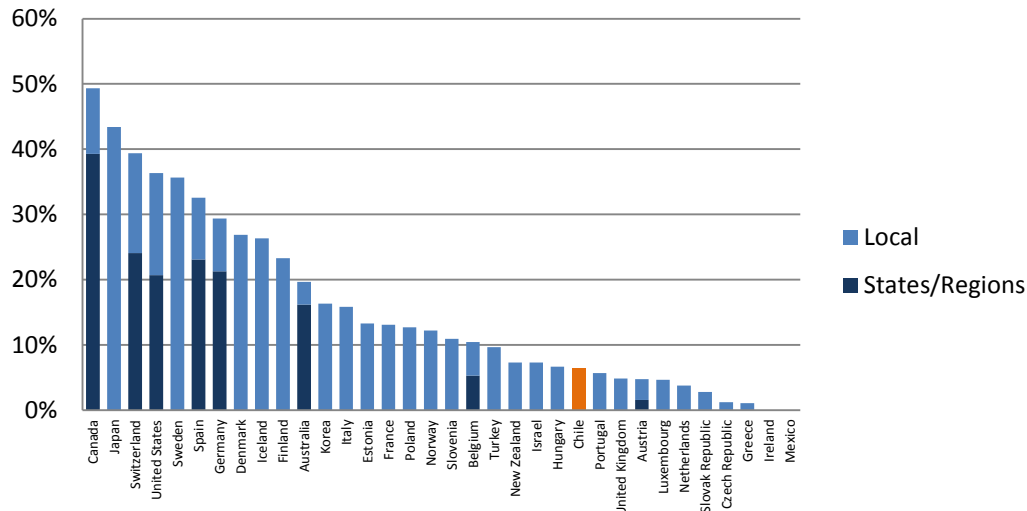
# Enfoque de descentralización fiscal

- Elementos básicos:
  - Autonomía presupuestaria
  - Financiamiento sustancial con ingresos propios y transferencias no condicionadas
  - Orientado a servicios de beneficio local
- Requisitos
  - Administración tributaria propia
  - Participación y consulta ciudadana
  - Competencias administrativas
  - Transparencia y rendición de cuentas
  - Equidad horizontal
  - Diferenciación de responsabilidades, guiada por nivel de apropiación de beneficios
- La descentralización fiscal no es sólo sobre cómo se generan y se gastan los recursos en el nivel subnacional, sino sobre qué mecanismos institucionales aseguran que éstos respondan a las preferencias de la ciudadanía



# Descentralización fiscal en Chile (o la falta de ella)

Ingresos generados por impuestos al nivel sub-nacional como % de ingreso generado por impuestos del gobierno (2011)



Notes: The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Source: OECD.Stat

Además:

- Múltiples funciones definidas como de responsabilidad compartida
- Consulta ciudadana no institucionalizada ni obligatoria para decisiones
- Regiones definidas como servicios descentralizados del gobierno central, con autoridades designadas desde el centro
- Limitadas capacidades administrativas, alta rotación de cargos directivos
- Limitada información sobre desempeño de los GSN

- *El propósito de la descentralización fiscal es incrementar el bienestar ciudadano*
- *Para todos los efectos prácticos, en Chile no existe descentralización fiscal*



# Enfoque de desarrollo territorial

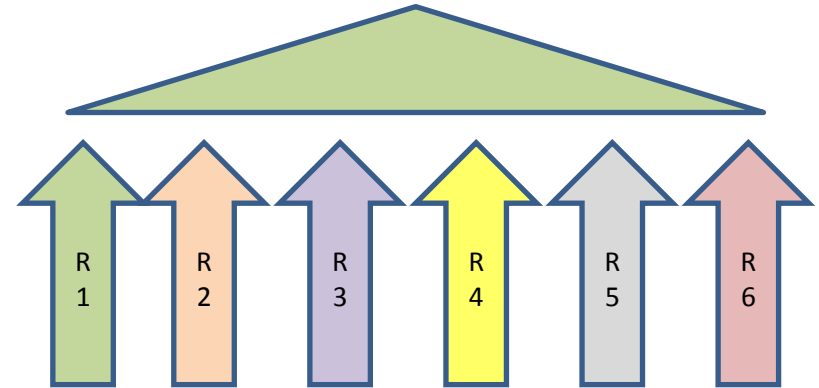
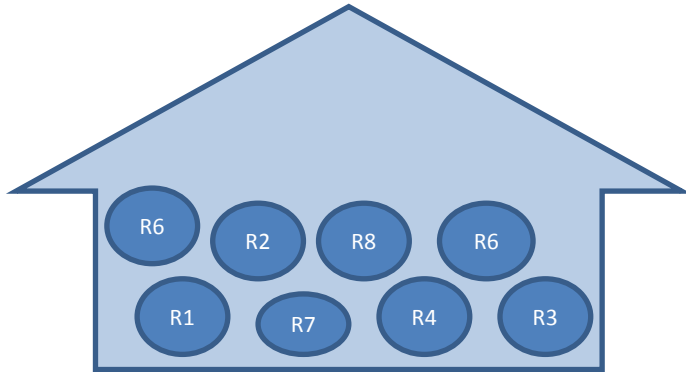
- Objetivo: Optimizar potencial de desarrollo de cada región, desarrollando y explotando sus ventajas comparativas
  - Concentración sobre los “bienes” menos inmóviles (ej, atributos naturales)
  - Identificación de sinergias
  - Un enfoque amplio sobre políticas complementarias (ej. Políticas laborales, de innovación, de desarrollo de capital social y humano)
  - Adaptarse a las realidades de cada región (ej no todas las regiones pueden crecer de la misma manera o con las mismas políticas)
  - Vinculación directa con el resto del mundo
  - Articulación a través de niveles de gobierno y con el sector privado a través de instrumentos “hard”, intermediarios, y “soft”
- A pesar de que la globalización facilita las comunicaciones y la difusión del conocimiento, la experiencia indica que la innovación surge de la colaboración entre actores que tienen una proximidad geográfica





# Desarrollo territorial y crecimiento

## Cómo crecen los países?



### ¿Cómo podría crecer Chile?

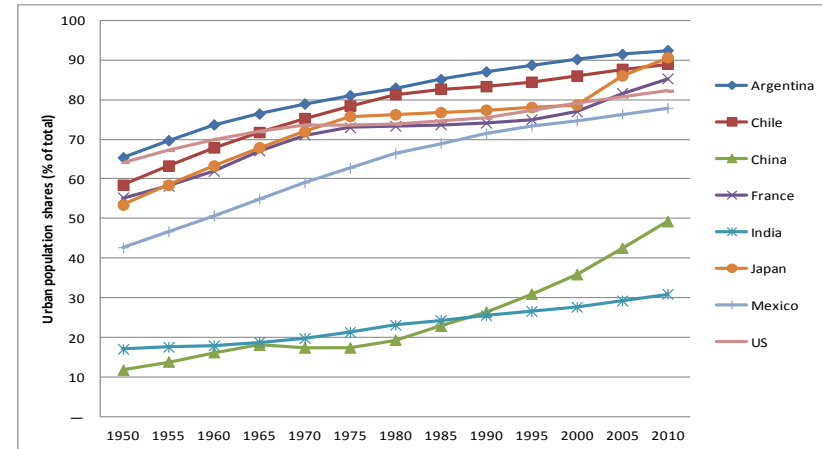
- Parece de sentido común preocuparse por los resultados de regiones de gran influencia (ej. Santiago, Concepción and Valparaíso) que son motores importantes para el crecimiento del país (el 72%).
- PERO, un enfoque exclusivamente sobre estos centros, ignora o descuida el impacto potencial que pueden tener las políticas que ayudan a las otras regiones (el 28%) a mejorar su contribución económica.
- Las limitaciones al crecimiento enfrentando las regiones “líderes” son diferentes a aquellos que enfrentan los demás. Esto subraya la necesidad de un enfoque diferenciado.
- El desarrollo territorial contribuye al crecimiento de abajo hacia arriba, eleva la competitividad de la economía, equivale a una política de oferta con menor conflictividad social

# Desarrollo urbano como un caso especial de desarrollo territorial en Chile (OECD 2013)

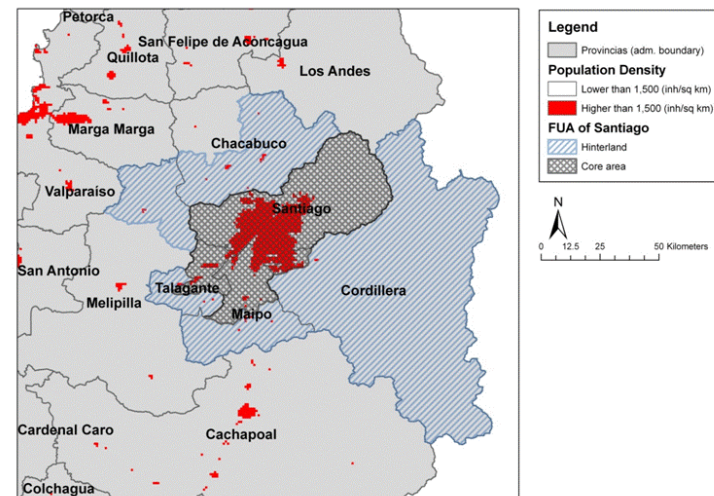
Porcentaje de población urbana en países miembros y no-miembros de la OCDE (1950-2010)

## Diagnóstico:

- Pese a su alto grado de urbanización, Chile no cuenta con una política urbana
- Areas funcionales urbanas no coinciden con división político-administrativa
- Dispersión institucional, normativa y de políticas públicas
- Alto nivel de desigualdad, retroalimentado por segregación espacial y escasa movilidad
- Serios problemas de sustentabilidad



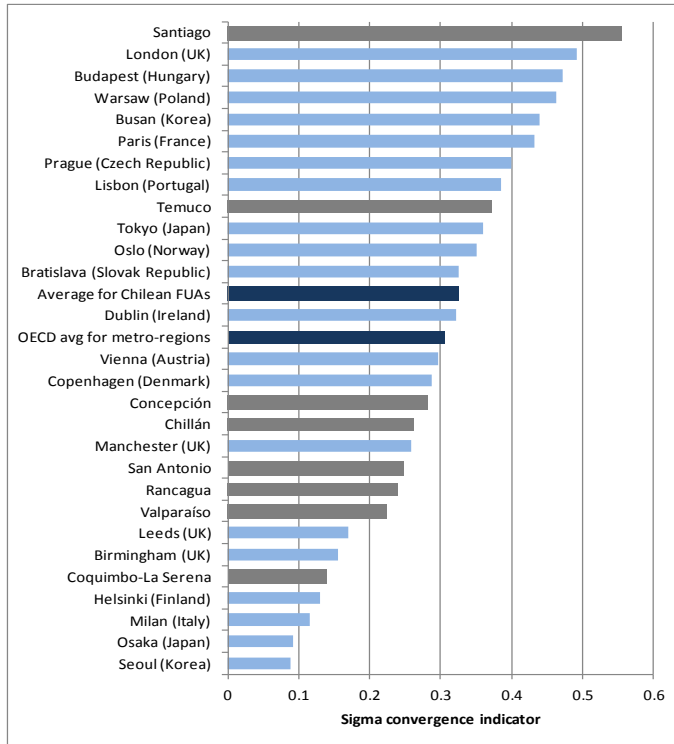
Áreas administrativas vs funcionales en Santiago (AUF)





# Problemas del desarrollo urbano en Chile

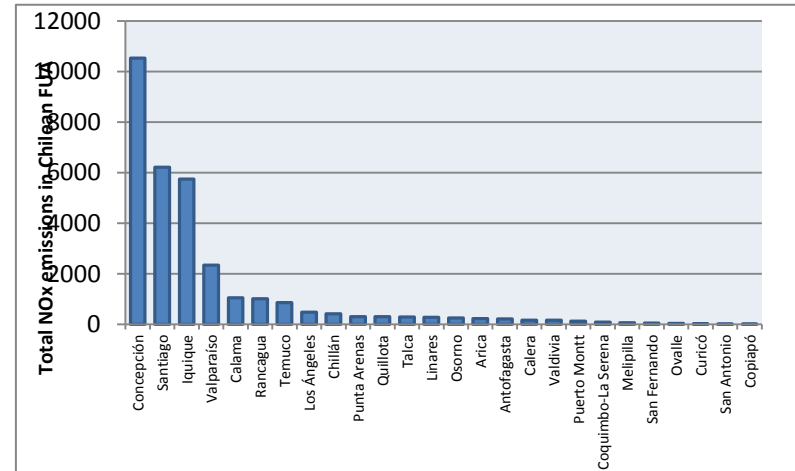
## Desigualdad urbana en AUF de la OCDE



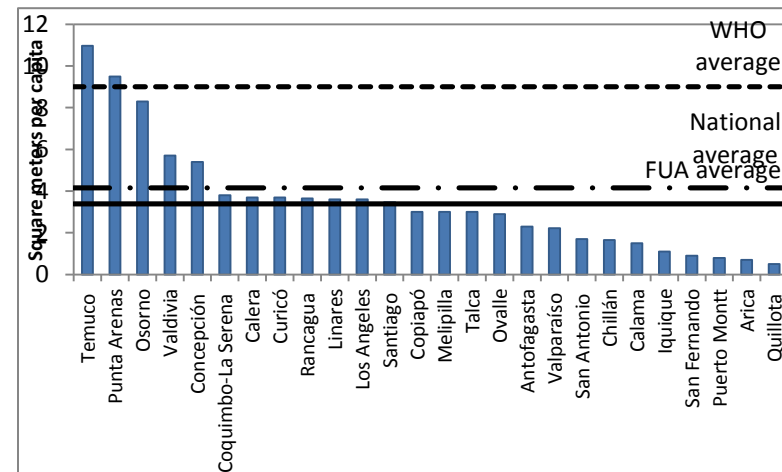
Fuente: OCDE Urban Policy Review Chile

- La falta de descentralización fiscal tiene un importante costo social en áreas urbanas
- La descentralización y la implementación de una política urbana deberían estar ligadas
- Conecta con las necesidades de la gente e incorpora a Santiago

## Emisiones de NO<sub>x</sub> en Áreas Funcionales Urbanas (2009, Toneladas/Año)



## Acceso a áreas verdes\* en áreas urbanas funcionales (m<sup>2</sup> por capita)



Fuente: OCDE Urban Policy Review Chile



# Recomendaciones de la OCDE sobre política urbana (2013)

Considerar:

## Optimizar sinergias urbanas

- Uso de suelo e infraestructura
- Vivienda
- Transporte público y conectividad
- Previsión de riesgos naturales
- Servicios públicos de alta calidad

## Establecer marcos flexibles

- Desarrollo territorial: política urbana como íntegro al desarrollo territorial
- Financieros: de mediano y largo plazo; ingresos propios; autonomía de gestión
- Atribuciones: responsabilidades fiscales y administrativas, capacidades, rendición de cuentas

## Capacitar instituciones urbanas

- Responsabilidades
- Objetivos y prioridades
- Coordinación
- Capacidad
- Autonomía de tomar e implementar decisiones



## En síntesis

1. El tradicional centralismo chileno puede haber servido para enfrentar amenazas externas, tomar decisiones rápidas, agilizar cambios estructurales, pero en una sociedad y una economía más compleja se transforma en un obstáculo al desarrollo
2. Los limitados avances en materia de descentralización han estado guiados por una lógica de compensación territorial. Estos han demostrado ser incapaces de reducir la brecha económica entre regiones
3. El centralismo obstaculiza el desarrollo de Chile porque impide que las regiones desarrollen y exploten sus ventajas comparativas; mantiene o profundiza las desigualdades, reduce la eficiencia gubernamental y no logra nivelar los derechos de las personas
4. El centralismo debilita la democracia, porque impide que las personas decidan sobre las políticas y servicios públicos que los afectan directamente y consolida una elite política estática
5. Los avances en materia de descentralización han sido extremadamente lentos, la continuidad de esta trayectoria no es una alternativa eficaz en el proceso de desarrollo

# Hacia una agenda regional

---

- Para avanzar sustancialmente en materia de descentralización, Chile necesita construir una visión de futuro, fijar metas de largo plazo y construir acuerdos políticos, sociales para alcanzarlos
- Para avanzar en materia de descentralización fiscal es necesario no sólo transferir legalmente responsabilidades y recursos, sino crear mecanismos de participación ciudadana, elevar la transparencia en la gestión y fortalecer las capacidades subnacionales
- La descentralización fiscal es condición necesaria pero no suficiente para apoyar el desarrollo territorial. Este requiere combinar intervenciones entre distintos niveles de gobierno y convocar a actores públicos y privados
- Nada de esto ocurrirá instantáneamente. Se requiere una estrategia de mediano plazo, con hitos evaluables, no manipulables a lo largo del proceso y responsabilidades claras
- Un paso fundamental es generar espacios y visibilidad para los actores locales autoridades regionales electas, actor de peso en el gobierno central, etc.
- La política urbana debe ser parte integrante y fundamental del desarrollo territorial, dado el grado de urbanización del país y su relación con la calidad de vida para la enorme mayoría de los chilenos

# Hacia una agenda regional (cont.)

---

- No existe descentralización sin riesgo. Se debe estar dispuesto a tolerar errores, corregir y perseverar
- Tampoco existe descentralización sin capacidades, pero estas no tienen que desarrollarse desde cero: las funciones se deben traspasar con la gente que sabe ejercerlas
- La retroalimentación y la rendición de cuentas son fundamentales para mantener el compromiso con los objetivos y tener flexibilidad para rectificar. Estas deben apoyarse en la propia ciudadanía, a través de mecanismos de participación
- La descentralización involucra recursos, atribuciones, pero también responsabilidades para las autoridades regionales y locales. Las responsabilidades compartidas deben evitarse cuanto sea posible
- El gobierno central debe aprender a operar en un contexto más descentralizado. Responsabilidades, procedimientos y cultura institucional deben adaptarse. En algunos casos, las normas, metodologías y técnicas deben experimentar cambios sustantivos
- ¿Puede asegurarse que deje de importar dónde se nace? Descentralización fiscal y desarrollo territorial dejan espacio para la iniciativa y la diferenciación local, contrastando con tradición uniformante de las políticas públicas

Gracias

Mario. MARCEL@OECD.org